

# Im Osten was Neues

TEIL DES BÜCHER-PROGRAMMS DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

1975

EINE Welt  
Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden

Band 7

Die STIFTUNG ENTWICKLUNG UND FRIEDEN wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Sie führt Persönlichkeiten aus Politik und Gesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft zusammen. Die Stiftung ist überparteilich und gemeinnützig.

Hauptziel der Stiftung ist es, Themen der Weltwirtschaft, der Umwelt, der Sicherheit und der sozialen Gerechtigkeit in Beziehung zu dem friedlichen Zusammenleben und der menschenwürdigen Entwicklung in Nord und Süd, Ost und West zu setzen. Die Stiftung plädiert für eine politische Neuordnung in einer Welt, die zunehmend von wirtschaftlicher und technologischer Globalisierung geprägt ist und in der ein Verlust demokratisch fundierter Politik droht.

Die Arbeit der Stiftung beruht dabei auf drei Prinzipien: globale Verantwortung, interdisziplinäre Sicht und überparteilicher Dialog. Für diese Orientierung bürgen heute die Persönlichkeiten, die die Gremien der Stiftung leiten. Vorsitzender des Kuratoriums ist Ministerpräsident Dr. h.c. Johannes Rau. Dem Vorstand gehören als Vorsitzender der Chef der Senatskanzlei des Landes Berlin, Staatssekretär Volker Kähne, und seine Stellvertreter Staatssekretär a.D. Dr. Klaus Dieter Leister und Prof. Dr. Franz Nuscheler an. Vorsitzender des Beirates ist Prof. Dr. Dieter Senghaas.

Hans-Jürgen Wagener, Heiko Fritz (Hg.)

## Im Osten was Neues

Aspekte der EU-Osterweiterung

EINE Welt-  
Texte der Stiftung Entwicklung  
und Frieden



Verlag J.H.W. Dietz Nachfolger · Bonn

EINE Welt. Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden.  
Redaktion: Tobias Debiel

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Im Osten was Neues** : Aspekte der EU-Osterweiterung /  
Hans-Jürgen Wagener ; Heiko Fritz (Hg.). - Bonn : Dietz, 1998  
(EINE Welt – Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden ; Bd. 7)  
ISBN 3-8012-0259-3

Copyright © 1998 by Stiftung Entwicklung und Frieden  
Gotenstraße 152, 53175 Bonn  
Alle Rechte: Verlag J.H.W. Dietz Nachfolger GmbH  
In der Raste 2, D-53129 Bonn  
Lektorat im Verlag: Dr. Heiner Lindner  
Umschlaggestaltung: Alfred Friese, Bochum  
Druck und Verarbeitung: Ebner Ulm  
Printed in Germany 1998

## Inhalt

Vorwort 11

Erster Teil:

**Auf dem Weg in ein neues Europa**

HANS-JÜRGEN WAGENER, HEIKO FRITZ 16

Transformation – Integration – Vertiefung  
Zur politischen Ökonomie der EU-Osterweiterung

Das europäische Haus 16 – Wer kommt ins europäische Haus?  
19 – Wann kann die Osterweiterung erfolgen? 22 – Politische  
Ökonomie der Beitrittsverhandlungen 26 – Die Interessenlage  
der Transformationsländer 29 – Die Angst im Westen vor zu-  
viel Markt 31 – Kann sich die EU die Osterweiterung leisten? 35  
– Schlußfolgerung 39

LÁSZLÓ CSABA 44

Mitteleuropa auf dem Weg zum EU-Beitritt

Europa nach dem Systemwechsel 45 – Fortentwicklung der EU  
und Aufnahmekriterien 48 – Die politische Ökonomie des Bei-  
tritts 52 – Anstelle einer Bilanz 59

ULRICH KNEFELKAMP 68

Historischer Exkurs: Das Streben Europas nach dem  
Osten oder das Streben des Ostens nach Europa

Die Frühphase 68 – Vom 8. bis 12. Jahrhundert 72 – Ostsiedlung  
– Hanse – Deutscher Orden 77 – Resümee 94

Zweiter Teil:

**Demokratisierung im Osten Europas**

CLAUS OFFE

100

Die politisch-kulturelle »Innenseite« der Konsolidierung  
Eine Anmerkung über Besonderheiten der postkommunistischen Transformation

Unterschiede zwischen postkommunistischen und postautoritären Transformationsfällen 101 – Orientierung der postkommunistischen Transformation an der westlichen Moderne 103 – Politisch-ökonomische Konsolidierung und kollektive Identitätsbildung 110

JAN WIELGOHS, HELMUT WIESENTHAL

115

Schrittmacher der Demokratie:

Interessen und Akteure im Transformationsprozeß

Transformationspfade und demokratische Konsolidierung 116 – Startprobleme der Zivilgesellschaft 119 – Merkmale der neuen Parteiensysteme 125 – Konturen der Systeme funktionaler Interessenvermittlung 132 – Resümee 138

WOLFGANG MERKEL

143

Regierungssystem und Gewaltenteilung in Osteuropa

Parlamentarische Regierungssysteme: Das Beispiel Ungarn 146 – Parlamentarisch-präsidentielle Regierungssysteme: Das Beispiel Polen 149 – Präsidentiell-parlamentarische Mischsysteme: Das Beispiel Rußland 154 – Präsidentielle Regierungssysteme: Das Beispiel Weißrußland 160 – Gewaltenteilung und demokratische Konsolidierung 166

Dritter Teil:

**Verflechtungen in mittel- und osteuropäischen Grenzregionen**

STEFAN KOWAL, HELGA SCHULTZ

174

Neue Grenzen – alte Nachbarn

Deutsche und Polen im Widerstreit von großer Politik und regionaler Kooperation (1919 - 1990)

Exportblockade und Zollkrieg 174 – Niederschlesische Bemühungen um deutsch-polnische Wirtschaftskooperation 176 – In der Zeit des Nationalsozialismus 179 – Die Neusiedler 180 – Wiederaufbau und Integration 183 – Die hermetische Grenze 188 – Das Wunder an der Oder 189

KRISTOF DASCHER

196

Kooperation über Grenzen hinweg

Die mitteleuropäischen Grenzregionen aus Sicht der Ökonomie

Mangelnde Anreize 197 – Unterschiedliche Normen 205 – Lokale Interessen 212 – Regionale Autonomie 213 – Anmerkungen zu Mitteleuropa und Schluß 217

FRANZ BARJAK

220

Ostdeutsche Grenzregionen zu Polen und Tschechien unter dem Einfluß einer EU-Osterweiterung

Außenhandel, Investitionen und Arbeitsmarkt in den Grenzregionen 221 – Auswirkungen der Integration auf die Handelsbeziehungen 226 – Investitionsgeschehen in den Grenzregionen 232 – Situation auf dem Arbeitsmarkt 236 – Zusammenfassung 240

Vierter Teil:

**Rechtliche und ökonomische Aspekte der Osterweiterung der EU**

ALBRECHT ROTHACHER	246
Beitrittsszenarien Die Verhandlungen zur EU-Osterweiterung Wettbewerbsfähigkeit der Beitrittskandidaten 248 – Leistungsfähigkeit nationaler Verwaltungskapazitäten 250 – Vorbereitungs- und Heranführungsstrategien der Union 251 – Die Beitrittsverhandlungen 252 – Das Problemfeld Übergangsregelungen 261 – Schlußbemerkung 263	
ARSÈNE VERNY	265
Rechtsangleichung und EU-Integration Die Reformen in den assoziierten Ländern Mittel- und Osteuropas Grundlagen des Prozesses der Rechtsangleichung 268 – Organisatorische und strukturelle Konzeption der Rechtsangleichung am Beispiel der Tschechischen Republik 271 – Kritische Zwischenbilanz der bisherigen Rechtsangleichung 274 – Schlußfolgerungen für den Integrationsprozeß 279	
KLAUS FROHBERG	283
Optionen für die Gemeinsame Agrarpolitik in einer erweiterten EU Die Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) bis zum heutigen Zeitpunkt 283 – Gründe für eine Anpassung der GAP 286 – Optionen für eine veränderte GAP in einer erweiterten EU 296 – Zusammenfassung 301	
GRZEGORZ GORZELAK	303
Europäische Integration und Regionalpolitik in den Transformationsländern	

Die Europäische Union im globalen Kontext 305 – Die Regionalpolitik der Europäischen Union 307 – Ursachen der Ineffizienz der EU-Regionalpolitik 310 – Herausforderungen an die Regionalpolitik der Transformationsländer 313 – Die Regionalpolitik der Transformationsländer nach dem EU-Beitritt 317 – Dezentralisierung 321 – Fazit 324

ALENA ZEMPLINEROVÁ	326
Wettbewerb und Marktintegration Entwicklung der Konzentrationsgrade 328 – Entwicklung des Außenhandels 333 – Rolle ausländischer Direktinvestitionen 337 – Wettbewerbspolitik 342 – Fazit 343	
ZOLTÁN SZALAI, LÁSZLÓ VARRÓ	345
Die Auswirkungen der Europäischen Währungsunion auf die ungarische Geldpolitik Unabhängigkeit der Ungarischen Nationalbank im Assoziierungsprozeß 346 – Geldpolitische Instrumente im Lichte des Maastricht-Vertrags 349 – Institutioneller Rahmen der ungarischen Währungspolitik 351 – Geldpolitische Strategien vor und zu Beginn der EU-Mitgliedschaft 354	
<b>Anhang</b>	
Autorinnen, Autoren und Herausgeber	365

## Mitteuropa auf dem Weg zum EU-Beitritt

Im Sommer 1997 wurden mehrere strategische Entscheidungen getroffen, die den Stil, die Themen und die Bezugspunkte der öffentlichen Debatte über die Osterweiterung der Europäischen Union (EU) verändert haben. Der Madrider NATO-Gipfel im Juli 1997 hat Polen, die Tschechische Republik und Ungarn eingeladen, der Allianz beizutreten. Einige Tage später hat die EU-Kommission ihre 1.200 Seiten starke Agenda veröffentlicht, in der die Beurteilung der elf EU-Beitrittskandidaten seitens der Kommission ebenso enthalten ist wie Lösungsvorschläge für institutionelle Fragen sowie Probleme der gemeinsamen Agrar- und Strukturpolitik. Daneben befaßt sich die Agenda mit einer möglichen Ausweitung der technischen und finanziellen Hilfe, um die Beitrittsvorbereitungen zu erleichtern.<sup>1</sup> Eine endgültige Entscheidung über diese Punkte ist auf dem Luxemburger Treffen der europäischen Staats- und Regierungschefs im November 1997 getroffen worden. Außerdem wurde die *Intergovernmental Conference* zur internen Struktur der EU mit dem Amsterdamer Gipfel im April 1997 beendet. Voraussichtlich werden die Beitrittsverhandlungen Anfang 1998 beginnen und innerhalb von 18 bis 30 Monaten abgeschlossen sein. Die Ratifizierung würde dann in den Jahren 2002 oder 2003 beendet sein. Was vor wenigen Jahren unvorstellbar erschien, wird also noch vor Abschluß der neuen Verhandlungsrunde der Welthandelsorganisation (WTO) über

1 Eine knappe Zusammenfassung einschließlich wichtiger Zahlenangaben in Tabellenform findet sich im Newsletter der Weltbank (1997: 3-7).

internationalen Handel und Dienstleistungen Wirklichkeit geworden sein.

## Europa nach dem Systemwechsel

Aufgrund der Rezession während der Transformation wich die Begeisterung des Jahres 1989 bald Niedergeschlagenheit (Kornai, 1994). Die Länder der Region büßten während der Jahre 1989 bis 1993 zwischen 12% (Polen) und 28% (Bulgarien) ihres Bruttosozialprodukts (BSP) ein. In Rußland begann der wirtschaftliche Niedergang zwar später (1991), hat sich jedoch bis weit in das Jahr 1997 fortgesetzt und zu einem Rückgang des Bruttosozialprodukts um insgesamt 48% geführt. In Weißrußland und der Ukraine ist der Rückgang des BSP sogar noch dramatischer.

Im Gegensatz zu den Katastrophenszenarien von seiten bekannter Forscher und Institutionen hat der wirtschaftliche Aufschwung zwischen 1992 und 1994 in allen Ländern eingesetzt, die radikale marktorientierte Reformen eingeführt (und nicht nur verkündet) haben. So konnten die Ausfuhren kontinuierlich ausgeweitet werden. 1997 exportierte Ungarn für mehr als 18 Mrd. US-\$, während es in den achtziger Jahren üblicherweise 6 bis 8 Mrd. US-\$ waren. Polen und die Tschechische Republik, deren Handelsdefizite für schnell modernisierende und sich in einer Aufholphase befindliche Volkswirtschaften typisch sind, weisen ähnliche Erfolge auf.<sup>2</sup> Die Größe der tschechischen und ungarischen Märkte zusammen übertrifft inzwischen sogar das Handelsvolumen des russischen Markts, der in den Jahren 1995 bis 1997 bei 32 Mrd. US-\$ stagnierte. Ungarn hat bis Mitte 1997 ausländische Direktinvestitionen im Umfang von 17 Mrd. US-\$ angezogen (Zahlen des

2 Ein ausführlicher empirischer Nachweis hierfür findet sich in Inotai (1997); zu neueren Daten vgl. UN ECE (1996).

*Ministry of Industry, Trade and Tourism (MITT)*, zitiert nach Világgazdaság, 12.09.97), Rußland nur 5 Mrd. US-\$. Nicht nur aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Perspektive hat sich also vieles verändert, sondern auch im Hinblick auf die wirtschaftlichen Größenverhältnisse.

### *Systemwechsel und Transformation*

Der Übergang von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft ist lange Zeit ein Lieblingsthema für Wirtschafts- und Politikwissenschaftler, Soziologen, Historiker und die gesamte Öffentlichkeit gewesen. Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung haben dabei Merkmale, Geschwindigkeit und Erfolgsindikatoren dieses Übergangs gestanden. Aus Gründen der Operationalität ist vorgeschlagen worden (Csaba, 1995, Kap. 6), zwischen der Einführung der grundlegenden Elemente jeder Marktwirtschaft (*Systemwechsel*) und umfassenderen, aber auch umstritteneren Problemen bei der Reform des Wohlfahrtsstaates und der Sicherstellung einer unter Umweltgesichtspunkten nachhaltigen Entwicklung zu unterscheiden (*Transformation*). Während die Transformation vermutlich niemals abgeschlossen ist, läßt sich der Systemwechsel relativ leicht nachzeichnen. Als Beratungsorganisation ohne politische Interessen und ohne die Möglichkeit, Kredite zu vergeben, ist die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) besonders geeignet, Fortschritte beim Systemwechsel in wissenschaftlich unumstrittener Weise zu beurteilen. So werden Länder, die sich um die Aufnahme in die OECD bemühen, detailliert untersucht. Und bevor ein Aufnahmeantrag positiv beschieden wird, müssen gesetzliche Regelungen<sup>3</sup> den OECD-Leitlinien entsprechend angepaßt werden. Die Aufnahme der Tschechischen Republik (Dezember 1995), Ungarns (März

<sup>3</sup> Dies galt etwa für das ungarische Währungsgesetz. Die Beibehaltung ähnlicher Restriktionen verzögerte auch die Aufnahme Südkoreas.

1996) und Polens (Juli 1996), nicht jedoch der Slowakei und Sloweniens, ist daher bereits eine Art Vorauswahl in bezug auf deren Bewerbung um die EU-Mitgliedschaft gewesen.

Folgt man der obigen Unterscheidung zwischen Systemwechsel und Transformation, dann bezeugt die Aufnahme der drei mitteleuropäischen Länder in die OECD, daß sie den Rubikon des Systemwechsels erfolgreich überschritten haben. Zugleich sind diese Länder jedoch nicht von der – vermutlich schwereren – Last der transformationsbedingten Probleme befreit, beispielsweise der Notwendigkeit, den Wohlfahrtsstaat zu reformieren oder einen Ausgleich zwischen Umweltschutz- und bäuerlichen Interessen bei der Umgestaltung ländlicher Gebiete zu finden.

### *EU-Erweiterung und Sicherheit*

Das Zusammentreffen der NATO-Entscheidung mit den entsprechenden Entscheidungen der EU und der OECD verdient es, näher untersucht zu werden, da es sich hierbei nicht allein um eine zeitliche Überschneidung handelt, sondern sich die Entscheidungen inhaltlich und thematisch gegenseitig stützen. In der Literatur zu internationalen Beziehungen ist die Frage niemals eindeutig beantwortet worden, ob und in welchem Umfang verschiedene westeuropäische Institutionen voneinander getrennt werden können. Im Gegensatz zu den taktisch motivierten Versuchen Rußlands und mitunter auch der USA, eine EU-Mitgliedschaft als Ausgleich für die Nichtzulassung zur NATO zu benutzen oder umgekehrt die NATO-Mitgliedschaft als billige Eintrittskarte für die EU darzustellen, stehen NATO- und EU-Mitgliedschaft in einer keineswegs trivialen gegenseitigen Abhängigkeit. Während im Falle der EU-Norderweiterung Wirtschafts- und Verteidigungsaspekte weitgehend getrennt betrachtet wurden, dominierten bei der vorausgegangenen Süderweiterung eindeutig geopolitische Argumente alle denkbaren wirtschaftlichen Interessen.

Das Problem ist bis heute nicht gelöst. Während die offizielle ungarische Position (Somogyi, 1997) nicht zwischen Wirtschafts- und Verteidigungsinteressen unterscheidet und insofern den Beitritt zu beiden Organisationen als zwei Seiten derselben Medaille ansieht, möchte Finnland Mitglied der Westeuropäischen Union (WEU) werden, lehnt aber weiterhin eine NATO-Mitgliedschaft ab (Finnish Ministry of Foreign Affairs, 1997; Torstila, 1997). In Österreich und Schweden ebenso wie in der Tschechischen Republik und Slowenien (Bebler, 1998) steht die öffentliche Meinung bis dato der Mitgliedschaft in jedweder militärischen Allianz mehrheitlich reserviert gegenüber. Und da das britische Veto die Regierungskonferenz zur Revision des Maastricht-Vertrages weiterhin daran hindert, WEU und EU zu verschmelzen, hat die Idee, die Mitgliedschaft in der Union als eine Form einer glaubhaften Sicherheitsgarantie anzusehen, nicht an Überzeugungskraft gewonnen. Andererseits reduziert der NATO-Beitritt die Sicherheitsrisiken, die häufig für eine vorsichtige Osterweiterung der Union ins Feld geführt werden.

## Fortentwicklung der EU und Aufnahmekriterien

Traditionell hat sich die EU weitgehend nach dem *trial and error*-Prinzip fortentwickelt. Es ist daher beruhigend und weniger Anlaß zu Kritik, daß dies auch für die Erweiterungsstrategie der EU gilt. Die Entscheidungen der OECD und insbesondere der NATO, eine schrittweise und differenzierende Vorgehensweise zu betonen, haben der Kommission und dem Rat geholfen, die einzig praktikable Erweiterungspolitik einzuschlagen. Auch deuten der verschwindend geringe Fortschritt während der Regierungskonferenz zur Revision des Maastricht-Vertrages oder der seit den McSharry-Reformen<sup>4</sup> anhal-

<sup>4</sup> Auf Anregung des damaligen Agrarkommissars Ray McSharry wurde 1992 durch den Ministerrat eine Absenkung der Interventionspreise in Richtung

tende Widerstand gegen eine Reform der Agrarpolitik unmißverständlich darauf hin, daß sich die Union bestenfalls schrittweise verändern wird. Andererseits weisen die Bewerberländer weiterhin in vielen Bereichen ausgeprägte Unterschiede auf, angefangen beim Anteil der Landbevölkerung bis hin zur Entwicklung des Kapitalmarktes oder der Existenz kapitalistisch ausgerichteter Parteien und Interessengruppen. Je stärker generalisierende Verfahrensweisen und die Suche nach umfassenden Strategien vorherrschen, um so wahrscheinlicher wird es, daß man bei der EU-Erweiterung ebenso langsam vorankommt wie im Falle interner Reformen. Je mehr sich dagegen beide Seiten den Vorteil zunutze machen, daß die Bewerberländer klein sind,<sup>5</sup> um so größer ist die Wahrscheinlichkeit, zu einer schnellen und praktisch umsetzbaren Einigung zu kommen.

In gewisser Weise spiegelt die Agenda 2000, die im Juli 1997 von der Europäischen Kommission veröffentlicht wurde, auch die in Kopenhagen 1993 beschlossenen Aufnahmekriterien wider. Während sich drei dieser Kriterien – politische Demokratie, Marktwirtschaft, Fähigkeit und Bereitschaft, die Ziele der Gemeinschaft mitzutragen und den gemeinschaftlichen Besitzstand (*acquis communautaire*) zu übernehmen – auf die Leistung und Politik der Bewerber beziehen, bezieht sich das vierte Kriterium auf die Fähigkeit der EU, neue Mitglieder aufzunehmen. Letzteres scheint auch hinter der ungleichen Behandlung der Kandidaten durch die EU zu stehen.

Wie steht es mit den ersten drei Kriterien? Die *politische Entwicklung* während der postsozialistischen Phase weist extreme Unterschiede auf. Während Weißrußland, Serbien-Montenegro und Kroatien unter autokratischen Regimen leben, ist das albanische System zusammengebrochen. Rumänien hat

Weltmarktniveau beschlossen, wobei die Reduzierung der landwirtschaftlichen Einkommen durch direkte Zahlungen weitgehend ausgeglichen werden sollte.

<sup>5</sup> Zusammengekommen entspricht das BSP der sechs favorisierten Bewerberländer ungefähr dem Österreichs.



gerade eine neue Phase der Demokratisierung begonnen, während die Ukraine nur langsam vorankommt. Nach Auffassung aller unabhängigen Beobachter, wie zum Beispiel von *amnesty international* und des Europarats, ist in Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik die politische Macht an demokratische Institutionen übergegangen, individuelle Freiheiten sind geschützt, und es herrscht Rechtsstaatlichkeit. Darüber hinaus bescheinigt die OECD diesen Ländern den Übergang zu einer *Marktwirtschaft* (allerdings keine Wechselkursstabilität). Das komplizierteste Thema ist das dritte wirtschaftliche Kriterium: die Fähigkeit, sich in die Ziele der Gemeinschaft einzupassen. Zwei Seiten müssen hier unterschieden werden. Die eine Seite ist die Wettbewerbsfähigkeit, die nach einem Jahrzehnt einseitiger Handelsliberalisierung (unterstützt durch die mit der OECD vertraglich vereinbarte Liberalisierung des Finanzsektors) vorausgesetzt werden kann. Darin liegt ein wichtiger Vorteil gegenüber der Süderweiterung, bei der die Liberalisierung nach dem Beitritt erfolgte und deswegen lange Übergangsfristen und zahlreiche Einschränkungen erforderlich wurden. Unter den Bedingungen eines gemeinsamen Marktes (und noch mehr unter den Bedingungen einer gemeinsamen Währung) wäre das schwierig zu wiederholen. Die andere Seite des dritten Kriteriums liegt in einer Politik, die glaubhaft und in überschaubarer Zeit nach dem Beitritt zur EU die Befähigung zur Beteiligung an der Währungsunion anstrebt.

Hier ist weder der Ort, die Vorzüge und Einzelheiten der »magischen« Maastrichter Kriterien darzulegen, noch deren Relevanz, Bedeutung und Konsequenzen zu erörtern. Neu aufgenommene Mitglieder müssen jedoch davon ausgehen, daß a) der *acquis* die Währungsunion einschließt, b) nicht alle Mitgliedstaaten an der Währungsunion teilnehmen und c) die Beitrittsländer kaum glaubwürdig sind, wenn ihre Makrodaten allzu weit von der Norm abweichen, also zum Beispiel von den Kriterien des Maastrichter Vertrages, obwohl deren Erfüllung allein noch keine Eintrittskarte für die EU darstellt.

Technisch gesehen sind die drei mitteleuropäischen Länder näher an der Erfüllung der fiskalischen Kriterien als viele der jetzigen EU-Mitglieder. Auch haben die drei Staaten in den neunziger Jahren deutlich radikalere Anpassungsmaßnahmen unternommen als jedes andere Altmitglied. So ist der Anteil der Staatsausgaben am BSP gegenwärtig unter 50% und kommt damit nahe an westeuropäische Standards (liegt aber beispielsweise unter den Werten für Schweden). Sogar in Ungarn hat sich die öffentliche Verschuldung auf 70% des BSP vermindert. In Polen beträgt der Wert 60% und in der Tschechischen Republik 35%. Problematischer ist das Inflationsziel. Während Polen sich für ein sehr ehrgeiziges Programm zur Inflationsbekämpfung entschieden hat und die Inflationsrate bis zum Jahr 2000 auf etwa 5% reduzieren will (Kołodko, 1997), sind für Ungarn nur halboffizielle Schätzungen verfügbar. Diese basieren auf unterschiedlichen Annahmen und Entwicklungspfaden. So soll bis 1999 oder 2001 die Inflationsrate einen einstelligen Wert und 2004 5% erreichen. Dagegen trieben die makroökonomische Krise und das Anpassungsprogramm der Tschechischen Republik die Inflationsrate 1997 dort auf annähernd 10%. Dennoch machen fundamentale inflationäre Tendenzen und die verzögerte Korrektur einer Reihe verzerrter Preise sehr tiefgreifende Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung unwahrscheinlich. Auch spricht die internationale Erfahrung dagegen, in irgendeinem der drei Länder ein schnelles und kontinuierliches Absinken der Inflationsrate zu erwarten. Damit wird sich zum Beitrittszeitpunkt ein stabiler Wechselkurs kaum aufrechterhalten lassen.

Zusammengefaßt kann gesagt werden, daß zwar große Sprünge auf dem Weg zu fiskalpolitischer Disziplin und Wechselkursstabilität unwahrscheinlich sind (und selbst aus theoretischer Sicht kontraproduktiv wären), aber eine schrittweise Annäherung an die fiskalischen Kriterien der Währungsunion lange nicht so abwegig ist, wie dies noch vor ein paar Jahren vor der Überwindung der transformationsbedingten Rezession der Fall zu sein schien.

## Die politische Ökonomie des Beitritts

Von Anfang an ist die Europäische Union ein politisch-strategisches Unterfangen gewesen, dessen Entwicklung durch die Verbindung von Vision und Marktautomatismus geprägt worden ist und weniger durch eine Reihe von Einzelentscheidungen der staatlichen Bürokratie. So sind die Römischen Verträge (1957), die Einheitliche Europäische Akte (1986) oder Maastricht I (1991) und II (1997) kaum ohne politische »Unternehmer« vorstellbar, die Visionen verfolgt haben und kalkulierbare Risiken eingegangen sind. Andererseits hätte Sozialtechnologie allein kaum ausgereicht, wenn nicht spontane Prozesse auf der Mikroebene (das heißt die Handlungen von Firmen und Bürgern) das ergänzt hätten, was die politischen Unternehmer geschaffen haben. So hat letztlich eine gesunde Mischung von Vision und Spontaneität die Dynamik des Fortschritts begründet. Bürokratische oder technische Gesichtspunkte haben dagegen kaum je den Ausschlag gegeben und wenn doch, dann ist das Ergebnis umstritten gewesen (wie im Falle der belächelten Regelungen für Bananen, Gurken und Präservative).

Diese beinahe triviale Beobachtung steht in scharfem Gegensatz zur gesamten wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion über die volkswirtschaftlichen Aspekte der Osterweiterung der Union. Obwohl man ein Lippenbekenntnis zur historischen Dimension der Demokratisierung abgibt, wird die letztgenannte Debatte allein unter bürokratischen und technischen Vorzeichen geführt. Bürokratische Aspekte kommen dabei insofern zum Tragen, als die Debatte von institutionellen Interessen und Restriktionen dominiert wird, indem zum Beispiel zusätzliche Kosten in Relation zu den Budgets oder Verfahrensweisen einzelner Generaldirektorate der EU gesetzt werden.<sup>6</sup> Wohlfahrtsgewinne, die normalerweise Importe mit

<sup>6</sup> Ein extremes Beispiel bildete das Weißbuch von 1995, das nicht nur diese Zersplitterung widerspiegelte, sondern auch redaktionelle Mängel hatte

sich bringen, und solche, die sich auf der Makroebene ergeben, werden dagegen häufig ignoriert, während sich eine vereinfachende merkantilistische Philosophie durchsetzt.

Die Diskussion ist häufig zu technisch in dem Sinne, daß sie sich stark auf *ceteris paribus*-Annahmen (das heißt unveränderte Rahmenbedingungen) stützt, wohingegen die Natur der Transformation gerade darin besteht, die bestehende Lage zu ändern, was eine *ceteris paribus*-Annahme nicht rechtfertigt. Insbesondere ökonomische Verfahren zwingen zur Verwendung einiger Restriktionen, die sich in einem dynamischen Kontext selbst *ad absurdum* führen. Dies kann schwerwiegende Irrtümer zur Folge haben.

Der slowakische Fall hat gezeigt, daß die Union im Gegensatz zur Sichtweise technisch orientierter Ökonomen nicht so sehr an der Fortentwicklung bestimmter Indikatoren interessiert ist, sondern eher herausfinden möchte, wen genau man sich da an Bord holt. »Für sie [die Mitglieder] sind wahrscheinlich die langfristigen Implikationen im Hinblick auf eine geschlossene und starke Union, die in der Lage ist, schwierige Entscheidungen zu treffen, wichtiger als die genauen Umstände zum Beitrittszeitpunkt. Statt zu fragen, ob ein Land bei der Transformation seiner Gesellschaft eine bestimmte Stufe erreicht hat, werden die Mitglieder fragen, ob der Beitrittskandidat eine langfristige Belastung oder einen Gewinn für die Union darstellt. Ob das neue Mitglied zur Solidarität innerhalb der Gemeinschaft beiträgt, ist ebenso wichtig wie die Frage, ob es eine Nettobelastung des EU-Haushalts bedeutet.« (Eatwell et al., 1997: 7, deutsche Übersetzung).

Dies gilt natürlich ebenso für die andere Seite. Zu glauben, daß das von den britischen Konservativen gepflegte Verhalten der Minimierung des eigenen Engagements bei gleichzeitiger Maximierung der Transfers aus dem EU-Haushalt ein von neuen Mitgliedern zu kopierendes Modell darstellt (Hoós,

(dies haben inhaltliche Überschneidungen und ein schwer zu lesender Text gleichermaßen deutlich gemacht).

1997: 8), bedeutet eine Fehleinschätzung der Realität. Eine solche Fehleinschätzung könnte bei den Beitrittsaspiranten politische Verhaltensweisen auslösen, die sie in gewisser Hinsicht von vornherein aus der Gemeinschaft ausschließen.

Es ist wichtig, sich vor Augen zu halten, daß die mitteleuropäischen Länder ihre Anpassungs- und Systemkrise überwunden haben, ohne auf jene massive Hilfe seitens anderer Regierungen angewiesen zu sein, die seit 1989 wiederholt von einer Reihe von Persönlichkeiten propagiert worden war. Die Börsen dieser Länder stellen darüber hinaus die mit am schnellsten expandierenden neuentstandenen Märkte der Welt dar. Mit der Umsetzung der 1997 verabschiedeten grundlegenden Reformen der Altersversorgung werden sich vermutlich auch die Kapitalmärkte weiter entwickeln. Nachdem Polen, Ungarn und Tschechien in eine Wachstumsphase eingetreten sind, ist es unwahrscheinlich, daß Transfers aus dem EU-Haushalt anstelle von privatem Geld den Schlüssel ihres zukünftigen Wohlstands bilden oder daß Transfers sogar wichtiger für die makroökonomische Entwicklung werden könnten, als dies während der (rezessionsgeprägten) Anpassungsperiode 1989 bis 1992 der Fall war.

### *Gründe für einen EU-Beitritt*

Wenn es also nicht Geld ist, was macht dann die EU so attraktiv für die Kandidaten? Zuerst ist es im Kontext der Bewerbung um eine NATO-Mitgliedschaft einfach ein Erfolg, dabei zu sein und nicht vor der Tür bleiben zu müssen. Denn selbst wenn man die möglichen Auswirkungen langwieriger Instabilität in der Ukraine oder auf dem Balkan einmal beiseite läßt, muß die Aussicht, zu aktiver Partizipation eingeladen zu werden, statt einfach Gegenstand von Machtpolitik zu sein, auf jeden großen Anziehungskraft ausüben, der mit der Geschichte Polens, Tschechiens und Ungarns im 20. Jahrhundert auch nur

ansatzweise vertraut ist.<sup>7</sup> Aus diesem Blickwinkel erscheint bei den Kandidaten eher zu viel als zu wenig Pro-Europäismus eine ›Gefahr‹ für eine sorgfältig vorbereitete Integration zu sein.

Aber dabeizusein hat auch wirtschaftliche Konsequenzen. Es bedeutet nichts geringeres, als den neu geschaffenen und oft noch unvollkommen funktionierenden Institutionen der neuen Demokratien Vertrauen entgegenzubringen, obgleich die unzureichende Stabilität dieser Institutionen häufig als wichtiges Handicap auf dem Weg der neuen Demokratien zur Integration gesehen wird (von Hagen/Kumar, 1996; Lösch, 1997). Mit einem Vertrauensvorschuß (und nicht mit Geld) kann und wird vermutlich auch die EU den neuen Mitgliedern helfen, auf eigenen Beinen zu stehen. Konkret heißt das, der Schlüssel liegt in der Unterstützung einer für dauerhaftes und inflationsfreies Wachstum erforderlichen Wirtschaftspolitik.

Mehr Vertrauen wird auch die Fähigkeit verbessern, Investitionen mit einer niedrigeren Risikoprämie anzulocken. Wie auch immer die Zahlen im einzelnen aussehen, es steht außer Frage, daß die Mitgliedschaft in einer der etablierten internationalen Institutionen die wahrgenommenen Investitionsrisiken deutlich vermindert, insbesondere dann, wenn die Inflationsrate kontinuierlich sinkt.

Ein vierter offenkundiger Vorteil für die Kandidaten liegt in deren unverhältnismäßig großem Anteil an den Wohlfahrtsgewinnen, die aus dem Beitritt zu einem großen integrierten Wirtschaftsraum resultieren. Baldwin et al. (1997: 21) schätzen diese Gewinne für die mitteleuropäischen Länder auf 30 Mrd. ECU gegenüber 11 Mrd. ECU für die gegenwärtigen EU-Mitglieder. Diese ungleiche Verteilung ist auf die unterschiedliche Größe zurückzuführen: Während der Handel mit der EU mehr als 60% des gesamten Außenhandels der drei mitteleuropäischen Länder ausmacht, beläuft er sich für die EU auf nur 5%

<sup>7</sup> Zu nennen wären hier die Teilung Polens 1939, das Münchner Abkommen von 1938 und die Pariser Verträge von 1920 und 1947, die ungarischen Interessen in keiner Weise Rechnung getragen haben.

des gesamten Außenhandels. Wie die Außenhandelstheorie lehrt, profitieren ärmere Länder im Hinblick auf Wachstums- und Allokationseffekte<sup>8</sup> wahrscheinlich mehr. Eine weitere Beschleunigung der Kapitalzuflüsse ist für alle drei Länder wahrscheinlich. Gründe hierfür sind die neue Welle von Massenprivatisierungen in Polen, die zweite Privatisierungswelle in Tschechien und der fortgesetzte Verkauf ungarischer Versorgungsunternehmen verbunden mit der schrittweisen Privatisierung ehemals öffentlich erbrachter Dienstleistungen, zum Beispiel bei der Gesundheitsfürsorge, dem Straßenbau oder der Alterssicherung (letzteres beruht auf der vollständigen Entstaatlichung des Bank- und Versicherungswesens). Auch hat die antizipierte EU-Mitgliedschaft bereits in großem Umfang Investitionen von außerhalb der Union ausgelöst. Darüber hinaus läßt die ökonomische Untersuchung von Baldwin et al. (1997: 17) vermuten, daß die Integration zu steigenden Gewinnen und infolgedessen einer steigenden privaten Investitionsquote (private Investitionen/BSP) führt.<sup>9</sup>

### *Der Beitrittsprozeß und die Schwierigkeiten*

Sofern die Logik der oben dargelegten ökonomischen Überlegungen zutrifft, sind es nicht wirtschaftliche Aspekte (so zum Beispiel die finanzielle Belastung oder der häufig erwähnte beidseitige Integrationsschock), die Hürden auf dem Weg zu einem schnellen Beitritt darstellen, sondern politische Prozesse. Falls die Jahre 2002 bis 2003 als Daten der ersten östlichen

<sup>8</sup> Allokation bezeichnet die Aufteilung eines Bestandes knapper Ressourcen auf konkurrierende Nutzungsmöglichkeiten.

<sup>9</sup> Ein Großteil der neueren Literatur diskutiert die von Baldwin et al. (1997) geschätzten Werte und die der Untersuchung zugrunde liegenden Annahmen. Dies ist zwar legitim, aber die Trends und die Größenordnung der geschätzten Werte – auf die es letztlich ankommt – hängen nicht von den genauen Zahlen ab. Im vorliegenden Zusammenhang kommt es auf die kaum umstrittene Wirkungsweise der Integration an und nicht auf immer umstrittene genaue Zahlen.

Beiträge zutreffend vorausgesagt sind, werden diese Länder mehr als zwölf Jahre und damit genauso lange wie die Briten gewartet haben, das heißt so lange, wie der langwierigste Beitrittsprozeß dauerte. Eatwell et al. (1997: 29) stellen daher zurecht die ostdeutschen Erfahrungen, die sie als eine extreme Version einer Schocktherapie und damit verbunden einer extremen Beanspruchung externer Finanzquellen ansehen, dem ausgeprägten Gradualismus bei der Integration anderer Transformationsländer gegenüber: Nach dem Zusammenbruch der alten Ordnung vergingen noch einmal 12 bis 20 Jahre. Das »Schnecken tempo« bei der Integration der Transformationsländer ergibt sich aber weniger aus deren ökonomischer Größe oder deren »phänomenaler« Wettbewerbsfähigkeit (mit der Folge einer Ostverlagerung von Arbeitsplätzen), als vielmehr aus spezifischen politischen Vorstellungen innerhalb der Union.

Die erste Osterweiterung fand tatsächlich bereits 1990 statt, als mit dem Beitritt Ostdeutschlands eine Ex-Planwirtschaft mittlerer Größe aufgenommen wurde. Die außergewöhnlichen Kosten der Wiedervereinigung und Integration hingen dabei sicherlich mit der besonderen Ausgestaltung des Prozesses zusammen. Jedoch wirkten die Höhe dieser Kosten (5% des westdeutschen BSP) und insbesondere der Umstand, daß diese Kosten fortgesetzt anfallen, abschreckend auf die Finanzpolitiker anderer Unionsmitglieder. Nicht weniger bedeutsam ist die Auffassung, daß die Osterweiterung keinesfalls höchste Priorität genießt: In Wirklichkeit folgt die Osterweiterung nach der erfolgreichen Vollendung der Währungsunion, der Erzielung neuer institutioneller Kompromisse, der Ausarbeitung neuer finanzieller Richtlinien, dem Ausgleich für existierende arme Mitglieder und der Entwicklung einer Strategie für die Mittelmeerländer an sechster Stelle auf der politischen Tagesordnung (Wallace, 1997).

Aus diesem Stand der Dinge ergeben sich mindestens zwei Implikationen. Zunächst sind die Mitteleuropäer eindeutig an einer starken und gut funktionierenden Union interessiert, da für sie aufgrund Ihrer Europa-Abkommen auf jeden Fall bis

zum Jahr 2001 eine Freihandelszone Realität sein wird. Daher beziehen sich alle durch einen EU-Beitritt anzustrebenden Vorteile auf Gebiete, die mit Handel nichts zu tun haben. Zum zweiten lassen die Verzögerungen beispielsweise bei der Reform der Agrarpolitik und der Regionalpolitik oder die Unfähigkeit, in Amsterdam die Entscheidungsstrukturen zu reformieren, nichts Gutes für die neuen Mitglieder erwarten. Aus politischer Sicht werden die Kosten von Nicht-Reformen zu Erweiterungskosten. Und als solche erscheinen sie in der Tat prohibitiv, das heißt, sie sprechen scheinbar gegen eine Erweiterung. Aber möchte nicht eine Mehrheit zwischen 90 und 98% der Steuerzahler in den entsprechenden EU-Ländern, daß die gegenwärtige Ausgabenpraxis der EU reformiert wird? Ist es nicht die WTO-Konferenz 1999 in Singapur, von der Druck im Hinblick auf eine Reform der Agrarpolitik ausgeht – so sehr, daß EU-Kommissar Fischler richtigerweise von einer *no choice situation* (Financial Times, 8. September 1997) sprach? Sind es nicht der Flughafen von Bari und andere fragwürdige Projekte der Regionalförderung – einschließlich der gegenwärtigen Richtlinien –, die mehr Disziplin bei der Ausgabe von Strukturfondsmitteln erfordern? Ist es die Erweiterung um Estland und Zypern, die Einschränkungen bei der Verwendung offizieller Sprachen und eine Aufwertung der schriftlichen Kommunikation erfordert? Immerhin legitimieren die letztgenannten Reformen in gewisser Weise die gegenwärtige Praxis, lediglich Französisch und Englisch zu verwenden, oder sie versehen die Bürokratie mit elementarer operationaler Rationalität.

Schwierigkeiten ergeben sich aus den unvermeidbaren Verteilungswirkungen jeder Erweiterung. Dies wird durch die mitunter großzügige Interpretation der Anspruchsvoraussetzungen von Strukturförderprogrammen verstärkt. Sollten diese verschärft werden, würde dies bereits für eine Reihe von Regionen – insbesondere in Italien, Spanien, Irland und Deutschland – problematisch sein. Erfolgte jedoch eine derartige Verschärfung erst nach einem Beitritt, wäre sie weniger umstritten. Dennoch bedeutete der Beitritt der Mitteleuropäer, daß nicht

weniger als 56% der Regionalförderung auf sie entfielen, davon allein auf Polen 38,9%, während der förderungsrelevante Bevölkerungszuwachs lediglich 2,6% betrug (Illés, 1997: 25-27). Hauptverlierer wären nicht nur Portugal und Irland, deren Einbeziehung in die Förderung von Anfang an Ausdruck von politischem Opportunismus war; auch Spanien und Griechenland hätten massive Einbußen hinzunehmen. Interessanterweise nennt die Untersuchung von Illés (1997) disziplinierende und zivilisierende Effekte<sup>10</sup> sowie eine stärkere Betonung des Gleichheitsgedankens als Hauptvorteile eines EU-Beitritts für die ungarische Regionalpolitik. Da die genannten Interessenkonflikte kaum verschwinden werden, ganz gleich, was man im einzelnen annimmt, zeigt sich auch hier die hochpolitische Natur der EU-Erweiterung. Man konnte bereits im Zuge der Aushandlung der Europa-Abkommen feststellen, daß diejenigen, die allgemein den Osten lautstark unterstützen, oft die gleichen sind, die bereits kleinste Veränderungen der gegenwärtigen Praxis verhindern, sobald es sie auch nur einen Pfennig kosten soll. Ohne eine Lösung anbieten zu können, muß die politisch-ökonomische Analyse an dieser Stelle mit einer Warnung vor den üblichen Gefahren schließen, die sich aus der Vermischung der Makro- und Mikrodimensionen ergeben. Diese Vermischung ist zwar nicht statthaft, verwirrt aber dennoch häufig öffentliche Debatten.

### Anstelle einer Bilanz

Da der Beitrittsprozeß bei weitem nicht abgeschlossen ist, kann ein aktueller Bericht nicht darüber hinwegsehen, daß noch alles im Flusse ist. Dennoch erscheint es nützlich, das bereits Er-

<sup>10</sup> Hierzu zählen die Einführung öffentlicher Ausschreibungen, die Verwendung von Fremdleistungen anstelle von Eigenproduktion, mehr Transparenz sowie Kostenbewußtsein und Zweckmäßigkeit bei öffentlichen Ausgaben.

reichte und die noch zu lösenden Probleme schematisch aufzulisten.

### *Die Habenseite*

Sehen wir uns zuerst die Habenseite an.

- Der Systemwechsel vom Sozialismus zum Kapitalismus ist bei allen drei Spitzenkandidaten für den Beitritt erfolgreich und unumkehrbar abgeschlossen worden. Während Bulgarien und Rumänien ihre Volkswirtschaften noch stabilisieren und privatisieren, ein Insolvenzrecht einführen und das Bankwesen reformieren müssen, sind diese Probleme in Mitteleuropa gelöst. Zypern ist geteilt, und Gespräche mit dem Ziel, dieses Hindernis zu überwinden, scheitern regelmäßig (beim letzten Mal aufgrund des Kaufs russischer Flugabwehrwaffen durch die griechischen Zyprioten). Währenddessen hat Ungarn mit allen seinen Nachbarn (mit Ausnahme des bis 1996 unter UN-Embargo stehenden Serbien) durch Grundlagenverträge seit langem bestehende Streitpunkte beigelegt. Und während der Status der russischen Minderheit in Lettland und Estland ein ernstes Problem darstellt, respektieren die drei mitteleuropäischen Staaten Minderheiten- und Menschenrechte.
- Die Fähigkeit und Bereitschaft zur Zusammenarbeit hat sich sowohl in der Mitteleuropäischen Freihandelszone (CEFTA) als auch im Rahmen der Europa-Abkommen erwiesen. Der »Strukturierte Dialog«, der Assoziationsrat und nicht zuletzt die Vereinbarungen zur Handelsliberalisierung haben sichergestellt, daß auf Dauer gute Politik betrieben wird. Ungarns Beteiligung an der UN-Mission in Bosnien und die Zustimmung zur Präsenz der NATO war der Lakmestest für die Ernsthaftigkeit des Bekenntnisses zur NATO durch unterschiedliche Regierungen zwischen 1993 und 1997.
- Wie dargelegt nähern sich die fiskalischen Daten den Maastricht-Kriterien beständig und bemerkenswert schnell

an. Die Bedingungen für Wechselkursstabilität können glaubhaft in den drei Ländern geschaffen werden (viel weniger in der Slowakei, in Bulgarien und Rumänien). Hierbei mag der Beitrittsprozeß selbst eine größere Rolle spielen als zwischenstaatliche Transfers. Es scheint eine vernünftige Idee zu sein, ein mehrjähriges fiskalisches Konvergenzprogramm aufzulegen, das durch ein Wechselkursregime unterstützt wird, welches eine reale Abwertung (mitunter als soziales Dumping bezeichnet) ausschließt (Branson/Braga de Macedo, 1995).

Je mehr dieses Programm von Altmitgliedern und Beitrittskandidaten gemeinsam verwaltet wird, desto größer ist die Glaubwürdigkeit, mit der es einen – ansonsten selbsttragenden – Prozeß ausstattet.

- Ein später aber dauerhafter Ertrag des Europa-Abkommens ist die weitgehende Harmonisierung gesetzlicher Vorschriften sowie die dauerhafte Liberalisierung des Außenhandels und des Finanzsektors vor dem Beitritt. Dies ist ein bemerkenswertes Plus im Vergleich zur Süderweiterung und vereinfacht letztlich den erfolgreichen Abschluß der Beitrittsverhandlungen. Politischen Willen vorausgesetzt, mag eine Frist von 18 Monaten für Ungarn und Tschechien realistisch erscheinen, während es im finanziell wesentlich komplizierteren und anspruchsvolleren Fall Polen 30 Monate sein dürften. Andererseits werden die Erweiterungsverhandlungen um so eher von Interessengruppen auf beiden Seiten für ihre Ziele instrumentalisiert werden, je mehr die Verhandlungen rein praktische Dinge betreffen. Dies könnte den Beitritt bis in alle Ewigkeit verzögern, das heißt solange, bis die politische Unterstützung für den Beitritt auf beiden Seiten verlorengeht. Norwegen ist hierfür ein gutes Beispiel: Seit 1973 die Gelegenheit für den Beitritt verpaßt wurde, gilt der eben geschilderte Zusammenhang.
- Die Integration Mitteleuropas in die EU ist nicht allein eine Sache visionärer Politik. Es ist auch ein fortdauernder Prozeß, seitdem die Reorientierung des Handels und die Libe-

ralisierung der Märkte es ermöglicht haben, intensive Beziehungen zwischen Unternehmen aufzubauen und die Geschäftstätigkeit in großem Umfang geographisch neu auszurichten. Die Mikrogrundlagen der Integration sind daher spontan von Investoren geschaffen worden, sei es durch Beteiligung an der Privatisierung, sei es, daß sie Dienstleistungen dieser Länder in Anspruch nehmen. Wir haben es insofern mit einem Lehrbuchbeispiel für die Integration von Märkten von Ländern mit unterschiedlichen Entwicklungsniveaus zu tun.

- Der Vorteil der geringen Größe: Aufgrund ihrer geringen makroökonomischen Größe und ihres unter 5% liegenden Marktanteils können die Mitteleuropäer auch ohne größere makroökonomische Reformen in die EU-Länder integriert werden, bleibt doch ihr gesamtwirtschaftlicher Einfluß marginal. Sofern nicht fachspezifische/bürokratische Überlegungen oder regionale/mikroökonomische Interessen mit makroökonomischen Aspekten vermengt werden (ein typischer Fall von Politikversagen), kann der Marktprozeß die Integration von Neuankömmlingen selbst dann sicherstellen, wenn ihnen keine offiziellen Mittel zukommen. Wie Ostdeutschland, Süditalien und Griechenland vermuten lassen, mögen Transfers die wirtschaftliche Eigendynamik zwar unterstützen, aber sie ersetzen sie nicht. Transfers sind nicht der Königsweg zu Wohlstand. Die Debatte über Sinn und Zweck von Transfers ist daher zu sehr von politischen Erwägungen bestimmt, unangemessen und irreführend. Die Integration der Märkte sowie glaubwürdige Regulierung und private Finanzmittel haben bereits einen Aufschwung in Mitteleuropa bewirkt; nun kommt es darauf an, diesen selbstlaufenden Prozeß durch seine Verankerung in der EU abzusichern.

Wahrscheinlich ist diese Auflistung der Habenseite nicht vollständig, dennoch sollten wir uns nun der Sollseite zuwenden.

### Die Sollseite

- In der Agenda 2000 wird zurecht betont, daß formalrechtliche Verbesserungen häufig nicht durch ähnliche Fortschritte bei deren Implementation ergänzt werden. Daran wird sich kaum von heute auf morgen etwas ändern. In der Tat würden abrupte Änderungen Kooperation und die Durchsetzung von Rechtsansprüchen komplizierter machen, was wiederum die Risikoprämien für Investoren erhöht.
- Die Reform des Wohlfahrtsstaats befindet sich noch in einer frühen Phase. Obwohl dieses Problem auch die meisten bisherigen EU-Mitglieder betrifft, hat es in den Ländern Mittel- und Osteuropas bei einem deutlich niedrigeren Produktivitätsniveau und geringerer internationaler Wettbewerbsfähigkeit größeres Gewicht. Trotz naiver technischer Lösungsvorschläge kann aus Gründen, die denen in Deutschland, Frankreich, Belgien oder Italien ähneln, ein schneller Durchbruch nicht erwartet werden. Leider ist auch dies ein Zeichen für kulturelle Gemeinsamkeiten.
- Die Struktur, Arbeitsweise und Effizienz der öffentlichen Verwaltung spiegelt das Erbe der Vergangenheit ebenso wider wie politische Kompromisse und Zufallseinflüsse. Die Wirtschaftlichkeit und Funktionalität der öffentlichen Verwaltung ist weiterhin suboptimal. Technische Hilfe seitens der am weitesten fortgeschrittenen EU-Mitglieder kann hier weiterhelfen. Überbeschäftigung<sup>11</sup> und niedrige Bezahlung sind zwei Seiten derselben Medaille und machen bestimmte Bereiche anfällig für Korruption. Die Beseitigung dieser Phänomene erwies sich in Italien, Frankreich, Belgien, Korea oder auch Japan als schwierig. Daher erscheinen schrittweise

<sup>11</sup> Die öffentliche Verwaltung in Ungarn beschäftigt weiterhin eine Million Menschen, ebenso viele wie vor zehn Jahren, wohingegen in wettbewerbslich ausgerichteten Sektoren 1,5 Millionen Arbeitsplätze verloren gingen. Es ist nicht ungewöhnlich, daß Ministerien zwei- bis dreimal mehr Beschäftigte haben als ihr britisches, holländisches oder dänisches Gegenstück.



Verbesserungen eher erreichbar als radikale, sollten zielgerichtete und resolute Maßnahmen ergriffen werden.

- Umweltschutz: Das Generaldirektorat XI der Kommission hat eine Direktive für Beitrittskandidaten ausgearbeitet, die mehr als 200 gesetzliche Regelungen beinhaltet. Dieses Dokument ist ein angsteinflößendes Beispiel dafür, wie ökologischer Idealismus verbunden mit bürokratischer Engstirnigkeit kontraproduktiv werden kann. Das Dokument macht aus seinem protektionistischen Ansinnen keinen Hehl und steht damit eindeutig in Widerspruch sowohl zu Entscheidungen der WTO als auch dem Wortlaut der Europäischen Vereinbarung. Es verlangt von den Beitrittskandidaten, daß sie ihr Haus vor dem Beitritt vollständig in Ordnung bringen, während nicht einmal die Bereitstellung ausreichender technischer und finanzieller Hilfe beabsichtigt oder versprochen wird. Beide Ziele des Dokuments erscheinen somit verfehlt und reflektieren auch ein unzureichendes Verständnis für die Probleme der Bewerber. Während eine Verbesserung der Umweltsituation fraglos erfolgen und mehr Geld dafür ausgegeben werden muß, ist der entscheidende Punkt der Zeitplan. Vor diesem Hintergrund ist eine beträchtliche Einschränkung der zu erreichenden Ziele eine *conditio sine qua non* für den Erfolg jeglicher Beitrittsverhandlungen. Indes kann die Vorstellung eines ökologisch motivierten Protektionismus sicherlich nicht Teil der international bindenden Elemente des *acquis* werden, da globale multilaterale Verträge dies ausschließen.<sup>12</sup>
- Nicht zuletzt sollte die Umsetzung des Schengener Abkommens erwähnt werden, da es zu einem Bestandteil des Amsterdamer Vertrages gemacht wurde. Einerseits hat Ungarn ein starkes Interesse an einer Zusammenarbeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit und der Justiz ebenso wie bei der Bekämpfung der internationalen Kriminalität. Als Teil des

<sup>12</sup> Die Untersagung der EU-Bananen-Regelung ebenso wie des Importverbots für genetisch verändertes Fleisch durch die WTO belegen dies.

Strukturierten Dialogs gibt es bereits Arbeitskontakte und -verfahren, und es existiert ein Zeitplan für deren Intensivierung. Andererseits ist fraglich, ob das bei der Norderweiterung angewendete Verfahren auf die Grenzen zur Ukraine, zu Rumänien und zu Serbien-Montenegro übertragen werden kann. Darüber hinaus gibt es 3,5 Millionen Bürger ungarischer Nationalität in Nachbarstaaten, die zunächst nicht der EU beitreten werden (zumindest während der ersten Beitrittsrunde). Es ist kaum vorstellbar, daß für diese Menschen beispielsweise britische oder französische Einwanderungsbestimmungen in gleicher Weise gelten. Unter einer längerfristigen Perspektive sollten zudem auch Slowaken und Rumänen weiterhin das Recht haben, nach Ungarn einzureisen. Die grüne Grenze darf nicht durch eine neue Berliner Mauer ersetzt werden, jedoch macht das Schengener Abkommen nur dann Sinn, wenn verlässliche Grenzkontrollen existieren. Deren Einrichtung erfordert Geld und entsprechende physische Infrastruktur, wobei technische und finanzielle Hilfe hier beiden Seiten dient. Ähnliche Probleme können an der polnisch-litauischen und der tschechisch-slowakischen Grenze entstehen.

Der Aufholprozeß in Mitteleuropa ist im Gange und scheint dauerhaft zu sein. Da er nicht durch offizielle Transfers geschaffen worden ist, hängt seine Fortdauer – im Gegensatz zu Ostdeutschland – nicht von weiteren externen Finanzmitteln ab. Er trägt sich selbst. Der Beitritt zur Union könnte dann das billigste Verfahren zur Absicherung der Erfolge und zur dauerhaften Festigung von Demokratie und Stabilität sein. Die tatsächlichen Kosten müssen realistisch eingeschätzt und ins Verhältnis zu den Kosten einer Nichteinmischung gesetzt werden. Letztere erwiesen sich in den beiden Weltkriegen ebenso wie in Bosnien als unerträglich hoch. Die österreichische Idee einer Partnerschaft für Europa, die die gegenwärtigen Nichtmitglieder Schweiz, Norwegen und Türkei ebenso wie die zur zweiten und dritten Beitrittsrunde gehörenden Länder abdeckt, könnte ein nützliches Hilfsmittel bei dem



Bestreben sein, der Agenda 2000 einen erweiterten Kontext zu geben. Nicht zuletzt werden die Probleme, denen sich eine immer umfassendere, zentralisiertere und in ihrer traditionellen Vereinheitlichungsmanie gefangene Bürokratie gegenüber sieht, in dem Maße abnehmen, wie das Subsidiaritätsprinzip beispielsweise in Schottland, Flandern, Südtirol und Katalonien verwirklicht wird. Die Union besteht immerhin aus mehr als den zehntausend Seiten Vorschriften für den gemeinsamen Markt. Dies ist eine gute Nachricht für die Neuankömmlinge. Auch sind die Neuankömmlinge alles andere als ein neues Bosnien oder Somalia – sie sind eine neue Wachstumsregion auf dem Boden tief verwurzelter europäischer Gesellschaften. Und dies ist eine gute Nachricht für die Altmitglieder.

### Literatur

- Baldwin, R. E./J. Francois/R. Portes, 1997: The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe, in: *Economic Policy*, S. 24: 1-50.
- Bebler, A., 1998: Die Erwartungen der ostmittel- und südosteuropäischen Länder an die Mitgliedschaft in der NATO, in: H. Brey (Hrsg.): *Die Staaten Südosteuropas und die europäisch-atlantischen Strukturen*. München: Südost-Gesellschaft (im Druck).
- Branson, W./J. Braga de Macedo, 1995: *Macroeconomic Policy in Central Europe*. London: CEPR Discussion Papers, 1195.
- Carrère d'Encausse, H., 1997: Institutional Reforms and Eastward Extension of the European Union. Paper presented to the conference of the Central European University entitled »NATO Enlargement, Reforms of the EU and the Central European Region«, Budapest, 12.-13. September 1997.
- Csaba, L., 1995: *The Capitalist Revolution in Eastern Europe*. Cheltenham/Brookfield: E. Elgar Publishing.
- Eatwell, J. et al., 1997: Not »Just Another Accession«. London: Institute for Public Policy Research.
- Finnish Ministry of Foreign Affairs, 1996: *Security and Cooperation in the Nordic Area*. Paper adopted by the Finnish parliament. Helsinki (mimeo).

- Hagen, J. von/A. Kumar, 1996: *Coming to Terms with Accession*. 2nd Forum Report of the EPI. London/Warschau/New York: CEPR und IEWS.
- Hoós, J., 1997: *Az állam szerepe az EU-ban. (Die Rolle des Staates in der EU)*, in: *Európai Tükör*, 2 (4), S. 6-20.
- Illés, I., 1997: *Előnyök és hátrányok a regionális politikában. (Vorteile und Nachteile für die Regionalpolitik)*, in: *Európai Tükör*, 2 (4), S. 21-40.
- Inotai, A., 1997: *A közép-kelet-európai országok külkereskedelmi deficitje. (Über das Handelsbilanzdefizit der mittelosteuropäischen Länder)*, in: *Társadalmi Szemle*, 52 (7), S. 11-24.
- Kolodko, G.W., 1997: *Euro-2006. Poland on the Path to Emu*. Warsaw, Institute of Finance, Working Papers 53.
- Kornai, J., 1994: *Transformational Recession: The Main Causes*, in: *The Journal of Comparative Economics*, 19 (1), S. 39-63.
- Lösch, D., 1997: *Institutionelle Voraussetzungen in den MOEL nach mehr als fünf Jahren*, in: O. G. Mayer/H.-E. Scharrer (Hrsg.), *Osterweiterung der Europäischen Union*. Baden-Baden, S. 97-130.
- Somogyi, F., 1997: *Euro-atlantic Integration. Continuity and Consensus in Hungarian Foreign Policy*, in: *Foreign Policy, special issue*, Budapest: Hungarian Institute of International Affairs, S. 3-17.
- Torstila, P., 1997: *Finland and European Integration. The EU and NATO*. Public lecture delivered at the Embassy of Finland, Budapest.
- UN ECE, 1997: *Economic Survey of Europe in 1996/97*. Genf/New York.
- Wallace, W., 1997: *NATO and EU Enlargement. Complementary or Contradictory?* Paper presented to the international conference of CEU entitled »NATO Enlargement, Reforms of the EU and the Central European region«, Budapest, 12.-13. September 1997.
- Worldbank, 1997: *Transition*, 8 (4).