

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 255

Perspektiven der Osterweiterung und Reformbedarf der Europäischen Union

Von

Norbert Eickhof, Siegfried F. Franke, Heinz Hauser,
Marcel Kamm, Ulrich Koester, Jörn Kruse, Hermann Ribbegge,
Wolf Schäfer, Thomas Straubhaar

Herausgegeben von Werner Zohlnhöfer



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 255

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 255

**Perspektiven der Osterweiterung
und Reformbedarf der Europäischen Union**



Duncker & Humblot · Berlin

Perspektiven der Osterweiterung und Reformbedarf der Europäischen Union

Von

**Norbert Eickhof, Siegfried F. Franke, Heinz Hauser,
Marcel Kamm, Ulrich Koester, Jörn Kruse, Hermann Ribhegge,
Wolf Schäfer, Thomas Straubhaar**

Herausgegeben von Werner Zohlnhöfer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Perspektiven der Osterweiterung und Reformbedarf der
Europäischen Union** / von Norbert Eickhof . . . Hrsg. von
Werner Zohlnhöfer. – Berlin : Duncker und Humblot, 1998
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 255)
ISBN 3-428-09283-X

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-09283-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ⊗

Vorwort

Der mit dem sog. Vertrag von Rom vor 40 Jahren initiierte Prozeß der wirtschaftlichen und politischen Integration Europas zeichnet sich durch eine Tendenz zur Selbstverstärkung aus. Dies gilt sowohl für den Grad der Intensität des Integrationsprozesses als auch für die geographische Ausdehnung des Integrationsraums. Inzwischen wird freilich zunehmend manifest, daß dieses zweidimensionale Wachstum zu einem integrationspolitischen Spannungsverhältnis, ja zu einem Dilemma führt: Je weiter die wirtschaftlich-politische Integration fortschreitet, desto mächtiger werden die Hürden, die beitrittswillige Staaten überwinden müssen, bevor sie Mitglieder der Gemeinschaft werden können. Es gilt aber vor allem auch der umgekehrte Zusammenhang: Je größer die Zahl der beteiligten Staaten wird, desto dringender, aber auch schwieriger wird eine Reform der institutionellen Strukturen (wirtschafts-)politischer Willens- und Entscheidungsbildung auf Gemeinschaftsebene.

Dieses Dilemma erscheint in der aktuellen Entwicklung der Integration Europas ausgeprägter als jemals zuvor. So setzt die Teilnahme an der geplanten Europäischen Währungsunion nicht nur für Mitgliedstaaten die Erfüllung bestimmter Kriterien voraus, es werden damit gleichzeitig auch die Zugangsbarrieren künftiger Aspiranten einer Vollmitgliedschaft weiter erhöht. Umgekehrt führt die Osterweiterung dazu, daß die Europäische Union in hohem Maße entscheidungsunfähig wird und sich kaum finanzierbaren Beihilfeansprüchen gegenüber sieht, wenn nicht vor Vollzug dieser Erweiterung die internen Entscheidungsstrukturen und die Beihilfepolitik den Bedingungen der größeren und heterogeneren Gemeinschaft angepaßt werden.

Angesichts der Aktualität dieser Thematik hat sich der Wirtschaftspolitische Ausschuß im Verein für Socialpolitik im letzten Jahr (in Fribourg/Schweiz) mit den Erfolgsschancen der Europäischen Währungsunion und dem durch diese monetäre Integration bedingten (wirtschafts-)politischen Handlungsbedarf beschäftigt. Entsprechend war die diesjährige Tagung in Freiburg/Br. dem Thema der Osterweiterung gewidmet. Die dabei vorgetragenen und diskutierten Beiträge werden hiermit der Öffentlichkeit vorgelegt.

Die acht Autoren beschäftigen sich mit einem breiten Spektrum wirtschaftspolitischer Probleme, die die geplante Osterweiterung der Europäischen Union aufwirft.

Die ersten drei Referate sind umgreifenden Themen gewidmet. So gibt N. Eickhof einleitend einen allgemeinen Überblick über die mit der Osterweiterung ver-

bundenen „Auswirkungen und Anpassungserfordernisse“ aus der Sicht der Europäischen Union. S. F. Franke geht der Frage nach, ob insbesondere die Visegrad-Staaten nicht gut beraten wären, wenn sie die angestrebte EU-Vollmitgliedschaft nicht möglichst schnell auf direktem Wege zu realisieren suchten, sondern als Ziel einer längerfristigen Strategie – über eine Intensivierung der regionalen Integration innerhalb der CEFTA und die Schaffung eines gesamteuropäischen Freihandelsraums. Die Vorstellung eines „gesamteuropäischen Freihandelsraums“ ist ihrerseits Gegenstand des dritten Beitrags: Hier prüfen H. Hauser und M. Kamm die Frage, inwieweit die bestehenden Abkommen zwischen den europäischen Integrationsräumen miteinander kompatibel sind und welche Korrekturen im Sinne einer möglichst weitgehenden und konsequenten gesamteuropäischen Handelsliberalisierung geboten erscheinen.

Eine zweite Gruppe bilden Beiträge, die den Anpassungsbedarf thematisieren, den die beabsichtigte Osterweiterung für die Europäische Union mit sich bringt. Für die erforderliche Reform der Entscheidungsstrukturen innerhalb der Gemeinschaft formuliert J. Kruse (sehr weitgehende) „Verfassungspolitische Postulate“, während U. Koester den unabdingbaren „Anpassungsbedarf in der EU-Agrarpolitik als Folge der Osterweiterung“ verdeutlicht. Die im Zuge der Osterweiterung zu erwartende „Migration aus Ost- nach Westeuropa“ unterzieht Th. Straubhaar – nicht zuletzt im Lichte der Erfahrungen der Süderweiterung – einer eingehenden Analyse.

Die beiden letzten Aufsätze illustrieren gleichsam die Vielfalt der Themen, die durch die Öffnung der Europäischen Union nach Osten unmittelbare praktische Bedeutung erlangen. So erörtert W. Schäfer, welches Wechselkursregime „Zur monetären Integration mittel- und osteuropäischer Länder in die EU“ als adäquat zu betrachten ist, während H. Ribhegge die Osterweiterung als „Herausforderung für die neuen Bundesländer im Transformationsprozeß“ betrachtet.

Für die redaktionelle Vorbereitung dieser Publikation bin ich einmal mehr meiner Mitarbeiterin, Frau Diplom-Volkswirtin Martina Bätzel, verpflichtet. Es ist nicht zuletzt ihrem Einsatz zu verdanken, wenn auch dieser Band relativ kurz nach der Tagung im Druck erscheint.

Mainz, im Oktober 1997

Werner Zohlnhöfer

Inhaltsverzeichnis

Osterweiterung der Europäischen Union: Ausgangslage, Auswirkungen und Anpassungserfordernisse Von <i>Norbert Eickhof</i> , Potsdam	9
CEFTA und Europäische Union. Beitritt oder Erweiterung des Europäischen Wirtschaftsraumes? Von <i>Siegfried F. Franke</i> , Stuttgart	
Wie homogen ist der zukünftige gesamteuropäische Freihandelsraum EU-EFTA-Ost-europa? Von <i>Heinz Hauser</i> und <i>Marcel Kamm</i> , St. Gallen	33
Verfassungspolitische Postulate für die Europäische Union Von <i>Jörn Kruse</i> , Hohenheim	93
Anpassungsbedarf in der EU-Agrarpolitik als Folge der Osterweiterung Von <i>Ulrich Koester</i> , Kiel	
Osterweiterung der Europäischen Union und Migration aus Ost- nach Westeuropa Von <i>Thomas Straubhaar</i> , Hamburg	121
Zur monetären Integration mittel- und osteuropäischer Länder in die Europäische Union Von <i>Wolf Schäfer</i> , Hamburg	145
Die Osterweiterung der Europäischen Union als Herausforderung für die neuen Bundesländer im Transformationsprozeß Von <i>Hermann Ribhegge</i> , Frankfurt (Oder)	163
	177

Osterweiterung der Europäischen Union: Ausgangslage, Auswirkungen und Anpassungserfordernisse

Von *Norbert Eickhof*, Potsdam

A. Problemstellung

Bundeskanzler Kohl und Staatspräsident Chirac überraschten nicht nur ihre Gastgeber, als sie 1995 bzw. ein Jahr später in Warschau ankündigten, Polen werde bis zum Jahr 2000 Mitglied der Europäischen Union sein. Derartige Äußerungen aus Politikermund sollten zwar nicht auf die Goldwaage gelegt werden, wird doch auch das Jahr 2005 oder gar 2010 als frühestmöglicher Zeitpunkt für eine EU-Vergrößerung genannt. Sie machen aber deutlich, daß die Frage der Osterweiterung der EU – ähnlich wie die der deutsch-deutschen oder die der Europäischen Währungsunion – nach *politischen* Kriterien entschieden wird, während *ökonomischen* Aspekten allenfalls eine untergeordnete Bedeutung zukommt. Die Wirtschaftswissenschaften sind daher aufgerufen, den Prozeß der Osterweiterung der EU gründlich und kritisch zu begleiten.

Im folgenden wird davon ausgegangen, daß zehn mittel- und osteuropäische Länder auch weiterhin den vollen EU-Beitritt anstreben und zwischenzeitlich die im EG-Weißbuch von 1995 zusammengefaßten Anpassungsmaßnahmen¹ mehr oder weniger konsequent durchführen. Im einzelnen möchte ich zunächst die Ausgangslage vor Beginn der Beitrittsverhandlungen skizzieren (B.), danach die Auswirkungen einer Osterweiterung auf die Gemeinschaft untersuchen (C.) und sodann nach den Anpassungserfordernissen der EU im Hinblick auf die geplante Osterweiterung fragen (D.).

B. Die Ausgangslage

I. Assozierung und Beitrittsfahrplan

Seit 1991 hat die EU mit zehn mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) sog. *Assoziierungsabkommen* (Europaabkommen) geschlossen. Im einzelnen handelt es sich dabei um die Visegradstaaten Polen, Tschechien, Slowakei und Un-

¹ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* 1995.

garn, um die Balkanstaaten Rumänien und Bulgarien, um die baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen sowie um Slowenien.

Ziel der Abkommen ist die Verwirklichung des Freihandels zwischen der EU und den einzelnen MOEL innerhalb von zehn Jahren. Darüber hinaus hat sich die EU einseitig verpflichtet, Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse schneller abzubauen. Andererseits sind spezielle Schutzmaßnahmen zugunsten bestimmter EU-Wirtschaftsbereiche vereinbart worden. Hierzu zählen die Landwirtschaft, die Stahlindustrie sowie die Textil- und Bekleidungsindustrie. Ferner enthalten die Abkommen sogenannte Safeguard-clauses (*Stehn* 1996, S. 73 f.). Diese ermöglichen einen besonderen Schutz im Falle struktureller Krisen. In den Präambeln der Europaabkommen wird ausdrücklich auf die Möglichkeit eines späteren EU-Beitritts der assoziierten Staaten hingewiesen. Inzwischen haben alle zehn MOEL einen entsprechenden Beitrittsantrag gestellt.

Parallel zum Abschluß der Assoziierungsabkommen hat insbesondere der *Europäische Rat* den Prozeß der Osterweiterung nach und nach präzisiert. Auf den Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs wurde 1993 in Kopenhagen eine Liste von Beitrittsbedingungen vorgestellt und 1994 in Essen der „strukturierte Dialog“ mit den MOEL eröffnet. 1995 wurde in Madrid vereinbart, die Beitrittsverhandlungen mit Malta² und Zypern sowie die mit den MOEL gleichzeitig zu beginnen, und 1996 wurde in Florenz beschlossen, diese Verhandlungen ein halbes Jahr nach Abschluß der Regierungskonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrages (Maastricht II) aufzunehmen. Mitte 1997 hat die EU-Kommission angekündigt, Anfang 1998 mit Estland, Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern in Beitrittsverhandlungen zu treten.

II. Erwartungen und Beitrittshindernisse

Die *Erwartungen* hinsichtlich der geplanten Osterweiterung der EU sind recht heterogen. Vor allem in Deutschland und Österreich wird sicherlich auch an eine Unterstützung des politischen und ökonomischen Transformationsprozesses, insbesondere jedoch an eine Vergrößerung der Absatzmärkte gedacht. In Großbritannien und Dänemark erscheint indessen vielen eine Osterweiterung im Vergleich zu einer Vertiefung der EU als kleineres Übel. Und in Griechenland, Portugal und Spanien werden die MOEL als ernstzunehmende Konkurrenten beim Absatz einfacher Industrieprodukte, als Zielländer von Direktinvestitionen und als Rivalen beim Bezug von EU-Subventionen betrachtet (*Dauderstädt* 1995, S. 533 f.).

Zahlreiche westeuropäische Industrieunternehmen gehen davon aus, daß eine Osterweiterung der EU gleichgerichtete Produktionsverlagerungen erleichtert, mit deren Hilfe die Stellung auf den östlichen Märkten, aber auch die internationale

² Malta ist inzwischen an einem EU-Beitritt nicht mehr interessiert.

Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Unternehmens verbessert werden kann. Landwirte und ihre Verbände befürchten demgegenüber eine Zunahme des Überangebots an Agrarprodukten, Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften eine Verschärfung der „Billig-Konkurrenz“ auf den heimischen Arbeitsmärkten.

In den MOEL herrscht dagegen eine relativ optimistische Sicht vor. Generell erwartet man dort von einem EU-Beitritt eine Beschleunigung und Unumkehrbarkeit des Transformationsprozesses, und zwar in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht. Sowohl der Wohlstand und die Sicherheit als auch die Freiheit sollen auf diese Weise vergrößert bzw. abgesichert werden. Konkret richten sich die Hoffnungen auf eine Zunahme der Direktinvestitionen, der Joint-ventures und der Transfers. Erwartet werden eine beschleunigte Vergrößerung des Kapitalstocks, ein rascherer Ausbau der Infrastruktur, eine schnellere Modernisierung der Volkswirtschaft und ein besserer Zugang zu den westlichen Märkten.

Allerdings stößt der geplante EU-Beitritt der zehn Kandidaten derzeit auf mehr oder weniger große *Hindernisse*. Die MOEL haben zweifellos erhebliche Fortschritte beim Aufbau der demokratischen Institutionen erzielt und eine gewisse Normalität des demokratischen Machtwechsels unter Beweis gestellt. Außerdem hat die Mehrzahl dieser Länder bis vor kurzem auch beachtliche Erfolge unter ökonomischen Aspekten verbuchen können.

Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, daß beispielsweise ein Land wie Bulgarien noch bis 1989 drei Viertel seines Außenhandels innerhalb des RGW durchgeführt hat, wobei es bekanntlich weniger um die Ausschöpfung komparativer Kostenvorteile als vielmehr um die Befolgung der „sozialistischen Arbeitsteilung“ ging (Klodt 1993, S. 425; Welfens 1993, S. 535 ff.; Dauderstädt 1995, S. 534 f.). Mit dem Zusammenbruch dieser Organisation gingen die traditionellen Wirtschaftsbeziehungen weitgehend verloren. Hinzu kam in allen MOEL der ordnungspolitische Neubeginn. Seitdem befinden sich diese Länder in einer mehr oder weniger starken Transformationskrise.

In allen MOEL sind sowohl die Industrie als auch die Landwirtschaft und der Dienstleistungssektor technisch rückständig. Vor allem deshalb ist trotz des weitgehend hohen Bildungsstandes der Bevölkerung die Arbeitsproduktivität relativ gering. Die Privatisierung und Entflechtung der staatlichen Monopol- bzw. Großbetriebe und die Reform des Bankensystems kommen nur langsam voran. Darüber hinaus bremsen Verwaltungsineffizienz und Rechtsunsicherheit den Wachstumsprozeß. Hinzu kommt der stockende Ausbau der technischen, aber auch der sozialen Infrastruktur. Zudem hat sich seit 1996 das Wachstum abgeschwächt. Die Unterschiede von Land zu Land werden derzeit immer größer (vgl. auch Tab. 1).

Im Außenhandel mit den EU-Staaten, der übrigens zu über 50 % mit der Bundesrepublik stattfindet, gibt es erhebliche Probleme. Trotz starker Abwertungen sind die Leistungsbilanzen der MOEL defizitär. Neben den bereits genannten Faktoren behindern immer noch bestehende – und zum Teil wieder errichtete (Dauder-