

Heinz-Dieter Smeets

Osterweiterung der EU

Zeitlicher und politischer Rahmen

Seit dem politischen und ökonomischen Zusammenbruch der RGW-Länder Ende der 80er Jahre des letzten Jahrhunderts gewinnt die Ausweitung der europäischen Integration nach Osten zunehmend an Bedeutung. Aus der Sicht der westeuropäischen Länder waren die im Laufe der 90er Jahre abgeschlossenen Europaabkommen (zunächst) ein Instrument, um die demokratische Entwicklung und den marktwirtschaftlichen Neubeginn in den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) zu unterstützen. Ökonomisch zielten sie in erster Linie darauf ab, eine Freihandelszone zwischen der Europäischen Union (EU) und den ehemaligen Ostblock-Staaten zu errichten. Um den Handel mit dem Westen nicht zulasten der osteuropäischen Partner zu präferieren, schlossen sich die vier sogenannten Visegrád-Länder Polen, Ungarn, die Tschechische und die Slowakische Republik am 1. März 1993 zu einer Zentraleuropäischen Freihandelszone (CEFTA) zusammen, der am 1. Januar 1996 auch Slowenien und am 1. Januar 1999 Bulgarien beitraten. Parallel zu diesen Entwicklungen beantragten jedoch – wie Tabelle 1 verdeutlicht – alle MOEL den Beitritt zur EU. Hierin sehen diese Länder häufig den „Krönungsweg“ einer Rückkehr nach Europa, das sich somit der fünften Erweiterungsrunde seit der Gründung der Gemeinschaft gegenüber sieht.

Land	Europaabkommen (in Kraft getreten)	Beitrittsantrag zur EU
Polen	Februar 1994	April 1994
Ungarn	Februar 1994	März 1994
Bulgarien	Februar 1995	März 1995
Rumänien	Februar 1995	Dezember 1995
Slowakei	Februar 1995	Juni 1995
Tschechien	Februar 1995	Januar 1996
Estland	Februar 1998	November 1995
Lettland	Februar 1998	Oktober 1995
Litauen	Februar 1998	Dezember 1995
Slowenien	Februar 1999	Juni 1996

Tabelle 1: Der Weg der Beitrittsländer nach Europa
Quelle: Wirtschaftskammer Österreich (2002)

Vor diesem Hintergrund stellte der Europäische Rat auf seiner Sitzung im Juni 1993 in Kopenhagen Kriterien für einen Beitritt dieser Ländergruppe zur EU auf. Sie setzen sich aus politischen und ökonomischen Bedingungen zusammen:

- *Institutionelle Stabilität* als Garantie für die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten.
- Vorliegen einer *funktionsfähigen Marktwirtschaft*, die es erlaubt, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Die Bedingungen für eine funktionsfähige Marktwirtschaft hat die Europäische Kommission (1997: 47f.) dabei wie folgt spezifiziert:
 - Ausgleich von Angebot und Nachfrage durch den Markt, Liberalisierung der Preise und des Außenhandels,
 - keine nennenswerten Schranken für den Marktzutritt und -austritt,
 - funktionierendes Rechtssystem einschließlich Regelung der Eigentumsrechte,
 - Durchsetzbarkeit von Gesetzen und Verträgen vor Gericht,
 - makroökonomische Stabilität, angemessene Preisstabilität, tragfähige öffentliche Finanzen und Zahlungsbilanzen,
 - breiter Konsens über die wesentlichen Elemente der Wirtschaftspolitik und ein
 - hinreichend entwickelter Finanzsektor, damit Ersparnisse in produktive Investitionen fließen.

Die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der EU standzuhalten, sieht die Kommission (ebd.) hingegen durch folgende Faktoren bestimmt:

- funktionsfähige Marktwirtschaft und makroökonomische Stabilität, damit ökonomische Entscheidungen in einem stabilen Umfeld getroffen werden können,
 - adäquater Stand von Human- und Sachkapital, Infrastruktur, Forschungs- und Bildungssystemen,
 - staatliche Politik zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit,
 - relativ hohes Ausmaß der Handelsverflechtung mit der EU vor der Erweiterung sowie ein
 - hinreichender Anteil an Kleinunternehmen.
- *Übernahme der* aus einer EU-Mitgliedschaft erwachsenden *Verpflichtungen und Ziele*, wozu insbesondere auch die Wirtschafts- und Währungsunion sowie die politische Union gehören. Die Beitrittskandidaten müssen den gesamten Rechtsbestand der EU, den so genannten ‘*acquis communautaire*’, übernehmen.
 - *Fähigkeit der EU selbst, neue Mitglieder aufnehmen zu können*, ohne dabei „die Stoßkraft der europäischen Integration“ zu gefährden. Beim Europäischen Rat in Nizza im Dezember 2000 wurde nochmals betont, dass die EU ihre eigenen Organe stärken und den EU-Vertrag anpassen müsse, um für die Aufnahme neuer Mitglieder bereit zu sein.

Die Ausarbeitung der Kommission zur 1997 veröffentlichten „Agenda 2000“ enthielt Stellungnahmen zu den Beitrittsanträgen unter Berücksichtigung der bis dahin vorhandenen Informationen über die Situation in den Beitrittsländern. Auf seiner Sitzung in Luxemburg beschloss der Europäische Rat 1997, mit Ungarn, Polen, Estland, der Tschechischen Republik und Slowenien (sowie Zypern) [„Luxemburg-Gruppe“] konkrete Beitrittsverhandlungen zu beginnen. 1999 wurde dieser Kreis vom Europäischen Rat in Helsinki um Rumänien, die Slowakei, Lettland, Litauen und Bulgarien (sowie Malta) [„Helsinki-Gruppe“] erweitert. Die EU verhandelt also mit zwölf vor allem Mittel- und Osteuropäischen Ländern (MOEL) über den Beitritt. Derzeit erfüllen alle Länder, mit denen Beitrittsverhandlungen geführt werden, die politischen Kriterien des Kopenhagener Bedingungs-„Katalogs“. Die wirtschaftlichen Kriterien werden hingegen (noch) von keinem der MOEL erfüllt. Lediglich Malta und Zypern betrachtet die EU in dieser Hinsicht als beitriffähig (FAZ 14.11.2001).

Um die Beitrittsverhandlungen besser strukturieren zu können, hat die Kommission den Rechtsbestand der EU in 31 Sachkapitel eingeteilt. In all diesen Bereichen müssen die Kandidaten theoretisch am Tag des Beitritts den EU-Standard aufweisen. Abbildung 1 veranschaulicht, dass die Verhandlungen mit den am weitesten fortgeschrittenen Ländern schon zu etwa zwei Dritteln abgeschlossen wurden. Man sieht ferner, dass die zweite, die „Helsinki-Gruppe“, weitgehend zur ersten aufgeschlossen hat.

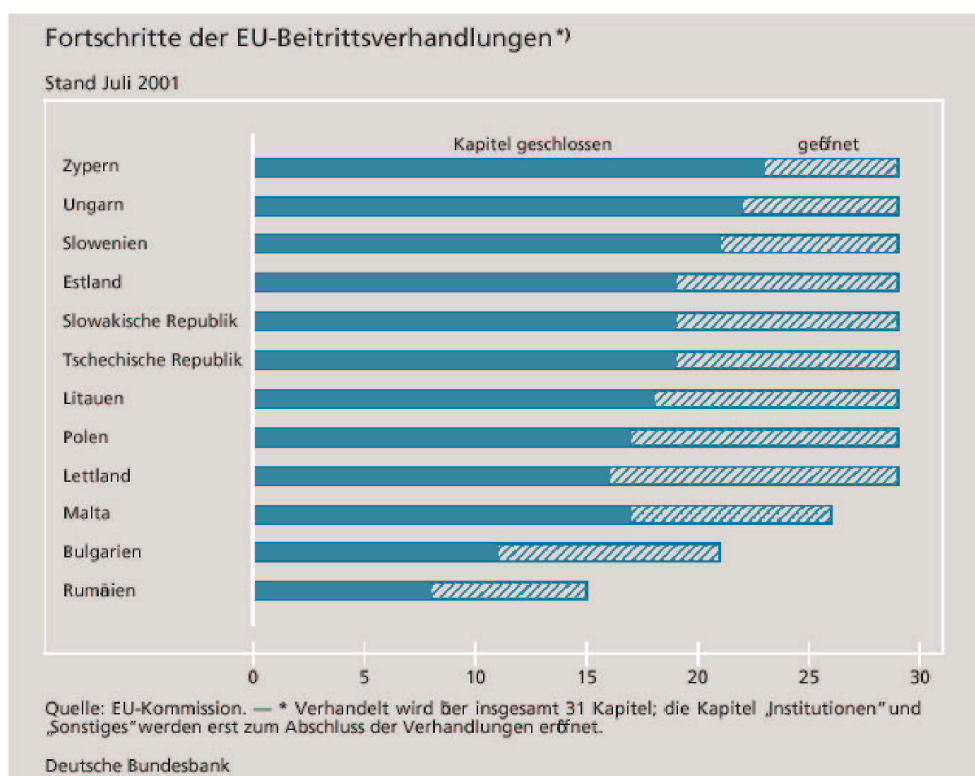


Abb. 1: Quelle: Deutsche Bundesbank (2001b: 18)

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Verhandlungen der schwierigsten Kapitel – wie etwa die EU-Finanzierung sowie die Agrar- und Strukturpolitik – erst im Gange sind oder noch bevorstehen (Deutsche Bundesbank 2001b: 18). Gleichwohl lässt sich hieraus nicht ableiten, welche Länder zur ersten Beitrittsrunde gehören werden, denn sie werden

an ihren individuellen Fortschritten bei der Erfüllung aller Kriterien gemessen. Der Europäische Rat hält es allerdings für möglich, die Verhandlungen mit den am weitesten fortgeschrittenen Beitrittskandidaten bis Ende 2002 abzuschließen. Diese Länder könnten dann als EU-Mitglieder an den Wahlen zum Europäischen Parlament 2004 teilnehmen (Deutsche Bundesbank 2001b: 17). Man sollte jedoch nicht außer Acht lassen, dass sich an den Abschluss der Beitrittsverhandlungen noch ein aufwändiger Ratifizierungsprozess anschließt. Dabei müssen die ausgehandelten Beitrittsverträge vom jeweiligen Beitrittsland, jedem einzelnen Mitgliedsland der EU sowie der EU selbst (Parlament und Rat) verabschiedet werden. Dies geschieht in der Regel durch die (nationalen) Parlamente oder in Form von Referenden. Hieraus können erhebliche Risiken für den zeitlichen Ablauf der Erweiterung erwachsen. Dies wird am Beispiel Norwegens deutlich, dessen Aufnahme in die EU bereits zweimal an einem negativen Votum der Bevölkerung gescheitert ist. Von großer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang insbesondere die ökonomischen Chancen und Risiken für die beteiligten Länder, die nachfolgend erläutert werden sollen.

Eingliederung in den Binnenmarkt

Der zu Beginn des Jahres 1993 realisierte Europäische Binnenmarkt ist durch die folgenden vier Grundfreiheiten gekennzeichnet:

- Freiheit des Waren- und Dienstleistungsverkehrs,
- Niederlassungsfreiheit,
- Freizügigkeit der Arbeitnehmer und
- freier Kapitalverkehr.

Hierdurch wurden alle innereuropäischen Diskriminierungen im Austausch von Waren, Dienstleistungen sowie in der Mobilität von Arbeit und Kapital (weitgehend) unterbunden. Ausnahmen sind nur bei zwingenden Erfordernissen der Gesundheit, der Umwelt und der Sicherheit möglich.

Waren- und Dienstleistungshandel

Grundsätzlich führt die Integration der MOEL in den Binnenmarkt zu Wohlfahrtssteigerungen aller beteiligten Länder. Sie kommen zustande durch die Reallokation von Produktionsfaktoren, durch die Realisierung von Skalenvorteilen und durch die Intensivierung des Wettbewerbs. Hierdurch entstehen Produktions- und Einkommenszuwächse. Darüber hinaus sind es insbesondere die Konsumenten, die durch den integrationsbedingten Abbau von Handelsschranken gewinnen: Für sie erweitert sich das Güterangebot durch neue Importmöglichkeiten, Monopolrenten werden abgebaut und Preissenkungen setzen Kaufkraft frei. All diese Effekte führen wiederum zu einem Nachfrageanstieg und somit zu einer (weiteren) Ausweitung des Handels, der nun in aller Regel auch Drittländern zugute kommt.

Die zuvor beschriebenen positiven Effekte der Handelsliberalisierung wurden allerdings im Verhältnis der EU zu den MOEL durch die Europaabkommen weitgehend vorweggenommen. Der reziproke Zollabbau, der im Mittelpunkt dieser Abkommen steht, kam den

MOEL unmittelbar zugute, während ihnen selbst eine Übergangsphase von zehn Jahren zugestanden wurde, die jedoch im Jahre 2002 abläuft. Zu beachten ist dabei allerdings, dass von der EU immer dort Ausnahmeregelungen durchgesetzt wurden, wo (bedeutende) komparative Kostenvorteile der osteuropäischen Volkswirtschaften vermutet werden können, nämlich in den Bereichen Agrargüter, Kohle, Stahl und Textilien. Neben dem Ausklammern dieser „sensiblen“ Produktbereiche haben sich die westeuropäischen Länder die Möglichkeit vorbehalten, bei Marktstörungen – oder besser: Anpassungsproblemen – auf umfangreiche Schutzklauseln zurückzugreifen. Trotz dieser Ausnahmen von der Handelsliberalisierung ist gleichwohl nicht damit zu rechnen, dass von der Integration der MOEL in den Binnenmarkt wesentliche (zusätzliche) Wohlfahrtssteigerungen auf die beteiligten Mitgliedsländer ausgehen (Dicke und Foders 2001). Die positiven Entwicklungen im Zusammenhang mit den Europaabkommen haben jedoch die westlichen Länder – in Abhängigkeit von der Bedeutung ihres Warenhandels mit den neuen Mitgliedsländern – unterschiedlich betroffen. So hat Österreich die größten Vorteile aus der Handelsliberalisierung gezogen, gefolgt von Deutschland und Finnland, während die südeuropäischen Länder sowie Großbritannien und Irland keine wesentlichen Integrationsvorteile zu verzeichnen hatten (Kohler 2001).

Faktorwanderungen

Zu Faktorwanderungen innerhalb des erweiterten Binnenmarktes wird es insbesondere aufgrund von Faktorpreisdifferenzen kommen. Dabei kann man grundsätzlich davon ausgehen, dass der Faktor (wenig qualifizierte) Arbeit in den MOEL im Verhältnis zu den westeuropäischen Ländern reichlich vorhanden ist und damit einen vergleichsweise niedrigen Preis (Lohn) aufweist. Werden nun (staatliche) Mobilitätsbarrieren im Zuge des Integrationsprozesses abgebaut, wird es zu Wanderungsbewegungen aus den Niedriglohnländern Mittel- und Osteuropas in die Hochlohnländer der EU kommen. Im Extremfall würde dies zu einem unionseinheitlichen Lohn führen. Mit dieser (tendenziellen) Entwicklung gehen folgende Wohlfahrtseffekte einher: Die bisherigen Beschäftigten in den Hochlohnländern erleiden einen Wohlfahrtsverlust, weil sich ihr Lohn vermindert.

Hierin ist der Grund dafür zu sehen, dass Gewerkschaften in Hochlohnländern häufig Gegner freier Arbeitskräftewanderungen sind – man denke nur an die Diskussion um die Entsenderichtlinie. Die Unternehmen in den entsprechenden Ländern gewinnen durch die gesunkenen (Lohn-)Kosten. In den Niedriglohnländern liegt der Vorteil hingegen bei den Arbeitnehmern, die einen höheren Lohn als zuvor erhalten. Demgegenüber müssen die Arbeitgeber dort einen höheren Lohn zahlen. Insgesamt steigt durch diese Entwicklung auf jeden Fall die Wohlfahrt der gesamten erweiterten EU.

Die ökonomischen Erklärungsansätze für die Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit gehen in der Regel von rational handelnden Wirtschaftssubjekten aus, die ihre Wanderungsentscheidung nach dem Prinzip der Nutzenmaximierung treffen. Als die zentralen ökonomischen Determinanten von Wanderungsbewegungen werden Dauerarbeitslosigkeit und Einkommensdifferenzen angesehen. Dabei können Einkommensdifferenzen wiederum auf Reallohnunterschiede sowie auf Unterschiede in der Steuer- und Sozialpolitik zurückgehen. Diesen Anreizen stehen aber auch in nicht unerheblichem Maße „natürliche“ Mobilitätshemmnisse gegenüber. Hierzu gehören etwa Einflüsse des persönlichen Lebenszyklus wie Alter, Gesundheit, Familienstand, Kinderzahl, Investitionen in das eige-

ne Humankapital, Sprachprobleme sowie Probleme, die aus anderen Moralvorstellungen erwachsen. Aber auch Immobilienbesitz kann sich mobilitätshemmend auswirken.

Wie groß das Ausmaß der Migration – insbesondere von Ost nach West – und der dadurch ausgelöste Druck auf die Löhne in der jetzigen EU (Brücker 2001) tatsächlich sein werden, ist Gegenstand kontroverser Diskussionen. Einige Autoren (Straubhaar 1998; Belke 1999) gehen davon aus, dass sich die Wanderungsbewegungen in Grenzen halten werden. Hierfür sprechen insbesondere die Erfahrungen mit der Süderweiterung der EU. Berücksichtigt man allerdings, dass zum Beispiel der durchschnittliche Monatsverdienst im produzierenden Gewerbe in den fünf MOEL der „Luxemburg-Gruppe“ 1999 nur etwa ein Zehntel des westdeutschen Niveaus betrug und die deutsche Sozialhilfe für eine fünfköpfige Familie knapp das Sechsfache des Verdienstes eines polnischen Arbeitnehmers ausmacht (Schäfer 2001: 256), können darin schon gravierende Anreize zur Migration liegen. Durch diese Arbeitskräftewanderungen ließen sich aber zugleich auch die verkrusteten Arbeitsmärkte in der EU aufbrechen. (Smeets und Thieme 2001). Die bisherigen Erfahrungen – etwa mit dem Entsendegesetz im Bausektor – sprechen jedoch eher für gegenteilige politische Bestrebungen. Statt des angestrebten erhöhten (Lohn-)Wettbewerbs im Binnenmarkt greift man wieder zu protektionistischen Maßnahmen (Mindestlöhne), um notwendigen Anpassungsprozessen zu entgehen. Das im Binnenmarkt verwirklichte Ursprungslandprinzip könnte ferner dazu beitragen, sozialsystembedingte Anreize zur Migration auszuschließen. Dies wäre sinnvoll, da Sozialleistungen die Zuwanderungsströme „künstlich“ verfälschen. Hätte jeder Migrant stets (nur) Anspruch auf die Sozialhilfe seines Ursprungslandes und nicht auf diejenige seines Wohnsitzlandes, würde dies zur Optimierung der Migrationsströme zwischen Ost und West beitragen (Sinn 1999).

In der Praxis wird man den Aufschub der notwendigen Anpassungen auf den Arbeitsmärkten der EU durch mehr oder weniger lange Übergangsfristen erreichen. So hat Bundeskanzler Gerhard Schröder jüngst gefordert, den Bürgern Osteuropas nach dem EU-Beitritt ihrer Staaten den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt (mindestens) sieben Jahre lang zu versperren. Neben den zuvor erläuterten negativen Allokationseffekten verhindern solche Maßnahmen ferner, dass die künftig noch zunehmende Knappheit an qualifizierten Arbeitskräften sowie die Probleme bei der Alterssicherung durch Migration gemildert werden.

Im Gegensatz zu den vorangegangenen Überlegungen kann man davon ausgehen, dass die westeuropäischen Länder vergleichsweise reichlich mit dem Faktor Kapital ausgestattet sind und damit ein entsprechend höherer Zins in den MOEL zustande kommt. Nach der integrationsbedingten Marktöffnung wird Kapital von West nach Ost fließen, was auch in diesem Fall im Extrem zum Ausgleich der Ertragsraten führt. Die Kapitalbewegungen können dabei in Form von Portfolio- oder Direktinvestitionen auftreten. Der Abbau von Kapitalverkehrsbeschränkungen führt auch hier zu einem Nettowohlfahrtsgewinn für die Union.

Die Vorteile freier Arbeitskräftewanderungen dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass hiermit – falls die Wanderungen überhaupt zustande kommen – in der Regel erhebliche Transaktionskosten ökonomischer und sozialer Art einhergehen. Daher erscheint es insgesamt vorteilhafter, die kostengünstigste Faktorkombination anzustreben, indem man den Faktor Kapital zum Faktor Arbeit bringt und nicht den umgekehrten Weg wählt. Dabei wird häufig übersehen, dass ein freier Kapitalverkehr genau in diese Rich-

tung wirkt, da von den Kapitalbewegungen wiederum Rückwirkungen auf die Löhne in den beteiligten Ländern ausgehen – und zwar in Richtung einer *ex-post* Harmonisierung. Durch diese Tendenz zur Lohnangleichung bzw. zur Schaffung von Arbeitsplätzen in den kapitalempfangenden Ländern werden die Wanderungen des Faktors Arbeit gedämpft.

Diese regionalpolitische Wirkung eines freien Kapitalverkehrs entfällt allerdings dann, wenn der Beitritt dazu führt, dass Löhne, Sozialleistungen und Steuern im gesamten Integrationsgebiet (*ex-ante*) harmonisiert werden. Unter diesen Voraussetzungen vermindert sich der Anreiz zum Kapitalexport in die MOEL, da mit steigenden Löhnen und Lohnnebenkosten unter sonst gleichen Bedingungen der Kapitalertrag entsprechend fällt. Eine Begrenzung des Kapitalzuflusses soll ferner auf Initiative der MOEL durch entsprechende Übergangsfristen bewusst herbeigeführt werden, weil sie einen „Ausverkauf“ ihrer Volkswirtschaften befürchten. Als Gegenleistung zu eigenen Zugeständnissen bei den Arbeitskräftewanderungen erscheinen solche Vorstellungen nicht unrealistisch, obwohl dadurch die ökonomischen Vorteile der Integration in den Binnenmarkt erheblich geschmälert werden. In dem Maße, wie Kapitalbewegungen ausbleiben oder bewusst unterbunden werden, steigt zugleich wieder der Anreiz zur Migration in die Länder mit höheren Löhnen und Beschäftigungsmöglichkeiten. Ökonomisch gesehen ist es aber wenig sinnvoll, die (Mobilitäts-)Beschränkungen auf einem Faktormarkt durch zusätzliche (Mobilitäts-)Hemmnisse auf dem jeweils anderen Faktormarkt zu beantworten. Ziel sollte es vielmehr sein, eine dem Geist des Binnenmarktes entsprechende Liberalisierung aller Güter- und Faktormärkte möglichst umgehend anzustreben.

Aufnahmekapazität der EU

Die Osterweiterung der EU stellt nicht nur für die Beitrittsländer, sondern auch für die EU selbst eine der größten wirtschaftspolitischen und institutionellen Herausforderungen dar. Reformbedarf ergibt sich dabei insbesondere bei der gemeinsamen Agrarpolitik, der Strukturpolitik und den Institutionen. Reformvorschläge haben die EU-Kommission in der „Agenda 2000“ und der Europäische Rat bei verschiedenen Ministerkonferenzen unterbreitet.

Gemeinsame Agrarpolitik

Im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik wird mit Hilfe staatlich garantierter Mindestpreise versucht, die Einkommen der Landwirte zu sichern. Die (weit) über dem Weltmarktniveau liegenden Interventionspreise führen jedoch zu einem Angebotsüberschuss an Agrargütern, der – mit finanziell großem Aufwand – von der EU aufgekauft und dann gelagert, vernichtet und/oder mit Hilfe von Subventionen in Drittländer exportiert wird. Zugleich müssen die hohen Inlandspreise durch variable Zölle (Abschöpfungen) gegenüber Billigeinfuhren aus Drittländern geschützt werden. Werden nun die MOEL – deren Agrarpreise durchweg unter dem Niveau der EU liegen – in dieses System der gemeinsamen Agrarpolitik integriert, würde auf der einen Seite der Anreiz zur Produktion erheblicher Agrarüberschüsse noch verstärkt, da in den neuen Beitrittsländern die Agrarpreise steigen würden. Auf der anderen Seite hieße dies aber auch, dass die Konsumenten in diesen Ländern mit höheren Nahrungsmittelpreisen belastet würden. Da der Agrarsektor in einigen der potenziellen Beitrittsländer gemäß Tabelle 2 noch ein erhebliches Gewicht

besitzt, kämen mit der Integration der MOEL in dieses (unveränderte) Agrarmarktsystem nicht zu bewältigende Kosten auf die EU zu.

Land	Einwohner (in Mio.)	Bruttoinlandsprodukt in Kaufkraft- äquivalenten		Landwirtschaft		Ausfuhren in das Euro- Währungs- gebiet (in Prozent der gesamten Ausfuhr)
		in Mrd. Euro	Pro-Kopf in Pro- zent des EU- Durch- schnitts	Anteil an der Wert- schöp- fung (in Prozent)	Anteil an der Beschäf- tigung (in Prozent)	
Bulgarien	8,3	44,3	24	14,5	–	38,7
Estland	1,5	12,1	38	6,3	7,4	30,4
Lettland	2,4	15,6	29	4,5	13,5	27,6
Litauen	3,7	24,3	29	7,6	19,6	27,8
Polen	38,7	337,9	39	3,3	18,8	58,8
Rumänien	22,5	135,4	27	12,6	42,8	57,7
Slowakei	5,4	58,3	48	4,5	6,7	52,9
Slowenien	2,0	32,0	72	3,2	9,9	61,9
Tschechien	10,3	135,1	60	3,9	5,1	58,5
Ungarn	10,1	117,0	52	4,8	6,5	67,7

Tabelle 2: Ökonomische Bedingungen in den Beitrittsländern
Quelle: Europäische Zentralbank (2000) und FAZ (14.11.2001)

In der „Agenda 2000“ hat die Kommission daher eine Senkung der Interventionspreise vorgeschlagen, die im Jahre 1999 auch durchgesetzt werden konnte – allerdings nicht im notwendigen Umfang. Zugleich hat man die so hervorgerufenen Einkommensausfälle der Landwirte mit Hilfe direkter Transferzahlungen (teilweise) ausgeglichen. Diese direkten Transferzahlungen will man aber in Zukunft den MOEL vorenthalten, da sie nicht von Preissenkungen betroffen sein werden, sondern eher von Preissteigerungen. Gleichwohl ist es unwahrscheinlich, dass sich eine solche Ungleichbehandlung durchsetzen lässt. Es ist auch nicht damit zu rechnen, dass sich die Heimatregierungen der Beitrittsländer an diesen Transferzahlungen beteiligen können und wollen. Direktzahlungen durch die EU würden jedoch – wie alle Modellrechnungen (Tangermann 1996) zeigen – den finanziellen Rahmen sprengen. Eine dauerhafte Lösung dieses Problems ist – insbesondere vor dem Hintergrund der Osterweiterung – nur dann möglich, wenn man die EU-Agrarpreise auf das Weltmarktniveau senkt und zudem (weitgehend) auf direkte Einkommensbeihilfen für die Landwirtschaft verzichtet. Hierdurch käme es zu marktwirtschaftlich determinierten Produktionsbedingungen in der EU – und zwar zugunsten der Konsumenten.

Strukturpolitik

Neben der Agrarpolitik gehen von der Strukturpolitik die größten finanziellen Herausforderungen der Osterweiterung aus. Dabei wird es im Rahmen der Strukturpolitik (Abb. 2) zugleich auch zu erheblichen Umverteilungseffekten innerhalb der erweiterten EU kommen. Dies soll an zwei Beispielen verdeutlicht werden: Alle MOEL haben nach einem Beitritt zur EU Anspruch auf Zahlungen aus dem Kohäsionsfonds, der eine möglichst schnelle Erfüllung der Konvergenzkriterien unterstützen soll. Hierbei treten sie aber in Konkurrenz zu Portugal, Irland, Spanien und Griechenland, die trotz ihrer Mitgliedschaft in der Währungsunion immer noch Unterstützungszahlungen aus dem Kohäsionsfonds erhalten.

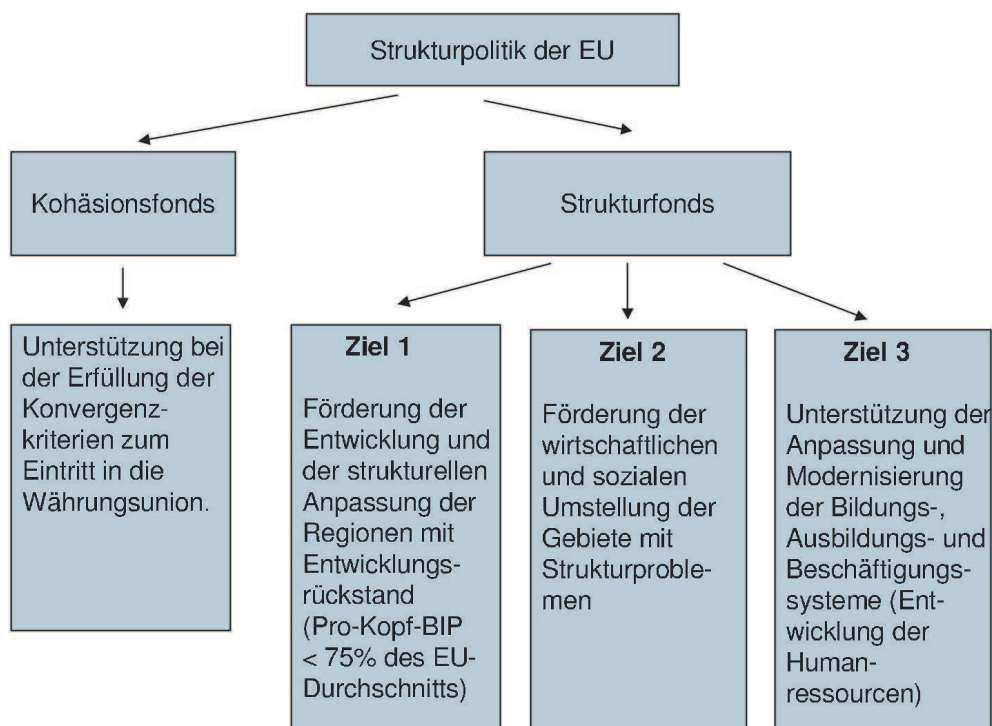


Abb. 2: Quelle: Europäische Union (2002)

Ähnlich verhält es sich mit der Ziel-1-Förderung der Strukturfonds, die Zahlungen vom Pro-Kopf-Einkommen abhängig macht. Wie Tabelle 2 verdeutlicht, liegen alle potenziellen Beitrittsländer unter dem Grenzwert von 75 Prozent des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP der EU und haben damit Anspruch auf entsprechende Zahlungen. Daran ändert sich auch nichts, wenn man berücksichtigt, dass durch den Beitritt der MOEL der Durchschnittswert des Pro-Kopf-BIP sinken wird. Lediglich Slowenien könnte hierdurch die 75-Prozent-Grenze überspringen und somit aus der Förderung herausfallen. Wichtiger ist hingegen, dass die jetzigen Zahlungsempfänger über dem Grenzwert liegen werden und damit aus dem Kreis der Begünstigten ausscheiden. Es ist allerdings kaum damit zu rechnen, dass die jetzigen Empfängerländer diese Entwicklung hinnehmen werden. Man wird vielmehr versuchen, über andere Fördermaßnahmen den erworbenen „Besitzstand“ weitgehend zu erhalten. Zusammen mit den neuen Ansprüchen der MOEL wäre eine solche Strukturpolitik allerdings nicht mehr finanzierbar. Kommt es hingegen zu einer Reduktion der Transferzahlungen an die westlichen Mitgliedsländer, so wird an dieser Stelle besonders

deutlich, dass die handelsbedingten „Gewinner“ unter den bestehenden Mitgliedsländern nicht übereinstimmen mit den transferbedingten „Verlierern“. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass die Osterweiterung kein Null-Summen-Spiel darstellt, sondern letztlich zu einer Wohlfahrtssteigerung der gesamten erweiterten Union beitragen wird (Kohler 2000).

Obgleich der Europäische Rat von Berlin die Förderziele von sieben auf drei reduziert hat, ist keine grundsätzliche Reform der europäischen Strukturpolitik in Sicht. Dies ist um so bedauerlicher, als erhebliche Zweifel daran bestehen, ob die Strukturpolitik in der Vergangenheit überhaupt einen signifikanten Beitrag zur Konvergenz der EU-Mitgliedsländer und -regionen geleistet hat. Vor dem Hintergrund der Osterweiterung sollte man darüber nachdenken, ob die Strukturfonds nicht durch Kredite zu Marktkonditionen ersetzt werden sollten, die z. B. von der Europäischen Investitionsbank vergeben werden könnten (Schäfer 2001: 254). In Ausnahmefällen wären auch Zinssubventionen denkbar.

Institutionelle Reformen

Die Regierungskonferenz von Nizza im Dezember 2000 hatte u. a. die Schaffung effizienter und demokratischer Entscheidungsstrukturen zum Gegenstand. Insgesamt blieben die Ergebnisse von Nizza (Deutsche Bundesbank 2001a: 15ff.; Theurl und Meyer 2001), die hier nicht im einzelnen erläutert werden können, jedoch hinter den Erwartungen zurück. So einigte man sich zwar, dass ab dem 1. Januar 2005 jeder Mitgliedsstaat nur noch ein Kommissionsmitglied stellt und damit die großen Länder auf ein zweites Mitglied verzichten. Die zum Erhalt der Handlungsfähigkeit der Union besonders wichtige Ausweitung von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit hat sich jedoch in entscheidenden Bereichen nicht durchsetzen lassen. So gilt im Steuerbereich weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip. Auch bei der Sozial- und Handelspolitik waren einige Länder nur bedingt bereit, auf ihr Vetorecht zu verzichten. In den Bereichen Justiz und Inneres sowie bei den Strukturfonds soll die Einstimmigkeit erst 2004 bzw. 2007 durch qualifizierte Mehrheitsentscheidungen abgelöst werden. Zugleich wird die Stimmenwägung bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit ab dem 1. Januar 2005 zugunsten der großen Mitgliedsstaaten verändert. Ferner setzte man die Schwelle für das Zustandekommen der qualifizierten Mehrheit von 71 auf 74 Prozent herauf. Diese Entscheidungen zeigen auf der einen Seite, dass die EU frühestens ab dem Jahre 2005 für die Aufnahme neuer Mitglieder gerüstet sein wird. Auf der anderen Seite wird aber auch deutlich, dass die bisher beschlossenen institutionellen Neuerungen nicht ausreichen werden, um damit die Neuaufnahme von bis zu 13 neuen Mitgliedern zu bewältigen.

Beitritt zur Währungsunion

Längerfristig werden die MOEL auch zu den Teilnehmern an der Europäischen Währungsunion zählen und den Euro als nationale Währung einführen. Voraussetzung hierfür ist aber zunächst einmal der zuvor beschriebene Beitritt zur EU. Erst danach kann geprüft werden, ob die im Vertrag von Maastricht aufgestellten Konvergenzkriterien für die Aufnahme in die Währungsunion erfüllt sind. Sie legen klare Aufnahmebedingungen bezüglich der Preisniveaustabilität, der Zinsen, der staatlichen Neuverschuldung und des Schuldenstandes sowie der Wechselkursstabilität fest (Europäische Zentralbank 2000). Legt man die Kriterien buchstabengetreu aus, so erfordert der Beitritt zunächst eine zweijährige Teil-

nahme am europäischen Wechselkursmechanismus (EWS II) mit Schwankungsmargen von maximal ± 15 Prozent. Rechnet man ein weiteres Jahr für die Entscheidungsfindung und die Vorbereitung auf den Beitritt hinzu, so könnten die ersten MOEL frühestens drei Jahre nach dem EU-Beitritt in die Währungsunion eintreten. Verkürzt werden könnte diese Übergangsphase eventuell für diejenigen Länder, die ihre Währungen bereits heute fest an den Euro gebunden haben. Hierzu zählt neben den baltischen Staaten Bulgarien. Sieht man einmal vom Wechselkurskriterium ab, so erfüllt bisher keines der MOEL alle vier sonstigen Konvergenzkriterien. Insbesondere für diese Ländergruppe ist es aber wichtig, zunächst einen hohen Grad an dauerhafter Konvergenz zu realisieren, um auf diese Art die Gefahr schmerzhafter realwirtschaftlicher Anpassungsprozesse nach dem Beitritt zu vermeiden. Mit dem Beitritt zur EU ist aber für die MOEL zugleich auch der Beitritt zur Währungsunion (zumindest) längerfristig vorgezeichnet. Eine *opting-out*-Klausel, wie sie etwa Großbritannien und Dänemark in Anspruch genommen haben, steht diesen Ländern nicht zur Verfügung.

Bibliographie

- BELKE, Ansgar. *Beschäftigungswirkungen institutioneller Arbeitsmarktunterschiede und währungspolitische Arrangements bei stufenweiser EU-Osterweiterung*. Bochum 1999.
- BRÜCKER, Herbert. „Werden unsere Löhne künftig in Warschau festgelegt?“, *List Forum* 27 (2001), 71-92.
- CAESAR, Rolf und Hans-Eckhard SCHARRER (Hrsg.). *Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000*. Baden-Baden 2000.
- DEUTSCHE BUNDESBANK. „Perspektiven der EU-Erweiterung nach dem Europäischen Rat von Nizza“, *Monatsbericht* (März 2001a), 15-18.
- DEUTSCHE BUNDESBANK. „Währungspolitische Aspekte der EU-Erweiterung“, *Monatsbericht* (Oktober 2001b), 15-31.
- DICKE, Hugo und Frederic FODERS. *Wirtschaftliche Auswirkungen einer EU-Erweiterung auf die Mitgliedstaaten*. Tübingen 2001.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION. „Agenda 2000“, *Bulletin der Europäischen Union*. Beilage Nr. 5. Brüssel 1997.
- EUROPÄISCHE UNION. *Regionalpolitik*. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/160013.htm> (3.1.2002).
- EUROPÄISCHE ZENTRALBANK. „Das Eurosystem und die EU-Erweiterung“, *Monatsbericht*, Februar 2000, 41-54.
- FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG. „Nur Zypern und Malta sind schon fit für die EU-Mitgliedschaft“, (14.11.2001), 15 [ohne Verfasserangabe].
- KOHLER, Wilhelm. „Die Osterweiterung der EU aus der Sicht bestehender Mitgliedsländer“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 1 (2000), 115-141.
- KOHLER, Wilhelm. „Osterweiterung der EU: Die Mitgliedschaft wird teuer – wird sie auch wertvoller?“, *List Forum* 27 (2001), 93-118.

- SCHÄFER, Wolf. „Wirtschaftspolitische Herausforderung der EU-Osterweiterung“, in: Renate OHR und Theresia THEURL (Hrsg.). *Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik*. München 2001, 241-270.
- SINN, Hans-Werner. *EU-Enlargement, Migration, and Lessons from German Unification*. CESifo Working Paper Nr. 182. München 1999.
- SMEETS, Heinz-Dieter. „Grundlage der regionalen Integration – Von der Zollunion zum Binnenmarkt“, in: Renate OHR (Hrsg.). *Europäische Integration*. Stuttgart u. a. 1996.
- SMEETS, Heinz-Dieter und H. Jörg THIEME. „Währungsunion und institutioneller Anpassungsdruck auf europäischen Arbeitsmärkten“, in: Thomas APOLTE und Uwe VOLLMER (Hrsg.). *Arbeitsmärkte und soziale Sicherungssysteme unter Reformdruck. Fehlentwicklungen aus institutionenökonomischer Sicht*. Stuttgart 2002, 377-400.
- STRAUBHAAR, Thomas. „Osterweiterung der Europäischen Union und Migration aus Ost- und Westeuropa“, in: Werner ZOHLNHÖFER (Hrsg.). *Perspektiven der Osterweiterung und Reformbedarf der Europäischen Union*. Berlin 1998, 146-161.
- TANGERMANN, Stefan. „Osterweiterung und agrarpolitischer Reformbedarf in der EU“, in: AGRARSOZIALE GESELLSCHAFT E.V. (Hrsg.). *Ost-Erweiterung der EU-Weichenstellung in Europa und deren Folgen*. Göttingen 1996, 29-48.
- THEURL, Theresia und Eric MEYER. „Institutionelle Grundlagen der Europäischen Union“, in: Renate OHR und Theresia THEURL (Hrsg.). *Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik*. München 2001, 41-203.
- WIRTSCHAFTSKAMMER ÖSTERREICH. *Die Abkommenslandschaft der EU mit den 13 EU-Beitrittskandidaten*. <http://wko.at/eu/eu-erw/profil/abkomm10.htm> (15.7.2002).