

# Die Integration Ostdeutschlands in die Europäische Union: eine Erfolgsgeschichte?

Von Kathleen Toepel und Christian Weise\*

## Zusammenfassung

*Seit der Vereinigung ist die Zustimmung zur deutschen EU-Mitgliedschaft in Ostdeutschland stark zurückgegangen. Überzeugende Gründe hierfür sind nicht zu erkennen. Die Aufnahme der DDR in die EG erfolgte weitgehend reibungslos und verzögerte die deutsche Vereinigung nicht. Bei der Übertragung des Gemeinschaftsrechts und bei der Anwendung der Beihilfenaufsicht haben die europäischen Institutionen die spezifische Situation Ostdeutschlands gewürdigt. Über die EU Strukturfonds engagiert sich die EU stark bei der Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft. Eine Analyse des ostdeutschen Außenhandels deutet allerdings darauf hin, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit sowohl zu Zeiten der DDR, wie auch heute noch sehr gering ist. Umso wichtiger ist für Ostdeutschland die Einbindung in den europäischen Binnenmarkt, der durch den Dreiklang aus offenen Märkten, Wettbewerbsrecht und Hilfen bei der Strukturanpassung gekennzeichnet ist. Die heute geringe Unterstützung der deutschen EU-Mitgliedschaft wird hier als Resultat anfangs überzogener, dann enttäuschter Erwartungen interpretiert.*

## 1. Einführung

Seit dem 3. Oktober 1990 ist die ehemalige DDR ein Teil nicht nur der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und später der — im November 1993 gegründeten — Europäischen Union (EU). Die förmliche Einbindung der DDR in die Bundesrepublik und in die EG vollzog sich in einem atemberaubenden Tempo. Der zeitliche Ablauf und die Modalitäten der Integration der DDR in die EG wurden dabei von dem sich ständig beschleunigenden Prozess der deutschen Vereinigung bestimmt.<sup>1</sup> Mit der deutsch-deutschen Währungsunion übernahm die DDR weitgehend die bundesdeutsche Rechtsordnung und hatte sich indirekt gleichzeitig an das EG-Recht angepasst. Seit dem Sommer 1990 bildete die DDR faktisch eine Zollunion mit der Gemeinschaft. Mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik am 3.10.1990 wurde auch förmlich ihre Integration in die EG vollzogen.

Bei der Beurteilung dieses zentralen Aspekts bundesdeutscher Staatlichkeit zeigen sich allerdings beachtliche Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschen. Ein deutlich geringerer Anteil der Ostdeutschen als der Westdeutschen (und als der EU-Bürger insgesamt) bezeichnete in einer aktuellen, EU-weiten Meinungsumfra-

ge die deutsche EU-Mitgliedschaft als „eine gute Sache“ (vgl. Tabelle 1).<sup>2</sup> Zum Zeitpunkt ihrer Aufnahme in die EG bewerteten die Ostdeutschen die EG-Mitgliedschaft noch deutlich positiver, als die EG-Bürger im Durchschnitt jeweils die Mitgliedschaft ihres Heimatlandes beurteilten; in den folgenden beiden Jahren ging die Zustimmung zur Integration in den neuen Ländern dann bereits merklich zurück (vgl. Abbildung 1).

Vor diesem Hintergrund wird hier gefragt, ob der Beitrag der EU zur Westintegration der neuen Bundesländer eine derartig negative Entwicklung im Meinungsbild zur deutschen EU-Mitgliedschaft tatsächlich rechtfertigt. Wegen der großen Bedeutung der EU-Mitgliedschaft für die Bundesrepublik ist die Integration der DDR in die „alte“ Bundesrepublik kaum von der in die Europäische Gemeinschaft zu trennen. Dennoch geht es hier nicht um

\* Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, D-14191 Berlin;  
e-mail: [ktoepel@diw.de](mailto:ktoepel@diw.de) und [cweise@diw.de](mailto:cweise@diw.de)

<sup>1</sup> Zur Interdependenz der beiden Prozesse, den vielschichtigen Verhandlungen und dem zeitlichen Ablauf vgl. Lippert (1993).

<sup>2</sup> Angaben aus der jüngsten Ausgabe des Eurobarometer, Nr. 51 (Europäische Kommission 1999); die Befragungen erfolgten im März/April 1999. Angaben zum Meinungsbild in den frühen 90er Jahren aus Eurobarometer, Nr. 36–38 (Kommission der EG 1991, 1992, 1993).

Tabelle 1

**Positionen zur EU-Mitgliedschaft 1999, in %**

	Deutschland insgesamt	West- deutschland	Ost- deutschland	EU (15)
Ist allgemein gesehen die Mitgliedschaft unseres Landes in der EU ihrer Meinung nach ...?				
eine gute Sache	44	46	38	49
eine schlechte Sache	11	11	10	12
weder gut noch schlecht	32	29	40	27
weiß nicht	14	14	13	12
Hat ihrer Meinung nach unser Land insgesamt gesehen durch die Mitgliedschaft in der EU Vorteile, oder ist das nicht der Fall ?				
Vorteile	35	36	29	44
ist nicht der Fall	39	37	44	29
weiß nicht	26	26	26	27

Quelle: Europäische Kommission (1999), Eurobarometer 51.

eine Gesamtbeurteilung des Erfolges und der Probleme der deutschen Einheit, sondern um eine Konzentration auf den Beitrag der europäischen Integration. Dazu wird erstens nachgezeichnet, welche Alternativen zur simultanen Aufnahme in die Bundesrepublik und in die EG bestanden (Abschnitt 2), wie die Übernahme des gemeinschaftsrechtlichen Besitzstands („acquis communautaire“) institutionell verlief und wo sich Probleme ergeben (Abschnitt 3). Zweitens wird geprüft, ob bzw. wo die Aufnahme in die EG für Ostdeutschland Wirkungen hatte, die von den Effekten der deutschen Vereinigung isoliert werden können. Die Untersuchung konzentriert sich dabei auf die Unterstützung aus den europäischen Strukturfonds (Abschnitt 4) und die Situation im Außenhandel (Abschnitt 5). Die Arbeit schließt mit einer Bewertung der Ergebnisse (Abschnitt 6).<sup>3</sup>

## 2. Grundsätzliche Alternativen: Beitritt vs. implizite Aufnahme

Im Wesentlichen gab es drei verschiedene Wege, die Vereinigung beider deutscher Staaten und die EG-Mitgliedschaft zu erreichen:

Die erste Variante erwies sich schnell als theoretisch und wird hier nur der Vollständigkeit halber skizziert. Wenn der Weg zur deutschen Einheit nicht über einen Beitritt der DDR zur Bundesrepublik beschritten worden wäre, sondern indem beide deutschen Staaten gemeinsam einen neuen Staat gegründet hätten, wäre zumindest die EG-Mitgliedschaft der „alten“ Bundesrepublik gegenstandslos geworden. Die EG-rechtlichen Konsequenzen wären offen gewesen und können hier nicht geklärt werden. Denkbar wäre systematisch sowohl eine Übertragung der Mitgliedschaft auf den neu entstandenen deutschen Staat als Rechtsnachfolger der alten Bundesrepublik als auch ein Erlöschen der Mitgliedschaft

und Verhandlungen über einen Beitritt Deutschlands in eine — zu diesem Zeitpunkt — nur noch aus elf Mitgliedern bestehende Gemeinschaft.

Die grundsätzliche Entscheidung zu einer Aufnahme der DDR in die Bundesrepublik ließ immer noch zwei Varianten für die EG-Integration der DDR offen:<sup>4</sup> der Beitritt der DDR zur EG vor einer Vereinigung beider deutscher Staaten oder die implizite Aufnahme Ostdeutschlands in die EG durch Ausdehnung des Herrschaftsgebiets des EG-Mitglieds Bundesrepublik Deutschland.

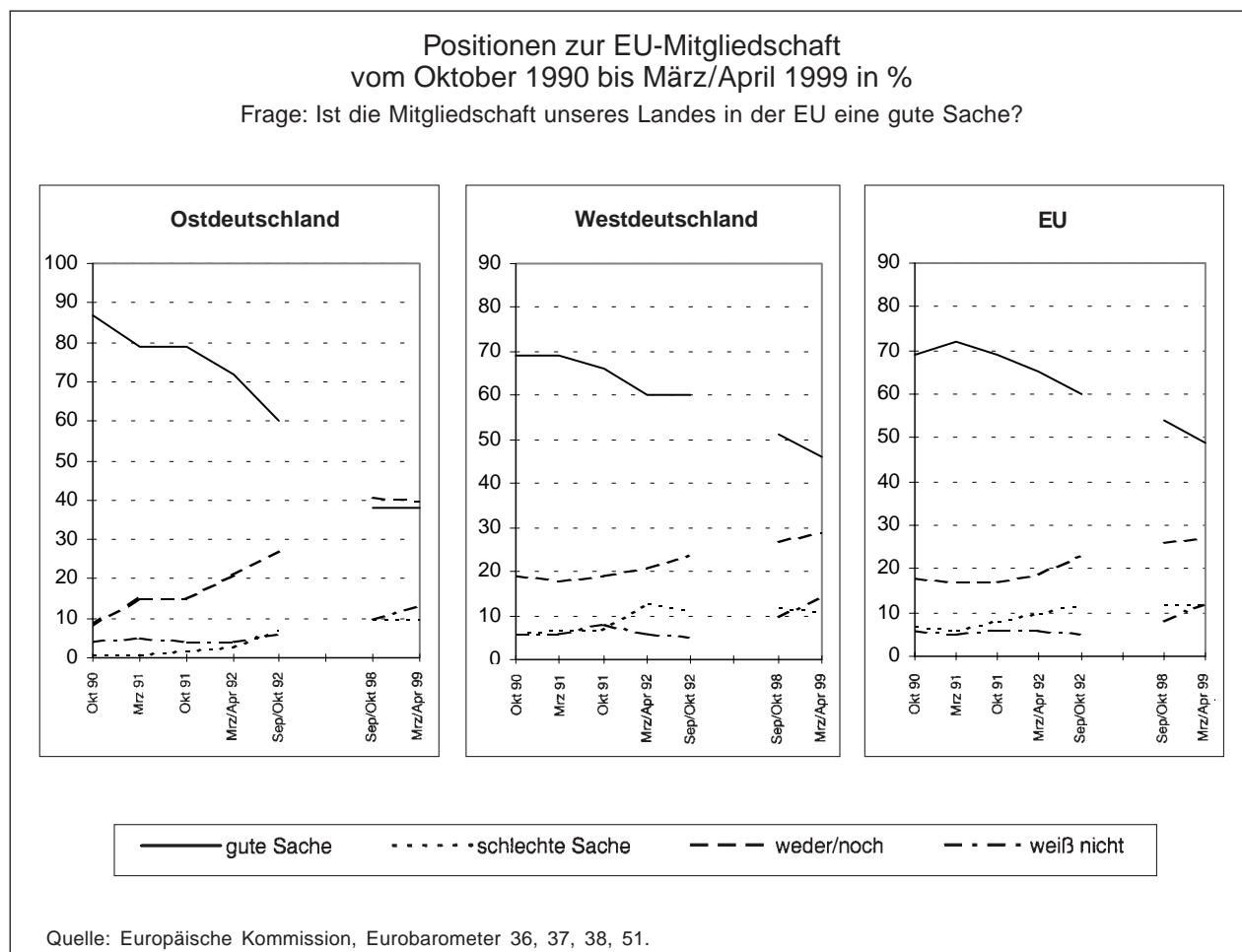
In den ersten dieser beiden verbleibenden Varianten wären die Mitwirkungsmöglichkeiten der anderen EG-Partner höher gewesen. Wegen der überproportionalen Repräsentation der kleinen EG-Mitglieder in den europäischen Institutionen wäre die Bevölkerung der DDR dort quantitativ besser vertreten gewesen als bei einem impliziten EG-Beitritt über die Aufnahme in die Bundesrepublik.<sup>5</sup> Beitrittsverhandlungen wären EG-rechtlich der „natürliche“ Ort für das Aushandeln notwendiger Übergangsregeln gewesen. In den ersten Monaten nach dem Fall der Mauer war es keineswegs abwegig, von einem zumindest mittelfristigen Fortbestehen der DDR als eines eigenständigen Staates auszugehen und auch eine separate EG-Mitgliedschaft ins Auge zu fassen.

<sup>3</sup> Dieser Beitrag konzentriert sich auf die wirtschaftlichen Konsequenzen der europäischen Integration für Ostdeutschland. Für eine frühe Einschätzung der ökonomischen Aspekte vgl. Franzmeyer/Schumacher (1991), für eine Schätzung der Effekte für die EG-Partner vgl. Horn/Zwiener (1995). Überblicke über rechtliche und politische Aspekte finden sich in Deubner (1991) und Kohler-Koch (1991).

<sup>4</sup> Vgl. für eine Diskussion z. B. Constantinesco (1991).

<sup>5</sup> Als Folge der deutschen Einheit stieg zwar die Zahl der deutschen Mitglieder im Europäischen Parlament (von 81 auf 99), nicht jedoch die der deutschen Stimmen im Ministerrat oder die der deutschen Kommissionsmitglieder. Die 18 Vertreter Ostdeutschlands im Europäischen Parlament waren bis Ende der 1990 laufenden Wahlperiode im Jahre 1994 Beobachter ohne Stimmrecht.

Abbildung 1



Ende Januar 1990 begannen Verhandlungen über ein Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der DDR und der EG. Es wurde noch im Mai 1990 unterzeichnet und sah u.a. eine schrittweise Liberalisierung des Außenhandels bis 1995 vor.

Aus deutscher Sicht wäre es allerdings kaum akzeptabel gewesen, den EG-Beitritt zeitlich vor die deutsche Vereinigung zu stellen. Zum einen hätten Beitragsverhandlungen aller Voraussicht nach einen erheblichen Zeitaufwand erfordert. Im Laufe des Jahres 1990 lief die Entwicklung aber immer stärker auf eine schnelle Vereinigung der beiden deutschen Staaten zu. Zum anderen hätten einem Beitritt eines neuen Mitglieds in die EG alle Regierungen der anderen Mitgliedstaaten und in der Ratifikationsphase die jeweiligen nationalen Parlamente zustimmen müssen. Damit hätten die EG-Partner sehr großen Einfluss auf den Prozess der deutschen Einheit gehabt.

Die schließlich gewählte Integrationsstrategie — Vergrößerung des bundesdeutschen Hoheitsgebiets und

damit implizite Aufnahme Ostdeutschlands in die EG — minimierte die formale Mitwirkung der EG-Partner. Die Kooperation von Kommission und übrigen EG-Mitgliedern war dennoch notwendig, da ohne Übergangsregelungen unmittelbar das gesamte EG-Recht auch auf dem Gebiet der ehemaligen DDR gegolten hätte. Dies hätte in vielerlei Hinsicht den Anpassungsprozess in Ostdeutschland erschwert.

### 3. Einbindung in das Gemeinschaftsrecht

#### 3.1 Die Übertragung des *acquis communautaire*

Mit der deutschen Einheit galt in den neuen Bundesländern der größte Teil des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts unmittelbar.<sup>6</sup> Hierzu gehörten das Außen-

<sup>6</sup> Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1991).

wirtschafts- und Zollrecht, die meisten Harmonisierungsrichtlinien, die Vorschriften über die Freiheit des Kapital- und Dienstleistungsverkehrs und die Niederlassungsfreiheit, das Wettbewerbs- und das Steuerrecht sowie die Bestimmungen des öffentlichen Auftragswesens. Weil eine sofortige vollständige Anwendung des EG-Rechts ohne Ausnahmeregeln aus wirtschaftlichen Gründen oder wegen erheblicher technischer Umstellungserfordernisse nicht möglich war, mussten ein Teil des Sekundärrechts der EG an die Bedingungen der neuen Bundesländer angepasst sowie der Anwendungszeitpunkt bestimmter Rechtsvorschriften verschoben werden.

Die Kommission der EG hatte dazu am 21.8.1990 nach Konsultationen mit Vertretern beider deutscher Regierungen ein umfangreiches Vorschlagspaket<sup>7</sup> vorgelegt. Da die Beratungen jedoch bis zum Zeitpunkt der deutschen Einheit nicht abgeschlossen werden konnten, traten am 3. Oktober 1990 vorläufige Übergangsbestimmungen<sup>8</sup> in Kraft. Darin wurde die Bundesregierung ermächtigt, im Gebiet der DDR geltende Regelungen, die nicht im Einklang mit Rechtsakten der EG standen, bis zum Ende des Jahres 1990 oder bis zu dem Zeitpunkt, an dem die EG andere Übergangsbestimmungen erlassen würde, beizubehalten. Diese endgültigen Übergangsmaßnahmen<sup>9</sup> wurden in einem beschleunigten Verfahren mit voller Beteiligung des Europäischen Parlaments am 4.12.1990 für folgende Bereiche erlassen: Landwirtschaft, Fischerei, Straßen-, Eisenbahn- und Binnenschiffsverkehr, Energiesektor, technische Vorschriften, Pflanzenschutz und Veterinärwesen, Umweltschutz, berufliche Qualifikationen, Sicherheit und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer. Die Verordnungen erfassen viele Details, daher werden hier nur beispielhaft die wichtigsten Regelungen genannt. Die Verordnungen und Richtlinien wurden durch eine „EG-Recht-Überleitungsvorordnung“<sup>10</sup> der Bundesregierung vom 18.12.1990 in nationales Recht umgesetzt.<sup>11</sup>

Mit Blick auf die im Jahre 1990 noch bevorstehende Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes nahm die Vereinheitlichung von technischen Normen eine herausragende Stellung ein. Diese technischen Vorschriften beziehen sich auf die Konzeption, Zusammensetzung, Kennzeichnung und das Inverkehrbringen von Industrieprodukten. Dies setzt sowohl Kontrollinstanzen in den Mitgliedstaaten, als auch die Fähigkeit voraus, sich diesen Vorschriften unter Wettbewerbsbedingungen anzupassen. Vor dem Hintergrund der Integration der DDR in die EG wurden vor allem zwei Probleme sichtbar: Zum einen waren auf dem DDR-Markt Produkte anzutreffen, die nicht richtlinienkonform waren, deren Rücknahme jedoch außerordentlich hohe Kosten verursacht hätte. Zum anderen war die Festlegung gleicher Fristen zur Anpassung an die Binnenmarkt vorschriften (überwiegend bis 1992), wie sie für die Unternehmen in der EG

galten, vor dem Hintergrund der zu erwartenden tief greifenden Umstrukturierungsprozesse problematisch.

Von den damals rund 600 Harmonisierungsrichtlinien zur Beseitigung technischer Handelshemmisse konnten 90 % in Ostdeutschland sofort übernommen werden. Die übrigen Richtlinien konnten erst nach umfangreichen Umstellungen der Herstellungsverfahren und der Vermarktung entsprechend den Anforderungen des Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutzes sowie der Sicherheit angewendet werden. Aus diesem Grund befreite die EG eine Reihe der in den neuen Bundesländern hergestellten Produkte von den Anforderungen bestimmter Vorschriften. Die Ausnahmen betrafen fast alle Produktbereiche, insbesondere aber die pharmazeutische und chemische Industrie, das Ernährungsgewerbe, den Maschinenbau, das Textilgewerbe sowie den Veterinär- und Pflanzenschutzbereich. Meist ging es um Kennzeichnungs- und Verpackungsregeln, Qualitätsnormen, Hygiene- und Sicherheitsvorschriften. Hier können nur einige Beispiele exemplarisch genannt werden.

In der Pharma industrie war insbesondere die nachträgliche Zulassung in der DDR produzierter Arzneimittel nach EG-Regeln problematisch. Hier wurde eine Frist für die entsprechende „Revision“ der in der DDR erteilten Genehmigung gesetzt. Auch entsprachen z.B. die Zusammensetzung, die Herstellungsmerkmale und die Kennzeichnung von in der DDR hergestelltem Kristallglas nicht den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts. Die in den Gemeinschaftsrichtlinien vorgesehene Bezeichnung der Textilerzeugnisse stimmte nicht mit den nach ostdeutschen Vorschriften benutzten Bezeichnungen überein. Damit vor der deutschen Einheit hergestellte Produkte noch abgesetzt werden konnten, waren Anpassungsfristen unumgänglich. Im Maschinenbau waren Übergangsfristen erforderlich, da bestimmte Produktmerkmale, wie Überrollschatzaufbauten und Schutzaufbauten gegen herabfallende Gegenstände bei Baumaschinen, nicht den Richtlinien entsprachen.

Die arzneimittelrechtlichen Ausnahmen galten am längsten — bis zum 31.12.1995. Die Ausnahmen für Saat- und Pflanzgut, Tiernahrung sowie Vorschriften im Veterinär- und Tierschutzbereich waren bis spätestens 31.12.1994 gültig. Alle anderen Ausnahmen waren bis zum Ende des Jahres 1992 befristet. In Abweichung von

<sup>7</sup> Kommission der EG (1990a).

<sup>8</sup> Entscheidung der Kommission 90/481/EWG vom 27.9.1990 über vorläufige Maßnahmen im Zusammenhang mit der deutschen Einheit, in: ABI. der EG L 267/1990, 37.

<sup>9</sup> Die meisten Übergangsregeln wurden veröffentlicht in: ABI. der EG Nr. L 353 vom 17.12.1990 und L 364 vom 28.12.1990, 27 und 29. Für eine vollständige Übersicht vgl. Toepel (1991), Anlage 8.

<sup>10</sup> Vgl. BGBl. I, 2915.

<sup>11</sup> Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1991), 2.

der EG-Richtlinie hat die Bundesregierung in der nationalen Überleitungsverordnung die Ausnahmen für Textilien und Kristallglas auf den 31.12.1991 befristet, also um ein ganzes Jahr gekürzt.<sup>12</sup>

Alle Erzeugnisse, die unter Inanspruchnahme der Ausnahmeregelungen produziert wurden, durften nur in den neuen Bundesländern in den Verkehr gebracht werden, alle übrigen Produkte konnten in die Mitgliedstaaten exportiert werden. Entsprechende Ausnahmen wurden auch für Importe aus den ehemaligen RGW-Mitgliedsländern gewährt.<sup>13</sup>

Die meisten Probleme bei der Anpassung an das Gemeinschaftsrecht gab es auf dem Gebiet des Umweltschutzes. Zum Zeitpunkt der deutschen Einheit war die Verseuchung des Wassers und der Luft so gravierend, dass die elementaren Lebensbedingungen beeinträchtigt waren. Dies betrifft vor allem die Schlüsselbereiche Luft, Wasser und Abfälle. So war die Luftverschmutzung viermal so hoch wie im EG-Durchschnitt. Die SO<sub>2</sub>-Emissionen waren die höchsten aller europäischen Länder. Nahezu die Hälfte aller Wasservorräte war für die Trinkwassergewinnung unbrauchbar. Rund 60% aller Industrieabfälle wurden unkontrolliert „deponiert“. Diese Situation war die Folge einer Politik, die ohne Rücksicht auf Umweltfolgen eine rasche Wirtschaftsentwicklung auch mittels einer radikalen Ausbeutung der vorhandenen natürlichen Ressourcen verfolgt hat. Die DDR war zwar das am stärksten industrialisierte Mitgliedsland des RGW, ihre Investitionen im Umweltschutz erreichten im Jahre 1988 aber nur 0,4% des Bruttoinlandsprodukts (Bundesrepublik: 1,07%; Niederlande 1,34%).<sup>14</sup>

Wegen der starken Vorbelastung der Böden, der Luft und des Wassers sowie wegen der zunächst noch fehlenden technischen Einrichtungen zur Reduzierung der Schadstoffemissionen bedurfte es daher für die Anwendung des europäischen Umweltrechts und teilweise noch weitergehender bundesdeutscher Umweltvorschriften besonders langer Übergangsfristen (in manchen Fällen bis 1996).<sup>15</sup> Wenn eine Übergangsfrist mehr als drei Jahre betrug, wurde an sie die Auflage geknüpft, innerhalb von ein bis zwei Jahren einen Sanierungsplan vorzulegen. Die Ausnahmeregelungen bezogen sich jedoch ausschließlich auf Altanlagen. Neue Anlagen unterlagen vollständig dem bundesdeutschen Umweltrecht.<sup>16</sup> Kritisch war in einigen Regionen Ostdeutschlands vor allem die Fristehaltung in den Bereichen Trink-, Oberflächen- und Grundwasser, Abfälle und Luftverschmutzung.

Im Einigungsvertrag wurde vereinbart, ein der EG-Agrarpolitik entsprechendes Marktordnungssystem mit Preisstützungen und Außenschutz in der Landwirtschaft einzuführen.<sup>17</sup> Hieraus ergaben sich auch Konsequenzen für die Agrarmarktordnung der EG. Es war notwendig, die Produktionsquoten<sup>18</sup> für Milch und Zucker sowie

die Interventionsschwellen<sup>19</sup> u. a. für Rindfleisch und Butter anzuheben.<sup>20</sup> Außerdem musste eine Quote für die Tomatenproduktion in Deutschland eingeführt werden, da die Tomatenerzeugung in der Bundesrepublik vor der Vereinigung unbedeutend war. Problematisch war die Anhebung der Höchstmengen für die Produktion, die den schon übervollen Agrarmarkt der EG weiter belasteten. So kam es im Sommer 1990 zu Marktstörungen bei Rind- und Schweinefleisch, die unter anderem durch eine vorübergehende Überproduktion in der DDR verursacht wurden. Rindfleischlieferungen zu niedrigen Preisen verstärkten den Druck auf die Märkte der EG-Mitglieder. Für die neuen Bundesländer bedeuteten die Einführung der Quoten und die Eingliederung in die Agrarmarktordnungen jedoch in der Regel eine z.T. deutliche Produktionseinschränkung. So entsprach die Festsetzung der Gesamtgarantiemenge Milch (Produktionsquote für Milch<sup>21</sup>) für das Gebiet der neuen Bundesländer im Zeitraum April 1991 bis März 1992 einem notwendigen Produktionsrückgang von 20% bezogen auf die Milcherzeugung der DDR im Jahre 1989.<sup>22</sup>

Die über 6 Millionen Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche der DDR wurden überwiegend genossenschaftlich (Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft - LPG) und staatlich (Volkseigene Güter - VEG), also auf der Basis nicht-privaten Eigentums bewirtschaftet. Charakteristisch ist die besondere Größe der landwirtschaftlichen Betriebe (durchschnittlich 4.500 ha/Betrieb gegenüber rund 13 ha/Betrieb in der EG), die entsprechend dem staatlichen Leitbild industriell organisierte und hoch spezialisierte,<sup>23</sup> monokulturelle Einzelbetriebe waren. Die Orientierung auf Selbstversorgung sogar im regionalen Maßstab erforderte auch die Bewirtschaftung von

12 Ebenda, 7.

13 Ebenda, 8.

14 Kommission der EG (1990b), 112.

15 Vgl. Richtlinie 90/656/EWG vom 4.12.1990, in: ABl. der EG L 353, 59, und Richtlinie 90/660/EWG, in: ABl. der EG L 353, 79.

16 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1991), 13.

17 Vgl. Artikel 15 des Einigungsvertrages.

18 Bei Überschreitung bestimmter Quoten müssen die Erzeuger eine so hohe Abgabe zahlen, dass dieses System auf eine Kontingentierung der Produktion hinausläuft vgl. Henrichsmeyer/Witzke (1994), 547 ff.

19 Intervention der Gemeinschaft bedeutet den Ankauf von Überschüssen zu einem politisch festgelegtem Interventionspreis über Weltmarktniveau mit dem Ziel der Preisstützung. Bei Überschreitung bestimmter Ablieferungsmengen (z. B. bei Zucker) wird nicht der volle Interventionspreis gezahlt.

20 Vgl. Verordnung Nr. 3577/90 vom 4.12.1990, in: ABl. der EG Nr. L 353, 23.

21 Vgl. Fußnote 19.

22 Vgl. Verordnung (EWG) 3641/90, in: ABl. der EG L 362/1990, und Statistisches Bundesamt (1990).

23 So wurde eine künstliche Trennung von Pflanzen- und Tierproduktion durchgesetzt.

für die Landwirtschaft ungeeigneten Flächen.<sup>24</sup> Dies führte zu überhöhten Produktionskosten und einer übermäßigen Umweltbelastung durch Überdüngung, hohem Einsatz von Schädlingsbekämpfungs- und Pflanzenschutzmitteln sowie Gülleverrieselung. Außerdem waren die Produktionsmittel zum Teil 10 bis 15 Jahre alt. Daraus resultiert ein hoher Instandhaltungsaufwand. Aus diesen Gründen waren die Produktionskosten in der Pflanzenproduktion um 30 bis 50 % und in der Tierproduktion sogar um 100 % höher als in Westdeutschland.<sup>25</sup> Im Jahre 1989 waren ca. 10 % der Erwerbstätigen der DDR in der Landwirtschaft tätig. Im Vergleich zu den EG-Ländern (zwischen 3 und 5 %) war dieser Bereich erheblich überdimensioniert, aber bei weitem nicht so produktiv.

Der Zwang zur Anpassung der ostdeutschen Landwirtschaft bestand daher vor allem in zwei Richtungen. Einerseits musste die Produktionsstruktur so umgestaltet werden, dass der Einsatz der Produktionsfaktoren Arbeit und Boden reduziert, das Produktionsvolumen gesenkt und die Produktion insgesamt standortgerechter und umweltfreundlicher wurde. Andererseits mussten die Betriebsgrößen sowie die Eigentums- und Organisationsformen völlig neu geordnet werden. Die Neuordnung der Betriebsstruktur und die grundsätzliche Anpassung an die Agrarmarktordnung der EU können seit Mitte der 90er Jahre als abgeschlossen gelten, wenn auch als Folge der Weiterentwicklung der europäischen Agrarpolitik ein ständiger Umstrukturierungs- und Anpassungsprozess in Gang bleibt.

Die Anwendung der Agrarmarktordnungen und die Einbeziehung der neuen Bundesländer in die dazugehörigen Förderprogramme verlief zwar rein technisch relativ unproblematisch.<sup>26</sup> Ökonomisch war die Landwirtschaft in den neuen Bundesländern jedoch mit vielfältigen und äußerst schwierigen Anpassungsproblemen konfrontiert, die durch die gleichzeitige Integration in das System der europäischen Agrarmarktordnung noch erschwert wurden. Einzelne Anreize und Rahmenbedingungen der europäischen Agrarpolitik lösten auch Umstrukturierungsprozesse aus, die sich später als Fehlentwicklungen herausstellten. Dazu zählen zum Beispiel der plötzliche exzessive Anbau von Ölpflanzen oder das Abholzen von großen Obstbaumbeständen, um Anbausubventionen oder Stilllegungsprämien zu kassieren.

Bei der Schnelligkeit, mit der die neuen Bundesländer in die EG integriert wurden, war nicht auszuschließen, dass in allen Bereichen noch nachträglich Tatsachen bekannt würden, die einer zusätzlichen Ausnahmeregelung bedurften. Aus diesem Grund wurde eine Flexibilitätsklausel in die Ratsverordnung vom 4.12.1990 aufgenommen. Danach konnten Anpassungen und Ergänzungen im Umweltbereich bis Ende 1995, in sonstigen Bereichen bis Ende 1992 in einem „Regelungsausschussverfahren“<sup>27</sup> vorgenommen werden. Später galt

das normale Ratsverfahren mit den entsprechenden Mehrheitserfordernissen.

Ohne diese Übergangsregelungen, seien es nun die Umweltschutzvorschriften oder die Vermarktungs- und Kennzeichnungsbestimmungen für Erzeugnisse, hätten sich die Anpassungsprobleme und Schwierigkeiten aller Branchen sicher noch verschärft. In Unternehmensbefragungen des DIW im Rahmen verschiedener Studien<sup>28</sup> zum Beginn der 90er Jahre spielte die Einhaltung der Übergangsregelungen vor allem im Ernährungsgewerbe (u.a. in Schlachthöfen und Molkereien) sowie in der chemischen und pharmazeutischen Industrie eine größere Rolle. Investitionen wurden auf die Einhaltung dieser Vorschriften ausgerichtet und z.T. entsprechend zeitlich vorgezogen.

Die EU hat in allen Bereichen, die auf Übergangsregelungen angewiesen waren, größtmögliche Flexibilität bewiesen. Obwohl trotz dieser Regelungen erheblicher Anpassungsbedarf für die Betriebe in der Anfangsperiode der Umstrukturierung bestehen blieb, haben sie doch aus heutiger Sicht die Bewältigung der Probleme deutlich erleichtert.

### 3.2 Gemeinschaftliche Beihilfenaufsicht und Systemtransformation

Ein wichtiger Teil des Gemeinschaftsrechts betrifft die Wettbewerbsaufsicht und die Fusionskontrolle. Die Kontrolle wettbewerbsverzerrender staatlicher Beihilfen und der Schutz von konkurrierenden Unternehmen und Konsumenten vor einer marktbeherrschenden Stellung einzelner Anbieter durch die europäischen Institutionen gehört untrennbar zu dem Bestreben, innerhalb der EU einen Binnenmarkt ohne Wirtschaftsgrenzen einzurichten. Diese Wettbewerbsaufsicht durch die Europäische Kommission ist jedoch traditionell konfliktträchtig. Sie birgt Gefahren für die Zustimmung zur europäischen Integration, da jeder Eingriff der Wettbewerbskontrolle hohe Sichtbarkeit hat und die unmittelbar Betroffenen im nationalen Rahmen leicht zu organisieren sind. Das Verbot einer Beihilfe kann regelmäßig als „Beweis“ eines unvertretbar hohen Einflusses von „Brüssel“ mit angeblich negativen Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung ganzer Regionen dargestellt werden. Ohne hier auf Einzelfall-

<sup>24</sup> Vgl. Viertel (1993), 211.

<sup>25</sup> Vgl. Schilling (1991), 12.

<sup>26</sup> Vgl. Viertel (1993), 225.

<sup>27</sup> Die Kommission erlässt die vorgeschlagene Änderung, sofern der Ausschuss aus Vertretern der Mitgliedstaaten mit der Mehrheit nach Art. 148, 2 EWG-Vertrag zustimmt. Widerspricht der Ausschuss, kann der Europäische Rat mit qualifizierter Mehrheit anders entscheiden. Dieses Mehrheitserfordernis war vor allem im Umweltbereich wichtig, weil für Entscheidungen im normalen Ratsverfahren das Einstimmigkeitsprinzip (Art. 130 s EWG-Vertrag) gilt.

<sup>28</sup> Geppert et al. (1993), 66; Pfeiffer et al. (1994).

entscheidungen eingehen zu können, ist jedoch aus ökonomischer Sicht grundsätzlich von einer positiven Rolle der Beihilfenkontrolle auszugehen. Diese positiven Wirkungen eines geordneten Wettbewerbs sind allerdings sehr viel weniger transparent.

In den vergangenen zehn Jahren hat es auch in den neuen Bundesländern einige Einzelfallentscheidungen gegeben, in denen die Gültigkeit des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts auf Unverständnis stieß. Prominente Streitfälle waren beispielsweise überhöhte Subventionen der sächsischen Landesregierung für ein Automobilwerk in Zwickau entgegen eindeutiger Stellungnahmen der Beihilfenaufsicht und die Rückzahlung von Beihilfen an eine Werft in Mecklenburg-Vorpommern infolge von Verfehlungen des westdeutschen Mutterunternehmens. Es ist nicht auszuschließen, dass diese Debatten die Skepsis gegenüber der europäischen Integration in Ostdeutschland gesteigert haben. Dies erschien insfern ungerechtfertigt, als die Wettbewerbskontrolle der Kommission auf die Ausnahmebedingungen einer Systemtransformation eingegangen ist.<sup>29</sup>

Das beihilferechtliche Instrumentarium der Gemeinschaft bezog sich vor 1990 auf staatliche Unterstützungen im Zuge des herkömmlichen Strukturwandels. Beihilfen im Rahmen der Systemtransformation sind aus zwei Gründen grundsätzlich anders zu bewerten. Erstens traten die Anpassungsprobleme für die ostdeutschen Unternehmen schockartig auf. Zweitens waren praktisch alle Sektoren und Unternehmen betroffen. Nur staatliche Unterstützungen, die in Ostdeutschland in den ersten Jahren vor allem über die Treuhandanstalt (THA) geleistet wurden, ermöglichten den Fortbestand wenigstens eines Teils der Betriebe. Die Kommission akzeptierte früh, dass dieser Systemwandel eine Ausnahmesituation darstellte, die eine Modifikation der etablierten wettbewerbsrechtlichen Praxis erforderte. So wurden z.B. Garantien und Kredite der THA an ihre Unternehmen sowie die Streichung von Altschulden nicht als Beihilfe gewertet. Auch die Beseitigung von Umweltschäden, die diese Unternehmen vor Juli 1990 verursacht hatten, durfte die THA unwidersprochen übernehmen. Bei der Privatisierung der Unternehmen der THA wurde solange von der Kommission grundsätzlich kein Beihilfen-Anteil unterstellt, wie das Unternehmen an den Käufer mit dem höchsten Angebot verkauft wurde. Dies galt auch in den Fällen, in denen der Verkaufspreis negativ war, die THA also für einzelne Unternehmen nur bei ergänzenden finanziellen Zusagen private Interessenten fand.

Die Wettbewerbskontrolle erwies sich somit als sehr flexibel und der besonderen Situation in Ostdeutschland angepasst. Wesentlich waren aus europäischer Sicht die Transparenz der Beihilfen, vor allem in bestimmten sensiblen Bereichen, und die Einhaltung des Nicht-Diskriminierungsgrundsatzes, also die Gleichbehandlung aller

Unternehmen aus der EG, wenn sie in Ostdeutschland investieren wollten. Die Arbeit der THA wurde nicht wesentlich eingeschränkt.<sup>30</sup>

## 4. Neue Bundesländer und EU-Strukturfonds

### 4.1 Wirtschaftliche Problemlage nach der deutschen Einheit

Der wirtschaftliche Niveauunterschied zwischen Ost- und Westdeutschland ist in seinem Ausmaß vergleichbar mit dem Wohlstandsgefälle zwischen den Mitgliedstaaten der EU. Seit der deutschen Einheit bestimmt der Unterschied in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zwischen Ost und West die wirtschaftsräumliche Struktur der Bundesrepublik. Insgesamt erreichten die neuen Bundesländer einschließlich Ostberlin im Jahre 1991 nur knapp 8 % des Bruttoinlandsproduktes<sup>31</sup> der alten Bundesländer. Zwar hat sich die relative Position der neuen Bundesländer inzwischen etwas verbessert, jedoch erreichte deren Bruttoinlandsprodukt im Jahre 1998 mit rund 10 % immer noch nur einen kleinen Bruchteil des westdeutschen Wertes. Das BIP pro Kopf liegt in den neuen Bundesländern noch heute deutlich unter 75 % des europäischen Durchschnitts, wenn sie auch im Vergleich zu den anderen wirtschaftsschwachen Regionen der EU sehr schnell aufgeholt haben (Tabelle 2). Die Position der neuen Bundesländer hat sich gegenüber 1991 um rund 30 Prozentpunkte verbessert. Ein Teil der Verbesserung ist jedoch auch auf die abnehmende Bevölkerungszahl in Ostdeutschland zurückzuführen. Die Arbeitslosenquote liegt immer noch über dem deutschen und europäischen Durchschnitt.

Allerdings gibt es innerhalb der ostdeutschen Regionen — wie auch innerhalb der alten Bundesländer — z.T. erhebliche Unterschiede, in erster Linie in Bezug auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. Sektoral haben sich die übernommenen Spezialisierungsmuster in der Beschäftigung weitgehend erhalten. Der Abbau der Beschäftigung vor allem in der Industrie war in allen Regionen beträchtlich, jedoch zeigen sich in seinem Ausmaß zwischen den Regionen erhebliche Unterschiede. Die Kernstädte in den Regionen mit großen Verdichtungsräumen weisen mit Abstand die geringsten Arbeitslosenquoten auf. Die ländlichen Kreise sind dagegen deutlich überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen. Auch relativ prosperierende Gebiete in Ostdeutschland sind bezogen auf die Arbeitslosigkeit Problemregionen.

<sup>29</sup> Vgl. Röller/von Hirschhausen (1999); Europäisches Parlament (1992).

<sup>30</sup> Die inhaltliche Beurteilung der Aktivitäten der THA ist nicht Thema dieses Artikels.

<sup>31</sup> In Preisen von 1991.

Tabelle 2

**Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern  
im europäischen Vergleich**

Land	1991		1994		1996		April 1998 Arbeitslosen- quote %
	BIP pro Kopf EUR 15=100	Arbeitslosen- quote %	BIP pro Kopf EUR 15=100	Arbeitslosen- quote %	BIP pro Kopf EUR 15=100	Arbeitslosen- quote %	
Ostberlin	47	9,7	80	11,1	81	11,2	-
Brandenburg	39	9,1	66	15,2	67	15,5	17,6
Mecklenburg-Vorpommern	37	12,0	60	16,9	61	16,8	19,6
Sachsen	36	8,6	61	15,8	64	15,3	17,9
Sachsen-Anhalt	36	9,9	61	18,2	61	18,0	21,5
Thüringen	32	9,9	60	16,0	61	16,0	18,5
Neue Bundesländer insgesamt	37	9,6	63	15,9	65	15,7	-
Deutschland	102	5,3	104	8,7	108	8,8	9,8
Ziel-1-Gebiete der EU insgesamt	65	13,3	68	16,2	68	16,3	-
EUR 15	100	8,2	100	11,2	100	10,8	11,0

<sup>1)</sup> KKS = Kaufkraftstandards.  
Quelle: Eurostat.

Die Regionalpolitik sah sich neben dem enormen Gefälle in der wirtschaftlichen Leistungskraft spezifischen strukturellen Problemen in Ostdeutschland gegenüber, die sich nur aus den Methoden planwirtschaftlichen Wirtschaftens in der Vergangenheit der neuen Bundesländer erklären lassen. Die Industrie war in der DDR deutlich überproportional ausgebaut worden, ohne jedoch dabei den Kapitalstock ausreichend zu erneuern. Die Verteilung der Industrie wies ein deutliches Süd-Nord-Gefälle auf. Der sektorale Diversifikationsgrad und die Variation der Betriebsgrößen lagen in den meisten Regionen der DDR unter denen westdeutscher Regionen. Die Struktur war durch die Dominanz konsumferner Branchen geprägt. Es überwog in allen Wirtschaftsbereichen die großbetriebliche Produktion mit durchweg übertriebener Produktionstiefe der einzelnen Betriebe. Aus marktwirtschaftlicher Sicht war die Wirtschaft hochgradig fehlspezialisiert.<sup>32</sup> Für viele Produkte gab es auf dem Weltmarkt außerhalb des RGW keine Absatzchancen.

Zu den Problemen der neuen Bundesländer gehörten erhebliche Engpässe im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur. Das Anlagevermögen der wirtschaftsnahen Infrastruktur betrug 1991 in den neuen Bundesländern mit 11% nur einen Bruchteil des westdeutschen Wertes und entsprach damit in etwa dem niedrigen Anteil am Bruttoinlandsprodukt.<sup>33</sup> Sieht man von der überwiegenden Nord-Süd-Orientierung aller Verkehrswege und der Unterbrechung in Ost-West-Richtung ab, galt die quantitative Ausstattung des Verkehrswesens mit Anlagevermögen als ausreichend. Allerdings hatte der überwiegende Teil der Ausrüstungen ein ungenügendes techni-

sches Niveau und wies erhebliche Mängel auf.<sup>34</sup> Gänzlich ungenügend war die Ausstattung mit modernen Telekommunikationseinrichtungen.<sup>35</sup> Obwohl die wesentlichsten Engpässe vor allem im Hinblick auf die Telekommunikation und Gewerbeflächen inzwischen beseitigt sind, ist die Modernisierung der wirtschaftsnahen Infrastruktur, insbesondere der Verkehrsinfrastruktur, der Abwasser- und Abfallentsorgung sowie städtischer Infrastrukturen in den neuen Bundesländern noch längst nicht abgeschlossen.<sup>36</sup>

#### 4.2 Europäische Regionalpolitik in Ostdeutschland

Vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Leistungsschwäche und struktureller Probleme bestand und besteht ein enormer Investitionsbedarf in allen Bereichen der Volkswirtschaft in den neuen Ländern. Der Strukturwandel und der Aufholprozess der neuen Länder gegenüber Westdeutschland und den anderen westeuropäischen Regionen wird entscheidend determiniert durch das Tempo der Modernisierung und des Aufbaus des Kapitalstocks. Mit der Einführung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion am 1.7.1990 wurden daher das Instrumentarium und der Mittelumfang der Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik auf die neuen Bundesländer im Wesent-

<sup>32</sup> DIW/IfW/IWH (1995), 73.

<sup>33</sup> Bach/Gornig et al. (1994), 38.

<sup>34</sup> Enderlein et al. (1994), 41.

<sup>35</sup> Bach/Gornig et al. (1994), 48 f.

<sup>36</sup> DIW/IfW/IWH (1999), 444.

lichen übertragen und in einem nie gekannten Ausmaß ausgebaut.

Gleichzeitig wurden die neuen Bundesländer einschließlich Ostberlin inmitten der laufenden Födererrunde in die Förderung aus den europäischen Strukturfonds und auch in andere europäische Förderprogramme, u.a. im Bildungs- und Forschungsbereich, integriert.<sup>37</sup> Dies geht auf eine Initiative des Europäischen Parlaments zurück, das sehr früh die regionalpolitischen Herausforderungen des Strukturwandels in Ostdeutschland erkannte. Mit der Verordnung „Über die Intervention der Strukturfonds im Gebiet der ehemaligen DDR“<sup>38</sup> wurde sichergestellt, dass die neuen Bundesländer und Ostberlin mit einem Sonderstatus an Maßnahmen der Strukturfonds und der sonstigen Finanzinstrumente der EG teilhaben konnten. Die Mittel dafür kamen aus einer separaten Haushaltlinie der Strukturfonds. Für den Zeitraum 1991 bis 1993 wurden insgesamt 3 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Davon kam rund die Hälfte aus dem Europäischen Regionalfonds (EFRE), 30 % kamen aus dem Sozialfonds (ESF) und 20 % aus dem Agrarfonds (EAGFL, Abt. Ausrichtung). Die Mittel wurden auf die einzelnen Länder im Wesentlichen in Anlehnung an deren Bevölkerungszahl verteilt. Die Ausstattung der neuen Bundesländer mit Strukturfondsmitteln lag und liegt deutlich unter derjenigen anderer wirtschaftsschwacher Regionen der EU. Diese scheinbare Ungleichbehandlung ist auf das relativ hohe nationale Bruttoinlandsprodukt pro Kopf Deutschlands zurückzuführen, das bei der Mittelzuweisung zu berücksichtigen ist.

Nach der dreijährigen Übergangsperiode wurden im Jahre 1994 die neuen Bundesländer regulär in die Grup-

pe der so genannten Ziel-1-Regionen aufgenommen, da ihr Bruttoinlandsprodukt pro Kopf deutlich weniger als 75 % des EU-Durchschnitts ausmachte. Sie genossen damit höchste Förderpriorität aus Sicht der EU. Diese Förderperiode der europäischen Strukturfonds endete 1999. Neu gegenüber der ersten Periode war die Teilnahme der neuen Bundesländer an den Gemeinschaftsinitiativen.<sup>39</sup> Dafür wurde rund eine Milliarde ECU zur Verfügung gestellt. Der größte Anteil entfiel auf die Gemeinschaftsinitiative Interreg zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit Polen und der Tschechischen Republik.

Mittlerweile hat bereits die dritte Förderperiode der europäischen Strukturfonds (2000–2006) begonnen. Sie ist mit einer tiefgreifenden Reform der Förderbedingungen verbunden.<sup>40</sup> Die Verhandlungen zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten über die endgültige Form der Strukturfondsverordnungen wurden im Sommer 1999 abgeschlossen.<sup>41</sup> Die Verhandlungen um die Ausrichtung der neuen Programme haben im Herbst 1999 begonnen.

<sup>37</sup> Vgl. Toepel (1994/1995); Toepel (1996).

<sup>38</sup> Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 3575/90 des Rates „Über die Intervention der Strukturfonds im Gebiet der ehemaligen DDR“, in: ABI. der EG L 353.

<sup>39</sup> In der ersten Förderperiode stellte die EU über das Gemeinschaftliche Förderkonzept hinaus keine Finanzmittel für die Gemeinschaftsinitiativen bereit. Die Ziele der Gemeinschaftsinitiativen sollten durch die Förderschwerpunkte abgedeckt werden. Die Ausnahme bildeten die Gemeinschaftsinitiative KONVER und ihr Vorgänger PERIFRA zur Unterstützung der militärischen Konversion.

<sup>40</sup> Vgl. Toepel (1998).

<sup>41</sup> Vgl. Toepel (1999).

Tabelle 3

**Die Förderung aus den Europäischen Strukturfonds in den neuen Bundesländern**

Land	Förderperiode 1991–1993		Förderperiode 1994–1999		Förderperiode 2000–2006	
	Mill. €	€ pro Kopf/Jahr	Mill. €	€ pro Kopf/Jahr	Mill. €	€ pro Kopf/Jahr
Ostberlin	164,2	42	744,6	97	689,1	77
Brandenburg	474,9	62	2 168,8	140	3 090,2	170
Mecklenburg-Vorpommern	409,2	73	1 829,4	169	2 455,8	195
Sachsen	732,7	53	3 366,4	125	4 858,9	155
Sachsen-Anhalt	505,4	60	2 367,2	148	1 903,9	102
Thüringen	432,7	57	2 002,8	136	2 886,1	167
Horizontale Bundesprogramme	-	-	1 076,0	12	3 374,0	32
Neue Bundesländer insgesamt	2 719,1	58	13 555,2	148	24 082,6	225

Alle Angaben ohne Mittel zum Ausgleich der Preissteigerung, ohne das Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung des Fischereisektors und ohne Gemeinschaftsinitiativen. Zahlen für die Förderperiode 2000–2006 ohne Effizienzreserve (4 %) und vorbehaltlich der Genehmigung durch die Europäische Kommission.

Quellen: Gemeinschaftliche Förderkonzepte Ziel 1 Deutschland 1991–1993 und 1994–1999; Regionalentwicklungsplan 2000–2006.

An der Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Fonds und die Bundesländer hat sich seit 1991 nichts Wesentliches geändert, obgleich die Mittel erheblich aufgestockt wurden (Tabelle 3). Einen Überblick über die Förderschwerpunkte der bisherigen Perioden (ohne technische Hilfe) und die Planungen für die neue Förderperiode ab dem Jahr 2000 gibt Abbildung 2. Die Anzahl der Förderschwerpunkte wurde deutlich reduziert, obwohl die Vielfalt der möglichen Fördermaßnahmen eher noch ausgeweitet wurde.

Mit der unterschiedlichen Verteilung der Mittel auf die verschiedenen Schwerpunkte wird regionalen Besonderheiten in den Ländern Rechnung getragen. So setzte man in Mecklenburg-Vorpommern weit mehr europäische Mittel zur Umstrukturierung im Bereich der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes ein als bspw. für gewerbliche Investitionen. In Sachsen war das Verhältnis dagegen umgekehrt. Im Vergleich zum ersten Förderzeitraum kommt jedoch in allen Ländern den Fördermaßnahmen zugunsten von Forschung und Entwicklung,

Abbildung 2

**Förderschwerpunkte der Europäischen Strukturfonds in Ostdeutschland seit 1991**

1991–1993	1994–1999	2000–2006
1. Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur	1. Unterstützung produktiver Investitionen und ergänzende Investitionen in die wirtschaftsnahen Infrastruktur	1. Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere der KMU
2. Unterstützung produktiver Investitionen	2. Maßnahmen zur Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen	2. Infrastrukturmaßnahmen
3. Maßnahmen zur Erschließung des Humankapitals	3. Maßnahmen zur Unterstützung von Forschung, technologischer Entwicklung sowie Innovation	3. Schutz und Verbesserung der Umwelt
4. Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit	4. Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt	4. Förderung des Arbeitskräftepotentials sowie der Chancengleichheit
5. Erleichterung der beruflichen Eingliederung von Jugendlichen	5. Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zur Förderung des Arbeitskräftepotentials, der beruflichen Aus- und Weiterbildung und der Beschäftigung	5. Ländliche Entwicklung und Fischerei
6. Maßnahmen zur Entwicklung der Landwirtschaft, Forstwirtschaft und der Fischerei sowie zur Umstrukturierung der Lebensmittelindustrie	6. Maßnahmen zur Förderung der Landwirtschaft, der ländlichen Entwicklung und der Fischerei	
7. Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in ländlichen Gebieten einschließlich Dorferneuerung und ländliche Infrastruktur		
8. Landwirtschaft und Umwelt		

Angaben für die Förderperiode 2000 bis 2006 noch unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch die Europäische Kommission.  
Quellen: Gemeinschaftliches Förderkonzept Ziel 1 Deutschland 1991–1993 und 1994–1999; Regionalentwicklungsplan 2000–2006.

Umweltschutz sowie von kleinen und mittleren Unternehmen eine immer größere Bedeutung zu.

Obwohl der EFRE ein viel breiteres Spektrum an Fördermaßnahmen erlaubt, wurden in der ersten Förderperiode zunächst die EFRE-Mittel vollständig an die deutsche Gemeinschaftsaufgabe des Bundes und der Länder „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) gekoppelt.<sup>42</sup> Dies beschleunigte den Mitteleinsatz, jedoch waren damit in ausgewählten Infrastrukturbereichen auch Probleme verbunden. Um diese Frage hat es im Rahmen der Planungen für die Förderperiode 1994-1999 kontroverse Diskussionen gegeben. Die Wirtschaftsressorts der Länder und des Bundes waren der Ansicht, dass die Kopplung beibehalten werden sollte. Die Europäische Kommission und Vertreter anderer Politikbereiche (z. B. Umwelt, Forschung und Entwicklung) des Bundes und der Länder reklamierten dagegen die EFRE-Mittel für andere Politikbereiche als die Wirtschaftsförderung. Schließlich wurde ein Kompromiss gefunden, der den Ländern eine begrenzte Entkopplung von EFRE und GRW erlaubt. Die Förderung ist jedoch noch in allen Ländern außer in Sachsen überwiegend an die GRW gekoppelt. Genutzt werden die entkoppelten Mittel überwiegend in Programmen zur Förderung von Innovationen und im Umweltbereich.

Die im Jahre 1997 vorgelegten Zwischenevaluierungen der Strukturfondsförderung in Ostdeutschland kamen zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass die neuen Bundesländer ihren Entwicklungsrückstand zum Ende der Förderperiode im Jahre 1999 zwar verringert, aber noch nicht überwunden haben werden. Vor dem Hintergrund der Strukturprobleme in den Regionen wurden die geförderten Maßnahmen in ihrer Grundausrichtung als problemadäquat und ihre Durchführung als effizient bewertet. Bei einigen Maßnahmen wurden Modifizierungen angeregt, die im Detail veränderte inhaltliche Akzente als auch Fragen der effizienten Umsetzung der Förderung betreffen.<sup>43</sup>

Ohne die schnelle und unkomplizierte Ausdehnung des Instrumentariums der regionalen Wirtschaftsförderung und der EG-Strukturpolitik auf die neuen Bundesländer wäre dort die Investitionsentwicklung deutlich schwächer ausgefallen. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass in den neuen Bundesländern die Verwaltungen selbst erst aufgebaut werden mussten, sind die meisten Probleme in der Anfangsphase der Förderung auf Anlaufschwierigkeiten zurückzuführen. Sie gelten heute als gelöst. Kenntnisse über EG-Probleme waren in der DDR eine Sache für Spezialisten, so dass sich hier ein besonderer Nachholbedarf an Qualifizierungsmaßnahmen auftat. Die Probleme lagen jedoch nicht nur auf der Verwaltungsseite, sondern die Unternehmen mussten sich auch an die Wege bis zur Bewilligung von Fördermitteln gewöhnen. Diese Probleme sind jedoch inzwischen ebenfalls überwunden.

Mit der deutschen Vereinigung verschoben sich zwangsläufig die Prioritäten innerhalb der deutschen und auch der europäischen Regionalpolitik. Mit der Einstufung der neuen Bundesländer als Ziel-1-Gebiete nahm das Gewicht der EU-Regionalpolitik für Deutschland allein wegen des Fördervolumens rapide zu. So stehen im neuen Förderzeitraum aus den Strukturfonds vom Jahr 2000 an den rund 20 Mrd. Euro für ostdeutsche Regionen nur 8,2 Mrd. Euro in den alten Bundesländern gegenüber. Auch sind die Förderbestimmungen und Anforderungen an Bewertung und Erfolgskontrolle in Ziel-1-Gebieten wesentlich aufwändiger.

Eine wichtige Kritik an der EU-Förderung betrifft den mit dem Antragsprozess einhergehenden Verwaltungsaufwand und die mangelnde Transparenz des Förderinstrumentariums insgesamt, der Bewilligungswege und -kriterien sowie der Erfolgskontrolle. Gerade das Wissen darum, dass in sehr vielen Investitionsprojekten in den neuen Bundesländern EU-Mittel stecken, ist kaum verbreitet. Es kommt daher darauf an, das Förderinstrumentarium zu straffen und übersichtlicher zu gestalten.

Neben allen Interessenkonflikten, die aus der Konzeption der europäischen Regionalpolitik resultieren, bietet diese jedoch gerade wegen ihres breiteren Ansatzes überdenkenswerte inhaltliche Neuorientierungen auch für die nationale Regionalpolitik — besonders mit Blick auf die deutsche Einheit. Von der Strukturfondsförderung in Ostdeutschland gingen Impulse auf die Weiterentwicklung der GRW aus, wovon auch Regionen in den alten Bundesländern profitieren. Dies betrifft vor allem die Flexibilisierung der Fördertatbestände im Infrastrukturbereich und die Aufnahme nicht-investiver Fördermaßnahmen zugunsten der gewerblichen Wirtschaft.

## 5. EU-Integration und Außenhandel der neuen Bundesländer

Mit der Aufnahme Ostdeutschlands in die EG änderte sich der Außenhandelspolitische Rahmen für die ostdeutschen Unternehmen und Konsumenten deutlich.<sup>44</sup> Die DDR war von den einzelnen EG-Mitgliedern unterschiedlich behandelt worden. Im Handel mit der (alten) Bundesrepublik gab es keine Zölle; gegenüber allen anderen EG-Mitgliedern unterlag der DDR-Handel einheitlich den Meistbegünstigungszollsätzen. Hinzu kamen unterschiedliche mengenmäßige Beschränkungen für die Exporte der DDR in die einzelnen EG-Länder (auch im Handel mit der alten Bundesrepublik) und bilaterale

<sup>42</sup> Zur Diskussion vgl. Toepel (1997), 166 ff.

<sup>43</sup> Vgl. im Überblick Riedel et al. (1997), 443 ff., für Sachsen: Hagen/Toepel (1997), 237 ff.

<sup>44</sup> Für eine Analyse des Außenhandels der DDR mit der EG und der Außenhandelspolitik vgl. Schumacher/Möbius (1990).

Kooperationsabkommen. Das im ersten Halbjahr 1990 zwischen der EG und der DDR ausgehandelte Handels- und Kooperationsabkommen wurde mit der deutschen Währungsunion hinfällig. Zu diesem Zeitpunkt wurde die DDR faktisch in die EG-Zollunion aufgenommen.

Aus theoretischer Sicht konnte die Aufnahme der DDR in die EG sowohl zu Handelsschaffung (*trade creation*) als auch zu Handelsumlenkung (*trade diversion*) führen. Der Abbau aller handelspolitischen Schranken der EG-Mitglieder bot — zumindest aus der Perspektive von 1990 — die Möglichkeit zu einer Ausweitung der ostdeutschen Exporte, da deren Güterstruktur der Struktur anderer Länder mit leichterem Zugang zum EG-Markt ähnelte.<sup>45</sup> Die handelspolitische Benachteiligung gegenüber diesen Konkurrenten fiel mit Eintritt in die EG weg. Auf der anderen Seite entstanden durch die Aufnahme Ostdeutschlands in die Gemeinschaft zunächst neue handelspolitische Mauern gegenüber den bisherigen Haupthandelspartnern im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW). Hier war ein Rückgang der Verflechtung zu befürchten.

Faktisch wurden jedoch im West-Handel der DDR (und später Ostdeutschlands) die außenhandelspolitischen Rahmenbedingungen durch die Angebotsschwäche der Unternehmen überlagert. Im Ost-Handel wirkten nach 1990 außenhandelspolitische Sonderregeln der EG und der Nachfragerückgang in den (ehemaligen) RGW-Ländern.

Vor der Vereinigung entfielen etwa zwei Drittel des Außenhandels der DDR auf die RGW-Partner, auf die EG nur rund 5%.<sup>46</sup> Die DDR erreichte damit im Außenhandel mit der EG lediglich ein Prozent des Umsatzes der alten Bundesrepublik. Die DDR-Exporte in die EG bestanden zu 90 % aus Gütern des verarbeitenden Gewerbes und verteilten sich hier auf relativ viele Kategorien. Insgesamt exportierte die DDR in die EG vorrangig Erzeugnisse des Grundstoff- und Produktionsgütergewerbes — z.B. chemische Erzeugnisse, Eisen und Stahl, Nichteisen-Metalle und Mineralölerzeugnisse sowie Konsumgüter — und importierte Investitionsgüter von dort. Die relativ geringe Einbindung der DDR in die internationale marktbestimmte Arbeitsteilung und die — gemessen am Ausbildungsstand — eher unterentwickelte Güterstruktur ihrer West-Exporte sind klare Anzeichen für die geringe Wettbewerbsfähigkeit, mit der die ostdeutschen Anbieter in die EG eintraten.

Eine Analyse der handelspolitischen Instrumente der EG gegenüber der DDR sowie der Warenstruktur und

45 Unter den 15 Ländern, deren Lieferungen in die EG die Güterstruktur der DDR-Exporte in die EG am meisten ähnelte, waren sieben EG-Länder und drei EFTA-Mitglieder; vgl. Schumacher/Möbius (1990).

46 Für die alte Bundesrepublik waren die Gewichte genau entgegen gesetzt. Unter 5 % des Handels wurde mit den Staatshandelsländern des RGW abgewickelt, über die Hälfte mit den EG-Partnern.

Tabelle 4

**Anteile der neuen Bundesländer an den bundesdeutschen Exporten, in %**

Jahr	Exporte	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Insgesamt
1991	Insgesamt	0,4	0,2	0,8	0,8	0,4	2,6
	Rohstoffe	1,2	0,3	1,1	0,7	0,6	3,9
	Halbwaren	1,1	0,5	0,6	1,0	1,0	4,2
	Vorerzeugnisse	0,9	0,1	0,6	1,1	0,3	3,0
	Enderzeugnisse	0,2	0,2	0,8	0,7	0,4	2,3
1993	Insgesamt	0,4	0,5	0,9	0,6	0,5	2,9
	Rohstoffe	0,9	0,6	1,0	0,6	1,1	4,2
	Halbwaren	1,2	0,7	0,7	1,0	1,1	4,7
	Vorerzeugnisse	0,9	0,1	0,7	0,9	0,3	2,9
	Enderzeugnisse	0,2	0,4	0,9	0,4	0,5	2,4
1996	Insgesamt	0,5	0,3	0,9	0,5	0,6	2,8
	Rohstoffe	1,5	0,7	0,9	2,4	1,2	6,7
	Halbwaren	2,2	0,7	0,6	1,6	0,8	5,9
	Vorerzeugnisse	1,2	0,1	1,1	1,2	0,4	4,0
	Enderzeugnisse	0,3	0,1	0,9	0,3	0,6	2,2
1998	Insgesamt	0,7	0,2	1,6	0,6	0,7	3,8
	Rohstoffe	1,3	0,7	1,5	1,3	0,8	5,6
	Halbwaren	2,2	0,3	1,0	2,1	1,0	6,6
	Vorerzeugnisse	1,5	0,1	1,5	1,3	0,5	4,9
	Enderzeugnisse	0,4	0,1	1,7	0,2	0,7	3,1

Quelle: Statistische Jahrbücher der Bundesrepublik Deutschland, verschiedene Jahre.

Tabelle 5

**Anteil Osteuropas an den Exporten der neuen Bundesländer 1997, in %**

	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Deutschland
Polen	9,7	5,0	5,3	4,0	2,9	2,3
Ungarn	1,6	0,6	1,8	1,4	1,6	1,3
Tschechien	2,5	1,0	6,0	4,9	3,1	1,9
Slowakei	0,5	0,4	2,3	1,2	0,6	0,5
MOEL 10 <sup>1)</sup>	15,9	8,7	17,7	13,3	10,4	7,2

<sup>1)</sup> Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Bulgarien, Rumänien, Estland, Lettland, Litauen.  
Quelle: Statistisches Bundesamt; Brücker (1999).

Volumina der DDR-Exporte zeigt jedenfalls, dass die DDR-Ausfuhren nicht durch EG-Protektion verhindert wurden.<sup>47</sup> Für die von der DDR gelieferten Produkte galten nur in wenigen Fällen hohe Zollsätze. Die bilateralen Kontingente für Exporte in die EG-Länder wurden in den meisten Fällen nur in sehr geringem Maße in Anspruch genommen. Um nach der deutschen Einheit eine Verschlechterung des Außenhandelspolitischen Rahmens für den Handel zwischen Ostdeutschland und den (ehemaligen) RGW-Staaten zu vermeiden, beschloss die EG im August 1990 Übergangsregeln.<sup>48</sup> Exporte der RGW-Staaten in die ehemalige DDR wurden dadurch von EG-Zöllen und sonstigen Beschränkungen bis zu der Höhe freigestellt, für die bis dahin RGW-Lieferverpflichtungen galten. Diese Maßnahmen konnten nur die ostdeutschen Importe betreffen. Die ostdeutschen Exporte in die RGW-Staaten standen nach Aufnahme der DDR in die EG zwar auch vor höheren Außenhandelspolitischen Barrieren. Diese wurden aber zum einen im Laufe der 90er Jahre weitgehend abgebaut. Zum anderen hatten der Nachfragerückgang in den früheren Partnerländern der DDR und deren Umorientierung auf westliche Handelspartner vermutlich größeren Einfluss auf die ostdeutschen Exporte als die Veränderung der Außenhandelspolitischen Bedingungen.

Die geringe internationale Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Anbieter und ihre Ausrichtung auf Osteuropa blieben im Verlauf der 90er Jahre bestehen. Die fünf neuen deutschen Bundesländer erwirtschafteten 1991 lediglich 2,6 % der deutschen Exporte; dieser Wert stieg bis 1998 nur auf knapp 4 % (vgl. Tabelle 4) und liegt weit unter dem ostdeutschen Anteil an der deutschen Bevölkerung (17%), aber auch am deutschen BIP (gut 10%). Bedenklich ist auch die Güterstruktur der ostdeutschen Ausfuhren. Für die neuen Länder insgesamt sind die Anteile am Export von Rohstoffen, Halbwaren und Vorerzeugnissen überdurchschnittlich. Die Beteiligung an der Ausfuhr von Enderzeugnissen, die in den 90er Jahren regelmäßig fast 75 % der deutschen Gesamtausfuhr aus-

machte, ist dagegen relativ gering. Nur in Sachsen und Thüringen wird wenigstens ein durchschnittlicher Anteil am Export von Enderzeugnissen erreicht. Nach wie vor ist für die ostdeutschen Anbieter der Export nach Osteuropa besonders wichtig. Vor allem für Sachsen, Brandenburg und Sachsen-Anhalt hat die Ausfuhr in die osteuropäischen EU-Beitrittskandidaten etwa doppelt so hohe Bedeutung wie für Deutschland insgesamt (vgl. Tabelle 5).

**6. Fazit**

Die Einbindung der neuen Bundesländer in die EG wurde von den Akteuren insgesamt erfolgreich gestaltet: Der Prozess der deutschen Vereinigung wurde durch die simultan erforderliche Aufnahme der DDR in die EG nicht behindert. Die Übernahme des *acquis communautaire* wurde durch Übergangsregeln erleichtert. Insbesondere ging die EG-Wettbewerbskontrolle auf die speziellen Erfordernisse des Systemumbruchs ein. Den ostdeutschen Anbietern gelang es zwar nicht, den wesentlichen Vorteil des gemeinsamen Marktes zu nutzen; ihre Exporte sind nach wie vor recht bescheiden. Dies ist jedoch nicht auf eine womöglich protektionistische Politik der EG, sondern auf die geringe Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft zurückzuführen. Gerade bei der Überwindung dieser Wettbewerbsschwäche engagiert sich die EU mit ihren Strukturfonds sehr deutlich.

Die rückläufige Unterstützung der europäischen Integration durch die Bevölkerung in Ostdeutschland ist dagegen ein schwerwiegender Misserfolg. Sie ist ange-sichts der positiven Bewertung der Gestaltung der Integration Ostdeutschlands in die EG umso schwerer verständlich.

47 Vgl. Schumacher/Möbius (1990).

48 Vgl. Franzmeyer/Schumacher (1991), 57.

Eine mögliche Erklärung ergäbe sich, wenn in Ostdeutschland der Übergang zu einer gemeinsamen Währung in der EU besonders negativ gesehen würde — z. B. falls dort die D-Mark als besonders wichtiges Symbol der Einheit angesehen würde. Die jüngste Eurobarometer-Umfrage bestätigt dies jedoch nicht.<sup>49</sup> Die Ablehnung der gemeinsamen Währung fällt im Osten (35 %) nur geringfügig höher aus als im Westen Deutschlands (32 %). In beiden Landesteilen ist eine Mehrheit für den Euro (Ost: 53 %; West: 58 %). Aus ostdeutscher Sicht ist dies insofern rational, als die Aufwertungstendenz der D-Mark innerhalb der EU vor Einführung des Euro negativ auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit deutscher Anbieter wirkte und die ostdeutschen Unternehmen vermutlich stärker über den Preis konkurrierten als die westdeutschen.

Auch die Osterweiterung wird von den Ostdeutschen nicht besonders negativ gesehen. Die Zustimmung zur Aufnahme ist für jedes einzelne assoziierte Land in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland; sie liegt auch — außer bei Rumänien und Slowenien — zumindest auf dem EU-Durchschnitt. Die Aufnahme von Ungarn, Tschechien und der Slowakei wird sogar deutlich überdurchschnittlich befürwortet.

Insgesamt ist der Informationsstand über die EU relativ niedrig. Dies betrifft allerdings keineswegs Ostdeutschland allein, kann also nicht die innerdeutschen Meinungsunterschiede bei der Beurteilung der EU-Mitgliedschaft erklären. Ost- wie Westdeutsche sind beispielsweise genau wie alle EU-Bürger im Durchschnitt nur zu gut 15 % in der Lage, den größten Posten im EU-Budget, die Gemeinsame Agrarpolitik, zu benennen. Am häufigsten wird bei dieser Frage vermutet, die Ausgaben für Beamte, Tagungen und Gebäude beanspruchten den größten Teil der EU-Mittel.<sup>50</sup>

Für die Ostdeutschen sind die Vorteile einer EU-Mitgliedschaft weniger offensichtlich als für die Bevölkerung der ostmitteleuropäischen Beitrittskandidaten. In den assoziierten Ländern ist eine zentrale Funktion der EU ihre Rolle als „Modernisierungsanker“. Sie bietet einen Orientierungspunkt beim Aufbau marktwirtschaftlicher Strukturen. Im Falle Ostdeutschlands war dieser Bezugspunkt nicht die EG, sondern die „alte“ Bundesrepublik. Es ist womöglich nicht ausreichend präsent, dass der Erfolg der bundesrepublikanischen Wirtschaftsordnung kaum von ihrer Mitgliedschaft in der EU zu trennen ist.

Die marktwirtschaftliche Ordnung hatte sich bei dem Bestreben, einen hohen Lebensstandard zu erreichen, als überlegen erwiesen. Dies kann vermutlich auch die zu Beginn der 90er Jahre sehr positive Bewertung der Gemeinschaft zu einem guten Teil erklären. Die positive Einschätzung der europäischen Integration, wie auch der Marktwirtschaft insgesamt, war jedoch allem Anschein nach auch von überzogenen Erwartungen gekennzeichnet, deren Enttäuschung dann einen Teil der prononzierten Ablehnung erklären kann. Auch das Vertrauen in bundesrepublikanische Institutionen und die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie im nationalen wie gemeinschaftlichen Maßstab ist jedenfalls in Ostdeutschland merklich niedriger als im Westen.

---

<sup>49</sup> Alle Meinungsbilder in diesem Abschnitt stammen aus der jüngsten Ausgabe des Eurobarometer, Nr. 51 (Europäische Kommission 1999).

<sup>50</sup> Faktisch machten die Ansätze für Verwaltungsausgaben im Haushaltplan 2000 lediglich 5,3 % aus, während auf die Agrarausgaben etwa die Hälfte der Mittel entfällt.

## Literaturverzeichnis

- Bach, Stefan, Martin Gornig et al. (1994): Wechselwirkungen zwischen Infrastrukturausstattung, strukturellem Wandel und Wirtschaftswachstum — Zur Bedeutung wirtschaftsnaher Infrastruktur für die Entwicklung in den neuen Bundesländern. DIW-Beiträge zur Strukturforschung, Heft 151, Berlin.
- Brücker, Herbert (1999): The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Wages in the EU Member States, Report on Tasks 1–3, mimeo, Berlin.
- Constantinesco, Vlad (1991): Deutsche Einheit und Europäische Gemeinschaften aus der Sicht eines französischen Autors. In: Deubner, Christian (Hrsg.) (1991), 31–38.
- Deubner, Christian (Hrsg.) (1991): Die Europäische Gemeinschaft in einem neuen Europa, Baden-Baden.
- DIW/IIfW/IWH (1995): Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, Zwölfter Bericht. In: Wochenbericht des DIW Nr. 3.
- DIW/IIfW/IWH (1999): Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, Neunzehnter Bericht. In: Wochenbericht des DIW Nr. 23.
- Enderlein, Heinz, Uwe Kunert, Heike Link (1994): Berechnung und Bewertung der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern, DIW-Beiträge zur Strukturforschung, Heft 149, Berlin.
- Europäische Kommission (1999): Eurobarometer — Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Bericht Nr. 51, Brüssel.
- Europäisches Parlament (1992): Die Treuhandanstalt und die Europäische Gemeinschaft, Generaldirektion Wissenschaft, Arbeitsdokument Nr. 3, Luxemburg.
- Franzmeyer, Fritz, Dieter Schumacher (1991): Ostdeutschland in der Europäischen Gemeinschaft — Problemfall oder Integrationsimpuls? In: Weidenfeld, Werner et al., Die doppelte Integration: Europa und das größere Deutschland. Strategien und Optionen für die Zukunft Europas, Arbeitspapiere 6, Bertelsmann Stiftung, 41–64.
- Geppert, Kurt, Thomas Seidel, Kathleen Toepel (1993): Strukturelle Anpassungsprozesse in der Region Berlin-Brandenburg. DIW-Beiträge zur Strukturforschung, Heft 142, Berlin.
- Hagen, Kornelia, Kathleen Toepel (1997): Europäische Strukturfonds in Sachsen: Zwischenevaluierung für die Jahre 1994 bis 1996. DIW-Beiträge zur Strukturforschung, Heft 171, Berlin.
- Henrichsmeyer, Wilhelm, Heinz Peter Witzke (1994): Agrarpolitik, Bd. 2 Bewertung und Willensbildung, Stuttgart.
- Horn, Gustav A., Rudolf Zwiener (1995): Die deutsche Vereinigung — Stimulus für die Weltwirtschaft? Ein Rückblick mittels ökonometrischer Simulationen. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 3/95, 415–432.
- Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) (1991): Die Osterweiterung der EG — Die Einbeziehung der ehemaligen DDR in die Gemeinschaft, Baden-Baden.
- Kommission der EG (1990a): Die Gemeinschaft und die deutsche Einigung. KOM(90) 400 endg. Brüssel 21.8.1990, Bd. I–III.
- Kommission der EG (1990b): Die EG und die deutsche Vereinigung. In: Bulletin der EG, Beilage Nr. 4.
- Kommission der EG (1991): Die Europäische Gemeinschaft und das vereinte Deutschland im Herbst 1991 — Einstellungen und Meinungen der Ost- und Westdeutschen im Vergleich, Sonderbericht aus der Eurobarometer Umfrage Nr. 36 von Oktober/November 1991, Brüssel.
- Kommission der EG (1992): Die Europäische Gemeinschaft und das vereinte Deutschland im Herbst 1991 — Einstellungen und Meinungen der Ost- und Westdeutschen im Vergleich, Sonderbericht aus der Eurobarometer Umfrage Nr. 37 von März/April 1992, Brüssel.
- Kommission der EG (1993): Die Europäische Gemeinschaft und das vereinte Deutschland im Herbst 1991 — Einstellungen und Meinungen der Ost- und Westdeutschen im Vergleich, Sonderbericht aus der Eurobarometer Umfrage Nr. 38 von September/Oktober 1992, Brüssel.
- Lippert, Barbara (1993): Die EG als Mitgestalter der Erfolgsgeschichte — der deutsche Einigungsprozess 1989/1990. In: Lippert, Barbara et al., Die EG und die neuen Bundesländer. Eine Erfolgsgeschichte von kurzer Dauer? Bonn, 35–101.
- Pfeiffer, Ingo et al. (1994): Standortanalyse für den Wirtschaftsraum Thüringen (als Typoskript vervielfältigt), Berlin.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1991): Einbeziehung der ehemaligen DDR in die EG. In: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik 8/1991 vom 25.2.1991, Bonn.
- Riedel, Jürgen et al. (1997): Die Europäischen Strukturfonds in den neuen Bundesländern. Zwischenbewertung des Mitteleinsatzes von 1994 bis 1996. Ifo Dresden Studien Nr. 12, Dresden.
- Röller, Lars-Hendrik, Christian von Hirschhausen (1999): State aid, industrial restructuring and privatisation in the new German Länder: Competition Policy

- with case studies of the shipbuilding and synthetic fibres industries. In: European Commission, State Aid and the Single Market, European Economy 3/1999, 132–160.
- Schilling, Horst* (1991): Anpassungsprobleme der ostdeutschen Landwirtschaft, IPW-Berichte Nr. 4.
- Schumacher, Dieter, Uta Möbius* (1990): Zugang der DDR zum Gemeinsamen Markt. In: Fragen zur Reform der DDR-Wirtschaft, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 37, 125-161 (Kurzfassung in: Wochenbericht des DIW 9/90).
- Statistisches Bundesamt* (1990): Landwirtschaft in Zahlen 1990 BRD-DDR, September.
- Toepel, Kathleen* (1991): Der Einfluss der europäischen Integration auf die regionale Strukturpolitik in den neuen Bundesländern. Diplomarbeit an der Hochschule für Ökonomie Berlin.
- Toepel, Kathleen* (1994/1995): Zwischenbilanz der Strukturfondsinterventionen und anderer EU-Programme in den neuen Bundesländern und Berlin. In: Euro-Runder-Tisch, Schriftenreihe des Informationsbüros für Deutschland des Europäischen Parlaments (Außenstelle Berlin), Dokumentationen Nr. 1 bis 6, Berlin.
- Toepel, Kathleen* (1996): Zwischenbilanz der Strukturfondsinterventionen und anderer EU-Programme in den neuen Bundesländern - Gemeinsamkeiten und Unterschiede. DIW-Sonderheft Nr. 159, Berlin.
- Toepel, Kathleen* (1997): Zusammenwirken von nationaler und europäischer Regionalpolitik in den neuen Bundesländern — Eine kritische Bilanz, Frankfurt/Main.
- Toepel, Kathleen* (1998): Reform der Europäischen Strukturfonds 2000. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 26.
- Toepel, Kathleen* (1999): Regionalpolitik und Infrastruktur. In: Weidenfeld, Werner, Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1998/1999, Bonn.
- Viertel, Grit* (1993): Gemeinsame Agrarpolitik und neue Bundesländer: Bonner Leitbild ohne Zugkraft (Fallstudie). In: Lippert, Barbara et al., Die EG und die neuen Bundesländer. Eine Erfolgsgeschichte von kurzer Dauer? Bonn, 209–227.

## Summary

### East Germany's Integration into the European Union: A Success Story?

*Since unification, East German support for German EU-membership has experienced a sharp drop. It is hard to determine any convincing reasons for this. The integration of the GDR into the EC was, on the whole, a smooth process and didn't delay German unification. The European institutions acknowledged the specific situation in East Germany when assigning community law and applying subsidy control. The EU has a strong commitment in developing the competitiveness of the East German economy through EU structural funds. However, an analysis of East German external trade indicates that international competitiveness is weak, a situation which prevailed in the time of the GDR as well. All the more important for East Germany is the integration in the European single market, which is characterised by open markets, competition law and assistance in structural adjustment. Thus, the present lack of support for EU-membership is interpreted as being the result of exaggerated expectations, which were then disappointed.*