Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 255

Perspektiven der Osterweiterung und Reformbedarf der Europäischen Union

Von

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

Herausgegeben von Werner Zohlnhöfer

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 255

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

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

Perspektiven der Osterweiterung und Reformbedarf der Europäischen Union

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Perspektiven der Osterweiterung und Reformbedarf der Europäischen Union

Von

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

Herausgegeben von Werner Zohlnhöfer

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

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

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

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

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ♾

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort

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

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

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

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

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

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

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

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

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

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

Mainz, im Oktober 1997 *Werner Zohlnhöfer*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

Osterweiterung der Europäischen Union: Ausgangslage, Auswirkungen und Anpassungserfordernisse

Von *Norbert Eickhof*, Potsdam 9

CEFTA und Europäische Union. Beitritt oder Erweiterung des Europäischen Wirtschaftsraumes?

Von *Siegfried F. Franke*, Stuttgart 33

Wie homogen ist der zukünftige gesamteuropäische Freihandelsraum EU-EFTA-Osteuropa?

Von *Heinz Hauser* und *Marcel Kamm*, St. Gallen 69

Verfassungspolitische Postulate für die Europäische Union

Von *Jörn Kruse*, Hohenheim 93

Anpassungsbedarf in der EU-Agrarpolitik als Folge der Osterweiterung

Von *Ulrich Koester*, Kiel 121

Osterweiterung der Europäischen Union und Migration aus Ost- nach Westeuropa

Von *Thomas Straubhaar*, Hamburg 145

Zur monetären Integration mittel- und osteuropäischer Länder in die Europäische Union

Von *Wolf Schäfer*, Hamburg 163

Die Osterweiterung der Europäischen Union als Herausforderung für die neuen Bundesländer im Transformationsprozeß

Von *Hermann Ribhegge*, Frankfurt (Oder) 177

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Osterweiterung der Europäischen Union: Ausgangslage, Auswirkungen und Anpassungserfordernisse

Von *Norbert Eickhof,* Potsdam

A. Problemstellung

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

Im folgenden wird davon ausgegangen, daß zehn mittel- und osteuropäische Länder auch weiterhin den vollen EU-Beitritt anstreben und zwischenzeitlich die im EG-Weißbuch von 1995 zusammengefaßten Anpassungsmaßnahmen[1] mehr oder weniger konsequent durchführen. Im einzelnen möchte ich zunächst die Ausgangslage vor Beginn der Beitrittsverhandlungen skizzieren (B.), danach die Auswirkungen einer Osterweiterung auf die Gemeinschaft untersuchen (C.) und sodann nach den Anpassungserfordernissen der EU im Hinblick auf die geplante Osterweiterung fragen (D.).

B. Die Ausgangslage

I. Assoziierung und Beitrittsfahrplan

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

[1] Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* 1995.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

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

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

Parallel zum Abschluß der Assoziierungsabkommen hat insbesondere der *Europäische Rat* den Prozeß der Osterweiterung nach und nach präzisiert. Auf den Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs wurde 1993 in Kopenhagen eine Liste von Beitrittsbedingungen vorgestellt und 1994 in Essen der „strukturierte Dialog" mit den MOEL eröffnet. 1995 wurde in Madrid vereinbart, die Beitrittsverhandlungen mit Malta[2] und Zypern sowie die mit den MOEL gleichzeitig zu beginnen, und 1996 wurde in Florenz beschlossen, diese Verhandlungen ein halbes Jahr nach Abschluß der Regierungskonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrages (Maastricht II) aufzunehmen. Mitte 1997 hat die EU-Kommission angekündigt, Anfang 1998 mit Estland, Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern in Beitrittsverhandlungen zu treten.

II. Erwartungen und Beitrittshindernisse

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

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

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

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

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

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

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

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

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

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

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1: **Wirtschaftsdaten der MOEL (1996[1])**

	Bevölkerung (in Mio.)[2]	Erwerbspersonen (in Mio.)[2]	Arbeitslosen-quote (in %)[2]	BIP (in Mio. US$)	BIP/Kopf (in US$)	Wachstums-rate (in %)	Inflations-rate (in %)	Haushaltsdefizit (in % des BIP)	Handelsbilanzsaldo (in Mio. US$)
Bulgarien	8,4	4,7	11,1	12.150	962	0,0	90,0	- 6,4	200
Estland	1,5	0,8	7,5	4.822	3.173	3,5	20,0	0,0	- 1.135
Lettland	2,5	1,5	12,5	5.166	2.034	2,0	18,0	- 2,8	- 619
Litauen	3,7	1,9	12,5	7.333	1.977	1,5	30,0	- 2,2	- 281
Polen	38,6	17,6	14,3	136.053	3.521	5,0	20,5	- 2,9	- 5.500
Rumänien	22,6	10,7	7,8	28.021	1.238	5,3	40,0	- 3,2	- 726
Slowakei	5,5	2,7	13,1	19.039	3.493	5,5	8,0	- 4,2	- 991
Slowenien	2,0	0,9	13,9	18.505	9.352	3,0	9,7	- 0,5	- 950
Tschech. Rep.	10,3	5,0	2,9	51.767	5.011	5,5	8,5	0,0	- 5.200
Ungarn	10,3	4,8	10,7	46.283	4.515	2,5	24,0	- 4,5	- 1.765

1 z. T. Schätzungen
2 z. T. 1995
Quelle: FAZ Informationsdienste u. a. 1996, passim.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

städt 1995, S. 537) – Handelsschranken die Wirtschaftsbeziehungen mit dem Westen.

Die eigentlichen Beitrittshindernisse liegen jedoch im institutionellen Bereich. Wollen die MOEL der EU beitreten, haben sie das primäre sowie das sekundäre Recht der Gemeinschaft zu übernehmen. Dazu gehören die drei Gründungsverträge sowie der Vertrag über die Europäische Union mit allen Regelungen bezüglich des Binnenmarktes, der geplanten Wirtschafts- und Währungsunion, der Gemeinsamen Agrarpolitik, der Wettbewerbspolitik, der Verkehrspolitik, der Industriepolitik, der Strukturpolitik und weiterer Bereiche, ferner die zugehörigen Protokolle und Änderungsverträge, schließlich die unzähligen Verordnungen und Richtlinien (*Achten* 1996, S. 67 f.).

Die geplante Osterweiterung des Staatenverbundes EU wird sich gerade wegen der letztgenannten Hürden als *äußerst problematisch* erweisen. Selbst für die aussichtsreichsten Beitrittskandidaten sind längerfristige *Übergangsregelungen* erforderlich[3]. Damit würde die EU allerdings kein Neuland betreten, gibt es derartige Regelungen doch schon für mehrere Mitgliedstaaten.

C. Auswirkungen einer Osterweiterung auf die Gemeinschaft

Eine Osterweiterung der EU hat erhebliche Konsequenzen für die gemeinsamen Märkte, aber auch für die gemeinschaftlichen Politikbereiche[4]. Treten alle zehn Kandidaten der EU bei, so vergrößert sich deren Gebiet um 33,3 %, ihre Bevölkerung nimmt um 29,1 % zu, das EU-BIP wächst dagegen – bezogen auf die Werte Mitte der 90er Jahre – um weniger als 10 %. Daraus folgt, daß das Pro-Kopf-Einkommen in der Gemeinschaft sinkt. Das dürfte Konsequenzen für die gemeinsame Strukturpolitik haben. Gleichzeitig nimmt die Bedeutung des primären Sektors (wieder) zu. Das wird nicht ohne Konsequenzen für die Gemeinsame Agrarpolitik bleiben. Darüber hinaus expandiert mit einer Osterweiterung der EU der Handel zwischen den alten und den neuen Mitgliedstaaten, und sowohl die Handels- als auch die Produktionsstruktur, kurz: die internationale Arbeitsteilung verändert sich. Das wird verschiedene Auswirkungen haben. Betrachten wir zunächst diese drei am häufigsten angesprochenen Aspekte etwas ausführlicher.

---

[3] Zur Beitrittsproblematik vgl. auch *Schüller* 1994, S. 323; *Seidel* 1995, S. 22 ff.; *Mallosek* 1996, S. 275 ff.; *Stehn* 1996, S. 72 ff.

[4] Auf die Folgen einer Osterweiterung für die EU-Organe und deren Reformbedarf soll in diesem Beitrag nicht eingegangen werden. Vgl. dazu etwa *Seidel* 1995, S. 29 ff.; *Berg* 1996, S. 3 f.; *Achten* 1996, S. 116 ff.; *Möschel* 1996, S. 175 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I. Erste Überlegungen

Das *Pro-Kopf-BIP* Deutschlands betrug 1996 28.900 $, das des EU-Schlußlichtes Portugal dagegen nur 8.500 $. Damit lag das portugiesische Durchschnitts-BIP unter dem des reichsten Beitrittskandidaten Slowenien, das sich 1996 auf 9.352 $ belief. Polen hatte jedoch im selben Jahr ein Pro-Kopf-BIP von lediglich 3.521 $ und Bulgarien nur eines von 962 $ (Tab. 1). Gemäß der Zielsetzung der EU, „die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen ... zu verringern" (Art. 130a EGV), ist mit einer Ausweitung der gemeinsamen Strukturpolitik zu rechnen.

Der Anteil der in der *Landwirtschaft* Beschäftigten beträgt in der EU-15 6 %, in den MOEL dagegen 27 %. Bei einem EU-Beitritt aller zehn Kandidaten verdoppelt sich die Zahl der Landwirte. Wird die Gemeinsame Agrarpolitik beibehalten, ist mittelfristig mit einer ähnlichen Entwicklung wie bislang in Westeuropa zu rechnen. Überhöhte Preise schaffen Produktionsanreize, technischer und organisatorischer Fortschritt ermöglichen Produktionssteigerungen. Auf diese Weise werden sich die Agrarüberschüsse in der EU vergrößern. Binnen- und außenwirtschaftliche Hilfsmaßnahmen müssen daher zunehmen. Das Agrarbudget der EU wird steigen.

Die Osterweiterung der EU ist mit einer *Handelsschaffung* zugunsten des Gemeinsamen Marktes, eventuell aber auch mit einer *Handelsumlenkung* zu Lasten der Drittstaaten verbunden (*Willgerodt* 1992, S. 107; *Laaser / Soltwedel* u. a. 1993, S. 125 ff.). Mit dem Wegfall der Zölle und nichttarifären Handelshemmnisse sinken die grenzspezifischen Transaktionskosten. Hinzu kommt, daß durch die institutionellen Anpassungen die Unsicherheiten und Informationskosten abnehmen sowie die Produkte aus den MOEL die volle Marktgängigkeit in der EU erreichen. Allerdings kann damit auch ein Teil ihrer Kostenvorteilhaftigkeit verlorengehen. Im einzelnen sind verschiedene Auswirkungen auf den Gemeinsamen Markt zu unterscheiden.

II. Entwicklung der Arbeitsteilung in Europa

Zunächst einmal ist zu berücksichtigen, daß *schon seit 1989* der Handel zwischen der EU und den MOEL zunimmt. So stiegen die deutschen Exporte in die Visegradstaaten wie auch die deutschen Importe aus diesen Ländern von 1992 bis 1995 um weit über 60 %, wobei 1995 die Exporte gegenüber den Importen ein leichtes Übergewicht aufwiesen. Auch unabhängig von einer EU-Mitgliedschaft der MOEL wird sich diese Tendenz fortsetzen. Sie hängt vom seit Beginn der 90er Jahre stattfindenden Abbau der Handelsschranken, von der Wirtschaftsentwicklung in den MOEL, vom Vertrauen in die Stabilität des ökonomischen und politischen Transformationsprozesses und weiteren Faktoren ab.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Allerdings sollte die *Bedeutung* dieses Handels nicht überschätzt werden. So wuchs von 1992 bis 1995 der Anteil der MOEL an den deutschen Exporten von 5,6 % auf 7,5 %, während sich der an den deutschen Importen von 5,5 % auf 8,3 % vergrößerte. Eine ähnliche Entwicklung ist auch für die anderen MOEL-Nachbarländer festzustellen, namentlich für Österreich, Finnland und Griechenland. Der Handel zwischen den übrigen EU-Ländern und den MOEL hat derzeit eine noch geringere Bedeutung.

Wie bereits angesprochen, wird mit einer Osterweiterung der Handel zwischen den alten und den neuen EU-Mitgliedstaaten verstärkt zunehmen. Entscheidend für die weitere Arbeitsteilung in einer vergrößerten EU sind zunächst einmal die *komparativen Kostenvorteile*. Sie bestehen in den MOEL vor allem bei arbeits-, aber auch umwelt- und energieintensiven Produkten. Die westlichen Industriestaaten weisen dagegen insbesondere bei sach- und humankapitalintensiven Gütern relative Vorteile auf. Dementsprechend verändert sich die Arbeitsteilung in Europa. Die MOEL spezialisieren sich vermutlich stärker auf Güter wie z. B. Bekleidung, Textilien und Möbel, die alten EU-Mitglieder dagegen vor allem auf den Maschinenbau, die Elektrotechnik und den Fahrzeugbau (*DIW* 1996, S. 50). Insgesamt wirkt sich diese Entwicklung positiv auf den Gemeinsamen Markt aus: Die Güterversorgung verbessert sich, das EU-Sozialprodukt steigt.

Neben einer Zunahme des Handels kommt es zu einer unternehmensinternen *Verlagerung* vor allem arbeits- und umweltintensiver Produktionen nach Mittel- und Osteuropa. Allerdings ist nicht immer mit einer vollständigen Verlagerung der Produktion zu rechnen. Vielfach handelt es sich nur um eine Lohnveredelung. Verwaltung, Forschung und Entwicklung sowie Endfertigung verbleiben dagegen in Westeuropa. Auf diese Weise können bisherige Standortnachteile abgebaut und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der entsprechenden Unternehmen verbessert werden.

Mit der Verlagerung der Produktion geht eine Zunahme der *Direktinvestitionen* in den MOEL einher. Bislang bezieht sich dieses Wachstum allerdings stärker auf die Anzahl als auf den Umfang der einzelnen Projekte (*Dauderstädt* 1995, S. 538). Ähnlich wie beim Handel ist der Anteil der MOEL an den westeuropäischen Direktinvestitionen wohl gestiegen, aber immer noch gering. Flossen 1989 0,4 % aller deutschen Direktinvestitionen nach Mittel- und Osteuropa, so waren es 1995 9 %. Es ist davon auszugehen, daß sich diese Entwicklung nach einer Osterweiterung der EU verstärken wird[5]. Zunahme der Privatisierung und Liberalisierung, aber auch der Sicherheit für ausländische Investoren lauten jetzt die entscheidenden Stichwörter.

Eine verbreiterte und modernisierte Produktionsbasis in den MOEL begünstigt economies of scale und scope. Darüber hinaus verbessern spillovers und der Wis-

[5] So führte die Süderweiterung der EU zu mehr als einer Verdoppelung der Direktinvestitionen in Spanien und Portugal. Vgl. *DIW* 1996, S. 182 ff.; *Welfens* 1996, S. 10.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

senstransfer die Produktionsbedingungen. Auf *längere Sicht* können auch diese Staaten, die ja schon heute über ein Potential gut ausgebildeter Arbeitskräfte verfügen, Zuwächse bei kapital- und technologieorientierten Produktionen verbuchen. Die Wirtschaftsstrukturen der MOEL nähern sich damit denen der westlichen Staaten an. Gleichzeitig gewinnt der *intrasektorale Handel* zwischen Ost und West an Bedeutung (*Klodt* 1993, S. 428 ff.; *DIW* 1996, S. 69, 92 ff.).

Schließlich wächst mit einer Osterweiterung der *Anpassungsdruck* auf die EU-Hochlohnländer. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, daß eine industrielle Arbeiterstunde 1994 in Rumänien 1,30 DM, in Tschechien 3,50 DM und in Ungarn 4,50 DM kostete. Das waren ca. 3 bzw. 7 bzw. 10 % des deutschen Niveaus. In Portugal wurden dagegen bereits 7,80 DM pro Stunde bzw. 16 % des deutschen Lohnniveaus gezahlt (*Cichy* 1995, S. 663, 665). Der angesprochene Anpassungsdruck gilt vor allem bezüglich einfacher, hochstandardisierter Produktionsbereiche. Preise und Löhne geraten unter Druck. Die Lohnspreizung vergrößert sich im Westen, aber auch im Osten.

III. Weitere Effekte

Neben der allgemeinen Entwicklung sind weitere Effekte zu unterscheiden. So nimmt mit einer Osterweiterung der EU das *Zentrum-Peripherie-Gefälle* insgesamt zu. Von der stärkeren Verflechtung Europas profitieren neben den westlichen Kernländern insbesondere die Visegradstaaten. In ihnen dürfte der Aufholprozeß vielleicht sogar noch schneller ablaufen als in Ostdeutschland, wo die ehemaligen Standortvorteile schon heute stark geschwunden sind. Relativ große Aufholprobleme haben die Staaten am Rande Mittel- und Osteuropas. Dabei ist an die baltischen Staaten, insbesondere jedoch an die Balkanstaaten zu denken. Unmittelbare Benachteiligungen durch eine Osterweiterung können vor allem für die westlichen Mittelmeerländer nicht ausgeschlossen werden. Allerdings geht die Öffnung der EU keineswegs generell zu Lasten der ärmeren EU-Mitglieder. So profitiert Griechenland bereits heute erheblich vom Osthandel.

Mit der Zunahme des Handelsvolumens wachsen die *Verkehrsströme* zwischen West und Ost. Vor allem der Straßengüterfernverkehr wird expandieren[6]. Damit ist eine Zunahme der Staus, der Unfallzahlen und der Umweltbelastung verbunden. Zum 1. 7. 1998 plant die EU, die Kabotagefreiheit einzuführen, so daß danach auch ausländische Transporteure im Inland Verkehrsdienste anbieten können. Wegen des hohen Preisniveaus in der Gemeinschaft werden hiervon die mittel- und osteuropäischen Transporteure regen Gebrauch machen. Steigender Wettbewerbsdruck, sinkende Frachtraten, Kosteneinsparungen bei der verladenden Wirtschaft

[6] Für die Bundesrepublik wird von 1988 bis 2010 ein Zuwachs der entsprechenden Verkehrsleistung von 95 % prognostiziert. Vgl. *Franke* 1997, S. 36.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und zunehmende Verluste bei den Transporteuren in den westlichen Industriestaaten werden die Folge sein.

Wie schon bei den Direktinvestitionen festgestellt, hat der *Kapitalfluß* von West nach Ost seit 1989 erheblich zugenommen, ist aber derzeit noch relativ gering. Ein EU-Beitritt der MOEL dürfte die Situation indes nachhaltig verbessern, sind mit ihm doch ein Abbau der immer noch bestehenden rechtlichen und administrativen Beschränkungen, eine Anpassung der Finanz- und Kapitalmarktinstitutionen an die EU-Regelungen, eine Vergrößerung des Vertrauens in die Stabilität der Entwicklung sowie eine Verringerung der makroökonomischen Ungewißheit verbunden (*DIW* 1996, S. 178 ff.).

Dem angesprochenen Kapitalfluß stehen *Wanderungen* von *Arbeitskräften* in umgekehrter Richtung entgegen. Von deutschen Aussiedlern abgesehen, handelt es sich dabei bislang vor allem um Pendler in grenznahen Gebieten, um Saisonarbeiter sowie um Bauarbeiter. Derartige Wanderungen werden nach einer Osterweiterung der EU insbesondere wegen der vorhandenen Einkommens- und Wohlstandsunterschiede sicherlich zunehmen. Allerdings werden sie kaum das gelegentlich befürchtete Ausmaß[7] erreichen. Dem stehen trotz des Grundsatzes des freien Personenverkehrs nicht nur die mangelnde Bereitschaft der einzelnen Mitgliedstaaten, die entsprechenden EU-Bestimmungen umzusetzen, und die hohe Arbeitslosigkeit in den westlichen Ländern, sondern auch sprachliche und kulturelle Barrieren sowie familiäre Bindungen entgegen. Hinzu kommt die Hoffnung auf ein besseres Leben in der angestammten Heimat gerade wegen des EU-Beitritts und der damit verbundenen Veränderungen.

EU-Beitritte der MOEL bedeuten also nicht, daß eine völlig neue Entwicklung eingeleitet, sondern daß ein bereits seit 1989 andauernder *Prozeß verstärkt* wird. Insgesamt gehen von einer Osterweiterung der EU *positive Effekte* auf den Gemeinsamen Markt aus. Das heißt jedoch *nicht,* daß *alle* Mitgliedstaaten, Regionen, Branchen und Beschäftigtengruppen in gleicher Weise von einer EU-Vergrößerung *profitieren.* Darüber hinaus machen bereits erste Überlegungen deutlich, daß eine Osterweiterung erhebliche Auswirkungen auf einige Politikbereiche der EU hat, so daß Anpassungen der Gemeinschaft erforderlich erscheinen. Befassen wir uns damit im folgenden etwas ausführlicher.

D. Anpassungserfordernisse der EU

I. Ein erweiterter Ansatz

Die Diskussion um die Anpassungserfordernisse der EU bei einer Ausweitung nach Mittel- und Osteuropa wird relativ eng und einseitig geführt. Sie konzentriert

[7] Vgl. hierzu auch *Cassel* 1996, S. 162 f.; *Mallossek* 1996, S. 278; moderater dagegen *Willgerodt* 1992, S. 108; sowie *Straubhaar* 1997 (in diesem Tagungsband).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich – von den institutionellen Reformnotwendigkeiten einmal abgesehen – fast ausschließlich auf die *„Kosten"* einer solchen Erweiterung, wobei vornehmlich die gemeinsame Struktur- und Agrarpolitik betrachtet werden. Konkret geht es auch nicht um die gesamten volkswirtschaftlichen Kosten, sondern um die erforderlich werdenden *Mehrausgaben* seitens der EU[8]. Zwar soll nicht bestritten werden, daß damit ein wichtiger Aspekt angesprochen ist; denn die Entwicklung der EG litt bislang immer wieder unter dem Problem der Finanzierung. Aber es sollte nicht übersehen werden, daß eine Konzentration auf diesen Aspekt einer Osterweiterung in mehrfacher Hinsicht volkswirtschaftlich nicht gerecht wird.

Tabelle 2

Kostenschätzungen einer Osterweiterung (in Mrd. ECU)

Beitrittskandidaten	Struktur-politik	Agrar-politik	Summe	Netto-Summe[1]	Quelle
Visegrad-4		37,6			Anderson/Tyers
Visegrad-4	26,0	17,0	43,0		Courchene u. a.
Visegrad-4	45,0	6,6	51,6		SBG (NZZ)
Visegrad-4	7,2	2,4	9,6	7,8	Begg
Visegrad-4				10,8	Baldwin
10 Assoziierte				26,7	Baldwin
10 Assoziierte	42,2				Grabbe/Hughes
10 Assoziierte		9-12			Fischler, EU-Kommission
Bulgarien	1,2	0,5		1,5	CEPR
Polen	4,6	1,4		5,2	CEPR
Rumänien	3,2	0,8		3,6	CEPR
Tschechoslowakei	1,4	0,5		1,2	CEPR
Ungarn	1,3	0,5		1,5	CEPR
zum Vergleich:					
EU-15 (1996)	27,6	39,5	68,1		
gesamter EU-Haushalt			81,0		

[1] nach Abzug der EU-Beiträge der Neumitglieder
Quelle: Friedrich-Ebert-Stiftung 1996, S. 6; *Laaser / Soltwedel* u. a. 1993, S. 123.

Erstens ist festzustellen, daß sich die erweiterungsbedingten Mehrausgaben *nicht exakt ermitteln lassen.* Sie hängen unter anderem davon ab, welche Länder in welchen Jahren beitreten, ob und gegebenenfalls welche Übergangsregelungen wie lange gelten, wie die wirtschaftspolitischen Maßnahmen der EU verändert werden

[8] Ein typisches Beispiel ist *Comes* (1995, S. 63), bei dem die Frage des EU-Beitritts der Visegradländer unter dem Aspekt, wieviel „Geld sie aus den Agrar- und Strukturhaushalten der EU beanspruchen", behandelt wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und wie sich die ökonomischen Variablen innerhalb sowie außerhalb der EU entwickeln. So kann es nicht überraschen, daß Prognosen dieser Größen im Hinblick auf dieselben Beitrittskandidaten und denselben Politikbereich um das Sechzehnfache differieren (Tab. 2).

Zweitens müßten den „Kosten" die „Erträge" einer Osterweiterung gegenübergestellt werden. Dabei ist weniger an die Einzahlungen der Neumitglieder als vielmehr an den *Nutzen* einer Osterweiterung zu denken. Letzterer läßt sich jedoch kaum ermitteln, geschweige denn quantifizieren. Drittens ist zu berücksichtigen, daß die volkswirtschaftlichen Kosten und die Ausgaben der EU nicht nur differieren, sondern *völlig auseinanderfallen können.* So dürfte die Übernahme einer verfehlten Politik im Rahmen eines EU-Beitritts zu immensen volkswirtschaftlichen Kosten im Beitrittsland führen, ohne daß sich an den Ausgaben der EU etwas verändern muß. Man denke etwa an völlig marktwidrige Regulierungen, die zu Allokationsverzerrungen und Wachstumseinbußen führen, ohne daß diese volkswirtschaftlichen Kosten seitens der EU finanziell kompensiert werden.

Viertens ist zu beachten, daß neben den Kosten einer Osterweiterung bzw. den Ausgaben aufgrund bestimmter EU-Regelungen die volkswirtschaftliche Rechtfertigung dieser Regelungen selbst untersucht werden sollte. Einzelne Politikbereiche können nach ihrer ordnungspolitischen Qualität differenziert werden. So mag es Politikbereiche geben, die ordnungspolitisch *legitim* sind und möglichst *zentral,* das heißt auf europäischer Ebene, durchgeführt werden sollten[9]. Sie können aus EU-Sicht als systemfördernd klassifiziert werden. Darüber hinaus sind Politikbereiche denkbar, die ordnungspolitisch *gerechtfertigt* erscheinen, aber eher auf die *dezentrale* Ebene, das heißt auf die der Mitgliedstaaten, gehören. Schließlich dürften Politikbereiche existieren, die ordnungspolitisch *ungerechtfertigt* sind und daher *weder zentral noch dezentral* durchgeführt werden sollten. Sie können generell als systemverschlechternd betrachtet werden. Im letztgenannten Fall ist es irrelevant, wenn die „Kosten" einer solchen Politik im Hinblick auf eine Osterweiterung als „beherrschbar"[10] bezeichnet werden oder wenn darauf hingewiesen wird, daß sie im Rahmen der bisherigen Erweiterungsdiskussion „überschätzt"[11] worden seien. Der Reformbedarf wird zunehmen, je weiter wir uns von der ersten zur dritten Teilgruppe bewegen.

---

[9] Es ist *Cassel* zuzustimmen, daß im Hinblick auf eine Osterweiterung der EU nicht nur deren Agrar- und Strukturpolitik, sondern auch deren Wettbewerbs-, Forschungs-, Kommunikations-, Verkehrs- und Umweltpolitik zu problematisieren sind. Allerdings ist es – wie im folgenden deutlich wird – nicht richtig, daß der EU in allen diesen Politikbereichen „wegen grenzüberschreitender Externalitäten" Aufgaben zuwachsen (1996, S. 163).

[10] So geht Bundeslandwirtschaftsminister *Borchert* davon aus, daß sich „die Kosten einer Erweiterung der Europäischen Union um die mittel- und osteuropäischen Länder ... im Agrarbereich ... „in einer beherrschbaren Größenordnung" bewegen" (*BMELF* 1996, S. 1).

[11] *Friedrich-Ebert-Stiftung* 1996, S. 1, im Hinblick auf die Folgen einer Ausweitung der gemeinsamen Struktur- und Agrarpolitik auf die MOEL.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Ordnungspolitisch gerechtfertigte zentrale Politikbereiche

1. Binnenmarktprogramm, Wettbewerbspolitik und Beihilfenkontrolle

Da sich eine Osterweiterung der EU unmittelbar auf den Gemeinsamen Markt auswirkt, ist zunächst einmal das *Binnenmarktprogramm* angesprochen. Dieses Programm[12] ist volkswirtschaftlich im Prinzip *gerechtfertigt* und auch auf *zentraler* Ebene durchzuführen.

Konkret ist es gerechtfertigt, soweit es ziel- und ordnungskonform einen „Raum ohne Binnengrenzen (schafft), in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen ... (des EGV) gewährleistet ist" (Art. 7a EGV). Darüber hinausgehende Harmonisierungsvorschriften, durch die der institutionelle Wettbewerb unnötig beschränkt wird, sind dagegen anders zu beurteilen. In diesem Zusammenhang sei beispielsweise an die Spielzeugrichtlinie erinnert, mit der die Brennbarkeit von Nikolausbärten, die Belastbarkeit von Schaukelpferden, die Beschriftung von Wasserbällen usw. harmonisiert werden sollte. Derartige Bestrebungen wurden inzwischen durch den neuen Ansatz zur Herstellung eines freien Warenverkehrs abgelöst, der die gegenseitige Unterrichtung, die gegenseitige Anerkennung sowie die gezielte Harmonisierung beinhaltet (*Berg* 1990, S. 16 ff.; *Weindl* 1996, S. 118 ff.). Aber auch dieser Ansatz ist keineswegs frei von unnötigen Beschränkungen des institutionellen Wettbewerbs[13].

Darüber hinaus ist das Binnenmarktprogramm auf EU-Ebene durchzuführen, da ein freier Wettbewerb im Gemeinsamen Markt als öffentliches Gut angesehen werden kann, dessen freiwillige, dezentrale Bereitstellung selbst in einer kleinen Gruppe nicht gesichert ist (*Olson* 1991, S. 20 ff.). Liegt die Durchführung des Binnenmarktprogramms dagegen auf der zentralen Ebene, können Trittbrettfahrer-Positionen einzelner Mitgliedstaaten, die wohl die Marktöffnungen ihrer Partner nutzen wollen, dazu aber selber nicht bereit sind, am wirksamsten verhindert werden.

Auf ungerechtfertigte Harmonisierungen, deren Umfang bei einer Osterweiterung zuzunehmen droht (*Laaser / Soltwedel* u. a. 1993, S. 137 f.), ist möglichst bald zu *verzichten*. Darüber hinaus erzeugt eine Osterweiterung *keinen Reformbedarf* beim Binnenmarktprogramm. Ist jedoch zu befürchten, daß ein freier Personenverkehr zu starken Wanderungen aus Mittel- und Osteuropa in einzelne westeu-

---

[12] Vgl. hierzu *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* 1985 sowie insbesondere Art. 9, 30, 34, 95; 48, 52; 59; 73b EGV; ferner *Weindl* 1996, S. 87 ff.; *Weber / Bohr* 1996, S. 315 ff.

[13] Vgl. *Dicke* 1990, S. 41 ff.; *Stehn* 1996, S. 71. Derartige Beschränkungen drohen vor allem, wenn sie gemäß Art. 36 EGV „aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums" erforderlich erscheinen. Zu den Vorteilen des institutionellen Wettbewerbs vgl. vor allem *Kerber / Vanberg* 1995, S. 35 ff.; *Streit* 1996, S. 223 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ropäische Staaten und damit zur Gefährdung der dortigen sozialen Sicherungsinstitutionen führen wird, wäre eine volle Einbeziehung der entsprechenden Beitrittskandidaten in das Binnenmarktprogramm unangebracht. Jetzt werden *Übergangsregelungen* erforderlich. Am unproblematischsten erscheint dagegen ein freier Warenverkehr zwischen Ost und West. Auf die entsprechenden Märkte in Mittel- und Osteuropa sind daher bei einem EU-Beitritt auch sogleich die *Europäische Wettbewerbspolitik* und die *Europäische Beihilfenkontrolle* anzuwenden, konkret die Europäischen Wettbewerbsregeln gemäß Art. 85 ff. EGV, die Europäische Fusionskontrolle gemäß Fusionskontroll-Verordnung[14] sowie die Europäische Beihilfenkontrolle gemäß Art. 92 ff. EGV. Nur auf diese Weise können wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen, wettbewerbsgefährdende Marktstrukturen und Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt verhindert werden.

2. Verkehrspolitik und transeuropäische Netze

Wie bereits erläutert, wird eine Osterweiterung der EU zu einer Zunahme der Verkehrsströme, insbesondere jedoch des Straßengüterfernverkehrs zwischen Ost und West führen. Damit ist die gemeinsame Verkehrspolitik gemäß Art. 74 ff. EGV angesprochen. Diese ist volkswirtschaftlich *gerechtfertigt* und auch auf der *richtigen* Ebene angesiedelt. Ihr obliegen vor allem zwei Aufgaben. Zum einen hat der Ministerrat gemeinsame Regeln für den grenzüberschreitenden sowie für den Transitverkehr aufzustellen. Zum anderen hat er die Bedingungen für die Kabotage festzulegen. Beide Aufgaben dienen der Produktion des öffentlichen Gutes „diskriminierungsfreie Nutzung der Dienstleistungsfreiheit im Gemeinsamen Markt". Letztlich wenden sie sich gegen dezentrales, nationales Trittbrettfahrerverhalten bei den gebotenen Marktöffnungen. Diese Aufgaben sind inzwischen weitgehend erfüllt[15]: 1990 wurde die Tariffreiheit eingeführt, 1993 die Kontingentierung des grenzüberschreitenden Verkehrs abgeschafft, und für Mitte 1998 ist, wie ebenfalls schon angesprochen, die Kabotagefreiheit geplant. Ein *Reformbedarf* bei der gemeinsamen Verkehrspolitik liegt somit im Hinblick auf die geplante Osterweiterung *nicht* vor.

Auf der anderen Seite besteht ein bestimmter *verkehrspolitischer Handlungsbedarf*: Die prognostizierte Zunahme des Straßengüterfernverkehrs wird zu einer Verschärfung der Engpaßproblematik führen. Als Gegenmaßnahme sind gezielte Einschränkungen der Verkehrsnachfrage insbesondere durch die Einführung des Road Pricing vorgeschlagen worden[16]. Dieses verkehrspolitische Instrument hat viele Vorteile, aber auch Nachteile (*Franke* 1997, S. 194 ff.), so daß bislang darauf

---

[14] Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 4064 / 89.

[15] Zur Entwicklung der EG-Verkehrspolitik vgl. *Eickhof* 1993, S. 456 f.

[16] Vgl. etwa *Laaser / Soltwedel* u. a. 1993, S. 135. Nach *Welfens* sollte Road Pricing dagegen zur Lösung der mit dem Verkehr einhergehenden Emissionsproblematik genutzt werden (1996, S. 16).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verzichtet worden ist, es großräumig einzusetzen. Erforderlich sind daher gezielte Ausweitungen des Verkehrsangebots, konkret: die Engpaßbekämpfung durch einen entsprechenden Auf- und Ausbau der materiellen Infrastruktur. Diese Aufgabe ist grundsätzlich von den Mitgliedstaaten zu erledigen, wobei eine Zusammenarbeit mehrerer Länder gelegentlich zweckmäßig sein kann. Sind jedoch vor allem einzelne Beitrittsländer mit der Durchführung größerer Verkehrsprojekte überfordert, kann auf der Grundlage der geltenden Vorschriften des EG-Vertrages Hilfe gewährt werden. Konkret ist an die Regelungen „zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze in den Bereichen der Verkehrs...infrastruktur" (Art. 129b EGV) zu denken. Insofern liegt auch bezüglich solcher infrastrukturpolitischen Maßnahmen infolge einer Osterweiterung der EU kein Reformbedarf, wohl aber ein differenziert zu realisierender Handlungsbedarf vor.

3. Umweltpolitik

Eine Zunahme der Verkehrsströme führt zu einer Verstärkung der Umweltbelastung. Gehen wir daher kurz auf die Umweltpolitik ein. Sie ist volkswirtschaftlich *gerechtfertigt* und auf *supranationaler* Ebene durchzuführen, soweit sie sich auf gravierende und grenzüberschreitende Externalitäten bezieht. Denn auch jetzt liegt ein zu bekämpfendes Marktversagen vor, und wiederum besteht die Gefahr des nationalen Trittbrettfahrerverhaltens bei dezentralen Aktionen gegen derartige Fehlentwicklungen. Gemessen an den beiden Kriterien ist die gemeinsame Umweltpolitik gemäß Art. 130r-t EGV jedoch differenziert zu beurteilen. Sie umfaßt höchst unterschiedliche Maßnahmen, angefangen bei solchen, die völlig legitim erscheinen, bis hin zu solchen, die weder zentral noch dezentral gerechtfertigt sind.

Bezüglich der erstgenannten Maßnahmen ergibt sich bei einer Osterweiterung *kein Reformbedarf*. Entsprechende Beispiele sind die Richtlinie über die Großfeuerungsanlagen von 1988 oder die Verordnung über den Ausstieg aus der FCKW-Produktion von 1991 (*Ihnen* 1995, S. 105 f.). Die Beitrittsländer haben sich solchen bestehenden Vorschriften anzupassen. Benötigen sie dafür längere Zeiträume, sind Übergangsregelungen zu vereinbaren. Der Zeitraum kann verkürzt werden, wenn sich die EU an den Kosten des Umweltschutzes in den MOEL beteiligt. Dabei ist darauf zu achten, daß deren Bereitschaft zu eigenen Leistungen nicht abnimmt. Etwas anderes gilt jedoch bezüglich der letztgenannten, ungerechtfertigten Maßnahmen der gemeinsamen Umweltpolitik. Hierzu gehört beispielsweise die EG-Verpackungsrichtlinie von 1994 mit bestimmten Recyclingquoten (*Ihnen* 1995, S. 106). Derartige Maßnahmen sollten mangels ökonomischer Begründbarkeit weder die bisherigen Mitgliedstaaten noch die neuen Beitrittsländer belasten. Ähnlich wie die ungerechtfertigten Harmonisierungen aus dem Binnenmarktprogramm sind auch sie möglichst bald zu *beseitigen*.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Ordnungspolitisch umstrittene zentrale Politikbereiche

1. Strukturpolitik

Wie vielfach betont, wird eine Osterweiterung der EU Konsequenzen für die gemeinsame Strukturpolitik haben. Dieser Politikbereich ist aus volkswirtschaftlicher Sicht auf der EU-Ebene stark *umstritten*. Das gilt erst recht im Hinblick auf die geplante Osterweiterung.

Die europäische Strukturpolitik gemäß Art. 130a-e EGV ist in erster Linie regionale Strukturpolitik, hat aber auch sektorale Bezüge. Sie zielt auf den regionalen Ausgleich der Einkommensdisparitäten und berücksichtigt dabei relativ stark die Beschäftigungssituation. Die gemeinsame Strukturpolitik ist in den letzten Jahren erheblich ausgeweitet worden. Heute beansprucht sie rund ein Drittel des EU-Haushalts. Bis 1999 soll ihr Anteil auf 36 % ansteigen. Konkret stehen ihr für den Zeitraum von 1994 bis 1999 170 Mrd. ECU zur Verfügung. Pro Jahr sind das etwa 28 Mrd. ECU.

Die EU-Strukturpolitik basiert auf drei Strukturfonds im engeren Sinne, dem Kohäsionsfonds sowie einem weiteren strukturpolitischen Instrument. Hauptaufgabe des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) ist die Förderung von Regionen mit wirtschaftlichem Aufholbedarf. Der Europäische Sozialfonds (ESF) dient in erster Linie der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung (EAGFL-A), fördert die Anpassung der Agrarstrukturen und die Entwicklung des ländlichen Raumes. Das Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) hilft bei der Umstrukturierung und Modernisierung der Fischereiflotte sowie der Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen. Der Kohäsionsfonds unterstützt Projekte des Umweltschutzes und der Verkehrsinfrastruktur in Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-Einkommen weniger als 90 % des EU-Durchschnitts beträgt, und zwar konkret in Spanien, Portugal, Griechenland und Irland. Verschiedene Gemeinschaftsinitiativen ergänzen schließlich die klassischen Förderinstrumente und dienen vor allem der Verringerung der Arbeitslosigkeit.

Die Mittel der Strukturfonds kommen verschiedenen Regionen bzw. Branchen zugute, denen einzelne Ziele zugeordnet sind. Am bedeutsamsten ist das Ziel 1. Dieses Ziel erfaßt die Regionen mit besonders großem Entwicklungsrückstand. Ihr Pro-Kopf-Einkommen darf 75 % des EU-Durchschnitts nicht übersteigen. Für diese Regionen, zu denen auch alle neuen Bundesländer gehören, werden derzeit etwa 70 % der EU-Strukturhilfen bereitgestellt. Die EU-Förderquote beträgt jetzt maximal 75 bzw. 85 %. Ziel 2 bezieht sich auf Industrieregionen mit stark rückläufiger Entwicklung, Ziel 3 auf die Bekämpfung der Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit. Ziel 4 will Arbeitskräften bei der Anpassung an den industriellen und technologischen Wandel helfen. Ziel 5a strebt die Modernisierung und Umstrukturierung von Landwirtschaft und Fischerei an. Ziel 5b erstreckt sich auf ländliche Regionen, deren Bürger mangels wirtschaftlicher Entwicklungschancen abwandern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ziel 6 bezieht sich auf besonders dünn besiedelte Gebiete Finnlands und Schwedens.

Eine Osterweiterung der EU ist zwar nicht notwendigerweise mit einer Expansion der Strukturpolitik verbunden. Würden die bisherigen Mitgliedstaaten in dem Maße auf Fördermittel verzichten, wie den Beitrittsländern Fördermittel zugesprochen werden, bliebe das Gesamtvolumen konstant. Damit ist aber nicht ohne weiteres zu rechnen. So werden Spanien, Portugal, Griechenland und Irland alles unternehmen, damit ihnen die Kohäsionsförderung erhalten bleibt[17]. Deutschland wird fordern, daß die neuen Bundesländer auch weiterhin Ziel-1-Regionen bleiben. Schweden und Finnland schließlich werden auf die Ziel-6-Maßnahmen nicht verzichten wollen. Auf der anderen Seite können die MOEL nicht von Hilfsmaßnahmen ausgeschlossen werden, solange selbst das Durchschnittseinkommen des zweitreichsten Beitrittskandidaten, nämlich Tschechien, noch mehr als 40 % unter dem des EU-Schlußlichtes, Portugal, liegt[18]. Insofern droht bei einer Osterweiterung der EU eine Ausweitung der Strukturpolitik.

Schätzungen gehen davon aus, daß bereits bei einem Beitritt der vier Visegradländer die EU-Strukturfonds um 7,2 bis 45 Mrd. ECU steigen müßten (Tab. 2). Gegenüber der heutigen Situation bedeutete das eine Ausgabensteigerung um 26 bis 163 %. Das wiederum impliziert, daß die EU-Einnahmen entsprechend erhöht werden oder daß eine grundlegende Reform der EU-Strukturpolitik durchgeführt wird.

Eine solche *Reform* ist jedoch bereits heute *geboten*. Zwar kann die Strukturpolitik unter bestimmten Voraussetzungen volkswirtschaftlich gerechtfertigt sein. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang ferner, daß sie mittels Subventionen durchgeführt wird, die ja prinzipiell als marktkonform einzuordnen sind. Es darf allerdings nicht vergessen werden, daß jede öffentliche Ausgabe durch eine öffentliche Einnahme finanziert werden muß. Bei dieser Umverteilung handelt es sich auch nicht um ein Null-Summen-Spiel, verursachen die umverteilenden Institutionen doch selber erhebliche Kosten, so daß insgesamt mit einem negativen Nettoeffekt zu rechnen ist.

Man könnte nun argumentieren, daß es gerade unter strukturpolitischen Aspekten weniger auf die einzelwirtschaftlichen finanziellen als vielmehr auf die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungs-, Wachstums- und Wohlfahrtseffekte ankomme. Bei einer effizient durchgeführten Strukturpolitik seien die Wohlfahrtsverluste der Subventionszahler geringer als die Wohlfahrtsgewinne aller unmittelbaren und mittelbaren Nutznießer. Die Strukturpolitik dürfe daher auch nicht zu gering dimensioniert sein und müsse möglichst zentral durchgeführt werden[19]. Eine solche Ar-

---

[17] Der Kohäsionsfonds ist vorerst bis 1999 befristet. Zur Interessenlage vgl. auch die obigen Ausführungen zu B.II.

[18] Vgl. Tab. 1 sowie unsere Ausführungen zu C.I. Nach *Comes* (1995, S. 64) benötigen bereits die Visegradstaaten etwa 20 Jahre, um bei einem Wachstum von 6 % p. a. 75 % des EU-Pro-Kopf-Einkommens zu erreichen.

[19] So ist nach *Franzmeyer* (1993, S. 84 f.) die Erfolglosigkeit der EG-Strukturpolitik zumindest bis Ende der 80er Jahre nicht zuletzt auf deren relativ geringe finanzielle Ausstat-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gumentation stößt jedoch auf zahlreiche Vorbehalte. Beginnen wir mit dem erforderlichen Umfang der Strukturpolitik.

Zwar mag es in Abhängigkeit von einzelnen Projekten Mindestgrößen der Subventionierung geben. Aber im Zweifel ist auch bei der Subventionierung von sinkenden Grenzerträgen auszugehen. Ferner ist gerade unter dem Größenaspekt zu berücksichtigen, daß Subventionen stets wettbewerbsverzerrend wirken. Hinzu kommt, daß sie vielfach wegen negativer Anreizeffekte zur Verlangsamung von Anpassungsprozessen führen. Soll ihre Perpetuierung vermieden werden, sind sie durch flankierende Maßnahmen der Subventionsempfänger zu ergänzen und schrittweise durch eigene Leistungen zu ersetzen. Konkret sind sie degressiv zu gewähren und zeitlich zu befristen.

Auch das Argument, Strukturpolitik müsse möglichst zentral durchgeführt werden, ruft Widerspruch hervor. Mit zunehmender Zentralisierung verbessern sich vielleicht die Chancen, die Fördermittel so einzusetzen, daß sich möglichst große Wachstums- und Beschäftigungseffekte ergeben. Mit Sicherheit vergrößern sich jedoch die Informations- und Kontrollkosten sowie die Risiken, daß jede dezentrale Einheit versucht, möglichst viel aus dem zentralen Fördertopf für sich herauszuholen. Auf diese Weise fällt es immer schwerer, das öffentliche Gut „effiziente Verwendung knapper Mittel" zu produzieren[20]. Die Schwierigkeiten werden natürlich zunehmen, wenn infolge einer Osterweiterung die Gruppengröße steigt.

Bereits vor einer Osterweiterung der EU sollte daher die gemeinsame Strukturpolitik *reformiert* werden. Dabei ist an den traditionellen Förderkriterien anzusetzen. Konkret muß der Zusammenhang zwischen Förderung und Pro-Kopf-Einkommen gelockert werden. Denn ansonsten ist davon auszugehen, daß nach der geplanten Osterweiterung mehr oder weniger alle bisherigen Nettoempfänger Nettozahler werden[21], was, wie ja schon ausgeführt, auf immensen politischen Widerstand stoßen dürfte. Ferner ist dafür Sorge zu tragen, daß die gemeinsame Strukturpolitik in Zukunft nicht mehr für beliebige Zwecke mißbraucht wird, sei es als Entschädigung für politisches Wohlverhalten, etwa bei einer Aufnahme ungeliebter Konkurrenten oder bei der Durchführung weiterer Integrationsschritte, oder sei es auch nur für den Umstand, neben relativ hohen Pro-Kopf-Einkommen besonders dünn besiedelte Gebiete zu besitzen.

---

tung zurückzuführen. Vgl. auch *Cuny* (1997), der eine „regionale Konzentration der Strukturfondsausgaben ..., auch wenn neue rückständige Gebiete mit der EU-Erweiterung dazukommen, im Interesse der Akzeptanz der EU-Politik in den „reicheren" Regionen" (S. 233) ablehnt und zugleich eine Ausweitung des strukturpolitischen Zielkatalogs um das Ziel „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der europäischen Wirtschaft" (S. 232) vorschlägt.

[20] Vgl. auch *Schüller* 1994, S. 319; *Karl* 1995, S. 113. Anfang der 90er Jahre kamen übrigens schon mehr als 50 % der EU-Bevölkerung in den Genuß von Strukturhilfen.

[21] Vgl. noch einmal unsere Ausführungen zu C.I. sowie Tab. 1; ferner *Mallossek* 1996, S. 285 f.; *Achten* 1996, S. 165 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auf der anderen Seite muß erreicht werden, daß sich die EU-Strukturpolitik nur noch auf solche Projekte konzentriert, die besonders hohe Grenzerträge versprechen und ohne Gemeinschaftshilfe nicht verwirklicht werden können[22]. Im einzelnen ist die bisherige Zunahme des Anteils der Strukturpolitik am EU-Haushalt zu beenden und eine erhebliche Verschärfung der Förderkriterien durchzuführen. Bedürftigkeit sollte ein notwendiges, aber kein hinreichendes Kriterium sein. Bedeutsamer ist das Wachstumspotential einer Region. Eine konsumtive Verwendung der Fördermittel sollte so weit wie möglich ausgeschlossen sein. Wichtig ist in diesem Zusammenhang ein möglichst marktwirtschaftliches Umfeld der Projekte. Um reine Mitnahmeeffekte zu reduzieren, hat die nationale Eigenbeteiligung mindestens 50 % zu betragen. Darüber hinaus sind die Mittel zweckgebunden zu gewähren, ist die Abstimmung zwischen EU und betroffenen Regionen zu verbessern und sind die Projekte sorgfältiger zu evaluieren.

2. Forschungs- und Technologiepolitik

Ähnlich wie die gemeinsame Strukturpolitik ist die gemeinsame Forschungs- und Technologiepolitik gemäß Art. 130f-p EGV zu beurteilen. Auch sie kann aus volkswirtschaftlicher Sicht unter bestimmten Voraussetzungen gerechtfertigt sein, ist jedoch auf EU-Ebene sehr *umstritten*. Verschiedene Argumente sprechen sogar dafür, sie deutlich *einzuschränken*. Diese Empfehlung gilt nicht zuletzt im Hinblick auf die geplante Osterweiterung.

Die einzelnen Maßnahmen der gemeinsamen FuT-Politik werden in mehrjährigen Rahmenprogrammen zusammengefaßt. Bemerkenswert ist das starke Wachstum dieser Programme. Belief sich das erste Rahmenprogramm für die Jahre 1984 bis 1987 noch auf 3,75 Mrd. ECU, so beträgt das vierte Rahmenprogramm für die Zeit von 1994 bis 1998 bereits 13,1 Mrd. ECU[23].

Die staatliche Förderung der Forschung und technologischen Entwicklung kann volkswirtschaftlich gerechtfertigt sein, sofern sie der Hervorbringung öffentlicher Güter dient. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu monieren, daß die EU gerade mit dem jüngsten FuT-Rahmenprogramm eine Verschiebung ihrer Förderung anstrebt, und zwar weg von der Grundlagenforschung, deren Ergebnisse vielfach die Merkmale öffentlicher Güter aufweisen, hin zur angewandten Forschung und Entwicklung, die viel eher erwerbswirtschaftlich nutzbare Resultate liefert und insoweit ohne staatliche Hilfe auskommt (*Eickhof* 1997, S. 442 f.). Andererseits ruft die staatliche Förderung der Forschung und technologischen Entwicklung volks-

---

[22] Nach *Mallossek* (1996, S. 285 f.) sollten aus politischen Gründen vorher die Mittel des EU-Strukturhaushalts auf alle Mitgliedstaaten aufgeteilt werden. Damit ergibt sich jedoch das Problem der effizienten Primärverteilung.

[23] Darin ist das Rahmenprogramm im Bereich der Forschung und Ausbildung für die Europäische Atomgemeinschaft enthalten. Hinzu kommt noch die Möglichkeit einer Aufstokkung des 4. Rahmenprogrammes auf insgesamt 13,8 Mrd. ECU.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirtschaftliche Kritik hervor, wenn sie Wissen voraussetzt, über das der Staat typischerweise nicht verfügt. Insofern ist es mehr als bedenklich, daß die EU mit ihrem laufenden Rahmenprogramm eine Konzentration der Mittel auf die direkte Projektförderung im Rahmen zukunftsorientierter Schlüsseltechnologien anstrebt (*Hellmann* 1994, S. 73 ff., 108 ff.).

Könnten diese beiden Fehlentwicklungen noch relativ leicht korrigiert werden, so gilt das kaum für das folgende Problem: Die bisherige FuT-Politik der EU hat entgegen den ursprünglichen Erwartungen weder steigende Erträge noch sinkende Aufwendungen bewirkt, da bereits die Frage ihrer Zielsetzung zu grundlegenden Konflikten führt. So sind die hochentwickelten Mitgliedstaaten vor allem an der Förderung der Spitzenforschung interessiert, um im globalen Wettbewerb mit Amerika und Japan besser bestehen zu können. Demgegenüber vertreten die weniger entwickelten Mitgliedstaaten die Auffassung, die gemeinsame FuT-Politik habe vorrangig die technologischen Lücken innerhalb der EU zu schließen (*Starbatty / Vetterlein* 1989, S. 145 ff.). Auf diese Weise ist es zu der bereits angedeuteten großzügigen Förderung aller möglichen Projekte und Programme gekommen. Diese Fehlentwicklung dürfte noch verstärkt werden, wenn infolge einer Osterweiterung der Kreis der Mitgliedstaaten größer und heterogener wird.

Die FuT-Politik der EU sollte daher möglichst bald *reformiert* werden. Im einzelnen ist sie auf eine Förderung der Grundlagenforschung zurückzuführen. Dabei sollte sie auf solche Projekte konzentriert werden, die wegen Unteilbarkeiten die Möglichkeiten der einzelnen Mitgliedstaaten übersteigen[24]. Schließlich sollte die EU-Förderquote gesenkt werden, um Mitnahmeeffekte zu vermeiden.

IV. Ordnungspolitisch ungerechtfertigte zentrale Politikbereiche: das Paradebeispiel der Agrarpolitik

Wie ebenfalls häufig angesprochen, wird eine Osterweiterung der EU auch erhebliche Konsequenzen für die Gemeinsame Agrarpolitik haben. Hierbei handelt es sich um einen Politikbereich, der in der praktizierten Form[25] volkswirtschaftlich *nicht gerechtfertigt* ist. Er müßte daher auch ohne Osterweiterung *grundlegend reformiert* werden. Die Gemeinsame Agrarpolitik ist gleichwohl in den letzten Jahren absolut ausgeweitet worden. Ihr Anteil am EU-Haushalt schrumpft allerdings. Er beträgt heute rund 50 %, das sind gut 40 Mrd. ECU.

In der Landwirtschaft kann weder Markt- noch Wettbewerbsversagen diagnostiziert werden, das markt- bzw. wettbewerbswidrige Maßnahmen des Staates rechtfertigen würde. Gleichwohl ist hier der Prozeß der marktwirtschaftlichen Selbststeuerung weitgehend durch staatliche Regulierung abgelöst worden (*Eickhof /*

---

24 Vgl. auch *Bartling / Hemmersbach* 1995, S. 351.

25 Vgl. Art. 38 ff., insb. Art. 40 Abs. 2 und 3 EGV; ferner *Ahner* 1996, S. 846 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dürrbeck 1987/88, S. 149 ff.). Konkret basiert die Gemeinsame Agrarpolitik vor allem auf sog. Marktordnungen. In der Regel enthalten die über 20 Marktordnungen von den Agrarministern festzulegende Mindestpreise, gelegentlich auch Produzentenabgaben und in einigen Fällen sogar noch Höchstmengen (*Urff* 1993, S. 101 ff.). Hinzu kommt eine breite Palette von Subventionen, die sowohl die Produktion als auch die Nicht-Produktion anregen.

Wie von der Capture Theory of Regulation (*Stigler* 1971, S. 3 ff.) prognostiziert, liegen die politischen Mindestpreise systematisch über dem Gleichgewichtsniveau. Folglich haben sich Produktionsausweitungen bzw. Angebotsüberschüsse gebildet. Zu deren Beseitigung sind wiederum Binnenmarktinterventionen und Exportsubventionen[26] eingeführt worden. Diese machen einen jährlich steigenden Finanzbedarf erforderlich, der die Gemeinschaft immer wieder gezwungen hat, die jeweiligen Einnahmequellen stärker zu nutzen sowie neue Einnahmequellen zu erschließen.

Zwar zielten die Agrarreformen von 1988 (*Urff* 1993, S. 106 f.) und 1992 (*Ihnen* 1995, S. 66 f.) in die richtige Richtung, wurden aber nicht konsequent genug durchgeführt. Ohne tiefgreifende Reformen würde eine Osterweiterung daher zu einer Verschärfung der finanziellen Situation der Gemeinschaft führen. Entsprechende Schätzungen gehen davon aus, daß bereits bei einem Beitritt der vier Visegradländer die Gemeinsame Agrarpolitik zu Mehrausgaben in Höhe von 2,4 bis 37,6 Mrd. ECU führen würde (Tab. 2). Bezogen auf die heutige Situation wäre das eine Ausgabensteigerung um 6 bis 94 %.

Spätestens im Hinblick auf die geplante Osterweiterung ist also eine *grundlegende Reform* der Gemeinsamen Agrarpolitik geboten. Konkret sollten die Marktordnungen abgeschafft und auch die Landwirtschaft in das marktwirtschaftliche System integriert werden[27]. Nationale Transfers im Rahmen einer weitgehend renationalisierten Agrarpolitik könnten sodann besondere Leistungen der Landwirte – beispielsweise im Bereich der Landschaftspflege – direkt und produktionsneutral abgelten.

E. Fazit

Anfang 1998 werden Beitrittsverhandlungen zwischen der EU und einzelnen, mit ihr assoziierten MOEL aufgenommen. Dabei sind die Erwartungen hinsichtlich

---

[26] Als zweites Instrument des Außenschutzes dienen sog. Abschöpfungen als variable Importzölle.

[27] Bekanntlich hat die Bundesrepublik seit langem die größte negative Nettoposition bezüglich der Zahlungen an die sowie der Rückflüsse von der Gemeinschaft. Insofern ist es bemerkenswert, daß Pläne des EU-Agrarkommissars, bestimmte Agrarpreise stärker an das Weltmarktpreisniveau heranzuführen sowie zugehörige Subventionen zu kürzen, gerade in der Bundesrepublik auf massiven Widerstand stoßen: Landwirtschaftsminister „Borchert hofft, daß die Pläne wie im Vorjahr abgelehnt werden" (FAZ 1997, S. 15).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der seit Anfang der 90er Jahre geplanten Osterweiterung der EU keineswegs homogen. Insbesondere *institutionelle Anpassungsprobleme* erschweren den Weg der MOEL in die EU.

Obwohl der Handel zwischen der EU und den MOEL seit 1989 zunimmt, ist sein Volumen für die EU-Mitglieder heute doch noch relativ gering. Bislang basiert er auf den komparativen Kostenvorteilen. Mit einer Annäherung der Wirtschaftsstrukturen wird dagegen der intrasektorale Handel an Bedeutung gewinnen.

Eine Osterweiterung der EU begründet somit keine völlig neue Entwicklung, sondern verstärkt vor allem infolge von Transaktionskostenersparnissen einen bereits andauernden Prozeß. Das gilt für die Güterströme einschließlich der Verkehrsströme zwischen Ost und West, ferner für den Kapitalfluß, insbesondere die Direktinvestitionen in west-östlicher Richtung, aber auch für die Migration von Arbeitskräften in umgekehrter Richtung.

Insgesamt dürfte sich eine Osterweiterung der EU *positiv* auf den Gemeinsamen Markt *auswirken*. Das bedeutet allerdings nicht, daß alle Regionen und Branchen von einer EU-Vergrößerung profitieren. Das Zentrum-Peripherie-Gefälle innerhalb der Gemeinschaft vergrößert sich. Der Anpassungsdruck auf die EU-Hochlohnländer wächst. Die Lohnspreizung nimmt im Westen, aber auch im Osten zu.

Eine Osterweiterung der EU macht in verschiedenen Politikbereichen *Anpassungen erforderlich*. Diese Diskussion wird bislang dominiert von Schätzungen der Kosten, die mit einer Osterweiterung verbunden sind. Konkret beschränken sich diese Schätzungen auf die Bereiche Agrarpolitik und Strukturpolitik. Diese Ansätze rufen jedoch verschiedene Einwände hervor. Andererseits ist es richtig, daß sowohl die Agrarpolitik als auch die Strukturpolitik vor einer Osterweiterung reformiert werden müssen. Das gilt aber auch für andere Politikbereiche.

So sind beim Binnenmarktprogramm Harmonisierungsvorschriften aufzuheben, die den institutionellen Wettbewerb unnötig beschränken. Bei der gemeinsamen Umweltpolitik sind indes jene Maßnahmen zu beseitigen, die sich weder auf gravierende noch auf grenzüberschreitende Externalitäten beziehen.

Im Bereich der EU-Strukturpolitik müssen dagegen die traditionellen einkommensausgleichenden Hilfsmaßnahmen durch neue einkommensschaffende Förderinstrumente ersetzt werden. Bei der Gemeinsamen Agrarpolitik wiederum sind die sog. Marktordnungen abzuschaffen, und zwar zugunsten einer Integration der Landwirtschaft in das marktwirtschaftliche System, was direkte und produktionsneutrale Einkommensbeihilfen nicht ausschließt.

Einzuschränken ist schließlich die gemeinsame FuT-Politik, der durch eine Osterweiterung weitere Effizienzeinbußen drohen. Gezielt auszuweiten von den Mitgliedstaaten, unter Umständen aber auch von der Gemeinschaft ist dagegen die Infrastruktur im Bereich transeuropäischer (Straßen-)Netze, da ansonsten der steigende Güteraustausch durch zunehmende Verkehrsengpässe limitiert wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Summary

In this paper, a general and basic analysis of major effects connected with an EU-enlargement by Central and Eastern European states is presented. Starting from the premise that an EU-enlargement eastwards does not initiate a revolutionary but rather an evolutionary process, the author concentrates on two kinds of consequences: First, he deals with the effects on the exchange of goods and services, on capital flows and migration as well as on the division of labor within the larger EU. Second, he reviews important economic policy areas to identify the need for substantial reforms of the traditional EU-policy (policy of competition, infrastructure, environmental, regional, science and technology as well as agricultural policy).

Literatur

Achten, P. (1996): Die Osterweiterung der Europäischen Union, Bergisch Gladbach / Köln.

Ahner, D. (1996): Gemeinsame Agrarpolitik, in: M. Röttinger / C. Weyringer (Hrsg.): Handbuch der europäischen Integration, 2. Aufl., Wien, S. 846 - 870.

Bartling, H. / *Hemmersbach,* A. (1995): Technologie- und Exportförderungspolitik auf der Ebene der deutschen Bundesländer, des Bundes oder der Europäischen Union, in: Hamburger Jahrbuch, 40. Jahr, S. 337 - 366.

Berg, H. (1990): Strategien wirtschaftlicher Integration, in: E. Kantzenbach (Hrsg.): Probleme der Vollendung des Binnenmarktes in Europa nach 1992, Berlin, S. 9 - 31.

– (1996): Reformerfordernisse, Reformmöglichkeiten und Reformhemmnisse einer erweiterten Europäischen Union, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 35. Jg., Nr. 8.

BMELF (1996): Informationen, Nr. 53, Bonn.

Cassel, D. (1996): Anpassungsbedarf der Europäischen Union bei der Osterweiterung, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 44: Maastricht II, Berlin, S. 157 - 167.

Cichy, E. U. (1995): EU-Osterweiterung: Chancen, Risiken, Konvergenzkriterien, in: Wirtschaftsdienst, 75. Jg., S. 662 - 668.

Comes, St. F. (1995): Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union und die Osterweiterung, in: List Forum, Bd. 21, S. 53 - 64.

Cuny, R. H. (1997): Reform der Europäischen Strukturfonds, in: Wirtschaftsdienst, 77. Jg., S. 227 - 233.

Dauderstädt, M. (1995): Osterweiterung der EU: Lösung ohne Problem?, in: Wirtschaftsdienst, 75. Jg., S. 533 - 541.

Dicke, H. (1990): Harmonisierung durch Wettbewerb oder Absprache?, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 36: Die Verwirklichung des EG-Binnenmarktes, Berlin, S. 33 - 43.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DIW (1996): Die wirtschaftliche Integration der assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas in die Europäische Union (Gutachten im Auftrag des BMWi), Berlin.

Eickhof, N. (1993): Verkehrspolitische Reformerfordernisse, in: WISU – Das Wirtschaftsstudium, 22. Jg., S. 453 - 460.

– (1997): Die Industriepolitik der Europäischen Union, in: S. Behrends (Hrsg.): Ordnungskonforme Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft, Berlin, S. 425 - 456.

Eickhof, N. / *Dürrbeck,* M. (1987/88): Agrarpolitik mit falschen Argumenten, in: List Forum, Bd. 14, S. 149 - 168.

FAZ (1997), Nr. 50 vom 28. 2. 1997.

FAZ-Informationsdienste u. a. (1996): Osteuropa-Perspektiven. Jahrbuch 1996/97, Bd. 1, Frankfurt a. M. u. a.

Franke, M. (1997): Die Engpaß- und CO_2-Problematik im Straßenverkehr, Diss. Univ. Potsdam, Lohmar/Köln.

Franzmeyer, F. (1993): Aufgaben und Funktionsweise der EG-Strukturfonds, in: W. Zippel (Hrsg.): Ökonomische Grundlagen der europäischen Integration, München, S. 83 - 98.

Friedrich-Ebert-Stiftung (1996): Die Kosten der Osterweiterung der EU werden überschätzt (Abt. Außenpolitikforschung, AG Europäische Integration, Arbeitspapier Nr. 2), Bonn.

Hellmann, R. (1994): Europäische Industriepolitik, Baden-Baden.

Ihnen, H.-J. (1995): Grundzüge des Europarechts, München.

Karl, H. (1995): Koordination europäischer Strukturpolitik durch Dezentralisierung?, in: H. Karl / W. Henrichsmeyer (Hrsg.): Regionalentwicklung im Prozeß der europäischen Integration, Bonn, S. 109 - 129.

Kerber, W. / *Vanberg,* V. (1995): Competition among Institutions: Evolution within Constraints, in: L. Gerken (Hrsg.): Competition among Institutions, London, S. 35 - 64.

Klodt, H. (1993): Perspektiven des Ost-West-Handels: Die komparativen Vorteile der mittel- und osteuropäischen Reformländer, in: Weltwirtschaft, o. Jg., S. 424 - 440.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1985): Weißbuch. Vollendung des Binnenmarktes (KOM(85) 310 endg. v. 14. 6. 1985).

– (1995): Weißbuch. Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union (KOM(95) 163 endg. v. 10. 5. 1995).

Laaser, C.-F. / *Soltwedel,* R., u.a. (1993): Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik, Tübingen.

Mallossek, J. (1996): Entwicklung einer Finanzkonzeption der Europäischen Union im Hinblick auf eine Aufnahme von mittel- und osteuropäischen Staaten, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 45, S. 274 - 302.

Möschel, W. (1996): Institutionelle Änderungen auf der Gemeinschaftsebene, in: W. Zohlnhöfer (Hrsg.): Europa auf dem Wege zur Politischen Union?, Berlin, S. 175 - 183.

Olson, M. (1991): Aufstieg und Niedergang von Nationen, 2. Aufl., Tübingen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schüller, A. (1994): Zur Osterweiterung der EG: Motive, Methoden, Hindernisse, Bedingungen, in: R.H. Hasse / J. Molsberger / Ch. Watrin (Hrsg.): Ordnung in Freiheit, Stuttgart u. a., S. 306 - 330.

Seidel, M. (1995): Reform der institutionellen Strukturen der Europäischen Union als Vorbedingung einer Osterweiterung, in: List Forum, Bd. 21, S. 22 - 35.

Starbatty, J. / *Vetterlein,* U. (1989): Spitzentechnologie oder innere Kohäsion, in: Europa-Archiv, Folge 5, S. 145 - 154.

Stehn, J. (1996): Vertiefung und Osterweiterung der Europäischen Union: Ein Widerspruch?, in: M. E. Streit / St. Voigt (Hrsg.): Europa reformieren, Baden-Baden, S. 68 - 81.

Stigler, G. J. (1971): The Theory of Economic Regulation, in: Bell Journal of Economics, Vol. 2, S. 3 - 21.

Straubhaar, T. (1997): Osterweiterung der EU und Migration aus Ost- nach Westeuropa, in diesem Tagungsband.

Streit, M. E. (1996): Systemwettbewerb und Harmonisierung im europäischen Integrationsprozeß, in: D. Cassel (Hrsg.): Entstehung und Wettbewerb von Systemen, Berlin, S. 223 - 244.

Urff, W. von (1993): Die Gemeinsame Agrarpolitik, in: W. Zippel (Hrsg.): Ökonomische Grundlagen der europäischen Integration, München, S. 99 - 119.

Verordnung (EWG) Nr. 4064 / 89 vom 21. 12. 1989 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (ABl. Nr. L 395, S. 1).

Weber, St. / *Bohr,* S. (1996): Der Binnenmarkt und die Grundfreiheiten, in: M. Röttinger / C. Weyringer (Hrsg.): Handbuch der europäischen Integration, 2. Aufl., Wien, S. 315 - 356.

Weindl, J. (1996): Europäische Gemeinschaft, 3. Aufl., München / Wien.

Welfens, P. J. J. (1993): Osterweiterung der EG: Anpassungserfordernisse, Konvergenzprobleme und ordnungspolitischer Reformbedarf in Europa, in: H. Gröner / A. Schüller (Hrsg.): Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe, Stuttgart u. a., S. 517 - 549.

– (1996): Konsequenzen einer Osterweiterung für die EU und deren Reformbedarf (Europäische Wirtschaft und Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Diskussionsbeitrag Nr. 16), Potsdam.

Willgerodt, H. (1992): Armut als Integrationshindernis?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 41, S. 95 - 123.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

CEFTA und Europäische Union

Beitritt oder Erweiterung des Europäischen Wirtschaftsraumes?

Von *Siegfried F. Franke,* Stuttgart

A. Der Umbruch in Europa und seine geopolitischen Folgen

Die frühe und behutsame Korrektur der Planwirtschaft Ungarns in Richtung marktwirtschaftlicher Elemente, die im Dezember 1980 gegründete polnische Gewerkschaftsbewegung Solidarność und der mit dem Amtsantritt von Gorbatschow im Jahre 1985 eingeleitete Aufbruch (Glasnost und Perestroika) haben innerhalb weniger Jahre zu einem völligen Umbruch in Europa geführt. Die deutsche Einheit ist Sinnbild für die aufgehobene Teilung des europäischen Kontinents.

Die demokratische und wirtschaftliche Umgestaltung der mittel-, ost- und südosteuropäischen Länder verlief einerseits durchaus unterschiedlich, wobei Polen, die Tschechoslowakei und Ungarn am raschesten voranschritten. Andererseits brachen mit den neu gewonnenen Freiheiten zum Teil übersteigerte Nationalismen auf (ganz besonders augenfällig im ehemaligen Jugoslawien wie auch in etlichen Teilrepubliken der GUS). Polen schließlich sieht nicht ohne Sorge die militärische Überlegenheit der Ukraine und Weißrußlands.

Es nimmt daher nicht wunder, daß diejenigen Länder mit besonders ausgeprägten historischen und kulturellen Verbindungen zum Westen schon frühzeitig eine politische und wirtschaftliche Anbindung an Westeuropa suchten. Deutlich wird dies in der Annäherung an die NATO und in den Beitrittsbegehren zur Europäischen Union, die sich zum Teil bereits in konkreten Beitrittsgesuchen niedergeschlagen haben (*Weidenfeld* u.a., 1992: 12 f., 68; *Zschiedrich*, 1993: 491)[1]. Klaren Ausdruck haben diese Entwicklungen in der raschen Ausbreitung des *Europarates* in Richtung Osten gefunden (*Bergmann*, 1995: 295 ff.; *Morass / Leitgeb*, 1995: 23).

Mit diesem Umbruch verschieben sich bisheriger Schwerpunkt und Blickrichtung der Europäischen Union. Obwohl Griechenland, Portugal und Spanien sowie

[1] Nach dem Stand von 1996 haben bislang acht mittel- und südosteuropäische Länder einen Beitrittsantrag gestellt, und zwar Ungarn, Polen, Tschechien, die Slowakei, Bulgarien, Rumänien, Lettland und Estland. Litauen und Slowenien werden sicherlich bald folgen, zumal mit ihnen ebenfalls Assoziierungsabkommen bestehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die skandinavischen Staaten (ohne Island und Norwegen) Mitglied der Union sind, ist sie im wesentlichen noch immer westeuropäisch ausgerichtet, und sie beobachtet vor allem die wirtschaftliche Entwicklung in Nordamerika, Japan und in den aufkommenden südostasiatischen Staaten. Der Niedergang des kommunistischen Hegemonialbereichs wendet das Interesse der frei gewordenen und sich wandelnden Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas naturgemäß nach Westen. Die im Kern bislang frankophil gesteuerte *West*europäische Gemeinschaft / Union wird sich durch den Beitritt von Ländern aus dem früheren Ostblock nach Mitteleuropa verlagern, wobei Deutschland eine Schlüsselrolle zukommen wird.

Allein schon aus Glaubwürdigkeitsgründen und um dem noch immer mächtigen oder als mächtig empfundenen Rußland eine denkbare abermalige Ausdehnung nach Westen zu vergällen, hat die Europäische Gemeinschaft / Union seit 1990 in zahlreichen Erklärungen positiv auf diese Entwicklung reagiert (*Hasse*, 1996: 92). Hervorzuheben ist des weiteren, daß Deutschland aus Gründen historischer Verantwortung, aber auch wegen seiner geographischen Lage besonders nachhaltig für die Erweiterung der Union eintritt (*Lippert*, 1996: 126 ff.). So sah Bundeskanzler *Kohl* bereits 1995 die Möglichkeit, daß Polen um die Jahrtausendwende Mitglied der Europäischen Union sein könnte, und Bundespräsident *Herzog* hat sich bei seinem Staatsbesuch in Ungarn im Februar 1997 für eine zeitnahe Aufnahme Ungarns in die Union ausgesprochen. Sie bestätigen damit *Baldwins* Beobachtung nachdrücklich: „High politics is clearly the strongest force behind the EU's decision to enlarge eastward" (*Baldwin*, 1995: 475).

Offiziell wird die Blickrichtung der Europäischen Union nach Mittel- und Osteuropa im Beschluß des Europäischen Rats von Kopenhagen im Juni 1993. Danach sollen jene europäischen Reformländer aufgenommen werden, die dies wünschen, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind (*IWH*, 1995: 80).

Die ersten vier der postulierten fünf Bedingungen beziehen sich auf die Reformländer selbst: Gefordert wird erstens ein unumkehrbarer Transformationsprozeß, der politisch auf die Errichtung einer stabilen, pluralistisch ausgerichteten Demokratie mit der Garantie von Minderheiten- und Menschenrechten gerichtet sein muß (vgl. auch *Bergmann*, 1995: 298 ff.).[2] Zweitens soll die wirtschaftliche Grundordnung marktwirtschaftlich geprägt sein. Mit spezieller Ausrichtung auf den geplanten Beitritt zur Europäischen Union wird drittens die Bereitschaft zur Übernahme des „acquis communautaire" und viertens die Übernahme und Erfüllung der Konvergenzziele zum Eintritt in die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion vorausgesetzt. *Cassel* (1996: 158) spricht in diesem Zusammenhang von der „Beitrittsreife" der mittel- und osteuropäischen Länder.

---

[2] Erwähnt sei in diesem Zusammenhang, daß Bundespräsident *Herzog* bei seinem Besuch in Ungarn im Februar 1997 ausdrücklich die vorbildliche Minderheitenpolitik des gastgebenden Landes lobte. Zur Minderheitenproblematik in den mittel- und osteuropäischen Ländern vgl. *Morass / Leitgeb*, 1995: 27 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die fünfte Bedingung schließlich richtet sich an die Europäische Union selbst, indem sie ihre Fähigkeit, beitrittswillige Länder überhaupt aufnehmen zu können, anspricht. Damit sind die in einer sich erweiternden und wandelnden Union unumgänglichen institutionellen Reformen angesprochen, um die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft zu bewahren (*Möschel*, 1996; *Cassel*, 1996: 158: „‚Erweiterungsreife' der derzeitigen EU"). Mit den institutionellen Reformen allein ist es freilich nicht getan: Um die Osterweiterung zu bewältigen, werden zentrale Politikbereiche umgestaltet werden müssen, wobei namentlich an die Gemeinsame Agrarpolitik und an die Strukturpolitik zu denken ist (*Europäische Union / Ausschuss der Regionen*, 1997: 7).

Während die ersten beiden vom Europäischen Rat in Kopenhagen formulierten Beitrittsbedingungen inzwischen als erfüllt gelten können, machen sich hinter den Bedingungen drei bis fünf jene retardierenden Kräfte bemerkbar, die *Baldwin* (1995) auf der Ebene der „low politics" verortet.[3] Es liegt auf der Hand, daß die Reformländer in der materiellen Rechtsanwendung noch erhebliche Schwierigkeiten haben werden, denn „passing laws and having the human capital to enforce them are quite different things" (*Baldwin*, 1995: 480; auch *Herrnfeld*, 1995: 165 f.). Hinzu kommt, daß die zahlreichen Gemeinschaftsakte aufgrund des Binnenmarktes die beitrittswilligen Reformländer vor erheblich höhere Anforderungen stellen, als dies bei früheren Beitritten der Fall war (*Herrnfeld*, 1995: 91). Dies betrifft insbesondere die Umsetzung von EG-Verordnungen und Richtlinien im Umwelt- und Sozialbereich (*Eser / Hallet*, 1993: 197).[4] Auch mag man noch für geraume Zeit an der Robustheit der Reformländer zweifeln, dem Wettbewerb standzuhalten und zugleich die Konvergenzkriterien zu erfüllen. Aber selbst wenn all diese Bedingungen erfüllt wären, könnte ein Beitritt wegen des fünften Kriteriums an Umständen scheitern, die außerhalb des Einflußbereichs der Reformländer liegen (*Gabrisch*, 1995: 26; *IWH*, 1995: 80).

Vor diesem Hintergrund befassen sich die weiteren Ausführungen zunächst mit den Hinderungsgründen für einen Beitritt hauptsächlich der Visegrád-Staaten zur Europäischen Union (B.).[5] Unterstellt, daß die Interessen der „low politics" eine

---

[3] *Randzio-Plath / Friedmann* (1994) arbeiten in ihrem Plädoyer für eine Osterweiterung der Europäischen Union immer wieder – wenn auch zum Teil reichlich pathetisch – die Bedeutung der Ebene der „high politics" heraus, wobei sie mit Kritik an der „low politics" nicht sparen. Ähnlich der *Federal Trust Round Table* in seiner Empfehlung „Enlarging the Union" (*Federal Trust*, 1996).

[4] In diesem Zusammenhang sei erwähnt, daß das Weißbuch der Kommission vom Mai 1995, das auf die vom Europäischen Rat im Dezember 1994 vereinbarte Strategie zur Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Länder zurückgeht, ausdrücklich die wichtigsten Rechtsvorschriften zur Sozial- und Umweltpolitik enthält (*Europäische Kommission*, 1995; vgl. auch *Bull. EU*, 5-1995: 70). *Dauderstädt* (1995: 541) kritisiert die Anforderungen als „eine endlose Liste neuer Anpassungserfordernisse ohne zusätzliche Marktchancen".

[5] Die Bezeichnung geht auf die ungarische Donaustadt Visegrád zurück. Dort haben Polen, Ungarn sowie die Tschechoslowakei im Februar 1991 ein Kommuniqué unterzeichnet, das zum einen auf ein koordiniertes Vorgehen bei der Herauslösung aus den bisherigen Bünd-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

endlose Verschiebung des Beitritts bewirken können oder daß es bei Lichte besehen für die beitrittswilligen Länder eigentlich zur Zeit gar nicht wünschenswert sein kann, der Europäischen Union beizutreten, ist als Alternative zu erörtern, ob ein Beitritt zur EFTA und eventuell eine Erweiterung des Europäischen Wirtschaftsraums in Betracht kommen könnten (C.). Fällt auch diese Antwort negativ aus, so ist über eine Verbesserung des status quo nachzudenken. Dazu können eine intensivere Fortentwicklung der CEFTA ebenso gehören wie die Überlegung, konkrete Formen einer Regionalisierung zu implementieren (D.). Der Ausblick (E.) zieht schließlich ein kurzes Fazit und faßt den möglichen Weg zur Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union in langfristiger Perspektive zusammen.

B. Hinderungsgründe für einen Beitritt zur Europäischen Union

I. Überzogene Integration?

Möglicherweise hat die Europäische Gemeinschaft mit dem Schritt zum Binnenmarkt und mehr noch mit dem Schritt zur Europäischen Union eine Regelungsflut entfacht und zusätzliche Politikfelder besetzt, die den Bogen der notwendigen Integration überspannen. In zunehmendem Maße jedenfalls werden die Verluste an nationaler Autonomie stärker wahrgenommen als weitere tatsächliche oder suggerierte Integrationsgewinne (*Berg / Schmidt*, 1993: 95; *B. Busch*, 1996: 17). Die Ausdehnung auf zahlreiche zusätzliche Politikfelder (Art. 117 bis 130 y EGV), die dem gleichzeitig verkündeten Subsidiaritätsprinzip nach Art. 3 b EGV prinzipiell zuwiderläuft, die Hervorhebung der Kohärenz und Solidarität im neu formulierten Art. 2 EGV sowie das gleichberechtigt zur marktwirtschaftlichen Ordnung eingeführte Prinzip der Industriepolitik (Art. 130 EGV) begünstigen das weitere Vordringen zentraler Regelungen (*Bohley*, 1993: 37; *Willgerodt*, o. J.: 12 f.). *Möschel* (1993: 34) hält das Subsidiaritätsprinzip in der gewählten Ausprägung daher für wenig tauglich (vgl. auch *Hummer / Bohr*, 1992: 69 ff., 77), und *Vaubel* (1993: 6) hat aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie überzeugend dargelegt, daß

---

nisstrukturen der zusammengebrochenen sozialistischen Gemeinschaft abstellte und das zum anderen kooperative Strategien zur Annäherung an die Europäische Gemeinschaft / Union vorsah. Sie verabschiedeten dann im Dezember 1992 ein Abkommen zur Gründung der CEFTA (Central European Free Trade Agreement; in der Literatur finden sich auch die englischen Bezeichnungen „Association" bzw. „Area"), das zum 1. März 1993 formal in Kraft trat. Die Bestimmungen wurden der völkerrechtlichen Trennung der ČSFR in die beiden Nachfolgestaaten Tschechien und die Slowakei zum 1. März 1993 angepaßt. Seit dem 1. Jan. 1996 ist Slowenien das fünfte Mitgliedsland der CEFTA. Ohne im einzelnen immer besonders darauf hinzuweisen, ist bei den folgenden Ausführungen in erster Linie an die Visegrád-Staaten gedacht, weil diese Staaten im Reformprozeß am weitesten vorangeschritten sind, weil ihre Verbundenheit zu Europa auch in der Zeit der kommunistischen Herrschaft nie völlig zum Erliegen kam und weil die Europäische Union selbst mit den abgeschlossenen „Europaabkommen" deutliche Zeichen gesetzt hat.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zwischen Gerichtshof und Kommission eine nahezu vollständige Interessenidentität besteht. Einen Vorgeschmack auf den geringen Wert, den sowohl die Kommission als auch der Europäische Gerichtshof dem Subsidiaritätsprinzip beimessen, mag die Entscheidung des EuGH zur Arbeitszeitrichtlinie liefern (*Starbatty*, 1996). Mithin bleibt es dabei, daß die Europäische Gemeinschaft durch eine starke Tendenz zur Zentralisierung gekennzeichnet ist, die eine fatale Präferenz für nichtmarktliche, bürokratische und interventionistische Lösungen hegt (*Berg / Schmidt*, 1993: 89).

Die Frage ist daher berechtigt, ob sich Volkswirtschaften, die sich gerade erst von den Fesseln einer lähmenden Zentralverwaltungswirtschaft zu lösen beginnen, in die Fänge einer solchen „fürsorglichen", umfassenden und unaufhörlich voranschreitenden Regelungsdichte begeben sollen.[6] *Streit* (1997: 48) begründet in diesem Zusammenhang, daß die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der EU nach Maastricht gerade für die Transformationsländer zu einem Entwicklungshemmnis zu werden droht.

Gewiß mag die zunehmende Zurückhaltung in der Bevölkerung der Visegrád-Staaten zu einem Beitritt zur Union primär in der als allzu zögerlich empfundenen Reaktion der Gemeinschaft auf den Beitrittswunsch begründet sein (*Altmann / Ochmann*, 1995: 8, 25 f.). Vielleicht aber dringen sowohl die Kunde von grotesken und überbordenden Regulierungen von Kommission und Rat als auch die Erkenntnis, daß sie weniger an Unterstützung erwarten können als erhofft (*Miegel*, 1995: 9 f.), langsam vor. Für die aufgrund der lange durchlebten Fremdherrschaft identitätsbewußteren Völker der Reformländer (*Weidenfeld* u.a., 1992: 18) stellt sich damit zunehmend die Frage, ob sich ein überhasteter Beitritt lohnt.

Der stetig wiederkehrende Vorwurf der Union an die mittel- und osteuropäischen Staaten, sie betrieben Sozial-, Umwelt- und Währungsdumping, läßt sich freilich auch als Versuch auffassen, ihre Vorteile im Standortwettbewerb und ihre komparativen Kostenvorteile einzuebnen (*Barisitz*, 1994; 61 ff.; *Gäckle*, 1994: 21).[7]

Es ist nicht auszuschließen, daß zumindest einzelne der Visegrád-Staaten bei der Interpretation der Konvergenzkriterien, wie sie sich allmählich für die Mitglied-

---

[6] *Kuschel* (1995: 161 f.), *Hoesch* (1996: 65 f.) sowie *Herr* (1995: 104 f.) weisen im übrigen auf die in den Reformstaaten immer noch bestehenden und oft schier unüberwindlichen administrativen Hemmnisse hin, die mittelständischen Unternehmen entgegenstehen, wenn sie direkt investieren und know how übertragen wollen. Hinzu treten Inflation, Budgetprobleme, eine hohe Auslandsverschuldung, Abwertungstendenzen, eine unzulängliche Infrastruktur, unklare Besitzansprüche und unsichere rechtliche Rahmenbedingungen, die das Vertrauen der potentiellen Investoren nicht gerade stützen. Neuerdings zeichnet das *DIW* (1997a: 189) ein positiveres Bild über den Zufluß von Direktinvestitionen in die Reformländer, betont aber ebenfalls die Wichtigkeit der vorgenannten Faktoren.

[7] *Willgerodt* (o.J.: 17) weist im übrigen auf den Widerspruch hin, den Reformländern einerseits mangelnde Wettbewerbsfähigkeit und andererseits Dumpingverhalten vorzuwerfen, gegen das man sich schützen müsse.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

staaten abzeichnet (*Straubhaar / Schmidt*, 1996), in absehbarer Zeit als Kandidaten für die Währungsunion auftreten könnten. Ist es indessen für die noch im Aufholprozeß begriffenen Länder sinnvoll, sich der Geld- und vor allem der Wechselkurspolitik vollständig zu begeben? Als Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft müßten sie zumindest dem EWS beitreten, denn die derzeitige floatingbedingte Unterbewertung ihrer Währungen wäre als verbotswidrige Exportsubvention anzusehen (*Kuschel*, 1995: 64 f.; *Herr*, 1995: 110 f.; *Streit*, 1997: 50).

In diesem Zusammenhang hat *Rothschild* (1994: 259 ff.) darauf hingewiesen, daß die „Maastricht-Union" keinen optimalen Integrationsraum mehr darstellt (vgl. auch *Tichy*, 1992). Während nämlich im klassischen Freihandel der heterogenitätsbedingte Strukturwandel durch Geld-, Fiskal-, Einkommens- und Währungspolitik gesteuert werden kann, schalten die monetären Konvergenzregeln diese Instrumente aus. Die Folge ist, daß bei einem allzu heterogenen Mitgliederfeld die distributiven Funktionen in der Gemeinschaft zunehmen, um die Konsequenzen für die allzu abrupt vom integrativ bedingten Strukturwandel Betroffenen wenigstens abzumildern. Die Reformländer würden allerdings den Grad der Heterogenität steigern und damit die Notwendigkeit massiver zusätzlicher Transfers begründen (vgl. auch *IWH*, 1995: 81 f.). Erst in diesem Kontext ist ein Teil der gegensätzlichen Positionen der jetzigen Mitglieder der Union zur Osterweiterung zu verstehen. Im übrigen ist zu vermuten, daß die zu Recht geforderten Reformen in der Europäischen Union am monetär ausgerichteten Binnenmarktkonzept der Gemeinschaft nichts ändern werden. Das von *Rothschild* aufgeworfene Beitrittshemmnis bleibt damit bestehen.

II. Gegensätzliche Positionen der Mitgliedsländer zum Beitritt

Hinderlich für einen in überschaubarer Zeit erfolgenden Beitritt der Visegrád-Staaten dürften zudem Konflikte zwischen den derzeitigen Mitgliedsländern sein (*Eser / Hallet*, 1993: 215 f.; *Hasse*, 1996: 105; *Miegel*, 1995: 9; *Vaubel*, 1993: 22). Zentrale Staaten, darunter vor allem die Bundesrepublik Deutschland, sind aus Gründen der politischen Stabilität und um dem Migrationsdruck zu wehren, aber auch wegen der Gewinnung neuer Absatzmärkte an einem Beitritt interessiert. Beitrittsfreundlich gesonnen, wenn auch aus ganz anderen Gründen, sind die Briten: Ihnen käme die Erweiterung gelegen, um sowohl die fortschreitende Integration und die damit verbundene Stärkung der Kommission wie auch die Vorstellungen eines föderalistisch konstruierten Europa mit staatsähnlichem Charakter zu torpedieren, wenngleich sie die mit einer Erweiterung verbundenen zusätzlichen Kosten strikt ablehnen[8]. Demgegenüber dürften Frankreich (wegen der besonderen Bedeu-

[8] Im übrigen gibt es Hinweise darauf, daß Großbritannien die Osterweiterung auch deshalb wünscht, weil es sonst eine zu dominante Stellung des wiedervereinten Deutschland in Mittel- und wohl auch in Westeuropa fürchtet; vgl. *Federal Trust,* 1996: 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tung der Gemeinsamen Agrarpolitik für seine Bevölkerung, aber auch, weil es unter dem Schutz des EG-Protektionismus wettbewerbsfähig bleiben will) wie auch die bisherigen Nutznießer des Struktur- und des Kohäsionsfonds (Griechenland, Irland, Portugal und Spanien) einer Osterweiterung reserviert bis ablehnend gegenüberstehen (*Randzio-Plath / Friedmann*, 1994: 232).

Cichy (1995: 665 f.) arbeitet den Grund für die Ablehnung der bisherigen „Nettoempfänger" (Griechenland, Irland, Portugal und Spanien) deutlich heraus: Durch den Beitritt der Visegrád-Staaten und eventuell weiterer Länder des ehemaligen Ostblocks sinkt das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt im EG-Durchschnitt. Deshalb könnten bisher begünstigte Länder und Regionen aus der Ziel 1-Förderung der gemeinschaftlichen Regional- und Strukturpolitik herausfallen. Darüber hinaus zeichnen sich auch Gefahren für andere Regionen ab, die nach den Zielen 2 bis 5 gefördert werden (aus aktuellem Anlaß sei hier insbesondere auf das Ruhrgebiet hingewiesen).[9] Unter Beibehaltung der jetzigen Regelungen müßte der Strukturfonds um DM 26 Milliarden aufgestockt werden, wenn alle mittel- und osteuropäischen Länder, die das Weißbuch der Kommission anspricht, in die Union aufgenommen werden.[10] Etwa DM 10 Milliarden davon müßte Deutschland tragen. *Eser / Hallet* (1993: 206 ff.) kommen allein für die Visegrád-Staaten auf Fondszuweisungen in Höhe von ECU 10 Milliarden. Um eine Vorstellung von der Relation dieser Zahlen zu gewinnen, sei erwähnt, daß der Gesamthaushalt der Gemeinschaft 1994 ca. ECU 70 Milliarden umfaßte. Davon entfielen ca. ECU 40 Milliarden auf die Agrarpolitik und ca. ECU 21 Milliarden wurden für die Struktur- und Regionalpolitik verwendet.[11]

Die referierten Größenordnungen lassen erkennen, daß die bisherigen „Nettoempfänger" bei einem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder kaum ungeschoren davonkämen. Mit welcher Härte freilich Griechenland, Irland, Portugal und Spanien auftreten, um ihre Vorteile zu wahren, haben die Verhandlungen zum Europäischen Wirtschaftsraum gezeigt (*Vaubel*, 1993: 23; *Rist*, 1992: 69 f.): Sie konnten den EFTA-Ländern Zahlungen in einen speziellen Kohäsionsfonds in Höhe von ca. DM 3 Milliarden abtrotzen (*Arndt*, 1994: 12). Anders freilich als bei den reichen EFTA-Ländern (Norwegen, Schweden, Österreich; begrenzt Finnland) gibt es bei den Visegrád-Staaten keine Liberalisierungsrente abzuschöpfen. Hinzu

---

[9] Zur Zieldefinition vgl. *Europäische Union / Europäische Kommission,* 1996: 11-15; vgl. auch *Eickhof*, 1997: Abschnitt D.III.1.

[10] Dies sind die fünf Visegrád-Staaten, die drei baltischen Staaten sowie Rumänien und Bulgarien. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, daß ihr aggregiertes BIP 1995 nur ca. 3,5 v.H. des Wertes der EG-Zwölfergemeinschaft ausmachte, während ihr Bevölkerungsanteil 30 v.H. umfaßt (*G. Busch*, 1995: 8). Zu einem Überblick über die wesentlichen Wirtschaftsdaten der mittel- und osteuropäischen Staaten s. *Eickhof*, 1997: Abschnitt B.II., Tab. 1. Ebenso aufschlußreich ist die Feststellung, daß der Bevölkerungsanteil in den zu fördernden Regionen von jetzt knapp 21 v.H. auf über 40 v.H. ansteigen würde (*Laaser / Soltwedel*, 1993: 132). Vgl. auch die Berechnungen bei *Baldwin* et al., 1992: 71 ff.

[11] Zu einem Überblick über die verschiedenen Schätzungen s. auch *Eickhof,* 1997: Abschnitt D.I., Tab. 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kommt, daß Griechenland und Irland sowie die beiden iberischen Staaten zu den Niedriglohnländern zählen, die eine den Reformländern ähnliche Kosten- und Produktionsstruktur aufweisen. Sie „verlieren bereits jetzt wirtschaftliche Vorteile wegen der östlichen Lohnkostenvorteile" (*Cichy*, 1995: 665) und fürchten daher die Konkurrenz der Reformländer im Binnenmarkt, weil der wesentliche komparative Vorteil der möglichen Beitrittsländer in ihrem niedrigen Lohnniveau liegt (*Eser / Hallet*, 1995: 215).

Hier wird im übrigen das eigentliche Problem erkennbar, das die allgemein und wegen der beabsichtigten Osterweiterung geforderten „institutionellen Reformen" in sich bergen. Jede vorgeschlagene institutionelle Änderung löst zwangsläufig bei den Mitgliedsländern, aber auch bei den Organen der Europäischen Union die Frage aus, welche Einbußen oder Zuwächse in bezug auf die eigenen politischen Ziele und Handlungsmöglichkeiten damit verbunden sind. Ohne den Willen einer deutlichen Abkehr der bisher betriebenen Politik, wobei insbesondere die Gemeinsame Agrarpolitik und die Umverteilungspolitik zu nennen sind, werden die institutionellen Reformen oberflächliche Retuschen bleiben.[12] Freilich wird der Westen nicht auf Dauer dem massiven Anpassungsdruck – wirtschaftlich und institutionell –, der vom Transformationsprozeß im Osten ausgeht, ausweichen können (*Busch / Fröhlich*, 1993: 5).

III. Die Konvergenz-Divergenz-Debatte: Ist Armut ein Beitrittshindernis?

Die schon lange im außen- und integrationswirtschaftlichem Schrifttum geführte Debatte, ob denn der Beitritt peripherer Regionen zu einer starken Wirtschaftsregion Konvergenz- oder eher Divergenzentwicklungen auslöst, ist in den vorgegebenen Analyserahmen theoretisch nicht zu entscheiden (*Berg*, 1976: 52 ff., 221 ff.; *Cichy*, 1995; *Eser / Hallet*, 1993: 197 ff.; *Heinemann*, 1995: 211 ff.; *Krugman*, 1991 und 1993). Die aus schlichter neoklassischer Sicht begründete Konvergenzthese unterstellt im Gewande des Faktorausgleichstheorems *(Heckscher / Ohlin; Samuelson)* bekanntlich *konstante Skalenerträge*, das *Fehlen von Transaktionskosten* (insbesondere keine Transportkosten), sowie *international immobile Produk-*

[12] Zur Notwendigkeit und Reichweite der Institutionellen Reformen vgl. *Berg / Schmidt* (1996), *Möschel* (1993 und 1996) sowie *Seidel* (1995). Fraglich ist im übrigen, ob die im März 1996 in Turin begonnene Revisionskonferenz (Maastricht II) in 1997 noch zu nennenswerten Ergebnissen kommen wird. Ursprünglich war ihr Abschlußbericht für Juni 1997 in Florenz vorgesehen. Diese Skepsis speist sich zum einen aus dem Verhalten Großbritanniens; seit der BSE-Krise sind die Verhandlungen praktisch zum Erliegen gekommen, weil sich die Briten querlegen. Zum anderen aber hat Bundeskanzler *Kohl* die Motivation der übrigen europäischen Staaten untergraben, weil er in Aussicht stellte, daß einzelne Punkte auch noch auf einer Maastricht III-Konferenz behandelt werden könnten. Der Glaube an ein erfolgreiches Maastricht II hat damit entscheidend gelitten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tionsfaktoren. Unter diesen Voraussetzungen reduzieren sich die Einkommensunterschiede der zusammengeschlossenen Länder oder Regionen allmählich, und sie erreichen ein insgesamt höheres Wohlstandsniveau. Dem hält die Divergenzthese entgegen, daß die meisten der Annahmen nicht gegeben seien. Die daraus resultierenden Agglomerationsvorteile der zentralen Regionen wirken sich bei einem Zusammenschluß zu ihren Gunsten aus, während peripher gelegene Länder durch den Fortfall der Grenzen den notwendigen Schutz verlieren. Sie geraten damit in eine Entwicklungsfalle (*Straubhaar*, 1997: Abschnitt C), der sie ohne massive Hilfe der Zentralregion nicht entkommen können. Letztlich ist dies der theoretische Hintergrund der Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft (*Cassel*, 1996: 162).

Freilich ist der skizzierten Divergenzthese ebenfalls widersprochen worden: Die wirtschaftliche Integration reduziere nämlich die Tauschkosten durch die Angleichung der Standards, den Wegfall der Zölle und eine dämpfende Wirkung auf inflationäre Vorgänge ganz entscheidend. Die zunehmenden Möglichkeiten moderner Telekommunikation relativierten zudem die eingeschränkte Mobilität. Aus der hier skizzierten sog. *U-These* resultiert „die Empfehlung an periphere Regionen, sich nur dann und in denjenigen Sektoren mit zentralen Regionen zu integrieren, wenn Aussicht auf die Erreichung eines Tauschkostenniveaus besteht, das sie nicht nur als Absatzgebiet, sondern auch als Produktionsstandort attraktiv werden läßt" (*Eser / Hallet*, 1993: 199). Diese Empfehlung unterliegt auch der gemeinschaftlich betriebenen Regionalpolitik; unterstellt sie doch offenbar, daß es durch Umverteilung und gezielte Hilfen möglich sei, eben jenes Tauschkostenniveau mit herstellen zu helfen, das nötig ist, damit die peripheren Regionen erfolgreich an internationalen Tauschprozessen teilnehmen können.

Der theoretische Disput könnte empirisch entschieden werden. Allerdings erlauben weder die verfügbaren Daten noch die problematische künftige Entwicklung eine aussagefähige Analyse (*Altmann / Ochmann*, 1995: 7; *Heinemann*, 1995: 213). Überträgt man jedoch die von *Baldwin* (1995: 477 f.) sowie *Barro / Sala-i-Martin* (1991 und 1992) gefundenen Ergebnisse mit der gebotenen Vorsicht auf die Reformländer, so ist von einer allmählichen Annäherung der Einkommen bei insgesamt steigendem Wohlstand auszugehen.

Dieser an sich erfreuliche Befund relativiert sich sogleich, wenn man die Annäherungsraten und Zeithorizonte näher ins Auge faßt: Erst nach zwanzig bis weit über dreißig Jahren wird sich – realistische (durchschnittliche) Wachstumsraten in den Beitrittsländern und in der Europäischen Union unterstellt – der Einkommensunterschied halbiert bzw. im günstigsten Fall der 75 v.H.-Durchschnittsmarke angenähert haben (*Baldwin*, 1995: 477 f.; *DIW*, 1997b: 231; *Gabrisch*, 1995: 20; *Heinemann*, 1995: 213; *IWH*, 1995: 21). In einer Gemeinschaft dürfte ein solch quälend langsamer Angleichungsprozeß als politisch untragbar empfunden werden und Transferzahlungen auslösen, die sowohl im Interesse der aufgenommen Randregionen als auch im Interesse der prosperierenden europäischen Regionen liegen (*Heinemann*, 1995: 213). Diese seien auch deshalb nötig, um der Abwanderung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von Arbeitskräften entgegenzuwirken. Abwandern würden vor allem besonders qualifizierte Arbeitskräfte, die zum einen in den Reformländern dringend zum Aufbau der Wirtschaft gebraucht würden, zum anderen aber in einen Verdrängungswettbewerb mit (vielleicht) weniger leistungsfähigen Arbeitskräften in den Unionsländern einträten (*Bárta / Richter*, 1995: 29 f.; *Holnsteiner*, 1995: 83 ff.; *Kuschel*, 1995: 49; *Straubhaar*, 1997: Abschnitt C) Für die abgebenden Länder kämen noch die Nachteile einer sinkenden Nachfrage und eines tendenziell die Produktivkraft übersteigenden Lohndrucks hinzu, um der (weiteren) Abwanderung zu wehren.

Gegen hohe Transfers ist allerdings einzuwenden, daß sie in der Regel den Konsum im Empfängerland unmittelbar stärken, den für eine entsprechende dauerhafte Eigenversorgung notwendigen Aufbau des Kapitalstocks aber vernachlässigen. Der geschilderte Zusammenhang läßt es als unwahrscheinlich erscheinen, daß die ohnehin kärglichen Direktinvestitionen nennenswert ansteigen (*Hasse*, 1996: 100, 111; *Busch / Fröhlich*, 1993: 32 f.; *Jennewein*, 1996: 23 ff.). Vielmehr besteht die Gefahr, daß es den ausländischen Investoren um die Erschließung inländischer Verkaufskanäle geht, nicht jedoch um den Aufbau langfristiger Produktionskapazitäten. Außerdem würde die zur Belebung und weiteren Umstrukturierung der Wirtschaft nötige Exportorientierung leiden (*Herr*, 1995: 103 ff., 108 ff., 111 ff.; *Hoesch*, 1996: 57 f.).

Der die eigene Leistungskraft übersteigende Konsum in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung[13] wie auch der jahrzehntelange horizontale Finanzausgleich in den westdeutschen Ländern stellen exemplarische Beispiele für das Auseinanderklaffen von Konsum und der dazu eigentlich nötigen Kapitalbildung dar. Erschwerend tritt hinzu, daß selbst die reichen Mitgliedsländer der Europäischen Union an die Grenzen ihrer finanziellen Leistungskraft gestoßen sind. Wie schon erwähnt, beliefe sich die Aufstockung des Struktur- und des Kohäsionsfonds bei Beibehaltung des bisherigen Umverteilungs- und Fördersystems auf Größenordnungen von weit über ECU 10 Milliarden (*Cichy*, 1995: 656 f.; *Eser / Hallet*, 1993: 206 ff.),[14] wobei der Löwenanteil auf Deutschland entfallen dürfte. Hinzu kämen weiter steigende Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik, die den Haushalt der Gemeinschaft jeder Manöverierfähigkeit berauben dürften.[15] Durch den Beitritt der zehn mittel- und osteuropäischen Länder würde nämlich der Landwirtschaftssektor grob um ein Drittel ansteigen (*Tangermann*, 1996: 31). Hinzu kommt, daß der Einsatz moderner Technik und modernen know hows die Produktion noch

---

[13] Vgl. dazu die aufschlußreichen Erläuterungen bei *Ribhegge* (1997: Abschnitt C.).

[14] Allein Polen würde als Ziel 1-Gebiet etwa ECU 5 - 8 Milliarden erhalten (*Eser / Hallet*, 1993: 206-209).

[15] Die Kommission vertrat im übrigen in einem Zwischenbericht vom November 1995 an den Europäischen Rat die Meinung, daß die Kosten der Osterweiterung gegenwärtig für den Haushalt nicht genau vorausgeschätzt werden könnten. In diesem Zusammenhang erwähnt sie die Regionalpolitik, die nach 1999 ohnehin eine tiefgreifende Reform durchlaufen müßte, sowie die Gemeinsame Agrarpolitik (*Bull. EU*, 11-1995: 85).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erheblich steigern wird, während die bisherige Europäische Gemeinschaft bei allen wesentlichen landwirtschaftlichen Produkten bereits überversorgt ist. Einem Abbau erzeugter Überschüsse stehen jedoch einerseits finanzielle und rechtliche Hindernisse entgegen: Nach der Uruguay-Runde dürfen im Rahmen des GATT bzw. der WTO nur noch begrenzte Mengen exportiert werden, wobei festgelegte Erstattungsvolumina nicht überschritten werden dürfen. Flächenstillegungen andererseits würden Transfers nötig machen, die kaum zu finanzieren sind (*Koester*, 1997: Abschnitt B.II. und C.I.; *Kuschel*, 1995: 45 f.). Im übrigen würde die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik die Beitrittsländer sogar schädigen, weil vom überhöhten Agrarpreisniveau allokative Verzerrungen auf die anderen Sektoren ausgehen, die ihre Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen (*Hartmann*, 1995: 41; *Kuschel*, 1995: 46; *Willgerodt*, o. J.: 11 f.) und die zugleich distributive Ansprüche hervorrufen.

Die dargestellten finanziellen Belastungen der Gemeinschaft bei einem Beitritt der Reformländer haben *Willgerodt* (1992) zu der provozierenden Frage geführt, ob Armut denn ein Integrationshemmnis sei? Die Frage – von einem liberalen Ökonomen gestellt – heißt natürlich zugleich, sie zu verneinen. In der Tat wäre ja anderenfalls im Kern die Wirksamkeit komparativer Kosten auf den internationalen Güter- und Faktormärkten geleugnet (*Hasse*, 1996: 106). *Willgerodt* führt denn auch überzeugend aus, daß die ablehnende Haltung zum Beitritt im Grunde auf die Verkrustung und Risikoaversion der westlichen Gesellschaften mit einem hohen Maß an diskretionären Eingriffen in den Marktprozeß zurückzuführen ist. Seine Analyse arbeitet gerade jene Gruppen und Sonderinteressen heraus, die auf der Ebene der „low politics" aktiv werden. Wünsche von inländischen Protektionisten gehen hier Hand in Hand mit einer zentralistisch orientierten Integration (*Willgerodt*, 1992: insbes. 101 ff.; *Willgerodt*, o. J.).[16] Auch eine etwaige drohende Zuwanderung, die die schon bestehende Arbeitslosigkeit in der Union weiter verstärke, sieht er nicht als Gefahr, „es sei denn, Zuwanderer würden vom Zuwanderungsland mit Sozialleistungen bedacht, die günstiger erscheinen als das mögliche Einkommen im Abwanderungsgebiet" (*Willgerodt*, 1992: 108).[17] Interessant ist im

[16] „Es ist allerdings möglich, daß die Organe der EG ein immer komplizierter werdendes und vermeintlich perfektes und anspruchsvolles Regelsystem mit lenkenden und begrenzenden Eingriffen in die Marktfreiheit und unternehmerische Entscheidungen entwickeln. Diese Art von ‚Vertiefung' der Gemeinschaft kann auf neue Mitglieder als Zurückweisung wirken und teilweise auch eigens zu diesem Zwecke geschaffen werden. Die dabei angewandten Methoden sind aus der Praxis des administrativen Protektionismus und der nichttarifären Handelshemmnisse bekannt" (*Willgerodt*, 1992: 108 f.; *Willgerodt*, o.J.: 7).

[17] In diesem Zusammenhang ist freilich auf die sehr weitreichende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hinsichtlich der Freizügigkeit von Arbeitnehmern innerhalb der Union und auf die recht großzügigen Regelungen der deutschen Sozialhilfe zu verweisen (vgl. *Kuschel*, 1995: 47 ff.). Es ist kaum realistisch, anzunehmen, daß hier eine rechtlich abzusichernde Einschränkung möglich ist (*Ribhegge*, 1997: Abschnitt B.). Wegen der hohen Arbeitslosigkeit und der kurzfristig kaum zu lösenden Verkrustungen findet in den Mitgliedsländern der Union eine Öffnung ihrer Arbeitsmärkte kaum Resonanz. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Situation in den neuen Bundesländern (*Ribhegge*, 1997: Abschnitt B.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

übrigen sein Hinweis, daß die Altmitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft eine Tendenz entwickelt haben, sich vom Anpassungsdruck scheinbar freizukaufen und dies sozialpolitisch zu verbrämen (*Willgerodt*, o. J.: 23).

Damit entpuppt sich freilich die Rede, daß die Reformländer bei weitem noch nicht gerüstet seien für den Konkurrenzkampf auf dem Binnenmarkt, als die Angst, die im dunklen Wald zum Pfeifen veranlaßt:[18] In Wahrheit ist zu befürchten, daß die wegen der neuen Konkurrenten erforderlichen wirtschaftlichen Anpassungen und institutionellen Reformen nicht schnell genug und nicht ohne Verlust an Wählerstimmen umgesetzt werden können. Ohne Zweifel ist es in langfristiger Sicht richtig, daß eine konsequente Marktöffnung der Union die wirksamste Hilfe für die Beitrittsländer ist (*Herr*, 1995: 116; *Klös*, 1992: 92) und daß es auch für die westlichen Unternehmen nur nützlich ist, sich früh der ungewohnten Konkurrenz aus dem Osten zu stellen (*Schlecht*, 1993: 14). Dennoch sollte man das Ausmaß der Anpassungsprobleme nicht unterschätzen; sind doch die Reformländer mit der Landwirtschaft sowie der Grundstoff- und Schwerindustrie auf Produktionszweige konzentriert, die im Westen tatsächlich oder latent überbesetzt sind (*G. Busch*, 1995: 8).

Der von *Schlecht* vorgetragene Appell wird freilich wenig nützen, weil er die schon lange konstatierten Funktionsschwächen der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie nicht wegdiskutieren kann (*Franke*, 1996: 121 ff.). Plastisch ausgedrückt: Wer sieht, wie ein paar Tausend portugiesische Bauarbeiter und eine relativ geringe Zahl an polnischen Kontingentarbeitern die deutsche Politik in Bedrängnis bringen, und wie französische Bauern „zur Sache gehen können", kann verstehen, daß selbst die Ebene der „high politics" (nicht nur) gelegentlich die Angst vor der eigenen Courage befällt.

IV. Zwischenfazit: Beitritt zu einer marktwirtschaftlich verdünnten Europäischen Union?

Man muß sicher nicht mit einer großen prophetischen Gabe ausgestattet sein, um vorherzusagen, daß die Europäische Union ihre zentralistisch ausgerichtete Interventions- und Regulierungstendenz beibehält, selbst wenn sie eine institutionelle (Minimal-)Reform zustandebringt. Ihre schon arg durchlöcherte marktwirtschaftliche Grundordnung wird vermutlich weiter verdünnt (*Hamm*, 1993). Als

[18] Als Beispiel sei die oft gebrauchte drastische Formulierung des ehemaligen britischen Premierministers *Heath* von 1991 erwähnt: „If they enter the EC now, they will be wiped off the face of Europe. There is nothing we want to buy from them. They want our products." [hier zitiert nach *Eser / Hallet*, 1993: 198]. Weniger drastisch dagegen *Cichy* (1995: 663): „Die industrielle Rückständigkeit und die Stärke der Transformationskrise sprechen jedoch insgesamt dafür, daß auch in den nächsten Jahren bei den international handelbaren Erzeugnissen dieser Länder deutliche qualitative Wettbewerbsnachteile fortbestehen werden."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Konsequenzen der zahlreichen Verkrustungen sind eine niedrige Wachstumsrate (etwa 2 v.H.) und eine hohe Arbeitslosenquote (ca. 11 v.H.) (jeweils im Durchschnitt aller EG-Länder) zu beklagen. Daß es innerhalb einer so ausgerichteten und agierenden Europäischen Union noch zum eigentlich wünschenswerten Wettbewerb der Systeme kommt (*B. Busch*, 1996: 21 ff.; *Streit*, 1994: 119 ff.; *Streit*, 1996; *Streit / Mussler*, 1995; *Willgerodt*, o. J.: 14), ist eher unwahrscheinlich.

Ist es für die Reformländer, die immer noch mit den Folgen ihrer zentralverwaltungswirtschaftlichen Vergangenheit zu kämpfen haben, daher ratsam, sich in eine Union zu begeben, die ihre so dringend benötigte Kreativität beschneiden wird? Wird es bei den über der durchschnittlichen Wachstumsrate der Union liegenden wirtschaftlichen Zuwächsen der Reformländer unter diesen Umständen bleiben? Die Reformländer können und dürfen um ihrer eigenen Wohlstandsentwicklung halber Abstriche an der marktwirtschaftlichen Konzeption nicht hinnehmen (*Hasse*, 1996: 103; *Willgerodt*, 1992: 110). Hinzu kommt, daß eine politisch akzeptable Konvergenz als Folge der EU-Mitgliedschaft nicht gesichert ist.

Als Zwischenfazit bleibt daher an dieser Stelle festzuhalten, daß die Visegrád-Staaten nicht wie das sprichwörtlich hypnotisierte Kaninchen auf die Schlange des Beitritts zur Union starren, sondern statt dessen andere Formen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit erwägen sollten.

C. Beitritt zur EFTA und zum Europäischen Wirtschaftsraum?

I. Zur Bedeutung der EFTA

Die EFTA wurde unter Führung Großbritanniens als Gegenentwurf zur von vornherein auf politische Integration abzielenden Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft geschaffen. Anfänglich (Januar 1960) gehörten ihr sieben Länder an, nämlich Großbritannien, Dänemark, Norwegen, Schweden, Portugal, Österreich und die Schweiz. Weil ihr Bevölkerungsumfang und ihr daraus resultierender gemeinsamer Warenaustausch beträchtlich unter dem der sechs Gründungsstaaten der EWG lag, wurde sie von Anfang an als sog. *Kleine Freihandelszone* apostrophiert. Damit ist zugleich ihr entscheidender Unterschied zur EWG / EG benannt: Sie wollte über den Freihandel hinaus keine Zollunion mit einem gemeinsamen Außenzoll sein und keinen gemeinsamen Markt mit voller Freizügigkeit vor allem für den Faktor Arbeit bilden. Hinzu kam, daß sich etliche der Länder völkerrechtlich (Österreich) oder faktisch (Schweden, Schweiz) der politischen Neutralität verpflichtet fühlten. Die Verbundenheit Großbritanniens zu den Agrarländern des Commonwealth sowie die geographische Lage der anderen EFTA-Länder schloß im übrigen eine gemeinsame Agrarpolitik aus.

Die handelsab- und umlenkende Wirkung der ungleich stärkeren EWG veranlaßte jedoch Großbritannien schon ein Jahr nach dem Inkrafttreten der EFTA, um

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aufnahme in die EWG nachzusuchen. *De Gaulle* blockierte diesen Aufnahmewunsch zweimal; erst nach seinem Rücktritt gelang es, die – wegen der gleichzeitigen Mitgliedschaft Großbritanniens im Commonwealth – schwierigen und langwierigen Verhandlungen zu einem positiven Ende zu führen. Im Januar 1973 schließlich traten zusammen mit Großbritannien auch Irland und Dänemark der Europäischen Gemeinschaft bei. Die zugleich beabsichtigte Aufnahme Norwegens scheiterte am negativ ausgehenden Referendum.

Durch die zwischenzeitlich erfolgten Beitritte Finnlands, Islands und Liechtensteins zur EFTA wurde die Zahl von sieben Mitgliedsländern erhalten, jedoch ging ihre Bedeutung stark zurück. In das Jahr 1972 fällt der Beginn eines EWG-EFTA-Freihandelsabkommens, nachdem die EFTA bislang vergeblich versucht hatte, Brücken zur EG zu schlagen (*Ettl*, 1996: 455).

Da Finnland, Schweden und Österreich der Union zum 1. Januar 1995, also bereits ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Abkommens zur Gründung eines Europäischen Wirtschaftsraums, beitraten (ein ebenfalls geplanter Beitritt Norwegens scheiterte abermals am Referendum), ist die kuriose Situation entstanden, daß die EFTA nur noch die vier Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz umfaßt, von denen die ersten drei dem Europäischen Wirtschaftsraum angehören.

Der im einzelnen noch näher zu skizzierende EWR-Vertrag sieht vor, daß es Ländern, die künftig der EFTA beitreten, freigestellt ist, ob sie zugleich Mitglied des EWR werden wollen oder nicht, während die Mitgliedschaft in der Europäischen Union automatisch auch die Mitgliedschaft im EWR nach sich zieht (*Ettl*, 1996: 481). Betrachtet man nun die Wirtschaftskraft und -struktur, die Bevölkerungszahl sowie die geographische Lage der EFTA-Staaten, so liegt auf der Hand, daß ein Beitritt der Visegrád-Staaten *allein* zur EFTA kaum in Betracht kommen kann. Erinnert sei in diesem Zusammenhang daran, daß ein Land wie Polen mit knapp 40 Millionen Einwohnern etwa 28 v.H. des Arbeitskräftepotentials im Agrarsektor beschäftigt (*Lamentowicz*, 1995: 62). Es würde in der EFTA kaum jene Absatzgebiete finden, die es für seine Produkte braucht. Umgekehrt ist zu bezweifeln, daß die kleinen EFTA-Länder, auch wenn sie hochentwickelt sind, nennenswerte Möglichkeiten für Direktinvestitionen und die Übermittlung von technischem know how haben. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß seit 1992 bzw. 1993 bereits Freihandelsabkommen zwischen der EFTA und den Visegrád-Staaten bestehen,[19] deren Wert freilich durch den Übertritt von EFTA-Ländern in die Gemeinschaft beträchtlich gemindert ist (*Welfens*, 1993: 140 f.).

Damit liegt auf der Hand, daß ein Beitritt zur Rest-EFTA nur als Zwischenetappe zu einer in längerfristiger Perspektive zu begreifenden Aufnahme in den Europäischen Wirtschaftsraum Sinn verspräche (*Steppacher*, 1994: 10, 11, 17).

[19] Vgl. die Übersicht bei *Hauser / Kamm*, 1997: Kapitel A, Tabelle 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Grundzüge des Europäischen Wirtschaftsraums[20]

Der Gedanke eines Europäischen Wirtschaftsraums geht auf das erste EG-EFTA-Treffen auf Ministerebene überhaupt im April 1984 zurück. In der Folgezeit gelang es, in zahlreichen gemeinsamen Arbeitsgruppen koordinierende Arbeiten zu leisten, dennoch „war vor allem aus der Sicht der EFTA-Staaten der Fortschritt in den gemeinsamen Beziehungen zu gering" (*Ettl*, 1996: 455). Auftrieb erfuhr die Idee jedoch im Januar 1989 als der damalige Präsident der EG-Kommission, *Jacques Delors*, in einer Rede vor dem Europäischen Parlament die Einrichtung gemeinsamer Entscheidungs- und Verwaltungsorgane vorschlug. Wahrscheinlich wollte er damit Beitrittsgesuchen aus der EFTA vorbeugen, um das mit der Einheitlichen Europäischen Akte begonnene ehrgeizige Binnenmarktprogramm und die damit verbundene Vertiefung der Integration nicht zu gefährden. Indessen war weder die Idee gemeinsamer Organe, von der er sich später allerdings entfernte, wieder einzufangen noch das Beitrittsbegehren der skandinavischen Länder und Österreichs zu blockieren.

Das Motiv der EFTA-Länder, eine solche Verbindung einzugehen, lag zum einen im erzielbaren Wohlstandsgewinn und zum anderen im wachsenden Druck, den die Europäische Gemeinschaft durch ihr fortschreitendes Gemeinschaftsrecht auch auf Drittstaaten ausübte (*Deubner*, 1995: 171 f.). Die EFTA-Länder, deren stärkster Wirtschaftspartner eben die Europäische Gemeinschaft ist,[21] gerieten damit zunehmend in die Lage, die Normsetzung der Gemeinschaft hinnehmen zu müssen, ohne an deren Willens- und Entscheidungsbildungsprozeß teilnehmen zu können. Hinzu kam, daß die voranschreitende Rechtsangleichung in der Europäischen Gemeinschaft den Unternehmen der Gemeinschaft Kosteneinsparungen ermöglichte, so daß ihre Wettbewerbsfähigkeit im Verhältnis zu den Unternehmen außerhalb der Gemeinschaft zunahm (*Baldwin*, 1992b: 5 ff.; *Gäckle*, 1994: 10 f.).

Nachdem konfliktbeladene Fragen der Fischerei, des Alpentransits und des Beitrags der EFTA-Länder zu einem speziellen Kohäsionsfonds für Griechenland, Irland, Portugal und Spanien geklärt waren, hätte das Abkommen 1993 in Kraft treten können. Allerdings traten weitere Schwierigkeiten auf, weil der Europäische Gerichtshof in einem Gutachten die ursprüngliche Vereinbarung, ein gemeinsames Gericht einzurichten, als Gefahr für sein Rechtsprechungsmonopol hinsichtlich des Gemeinschaftsrechts einstufte (*Hummer*, 1992: 363 f.). Zudem verlief die Volksabstimmung im Dezember 1992 in der Schweiz negativ. Die daraufhin erforderlichen Änderungen und Anpassungsverhandlungen verzögerten das Inkrafttreten des Abkommens bis zum Januar 1994.

---

[20] Literatur: *Ettl* (1996), *Breuss* (1994), *Bruha* (1991), *Bruha / Straubhaar* (1997: 7-12), *Flam* (1995), *Gößl* (1994), *Jakob-Siebert* (1992), *Pedersen* (1993), *van Scherpenberg* (1991), *Steppacher* (1994), *Zeller* (1992).

[21] 1990 flossen 26,5 v.H. ihrer Exporte in die EFTA, während sie 23,5 v.H. ihrer Importe von dort bezog. Demgegenüber betrug die entsprechende Export-Import-Relation zu den USA bzw. zu Japan 18,2 v.H. / 18,4 v.H. bzw. 5,4 v.H. / 10 v.H. (vgl. *Gemperle*, 1992: 11).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ziel des auf der Basis von Art. 238 EGV geschlossenen EWR-Abkommens ist eine „weitestgehende Verwirklichung der Freizügigkeit und des freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs" (Präambel EWRV). Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und die der EFTA (ohne die Schweiz) bilden damit einen dem EG-Binnenmarkt ähnlichen homogenen Wirtschaftsraum. Gleichwohl gibt es beträchtliche Abstriche von einem tatsächlich gemeinsamen Binnenmarkt: Zum einen bildet der EWR keine Zollunion, d. h., die Europäische Gemeinschaft einerseits und die EFTA-Länder andererseits haben keine gemeinsamen Außenzölle gegenüber Drittländern und sie betreiben keine gemeinsame Außenhandelspolitik. Daraus resultiert, daß im Europäischen Wirtschaftsraum nach wie vor Ursprungsnachweise erforderlich sind. Hinzuzufügen ist, daß es keine Harmonisierung der indirekten Steuern gibt. Auch wird kein gemeinsames Währungsgebiet angestrebt.[22] Zum anderen ist die Landwirtschaft (einschließlich der Fischerei) weitgehend ausgenommen.

Maßgebend für den gemeinsamen Wirtschaftsraum ist – unbeschadet einiger Zugeständnisse – die EG-Binnenmarktordnung. Sie avanciert damit zum prinzipiell rechtlichen Fundament für die Gestaltung der inner-westeuropäischen Wirtschaftsbeziehungen (*Gößl*, 1994: 198). Dessen ungeachtet hat die Gemeinschaft von Anfang an strikt darauf bestanden, daß Nichtmitglieder der EG, also die EFTA-Länder, keine entscheidende Teilhabe an der gemeinschaftlichen Rechtsetzung haben dürfen. Sie hat es auch abgelehnt, verschiedenen Verhandlungspositionen gegenüberzustehen. Den EFTA-Ländern wurde im Rahmen des EWR zwar eine Beteiligung am „decision shaping", nicht aber eine Mitwirkung am letztlich entscheidenden „decision making" eingeräumt. Ihre Mitwirkung im EWR-relevanten EG-Rechtsetzungsprozeß ist damit auf reine Informations- und Anhörungsrechte reduziert worden (*Gößl*, 1994: 199).[23] Die EFTA-Gruppe hat zwar die Möglichkeit eines kollektiven Vetos, dem die EG jedoch mit einer Suspension des betreffenden Vertragsteils begegnen kann.[24]

Die skizzierten strikten Verhandlungskonstanten auf seiten der Europäischen Gemeinschaft waren letztlich ursächlich für die gefundene sog. *Zwei-Pfeiler-Konstruktion*, d. h., die EFTA bildet auf ihrer Seite Organe, die den Organen der Gemeinschaft spiegelbildlich (wenn auch kleiner) entsprechen (*Gößl*, 1995: 55 ff.;

---

22 Ergänzend spricht der EWR-Vertrag freilich sog. *flankierende Maßnahmen* an, die sich auf die Gleichstellung, auf den Umweltschutz, die Bildungspolitik, die Sozialpolitik, die Förderung kleiner und mittlerer Betriebe sowie auf den Tourismus richten (vgl. *Gößl*, 1995: 52 ff.; *Senti*, 1992: 15 f.).

23 Zur Beteiligung am „decision shaping" hat der EWR eine Fülle von Ausschüssen eingerichtet („Komitologie" vgl. *Hummer*, 1992: 369). Zum Rechtsetzungsverfahren im EWR und zur rechtlichen Würdigung der auf den EWR-Raum wirkenden EG-Sekundärakte vgl. *Hummer*, 1992: 369 f.

24 Mitentscheidend für diese äußerst restriktive Position war die Haltung des Europäischen Parlaments, das als EG-originäres Organ nicht hinnehmen wollte, weniger Mitspracherechte am gemeinschaftlichen Willensbildungsprozeß zu haben als Nichtmitglieder der Gemeinschaft; vgl. *Hummer*, 1992: 363.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hummer, 1992: 368 f.; *Senti*, 1992: 16 ff.). Deren Aufgabe ist es zum einen, unterschiedliche Auffassungen der EFTA zu bündeln, um mit einer Stimme sprechen zu können. Dafür ist der *Ständige EFTA-Ausschuß* eingerichtet. Er übernimmt die Binnenkoordination und besteht aus je einem Vertreter der EFTA-Länder. Zum anderen sollen die neu eingerichtete *ESA* (EFTA Surveillance Authority [EFTA-Überwachungsbehörde]) sowie der ebenfalls neu konstituierte *EFTA-Gerichtshof* eine gleichmäßige Rechtsanwendung und die gerichtliche Kontrolle der EWR-Regelungen auf Seiten der EFTA gewährleisten.

Bei der Europäischen Gemeinschaft übernehmen die dort bereits vorhandenen Organe diese Aufgaben, die in bezug auf EWR-Angelegenheiten als „beliehene" Organe tätig werden.

Schließlich sind insgesamt vier neue, gemeinsame EWR-Organe geschaffen worden. Dies sind (1) der *EWR-Rat*, der politische Leitlinien vorgibt und Initiativen ergreifen kann. (2) Der *EWR-Gemischte-Ausschuß* trifft EWR-relevante Beschlüsse und bildet ein Forum für den Meinungs- und Informationsaustausch. Außerdem ist er vermittelnd tätig. (3) Der *Gemischte-Parlamentarische EWR-Ausschuß* und der *Beratende EWR-Ausschuß* haben nur konsultativen Charakter. (4) Schließlich ist das mit eingeschränkten Befugnissen ausgestattete *EWR-Schiedsgericht* zu erwähnen.[25]

III. Eine kurze Bewertung

Im Kern handelt es sich beim Europäischen Wirtschaftsraum um eine verbesserte Freihandelszone mit Binnenmarktelementen (*Gößl*, 1994: 197). Sie zwingt die EFTA-Länder über die „Zwei-Pfeiler-Konstruktion" zur Präzision und Vereinheitlichung ihrer Position, bevor sie mit der Europäischen Gemeinschaft in Gespräche eintritt. Nach wie vor befindet sich die Gemeinschaft jedoch in der stärkeren Position, weil sie auch der mit einer Stimme sprechenden EFTA letztlich keine Mitentscheidung an der Fortentwicklung des Gemeinschaftsrechts gestattet. Für Liechtenstein und Island mag diese Position akzeptabel sein, zumal sich gerade Island umfangreiche Sonderrechte in der Fischerei hat sichern können. Norwegen hingegen scheint weniger glücklich zu sein und sinnt über einen dritten Anlauf zur Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union nach.

Für die Visegrád-Staaten bleibt demnach festzuhalten, daß ein über die EFTA erfolgender Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum kaum Vorteile bietet: Sowohl ihre Verwaltung wie auch die Unternehmen wären zum einen durch die For-

[25] Das äußerst komplizierte institutionelle System des EWR-Vertrags (Art. 89-117 EWRV) versucht nach Auffassung von *Hummer* (1992: 368) „die ‚Quadratur des Kreises', nämlich die Wahrung der Entscheidungsautonomie der Gemeinschaft, der Alleinzuständigkeit des *EuGH*, des Wunsches auf Nichtunterwerfung unter „fremde Richter" der EFTA-Staaten – und dies alles bei gleichzeitiger Herbeiführung der Rechtshomogenität im EWR-Raum".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

derung zur Übernahme des *acquis communautaire* überfordert,[26] ohne auf der anderen Seite ihre speziellen, aus dem anhaltenden Transformationsprozeß und der nachzuholenden Wirtschaftsentwicklung resultierenden Probleme stimmberechtigt einbringen zu können (*Steppacher*, 1994: 7). Damit liefen sie zudem Gefahr, ihre bisherigen komparativen Vorteile zu verlieren (*Busch / Fröhlich*, 1993: 72). In Teilbereichen ginge eine EWR-Mitgliedschaft hinter jene Möglichkeiten zurück, die mit den Visegrád-Staaten bereits in den Europaabkommen vereinbart sind (*Steppacher*, 1994: 21).

Als entscheidender Nachteil ist schließlich zu werten, daß ihnen nach dem derzeitigen Stand der Dinge der volle Zugang zu den westlichen Märkten für ihre Agrarprodukte verwehrt bleibt; ein Argument, das insbesondere für Polen von Interesse ist. Demgegenüber wäre der Westen, insbesondere Deutschland, durch die gewährte Freizügigkeit im Arbeitskräftebereich einem Migrationsdruck ausgesetzt.

Zu unterstreichen ist des weiteren, daß der Europäische Wirtschaftsraum darauf ausgerichtet ist, den bereits erreichten hohen Grad an wirtschaftlicher Verflechtung der EFTA-Staaten mit der Europäischen Gemeinschaft auch unter Binnenmarktbedingungen aufrechtzuerhalten. Seiner ganzen Struktur nach ist er daher gar nicht auf die Aufnahme von wirtschaftsschwachen und noch mit Transformationsproblemen ringenden Ländern eingestellt. Allerdings bietet die im zweijährigen Rhythmus vorgesehene Überprüfung des EWR-Vertrages die Möglichkeit, über eine geeignete Anpassung der Strukturen nachzudenken (*van Scherpenberg*, 1991: 716, 718).

Im übrigen ließen sich im großen und ganzen gegen einen baldigen EWR-Beitritt ähnliche Vorbehalte geltend machen, wie sie bereits oben im Zusammenhang mit der angestrebten Unionsmitgliedschaft erläutert wurden. So wäre beispielsweise anzunehmen, daß ein um die mittel- und osteuropäischen Länder erweiterter Wirtschaftsraum die *allgemeine Schutzklausel* beibehält, von der die neuen Mitgliedstaaten sicher eifrig Gebrauch machen würden. So weist *Kuschel* (1995: 64 f., 163) darauf hin, daß Polen inzwischen bei fast allen Produkten – und nicht selten in raffinierter Form – die Schutzklauseln des Europaabkommens in Anspruch nimmt. In geringerem Umfang gilt dies auch für Tschechien und Ungarn. Im übrigen nimmt auch die Europäische Gemeinschaft in kleinlicher Auslegung die „safeguard clause" in den Assoziierungsabkommen in Anspruch (*Hauser / Kamm*, 1997: Abschnitt B.II.2).[27]

Das von *Steppacher* (1994: 20) schließlich angeführte Erziehungsargument, wonach das EWR-Konzept die Visegrád-Länder zur Einigung untereinander zwinge,

---

[26] Nebenbei sei erwähnt, daß bei einer Beteiligung der CEFTA-Länder am EWR die Entscheidungsprozesse im ohnehin reichlich komplizierten institutionellen Gefüge des EWR sicher schwieriger und langwieriger würden.

[27] *Barisitz* (1994: 61-65) meint, daß die Reformländer mit ihren Schutzmaßnahmen hauptsächlich dem spürbaren Europrotektionismus der Gemeinschaft und der EFTA entgegenwirken. Eine solche Entwicklung wäre freilich eine verhängnisvolle Abwärtsspirale.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wenn sie ihre Interessen bei der Gemeinschaft durchsetzen wollen, dürfte zu vernachlässigen sein. Bereits jetzt übt die Gemeinschaft einen faktischen Druck aus, die Zusammenarbeit in der CEFTA zu intensivieren (*Pedersen*, 1994: 152; *Weise*, 1996: 83). Allerdings sollte der fatale Eindruck vermieden werden, daß ihnen eine einheitliche protektionistische Behandlung widerfährt und daß – wie in der RGW-Vergangenheit – ihre weitere Zukunft von dem am wenigsten entwicklungsfähigen Land bestimmt wird (*Inotai*, 1994: 56 f.). Es kommt vielmehr darauf an, den CEFTA-Staaten zu vermitteln, daß die regionale Kooperation förderlich für das übergeordnete Integrationsziel ist (*Altmann / Ochmann*, 1995: 27).

D. Alternative und vorbereitende Formen der Anbindung der CEFTA an die Europäische Union[28]

I. Übersicht über bisherige Alternativen

Die bisherigen Ausführungen sollten nicht als grundsätzliche Ablehnung einer Mitgliedschaft der mittel- und osteuropäischen Reformländer in der Europäischen Union verstanden werden. Allerdings ist ihr Beitritt in langfristiger Perspektive zu sehen (*Eser / Hallet*, 1993: 217), der gut durchdacht sein will und falsche Erwartungen möglichst frühzeitig korrigiert. Da die Union das bisherige Umverteilungs- und Fördersystem nicht wird beibehalten können, sind vorbereitende Phasen zur Erreichung der erforderlichen Wettbewerbsfähigkeit und zur Umsetzung der erforderlichen institutionellen Reformen auf beiden Seiten nötig (*Kramer*, 1995: 361). In dieser Perspektive kommt es zunächst darauf an, den „gesamteuropäischen Freihandel" zu stärken (*Hauser / Kamm*, 1997), und unterstützend dazu, eine Vielzahl von Formen grenzüberschreitender Zusammenarbeit zu kreieren.

Im wesentlichen lassen sich die meisten der dazu bisher in Literatur und Politik diskutierten Alternativen zum zeitnahen Vollbeitritt der Reformländer danach unterscheiden, ob sie nach Konzepten suchen, um den schwieriger gewordenen Prozeß der weiteren Vertiefung und Einigung Europas zusammenzufassen und voranzubringen oder ob sie sich mehr auf pragmatisch orientierte Verbesserungen der Beziehungen konzentrieren. Natürlich gibt es zwischen den genannten Vorschlägen zum Teil weite Überschneidungsbereiche.

---

[28] Literatur: *Baldwin* (1994), *Berend* (1996), *Bruha / Straubhaar* (1997), *B. Busch* (1996), *Busch / Fröhlich* (1993), *Casella / Frey* (1992), *Engel* (1993), *Franke* (1995), *Hardy* et al. (1995), *IWH* (1995), *Janning* (1994), *Randzio-Plath / Friedmann* (1994), *Schmitt* (1996), *Starzyk* (1996), *Straubhaar* (1995), *Weidenfeld* u.a. (1992), *Wiedmann* (1996). Die Beiträge dieser Tagung gehen im einzelnen den Vorschlägen unter mannigfachen Aspekten nach, wobei neben der exakten Begriffsfassung und Abgrenzung ihr Bezug zu institutionellen Reformen, zur weiteren Integration und nicht zuletzt zur Möglichkeit einer Ausdehnung der gesamteuropäischen Zusammenarbeit herausgearbeitet wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In die eher konzeptuell zu nennende Kategorie fallen die Vorschläge

- eines Europa der konzentrischen Kreise,
- eines Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten,
- eines Europa à la carte,
- eines als Aufgaben-Konföderation gedachten Europas sowie
- die Idee einer Regionalisierung Europas.

Demgegenüber stellen pragmatisch orientierte Vorschläge auf Verbesserungen der Handelsbeziehungen, auf die Steigerung von Direktinvestitionen in den mittel- und osteuropäischen Staaten sowie auf die Übertragung von know how ab. Erreicht werden sollen diese Vorschläge durch eine konsequente Umgestaltung der Assoziierungsabkommen zu wirklichen Freihandelsabkommen. Zu prüfen ist jedoch, ob sich nicht einige der konzeptuell orientierten Überlegungen mit den pragmatisch ausgerichteten Erwägungen verknüpfen lassen, um zu pragmatischen Verbesserungen des status quo zu kommen, ohne die politische Zielrichtung der Osterweiterung der Europäischen Union aus den Augen zu lassen.

II. Pragmatisch orientierte Verbesserungen des *status quo*

1. Kritik an den bisherigen Abkommen: Mehr Freihandel statt gelenktem Handel

Das *IWH* (1995: 90 ff.) übt an den bisherigen Assoziierungsabkommen deutliche Kritik. Weil sie nämlich weniger den Freihandel als vielmehr einen gelenkten Handel mit allokativen Verzerrungen und Wachstumsverlusten bewirken, führen sie die mittel- und osteuropäischen Länder auch nicht an die Europäische Union heran. Hinzu kommt, daß eine sich monetär entwickelnde Teil-EU heterogener werden wird. Daher komme ein Beitritt zur „Maastricht-Union" in absehbarer Zeit nicht Betracht. Als Alternative wäre die Vision *Baldwins* (1994) eines „Europa der konzentrischen Kreise" zu nennen. Konkret würde dies so aussehen, daß sich die Visegrád-Länder mit der CEFTA zu einer wirklichen Freihandelszone entwickeln, die sich dann als zweiter (Halb-)Kreis um die Union und den EWR legt. Eine solche Lösung garantiert freilich nicht, daß die bestehenden Handelsbarrieren gegenüber sensiblen Produkten aufgehoben und Anti-Dumping-Regeln nicht mehr angewendet werden. Darüber hinaus sind Handelsumlenkungen zu beklagen, solange die Länder nicht wirklich an der Zollunion teilnehmen.

Dieser Befund führt das *IWH* (1995: 91 f.) zu zwei zentralen Überlegungen, um eine Verbesserung des *status quo* zu erreichen:[29]

[29] Eine dritte Richtung im Vorschlag des *IWH* (1995: 91) bezieht sich auf den sog. *strukturierten Dialog*, der zur Zeit reichlich *unstrukturiert* außerhalb der Assoziierungsabkommen stattfindet. Er sollte unbedingt in die Abkommen integriert werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(1) Zunächst müßte in allen Assoziierungsabkommen auf jede Form des gelenkten Handels verzichtet werden, so daß eine wirkliche Freihandelszone entstehen kann. Der gelenkte Handel nämlich beschränkt den Wettbewerb für die Reformländer in jenen Bereichen, in denen sie wettbewerbsfähig sind, während er liberalisiert, wo die EU traditionell überlegen ist. Eine Heranführung an die Maastricht-Union kann auf diese Weise nicht wirklich stattfinden (*Gabrisch*, 1995: 22 ff.; *Streit*, 1997: 47). Die Forderung nach einer Freihandelszone schließt freilich eine gewisse zeitliche Asymmetrie zugunsten der Reformländer nicht aus.

(2) Im nächsten Schritt sollte die so faktisch entstehende Freihandelszone zu einer Zollunion erweitert werden.

Das *IWH* konzediert freilich, daß der Agrarhandel weitgehend ausgeklammert bleiben muß und daß der Zugang zu den Strukturfonds beschränkt bleibt. Solange nicht der Schritt zur EWR-Lösung vollzogen wird, bleiben auch die Probleme einer Freizügigkeit der Arbeitskräfte ausgeklammert (*Hauser / Kamm*, 1997: Abschnitt E.II). Damit sind zugleich die Anfangsschritte und Bedingungen des im Ausblick (E.) entwickelten Stufenplans benannt.

Hauser / Kamm (1997) untersuchen die Möglichkeiten zur Schaffung einer gesamteuropäischen Freihandelszone. Klammert man den landwirtschaftlichen Bereich sowie einige sensible Produkte aus, so sind keine wesentlichen tarifären und kontingentbedingten Hindernisse zu sehen. Auch besteht – bei allen Unterschieden im Detail – eine hinreichende Kompatibilität zwischen den EU-Europaabkommen und den EFTA-Freihandelsabkommen, die von der EU bzw. der EFTA mit den Reformländern abgeschlossen wurden. Schwieriger wird die Lage indessen bei den nichttarifären Handelshemmnissen. Hinsichtlich der Prüfungen und Zertifizierungen kann die von der Europäischen Union und der Schweiz ins Auge gefaßte gegenseitige Anerkennung von technischen Vorschriften und Prüfzertifikaten als Vorbild genommen werden. Allerdings ist einzuräumen, daß eine europaweite wechselseitige Anerkennung der Konformitätsprüfungsverfahren noch auf sich warten lassen wird (*Hauser / Kamm*, 1997: Abschnitt B.IV). Auch die Ursprungsregeln bieten noch Anlaß zur Sorge, weil sie handelsumlenkende Effekte erzeugen. Als Lösung bietet sich hier an, die den Visegrád-Staaten bereits erlaubte Kumulation auf ganz Europa zu übertragen (*Hauser / Kamm*, 1997: Abschnitt B.V). Dabei ist denkbar, in mehreren Stufen und gegebenfalls für die verschiedenen Regionen in unterschiedlicher Weise vorzugehen.[30]

Der formale Abschluß eines gesamteuropäischen Freihandels könnte eine *Pan-Europäische Freihandelszone (PEFTA)* sein, die die Europäische Gemeinschaft / Union, die EFTA und die CEFTA umgreift. Auf dem Wege zu dieser Zwischenstufe wäre es ratsam, daß sich die CEFTA stabilisiert und erweitert und zuvor der (Rest-)EFTA anschließt. In diesem Sinne behält das von *Baldwin* schon 1992 vor-

[30] Zu den weiteren Bereichen einer gesamteuropäischen Freihandelszone vgl. *Hauser / Kamm*, 1997: Abschnitt C.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

getragene Plädoyer für einen Zusammenschluß von EFTA und der mittel- und osteuropäischen Staaten auch heute noch seine Gültigkeit (*Baldwin*, 1992a; *Baldwin*, 1993: 25 ff.). *Bruha / Straubhaar* (1997: 12 ff.) weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die Mitgliedschaft in der EFTA und im EWR für die Länder Mittel- und Osteuropas besonders attraktiv sei, weil damit eine „Binnenmarktmitgliedschaft ohne (sofortige) EU-Mitgliedschaft" möglich ist. Um den besonderen Erfordernissen der Reformländer Rechnung zu tragen, wäre es allerdings sinnhaft, ergänzend zum bisherigen EWR (= EWR I), einen EWR II bzw. EWR-Ost zu ermöglichen, der den EFTA-EWR II-Ländern eine differenzierte Stimmabgabe erlaubt.

Die für die zweite Phase zu denkende Zollunion dürfte hinsichtlich der Rest-EFTA und damit hinsichtlich des Europäischen Wirtschaftsraums kein wirkliches Problem mehr darstellen. Immerhin entfiele dadurch das leidige Problem der Ursprungsregeln. Schwieriger dürfte es sein, die Reformländer zu einem gemeinsamen Außenzoll zu bewegen. Die – wenn auch zweifelhafte – Idee eines „selektiven Protektionismus" (*Herr*, 1995: 113 ff.; kritisch dazu *Gäckle*, 1994: 20) dürfte im Gewande von Schutzzöllen durchaus Interesse finden (*Zschiedrich*, 1993: 494).[31] Tatsächlich will die CEFTA die Freihandelszone zum 1. Januar 2001 verwirklichen, aber sie plant bislang noch keine Zollunion. Allerdings geht sie mit der Absicht von Unternehmenskooperationen und der Verknüpfung von Energiesystemen über die Ziele einer Freihandelszone hinaus. Auch wird an eine Freizügigkeit von Arbeit und Kapital gedacht (*Inotai*, 1994: 53). Die den CEFTA-Staaten hinsichtlich der Ursprungsregeln in den Europaabkommen eingeräumte Kumulation dürfte den Anreiz dazu stärken (*Zschiedrich*, 1993: 497 f.). Eine konsequente Fortführung dieser Linie würde nicht nur die jetzige CEFTA stabilisieren, sondern es ihr auch ermöglichen, weitere Länder aufzunehmen (*Inotai*, 1994: 57 f.; *Zschiedrich*, 1993: 500). Dies begünstigte ohnehin den Freihandel und erleichterte den Schritt zur Zollunion. Eine Hilfe auf diesem Wege wären Freihandelsverträge nach dem Muster des Baltischen Freihandelsvertrages, der seit dem 1. Januar 1994 die drei baltischen Staaten umfaßt.

Zu fragen bleibt freilich, auf welche Weise genügend Druck auf die Entscheidungsträger ausgeübt werden kann, um die oben skizzierten Verbesserungen vorzunehmen. Dazu sei an dieser Stelle das Instrument der *Cross-Border-Cooperations* (*Starzyk*, 1996) eingebracht, das in einem weiteren Schritt mit dem Konzept eines *funktionalen Föderalismus* (*Straubhaar*, 1995) verknüpft werden könnte.

---

[31] Um zu verstehen, daß die CEFTA-Staaten dem Freihandel nicht nur euphorisch, sondern durchaus auch mit Befürchtungen entgegensehen, sei zum einen auf ihre Situation (sie sind von der Gesamtfläche und der Bevölkerungszahl her mit Westdeutschland vergleichbar, haben aber nur ein Siebtel des Wirtschaftspotentials) und zum anderen auf die Entwicklung in den neuen Bundesländern hingewiesen (*Zschiedrich*, 1993: 493 f., 496, 506 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Cross-Border-Cooperations und funktionaler Föderalismus

Cross-Border-Cooperations beziehen sich auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit unmittelbar benachbarter Regionen. Sie sind ein Ergebnis des Regionalisierungsstrebens. Dieses ist nicht als „Provinzialismus" zu verstehen, sondern ein Ergebnis der Modernisierung und zugleich der Versuch, die Errungenschaften demokratischer Verfassungsstaaten zu sichern (*Lübbe*, 1996: 88; *Schmitt*, 1996: 56). Weil regionale und lokale Belange in allen modernen, arbeitsteiligen und industrieorientierten Flächenstaaten zunehmend durch die zentrale Gesetzgebung beeinflußt werden, ist es verständlich, daß nach Organisationsformen gesucht wird, um eben diese Belange einzubringen (vgl. auch *Europäische Union / Ausschuss der Regionen*, 1997: 5, 6).

Hinter dem Begriff der „Regionalisierung" verbergen sich verschiedene Ansätze. Erstens ist hier die Kooperation weit entfernt liegender oder sich über große Distanzen erstreckender Regionen mit gleicher oder komplementärer Struktur zu nennen. Zweitens kann ein dreistufiger Aufbau gemeint sein, der ergänzend zur europäischen und nationalstaatlichen Ebene regionale Einflußmöglichkeiten schafft. Eine utopische Übersteigerung dieses Ansatzes wäre drittens ein „Europa der Regionen", das Regionen – auch grenzüberschreitende – an die Stelle der Staaten als Bausteine der europäischen Integration setzen will (*Hrbek*, 1991: 277; *Möschel*, 1993: 32; *Schmitt*, 1996: 56 f.). Die beiden ersten Ansätze könnten sich wechselseitig vorteilhaft ergänzen, während dem letzten keine ernsthafte Aufmerksamkeit gebührt (*Möschel*, 1993: 32).

Der Aufbau einer wirtschaftlichen Kooperation im ersten Sinne und ihre institutionelle Absicherung können sich als treibende Kräfte zur Entwicklung von mehr Freihandel und zur Bildung einer Zollunion erweisen, um so weitere Integrationsschritte zu initiieren. *Krupp* (1992: 78 f.) skizziert in diesem Zusammenhang die konkrete, an die Tradition der alten Hanse anknüpfende Vision einer Ostseeregion, die die baltischen Staaten, Polen, die skandinavischen Staaten und Norddeutschland, möglicherweise auch den Norden Rußlands mit St. Petersburg, umfassen könnte. Eine zweite Region könnte längs der Elbe entstehen und von Hamburg über Dresden bis Prag reichen. Weitere Ausstrahlungen wären denkbar (vgl. auch *Europäische Union / Ausschuss der Regionen*, 1997: 22).

Was eine mögliche Ostseeregion anlangt, so ist zu erwähnen, daß sich aufgrund einer deutsch-dänischen Initiative im März 1992 ein „Ostseerat" konstituiert hat, dem alle zehn Ostseeanrainerstaaten und als elftes Mitglied die EG-Kommission angehören. Ziel dieses Zusammenschlusses ist die Schaffung regionaler Wirtschaftsstrukturen und die Förderung des Umweltschutzes. Des weiteren ist zu erwähnen, daß die Visegrád-Staaten, Italien, Österreich, Slowenien, Kroatien, Bosnien und Mazedonien in der „Initiative Zentraleuropa" projektbezogen zusammenarbeiten. Auch hier geht es neben politischen, kulturellen und umweltrechtlichen Bereichen um die Schaffung einer grenzüberschreitenden Infrastruktur.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hinsichtlich der Absicht, regionale und lokale Elemente in der europäischen Politik zu verstärken, ist ein erster Erfolg darin zu sehen, daß das „Subsidiaritätsprinzip" Aufnahme in den EG-Vertrag gefunden hat (Art. 3 b EGV) und daß ein „Ausschuß der Regionen" geschaffen worden ist (Art. 198 a bis 198 c EGV). Zwar sind seine Befugnisse begrenzt, immerhin ist er zu hören, und er hat ein uneingeschränktes Selbstbefassungsrecht (*Franke*, 1995: 63, 64).[32]

Größeren Einfluß könnten regionale und lokale Interessen finden, wenn sie nicht als Sonderwünsche *eines* Landes abgetan werden können, sondern grenzüberschreitende Wirkungen entfalten (*Borkenhagen*, 1992: 40; *Franke*, 1995: 63). *Starzyk* (1996: 166) definiert *Cross-Border-Cooperations* dem Ansatz der Europäischen Union entsprechend als „neighbouring countries working in co-operation, engaging both people and communal or other authorities". Zugleich belegt er an etlichen Beispielen, daß Polen durch eine Vielzahl solcher grenzüberschreitenden Kooperationen mit seinen Anrainerstaaten verbunden ist. Hervorzuheben ist besonders die Zusammenarbeit mit Deutschland (*Starzyk*, 1996: 167 ff.). Selbstverständlich hängt ihr Erfolg ganz wesentlich von der Mitarbeit und Akzeptanz der Bevölkerung ab.[33] Dazu ist es freilich erforderlich, daß die nationalen Regierungen wie auch die Europäische Union *Cross-Border-Cooperations* über die Grenzen der bisherigen Gemeinschaft hinweg fördern (*Europäische Union / Ausschuss der Regionen*, 1997: 19 f., 23, 31). Leider neigt die Union hier bislang zur Diskriminierung von Nichtmitgliedern, so daß beispielsweise das Interreg II-Programm auf polnischer Seite leider keine Resonanz fand (*Ribhegge*, 1997: Abschnitt F.).

Das Mittel der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit könnte im kleinen bis mittleren Rahmen eine ideale Möglichkeit zur problemlosen Übertragung von know how bieten und es könnte kleineren und mittleren Unternehmen Direktinvestitionen erleichtern. Auf diese Weise können Euroregionen als „engine of the integration process" fungieren (*Starzyk*, 1996: 166). Die Gemeinschaft ist daher schon aus Glaubwürdigkeitsgründen dringend aufgerufen, ihre diskriminierende Einstellung zu ändern.

Die regionalen und lokalen Belange könnten in Brüssel über den Ausschuß der Regionen Berücksichtigung finden. Dazu wäre es allerdings hilfreich, wenn die bislang recht labile institutionelle Zusammenarbeit der CEFTA-Mitglieder untereinander intensiviert würde (*Morass / Leitgeb*, 1995: 34 ff.; *Żukrowska*, 1996: 42 ff.). Bislang scheint es freilich so, als ob die beteiligten Länder aus Scheu vor ihrer RGW-Vergangenheit die Zusammenarbeit nur halbherzig betreiben und zum Teil jedenfalls in einen Wettlauf um die Gunst der ersten Aufnahme in die Europä-

---

[32] Im Sinne der von *Kruse* (1997: Abschnitt C.III.2) auch für die Europäische Union vorgeschlagenen verfassungspolitischen Änderungen könnte der Ausschuß der Regionen eventuell als „Fachparlament" gestaltet werden.

[33] Im übrigen wäre es interessant, näheres über die Erfahrungen der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) zu erfahren, die über die finanzielle Unterstützung aus dem PHARE-Programm in eine Kooperation mit dem polnischen Nachbarn eingebunden ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ische Union eingetreten sind (*Altmann / Ochmann*, 1995: 13; *Brunner*, 1994: 20; *Steppacher*, 1994: 20; *Weidenfeld* u.a., 1992: 82).[34] Um die grenzüberschreitende Kooperation in der CEFTA zu fördern, wäre es denkbar, daß den entsprechend tätigen Regionen eine gewisse Mitwirkung im Ausschuß der Regionen angeboten wird.

Eine letzte Anregung betrifft schließlich das Konzept des *funktionalen Föderalismus*. Es stellt darauf ab, öffentliche Güter je nach Grad und Reichweite des sie begründenden Marktversagens durch verschiedene kollektive Institutionen anzubieten. Umweltschutz, administrative Unterstützung bei Direktinvestitionen, infrastrukturelle Vorleistungen u. ä. haben nicht immer eine nationale oder gar eine EG-weite Dimension. Regionale und lokale Abhilfen sind möglich und oft effizienter als zentrale Lösungen (vgl. *Stehn*, 1993; vgl. auch *Europäische Union / Ausschuss der Regionen*, 1997: 9).

Straubhaar (1995: 195) sieht daher im Konzept des *funktionalen Föderalismus* eine Möglichkeit, „die Integration neuer Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa wesentlich zu erleichtern". Es wäre zu untersuchen, ob *Cross-Border-Cooperations* (jedenfalls teilweise) als *Zweckverbände* organisiert werden können, denen auf längere Sicht im Sinne des Subsidiaritätsprinzips bestimmte Aufgaben übertragen werden sollten (*Straubhaar*, 1995: 185, 188). In diesem Zusammenhang ist auf Art. 24 Abs. 1 a GG zu verweisen, wonach die Länder mit Zustimmung der Bundesregierung Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen übertragen können. Zwar ist diese Ergänzung im Zusammenhang mit dem sog. Europaartikel (Art. 23 GG) ins Grundgesetz gekommen; sie bezieht sich gleichwohl nicht nur auf das Gebiet der Mitgliedstaaten der Union.

E. Ausblick: Vom gesamteuropäischen Freihandel zur Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union

Aus den in den Kapiteln B. und C. vorgebrachten Gründen ist in absehbarer Zeit für die Visegrád-Staaten sowie die anderen Reformländer weder eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union noch im Europäischen Wirtschaftsraum denkbar noch wünschenswert, es sei denn, es käme zu einer „inhaltsleeren" Mitgliedschaft mit extrem langen Übergangsperioden und zahlreichen Übergangs- und Ausnahmebestimmungen der Beitrittsländer (*Bárta / Richter*, 1995: 37). Dabei blieben die schon jetzt bestehenden Probleme der Union ungelöst und bei den neuen Partnern entstünde der Eindruck, daß sie nur Mitglieder „zweiter Klasse" seien (*Cichy*, 1995, 667). Schon im Vorfeld einer solchen Diskussion würde viel politisches Porzellan zerschlagen (*Schloh*, 1992: 45). Im übrigen arbeitet *Koester* (1997: Ab-

[34] Literatur zur CEFTA: *Barisitz* (1994), *Habuda* (1996), *Inotai* (1994), *Inotai* (1996), *Kosta* (1995), *Machowski* (1994), *ohne Verf.* (1995), *Weise* (1996), *Zschiedrich* (1993), *Żukrowska* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schnitt B.II.) in diesem Zusammenhang heraus, daß die Realisierung des Binnenmarktes Übergangszeiten nur noch unter großen Schwierigkeiten möglich macht.

Zwar gibt es in langfristiger Sicht zur Einbindung der Reformstaaten in die Europäische Union keine politische und wirtschaftliche Alternative (*Zschiedrich*, 1993: 496, 510 f.), aufgrund der geschilderten Hintergründe und Zusammenhänge wäre es jedoch sinnhaft, wenn die Ebene der „high politics" von ihrer „Aufnahmerhetorik" (*IWH*, 1995: 79) und vom „egoistischen Kurs großer Worte und kleiner Taten" (*Dauderstädt*, 1995: 541) lassen würde. Statt dessen wäre tatkräftig an die Entwicklung und Unterstützung pragmatisch orientierter Verbesserungen des *status quo* heranzugehen. Ansatzpunkte dafür wurden im Kapitel D. vorgestellt. Den Reformländern wäre mit solchen Schritten auf lange Sicht am ehesten gedient. Unter Hinweis auf den langen Integrationsprozeß, den die Länder der Europäischen Gemeinschaft / Union einerseits und die beiden Wirtschaftsblöcke der EG und der EFTA andererseits durchlaufen mußten, ehe die Bildung des Europäischen Wirtschaftsraumes und die Aufnahme weiterer EFTA-Länder in die Union möglich wurde (*Baldwin*, 1994; *Baldwin*, 1995: 479), sollte den Visegrád-Staaten die Angst genommen werden, daß sie Schaden leiden und auf Dauer von der Entwicklung in Europa ausgeschlossen sein könnten. Überdenkt man nämlich die Inhalte der nachstehend skizzierten Schritte, so wäre ein Zeitrahmen von zehn Jahren als zu knapp einzuschätzen, realistischer sind wohl eher mindestens fünfzehn Jahre (so auch *Baldwin*, 1992a: 2, 23).

Die zweckmäßigen Schritte oder Stufen, die nicht nur Anforderungen an die Reformländer stellen, sondern auch Anpassungen, Reformen und Kompromisse bei der Europäischen Union, der EFTA und dem (EU-EFTA-)EWR erfordern, seien im folgenden zusammenfassend aufgelistet. Sie sollten in wechselseitiger Abstimmung und zum Teil durchaus parallel angegangen werden:

(1) Eine Umgestaltung der bestehenden Handels- und Assoziierungsabkommen, die einen wirklichen Freihandel in ganz Europa ermöglicht („gesamteuropäischer Freihandel": *Hauser / Kamm*, 1997).

(2) Stabilisierung und Intensivierung der Zusammenarbeit in der CEFTA und Erweiterung um zusätzliche Reformländer.

(3) Anschluß der erweiterten CEFTA an die (Rest-)EFTA.

Mit den Stufen (1) bis (3) würde sich der gesamteuropäische Freihandel derart entwickeln können, daß ein rechtlich-formaler Abschluß in einer die Europäische Gemeinschaft / Union, die EFTA und die erweiterte CEFTA umfassenden *Pan-Europäischen Freihandelszone (PEFTA)* gipfeln könnte.

(4) Aufnahme der erweiterten CEFTA in den Europäischen Wirtschaftsraum. Dabei sollte zunächst der Agrarbereich sowie der Arbeitsmarkt noch ausgeklammert bleiben. Auch eine Beteiligung am Förderungs- und Umverteilungssystem wäre noch nicht vorgesehen. Allerdings ist einzuräumen, daß diese Ausklammerung nur für eine begrenzte zeitliche Frist politisch akzeptabel ist

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(*Baldwin*, 1992a: 22). Die Frist wird wesentlich davon abhängen, in welchem Zeitraum und mit welchen Inhalten die Europäische Union ihre internen Reformen abschließen wird (vgl. auch *Gabrisch*, 1995: 30).

(5) Der Europäische Wirtschaftsraum mit Beschränkungen für die CEFTA-Staaten in bezug auf die volle Teilnahme am Binnenmarkt, auf die Agrarpolitik und die Transfers kann die Basis für eine einzurichtende Zollunion sein. Sie würde die Handelsbeziehungen weiter intensivieren, weil auf das leidige Problem der Ursprungsregeln verzichtet werden könnte. Zugleich wäre zu überlegen, ob für eine gewisse Übergangszeit das Erfordernis der Einstimmigkeit bei den Nichtmitgliedern der Europäischen Union im Rahmen des EWR aufgehoben werden könnte.[35] So schlagen – wie oben erwähnt – *Bruha / Straubhaar* (1997: 16) vor, daß neben den jetzigen EWR (= EWR I) ein neuer EWR II tritt, der die CEFTA-Länder und später weitere mittel- und osteuropäische Reformländer umfassen könnte. Während einer Übergangszeit, die der allmählichen Anpassung dienen soll, könnten EWR I und EWR II voneinander abweichende Beschlüsse fassen, wenn dies ihrer jeweiligen Situation entspricht.

Die in der Zwischenzeit (hoffentlich) implementierten unionsinternen Reformen (Umgestaltung der Institutionen, Neuordnung der Agrarpolitik sowie der Struktur- und Regionalpolitik) bilden die Grundlage, um den europäischen Einigungsprozeß über die Zollunion hinaus fortsetzen zu können. Die Reformen sollten aus guten Gründen die Regulierungsdichte zurücknehmen, marktwirtschaftlichen Lösungen mehr Raum geben, dem Subsidiaritätsprinzip mehr Geltung verschaffen und insgesamt Impulse der Reformländer, die aus dem strukturierten Dialog gewonnen werden können, aufnehmen. Zu diesem Zwecke könnte der *Assoziationsrat* aktiviert und stärker einbezogen werden.

(6) Aufhebung der für die CEFTA-Staaten geltenden Einschränkungen im EWR als Übergangsphase und Vorstufe zur

(7) Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union.

Unterstützt werden könnte der primär wirtschaftlich orientierte Stufenplan, wenn er von einer intensiven Form der gemeinsamen Behandlung weiterführender politischer Fragen begleitet wird (*Steppacher*, 1994: 8). Dazu kann man an Formen der Zusammenarbeit in der Gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik (GASP) sowie in der Justiz- und Innenpolitik (ZJIP) denken (*Holnsteiner*, 1995; *Morass / Leitgeb*, 1995; *Steppacher*, 1994: 21; *Weidenfeld* u.a., 1992: 70 f., 83). Zugleich sind den Visegrád-Staaten sicherheitspolitische Garantien zu gewähren. Dabei ist weniger an die problematische Osterweiterung der NATO zu denken, die wohl eher amerikanischen als europäischen Interessen nutzt, sondern an eine verbesserte Zu-

[35] Die bei *Cichy* (1995: 668) bereits in der zweiten Stufe vorgesehene Aufnahme in den Transfermechanismus der Europäischen Union scheint sehr verfrüht zu sein; vor allem ist zu bedenken, daß die Union selbst erst zu einer Neuordnung ihres Transfersystems kommen muß.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sammenarbeit im Rahmen der OSZE, eventuell käme eine Anbindung an die Westeuropäische Union in Betracht.

Summary

High politics is – to quote *Baldwin* (1995: 47) – clearly the strongest force behind the EU's decision to enlarge eastwards. In this paper an attempt is made to evaluate this decision in view of the Central and Eastern European countries' economic interests.

As a result, two major messages emerge: (l) There are several conditions and requirements which make it neither necessary nor even desirable for the Central and Eastern European countries in general and the Visegrad states in particular to join the EU straight forward in the immediate future. (2) A long-term strategy of gradually integrating the countries involved into the EU is outlined. As major steps are recommended: Intensifying economic exchange and policy cooperation among the countries of Central and Eastern Europe by mobilizing the potential of and by enlarging the Central European Free Trade Agreement (CEFTA), and by reconstructing the European Economic Area (EEA), forming a Pan-European Free Trade Agreement (PEFTA) including EU, EFTA and CEFTA and, finally, reshaping PEFTA into a Pan-European Customs Union. This strategy would enable the EU as well as the Central and Eastern European countries to manage the adjustments essential for a successful enlargement of the EU eastwards.

Literatur

Altmann, Franz-Lothar / *Ochmann*, Cornelius (1995): Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit, Gütersloh, 2. Aufl., S. 7 - 29.

Arndt, Hans-Wolfgang (1994): Europarecht, Heidelberg.

Baldwin, Richard E. (1992a): An Eastern Enlargement of EFTA: Why the East Europeans should join and the EFTANS should want them [Centre for Economic Policy Research], London.

– (1992b): The Economic Logic of EFTA Countries joining the EEA and the EC [EFTA – Occasional Paper No. 41], Geneva.

– (1993): The Potential for Trade between the Countries of EFTA and Central and Eastern Europe [EFTA – Occasional Paper No. 44], Geneva.

– (1994): Towards an Integrated Europe [Centre for Economic Policy Research], London.

– (1995): The Eastern enlargement of the European Union, in: European Economic Review, Vol. 39, S. 474 - 481.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Baldwin, Richard E. et al. (1992): Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement [Centre for Economic Policy Research], London.

Barisitz, Stephan (1994): Osteuropa und die europäische Integration – politökonomische Analyse und historischer Abriß, in: Österreichische Osthefte, Jg. 36, Heft 1, S. 37 - 67.

Barro, Robert J. / *Sala-i-Martin*, Xavier (1991): Convergence across States and Regions, Brookings Papers on Economic Activity, No. 1, S. 107 - 182.

– (1992): Convergence, in: Journal of Political Economy, Vol. 100, No. 2, S. 223 - 251.

Bárta, Vít / *Richter*, Sándor (1995): Die Osterweiterung der Europäischen Union aus westlicher und östlicher Sicht, in: Europa 1996. Auswirkungen einer EU-Osterweiterung [Schriftenreihe Europa des Bundeskanzleramts. Staatssekretariat für Europäische Angelegenheiten], Wien, S. 23 - 46.

Berend, Rolf (1996): Statement zu einer europäischen Verfassung, in: Huber, Peter M. (Hrsg.): Das Ziel der europäischen Integration, Berlin, S. 41 - 48.

Berg, Hartmut (1976): Internationale Wirtschaftspolitik, Göttingen.

Berg, Hartmut / *Schmidt*, Frank (1993): Zur Funktionsfähigkeit einer erweiterten Europäischen Gemeinschaft, in: Kantzenbach, Erhard / Mayer, Otto G. (Hrsg.): Europäische Bestandsaufnahme und Perspektiven, Berlin, S. 79 - 100.

– (1996): Reformnotwendigkeiten und Reformmöglichkeiten der Gemeinschaftsinstitutionen und ihres Zusammenwirkens: Einige Folgerungen aus der ökonomischen Theorie der Verfassung, in: Zohlnhöfer, Werner (Hrsg): Europa auf dem Wege zur Politischen Union? Berlin, S. 113 - 143.

Bergmann, Jan Michael (1995): Das Menschenbild der Europäischen Menschenrechtskonvention, Baden-Baden.

Bohley, Peter (1993): Europäische Einheit, föderatives Prinzip und Währungsunion: Wurde in Maastricht der richtige Weg beschritten? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B 1 / 93, 1. Jan. 1993, S. 34 - 45.

Borkenhagen, Franz H. U. (1992): Vom kooperativen Föderalismus zum „Europa der Regionen", in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B 42 / 92, 9. Okt. 1992, S. 36 - 44.

Breuss, Fritz (1994): Das EWR-Abkommen. Wie groß sind die Integrationseffekte für EFTA und EG? In: WiSt, 23. Jg., Heft 1, S. 2 - 9.

Bruha, Thomas (1991): Verfassungsstaatliche Aspekte der Rechtsetzung im EWR, in: Aussenwirtschaft, 46. Jg., Heft III / IV, S. 349 - 379.

Bruha, Thomas / *Straubhaar*, Thomas (1997): „EWR II". Europäischer Warteraum oder Stufenplan für Mittel- und Osteuropa? [Universität der Bundeswehr Hamburg. Institut für Wirtschaftspolitik. Diskussionsbeiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 70, 2. Aufl.], Hamburg.

Brunner, Petra (1994): Die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen der Europäischen Union zu den Visegrádstaaten, in: IFO-Schnelldienst, 47. Jg., Nr. 14, S. 14 - 22.

Bulletin der Europäischen Union (5-1995): Länder Mittel- und Osteuropas einschließlich baltischer Staaten. Strategien zur Vorbereitung des Beitritts, in: Bull. EU 5-1995, S. 69 / 70 [KOM(95) 163].

– (11-1995): Strategien zur Vorbereitung des Beitritts, in: Bull. EU 11-1995, S. 84 - 86.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Busch, Berthold (1996): Europäische Union: Erwartungen an die Regierungskonferenz 1996 [Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik – Institut der deutschen Wirtschaft, Nr. 228], Köln.

Busch, Berthold / *Fröhlich*, Hans-Peter (1993): Aufbruch im Osten – Anpassung im Westen. Europa nach dem Fall des Eisernen Vorhangs [Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik – Institut der deutschen Wirtschaft, Nr. 211], Köln.

Busch, Georg (1995): Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen einer EU-Osterweiterung auf Österreich. Zusammenfassender Überblick, in: Europa 1996. Auswirkungen einer EU-Osterweiterung [Schriftenreihe Europa des Bundeskanzleramts. Staatssekretariat für Europäische Angelegenheiten], Wien, S. 7 - 21.

Casella, Alessandra / *Frey*, Bruno (1992): Federalism and clubs. Towards an economic theory of overlapping political jurisdictions, in: European Economic Review, Vol. 36, S. 639 - 645.

Cassel, Dieter (1996): Anpassungsbedarf der Europäischen Union bei der Osterweiterung. Korreferat zu Hubert Gabrisch, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 44: Maastricht II – Entwicklungschancen und Risiken der EU: Erweiterung, Vertiefung oder Stagnation? Berlin, S. 157 - 167.

Cichy, E. Ulrich (1995): EU-Osterweiterung: Chancen, Risiken, Konvergenzkriterien, in: Wirtschaftsdienst, 75. Jg., Nr. 12, S. 662 - 668.

Dauderstädt, Michael (1995): Osterweiterung der EU: Lösung ohne Problem? In: Wirtschaftsdienst, 75. Jg., Nr. 10, S. 533 - 541.

Deubner, Christian [gemeinsam mit *Kramer*, Heinz und *Thiel*, Elke] (1995): Voraussetzungen und Szenarien für die Erweiterung der Europäischen Union nach Mittel- und Osteuropa, in: Miegel, Meinhard (Hrsg.): Die Wirtschaftsbeziehungen der Visegrád-Länder mit den Ländern der Europäischen Union [Schriftenreihe des Zentrums für Internationale Wirtschaftsbeziehungen der Universität Leipzig, Nr. 2, August 1995], Leipzig, S. 169 - 209.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (1997a): Ausländische Direktinvestitionen in den Transformationsländern, Wochenbericht, 11 / 97, 64. Jg., 13. März 1997, S. 183 - 189.

– (1997b): Europäische Union: Osterweiterung beschleunigt Konvergenz, Wochenbericht, 14 / 97, 64. Jg., 3. April 1997, S. 223 - 231.

Eickhof, Norbert (1997): Osterweiterung der EU: Ausgangslage, Auswirkungen und Anpassungserfordernisse [in diesem Tagungsband].

Engel, Christian (1993): Regionen in der EG. Rechtliche Vielfalt und integrationspolitische Rollensuche, Bonn.

Eser, Thiemo W. / *Hallet*, Martin (1993): Der mögliche Beitrag der EG-Regionalpolitik bei einer Ost-Erweiterung der EG: Hilfe oder Hindernis? In: Osteuropa-Wirtschaft, 38. Jg., Nr. 3, S. 195 - 217.

Ettl, Günther (1996): Der Europäische Wirtschaftsraum, in: Röttinger, Moritz / Weyringer, Claudia (Hrsg.): Handbuch der europäischen Integration, 2., vollk. neu bearb. und erg. Aufl., Wien, S. 453 - 483.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Europäische Kommission (1995): Weißbuch. Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union, Brüssel [3. März 1995 KOM(95) 163 endg.].

Europäische Union / Ausschuss der Regionen / Kommission Institutionelle Fragen (1997): Europäischer Gipfel der Regionen und Städte. Bericht des Ausschusses der Regionen [von Dr. Edmund *Stoiber*, Bayerischer Ministerpräsident, und Fernando *Gomes*, Bürgermeister von Porto]. Bericht als Arbeitsunterlage für den Europäischen Gipfel der Regionen und Städte am 15. / 16. Mai 1997 in Amsterdam [Fassung vom April 1997, CdR 23 / 97 rev. (DE / FR / IT) FL / N / ab].

Europäische Union / Europäische Kommission (1996): Strukturfonds und Kohäsionsfonds 1994 - 1999. Verordnungstexte und Erläuterungen. Januar 1996 [Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg].

Federal Trust for Education and Research (1996): Enlarging the Union. The Intergovernmental Conference of the European Union 1996 [Federal Trust Papers Number Five], London.

Flam, Harry (1995): EC-Enlargement: EFTAns and the East. From EEA to EU: Economic consequences for the EFTA countries, in: European Economic Review, Vol. 39, S. 457 - 466.

Franke, Siegfried F. (1995): Regionalisierung des europäischen Raumes – Rückschritt oder Notwendigkeit? Einige Thesen, in: Englmann, Frank C. (Hrsg.): Regionale Strukturprobleme [Schriftenreihe des Instituts für Sozialforschung der Universität Stuttgart, Nr. 2 / 95], Stuttgart, S. 63 - 71.

– (1996): (Ir)rationale Politik? Marburg.

Gabrisch, Hubert (1995): Die Haltung der EU gegenüber Mittel- und Osteueropa nach dem Kopenhagener Gipfel und vor Überprüfung des Maastricht-Vertrages, in: Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) (Hrsg.): Die Integration osteuropäischer Reformstaaten in die EU nach Essen 1994 und vor Überprüfung des Maastricht-Vertrages 1996, [Sonderheft IWH 95, 3], Halle (Saale), S. 17 - 30.

Gäckle, Thomas (1994): Vertiefung versus Erweiterung der EG. Einige handels- und integrationspolitische Aspekte [Speyerer Forschungsberichte 134], Speyer.

Gemperle, Reinhold (1992): Binnenmarktähnliche Verhältnisse vom Nordkap bis Sizilien, in: Zeller, Willy (Hrsg.): Der Europäische Wirtschaftsraum – EWR. Charakteristiken des EG-EFTA-Vertrages, Zürich, S. 11 - 19.

Gößl, Manfred M. (1994): Der „Europäische Wirtschaftsraum" (EWR): Vorder- und Hintergründe einer neuen Ära in der westeuropäischen Wirtschaftsintegration, in: Feldmeier, Gerhard M. / Gößl, Manfred M. (Hrsg.): Auf der Suche nach einer neuen Wirtschaftsordnung von morgen. Festgabe für Alfons Lemper zum 60. Geburtstag, Frankfurt am Main u. a. O., S. 187 - 212.

– (1995): Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR): Politökonomische Begründung und inhaltliche Analyse eines pragmatischen Konzepts für die gesamteuropäische Wirtschaftsintegration [Institut für Weltwirtschaft und Internationales Management. Universität Bremen – Materialien Bd. 3].

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Habuda, Judit (1996): Export expansion from the Visegrád countries: Which German Industries are Threatened? In: Oppenländer, Karl-Heinrich (Hrsg.): Aussenhandel, Finanzströme und Direktinvestitionen in Osteuropa, München, Köln, London, S. 89 - 106.

Hamm, Walter (1993): Die europäische Wirtschaftsunion – eine Gefahr für die Marktwirtschaft? In: ORDO, Bd. 44, S. 3 - 14.

Hardy, Sally / *Hart*, Mark / *Albrechts*, Louis / *Katos*, Anastasios (Eds.) (1995): An Enlarged Europe. Regions in Competition? London.

Hartmann, Monika (1995): Notwendigkeit und Chancen einer Reform der GAP vor dem Hintergrund einer EU-Osterweiterung, in: Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) (Hrsg.): Die Integration osteuropäischer Reformstaaten in die EU nach Essen 1994 und vor Überprüfung des Maastricht-Vertrages 1996, [Sonderheft IWH 95, 3], Halle (Saale), S. 31 - 48.

Hasse, Rolf H. (1996): Ist die Osterweiterung der EU mit dem Maastricht-Prozeß vereinbar? In: Franzmeyer, Fritz / Weise, Christian (Hrsg.): Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union [DIW-Sonderheft 158], S. 91 - 112.

Hauser, Heinz / *Kamm*, Marcel (1997): Wie homogen ist der zukünftige gesamteuropäische Freihandelsraum EU-EFTA-Osteuropa? [in diesem Tagungsband].

Heinemann, Friedrich (1995): EU-Osterweiterung und Kohäsionspolitik, in: Miegel, Meinhard (Hrsg.): Die Wirtschaftsbeziehungen der Visegrád-Länder mit den Ländern der Europäischen Union [Schriftenreihe des Zentrums für Internationale Wirtschaftsbeziehungen der Universität Leipzig, Nr. 2, August 1995], Leipzig, S. 210 - 226.

Herr, Hansjörg (1995): Außenwirtschaftliche Entwicklungsoptionen der Visegrád-Länder und die Europäische Union, in: Miegel, Meinhard (Hrsg.): Die Wirtschaftsbeziehungen der Visegrád-Länder mit den Ländern der Europäischen Union [Schriftenreihe des Zentrums für Internationale Wirtschaftsbeziehungen der Universität Leipzig, Nr. 2, August 1995], Leipzig, S. 102 - 120.

Herrnfeld, Hans-Holger (1995): Recht europäisch: Rechtsreform und Rechtsangleichung in den Visegrád-Staaten, Gütersloh.

Hoesch, Danuta (1996): Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa: Einige theoretische und empirische Betrachtungen, in: Oppenländer, Karl-Heinrich (Hrsg.): Aussenhandel, Finanzströme und Direktinvestitionen in Osteuropa, München, Köln, London, S. 55 - 77.

Holnsteiner, Erich (1995): Die Zusammenarbeit im Bereich der EU-Justiz- und Innenpolitik in der Osterweiterungsperspektive, in: Europa 1996. Auswirkungen einer EU-Osterweiterung auf die zweite und dritte Säule [Schriftenreihe Europa des Bundeskanzleramts. Staatssekretariat für Europäische Angelegenheiten], Wien, S. 61 - 95.

Hrbek, Rudolf (1991): Die Regionen in Europa, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1990 / 91, Bonn, S. 277 - 284.

Hummer, Waldemar (1992): Der EWR und seine Auswirkungen auf Österreich, in: EuZW, 3. Jg., Heft 12, S. 361 - 373.

Hummer, Waldemar / *Bohr*, Sebastian (1992): Die Rolle der Regionen im Europa der Zukunft – Subsidiarität – Föderalismus – Regionalismus in vergleichender Betrachtung, in: Eisenmann, Peter / Rill, Bernd (Hrsg.): Das Europa der Zukunft [Hanns-Seidel-Stiftung, Zeitgeschehen, Bd. 5], Regensburg, S. 65 - 101.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inotai, András (1994): Die Visegrád-Länder: Eine Zwischenbilanz, in: Europäische Rundschau, Nr. 1, S. 51 - 60.

– (1996): Bemerkungen zur Wettbewerbsfähigkeit der Visegrád-Länder auf dem deutschen Markt, mit besonderer Berücksichtigung Ungarns, in: Oppenländer, Karl-Heinrich (Hrsg.): Aussenhandel, Finanzströme und Direktinvestitionen in Osteuropa, München, Köln, London, S. 107 - 122.

Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) (1995): Die Integration der mittel- und osteuropäischen Länder in die europäische Wirtschaft [Ausgearbeitet von Dr. Hubert *Gabrisch* unter Mitarbeit von Dr. Klaus *Werner*], Halle (Saale).

Jakob-Siebert, Thinam (1992): Wettbewerbspolitik im europäischen Wirtschaftsraum, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 42. Jg., Heft 5, S. 387 - 400.

Janning, Josef (1994): Europa braucht verschiedene Geschwindigkeiten, in: Europa-Archiv, Folge 18, S. 527 - 534.

Jennewein, Marga (1996): Externe Finanzierung für Osteuropa – Absicht und Erfolg westlicher Finanztransfers, in: Oppenländer, Karl-Heinrich (Hrsg.): Aussenhandel, Finanzströme und Direktinvestitionen in Osteuropa, München, Köln, London, S. 19 - 40.

Klös, Hans-Peter (1992): Osteuropas Arbeitsmärkte im Umbruch [Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik – Institut der deutschen Wirtschaft, Nr. 204], Köln.

Koester, Ulrich (1997): Anpassungsbedarf in der EU-Agrarpolitik als Folge der Osterweiterung [in diesem Tagungsband].

Kosta, Jiří (1995): Die Systemtransformation in den CEFTA-Ländern: Strategien und Ergebnisse, in: Osteuropa-Wirtschaft, 40. Jg., Nr. 3, S. 238 - 247.

Kramer, [Univ.-Prof. Dr.] (1995): Podiumsdiskussion, in: Europa 1996. Auswirkungen einer EU-Osterweiterung [Schriftenreihe Europa des Bundeskanzleramts. Staatssekretariat für Europäische Angelegenheiten], Wien, S. 361 / 362 und S. 370.

Krugman, Paul R. (1991): Geography and Trade, Leuven, Cambridge (Mass.), London.

– (1993): The Narrow and Broad Arguments for Free Trade, in: American Economic Review, Vol. 83, No. 2, S. 362 - 366.

Krupp, Hans-Jürgen (1992): Die Europäische Gemeinschaft und Mittel- und Osteuropa: Außenwirtschaft und Währung, in: Schenk, Karl-Ernst / Seeler, Hans-Joachim (Hrsg.): Chancen für ein größeres Europa: Ost-Europa auf dem Weg in die EG, Baden-Baden, S. 73 - 81.

Kruse, Jörn (1997): Verfassungspolitische Postulate für die EU [in diesem Tagungsband].

Kuschel, Hans-Dieter (1995): Die Annäherung der mittel- und osteuropäischen Länder an die Europäische Union, in: Miegel, Meinhard (Hrsg.): Die Wirtschaftsbeziehungen der Visegrád-Länder mit den Ländern der Europäischen Union [Schriftenreihe des Zentrums für Internationale Wirtschaftsbeziehungen der Universität Leipzig, Nr. 2, August 1995], Leipzig, S. 42 - 59 sowie S. 64 / 65 und S. 161 - 163 [Diskussionsbeitrag zur 1. und 2. Session].

Laaser, Claus-Friedrich / *Soltwedel*, Rüdiger et al. (1993): Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik, Tübingen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Lamentowicz, Wojtek (1995): Länderbericht Polen, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit, Gütersloh, 2. Aufl., S. 55 - 69.

Lippert, Barbara (1996): Deutschlands spezielles Interesse an der polnischen EU-Mitgliedschaft, in: Franzmeyer, Fritz / Weise, Christian (Hrsg.): Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union [DIW-Sonderheft 158], S. 120 - 139.

Lübbe, Hermann (1996): Regionalismus und Föderalismus in der politischen Transformation Europas, in: Huber, Peter M. (Hrsg.): Das Ziel der europäischen Integration, Berlin, S. 85 - 95.

Machowski, Heinrich (1994): Mitteleuropäisches Freihandelsabkommen (Central European Free Trade Agreement / CEFTA), in: Andersen, Uwe (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Organisationen, Bonn, S. 293 - 295.

Miegel, Meinhard (1995): Vorbemerkung, in: Miegel, Meinhard (Hrsg.): Die Wirtschaftsbeziehungen der Visegrád-Länder mit den Ländern der Europäischen Union [Schriftenreihe des Zentrums für Internationale Wirtschaftsbeziehungen der Universität Leipzig, Nr. 2, August 1995], Leipzig, S. 7 -10.

Möschel, Wernhard (1993): Konturen einer politischen Union. Plädoyer für eine europäische Minimalgemeinschaft, in: Kantzenbach, Erhard / Mayer, Otto G. (Hrsg.): Europäische Bestandsaufnahme und Perspektiven, Berlin, S. 23 - 39.

– (1996): Institutionelle Änderungen auf Gemeinschaftsebene, in: Zohlnhöfer, Werner (Hrsg.): Europa auf dem Wege zur Politischen Union? Berlin, S. 175 - 183.

Morass, Michael / *Leitgeb*, Maria (1995): GASP vis à vis MOEL. MOEL zur GASP? Politische Aspekte der Heranführung der mittel- und osteuropäischen Länder an die Europäische Union, in: Europa 1996. Auswirkungen einer EU-Osterweiterung auf die zweite und dritte Säule [Schriftenreihe Europa des Bundeskanzleramts. Staatssekretariat für Europäische Angelegenheiten], Wien, S. 5 - 60.

ohne Verf. (1995): Art. „Mitteleuropäisches Freihandelsabkommen / Central European Free Trade Agreement / (CEFTA) auch Visegrad-Gruppe genannt", in: Woyke, Wichard (Hrsg.): Europäische Organisationen, Bonn, S. 155 - 157.

Pedersen, Thomas (1993): Die EFTA-Staaten und der Europäische Wirtschaftsraum, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1992/93, Bonn, S. 372 - 380.

– (1994): European Union and the EFTA Countries. Enlargement and Integration, Manchester.

Randzio-Plath, Christa / *Friedmann*, Bernhard (1994): Unternehmen Osteuropa – eine Herausforderung für die Europäische Gemeinschaft, Baden-Baden.

Ribhegge, Hermann (1997): Die Osterweiterung der Europäischen Union als Herausforderung für die neuen Bundesländer im Transformationsprozeß [in diesem Tagungsband].

Rist, Manfred (1992): Beiträge zum regionalen Wohlstandsausgleich, in: Zeller, Willy (Hrsg.): Der Europäische Wirtschaftsraum – EWR. Charakteristiken des EG-EFTA-Vertrages, Zürich, S. 69 - 78.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rothschild, Kurt W. (1994): Konvergenz im Kontext fortschreitender EG-Erweiterung, in: Franzmeyer, Fritz (Hrsg.): Das Konvergenzproblem – Wirtschaftspolitik im Europa von Maastricht [DIW-Sonderheft 151], Berlin, S. 257 - 276.

Scherpenberg, Jens van (1991): Der Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Eine Vorstufe für die nächste Erweiterungsrunde der EG, in: Europa-Archiv, Folge 24, S. 710 - 718.

Schlecht, Otto (1993): Perspektiven für die Weltwirtschaft von morgen – Wettbewerb und Kooperation, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 91, 21. Dez. 1993, S. 11 - 15.

Schloh, Bernhard (1992): Diskussionsbeitrag, in: Schenk, Karl-Ernst / Seeler, Hans-Joachim (Hrsg.): Chancen für ein größeres Europa: Ost-Europa auf dem Weg in die EG, Baden-Baden, S. 44 / 45.

Schmitt, Karl (1996): Regionen, Regionalisierung und Föderalismus in Europa, in: Huber, Peter M. (Hrsg.): Das Ziel der europäischen Integration, Berlin, S. 55 - 79.

Seidel, Martin (1995): Innere Reformen der Europäischen Union als Vorbedingung einer Osterweiterung – institutionelle Strukturen, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 3, 11. Januar 1995, S. 5 - 9.

Senti, Richard (1992): EWR-Vertrag. Entstehung – Inhalt – offene Fragen [Eidgenössische Technische Hochschule Zürich. Institut für Wirtschaftsforschung. Arbeitspapier 92 / 110(2), Juni 1992].

Starbatty, Joachim (1996): Das EuGH-Urteil zu Großbritannien zeigt, daß die Gemeinschaft das Subsidiaritätsprinzip durch geschicktes Taktieren aushebeln kann. Mit der Arbeitszeitrichtlinie hat die EU ihre Kompetenzen überschritten, in: Handelsblatt, Nr. 236, 5. Dez. 1996, S. 2.

Starzyk, Kazimierz (1996): Cross-Border Co-operation as a Factor of Poland's Integration into the EU, in: Franzmeyer, Fritz / Weise, Christian (Hrsg.): Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union [DIW-Sonderheft 158], Berlin, S. 165 - 173.

Stehn, Jürgen (1993): Theorie des fiskalischen Förderalismus: Ein Referenzmaßstab zur Beurteilung der Beschlüsse von Maastricht, in: Siebert, Horst (Hrsg.): Die zweifache Integration: Deutschland und Europa, Tübingen, S. 33 - 48.

Steppacher, Burkard (1994): Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) – Ein Modell für Mittel- und Osteuropa? [Konrad-Adenauer-Stiftung, Interne Studien, Nr. 87 / 1994], St. Augustin.

Straubhaar, Thomas (1995): Ein Europa des funktionalen Föderalismus: Mehr als ein Denkmodell? In: ORDO, Bd. 46, S. 185 - 202.

– (1997): Osterweiterung der EU und Migration aus Ost- nach Westeuropa: Zu große Hoffnung hier, zu starke Ängste dort und zu wenig gelernt aus der Erfahrung der EG-Süderweiterung [in diesem Tagungsband].

Straubhaar, Thomas / *Schmidt*, Christian (1996): Der Weg zur Europäischen Währungsunion zwischen ökonomischer Kritik, rechtlicher Verbindlichkeit und politischer Realität. Ein Plädoyer für mehr Pragmatismus, in: Zohlnhöfer, Werner (Hrsg.): Europa auf dem Wege zur Politischen Union? Berlin, S. 89 - 112.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Streit, Manfred E. (1994): Westeuropas Wirtschaftsverfassungen unter dem Druck des Systemwettbewerbs, in: List Forum, Bd. 20, Heft 2, S. 111 - 124.

– (1996): Systemwettbewerb und Harmonisierung im europäischen Integrationsprozeß, in: Cassel, Dieter (Hrsg.): Entstehung von Wettbewerb und Systemen, Berlin, S. 223 - 244.

– (1997): Ordnungspolitische Orientierungen für die Osterweiterung, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.): Die Erweiterung der EU nach Osten. Wirtschaftspolitische Fragen, Krefeld 1997, S. 45 - 53.

Streit, Manfred E. / *Mussler*, Werner (1995): Wettbewerb der Systeme zur Verwirklichung des Binnenmarktprogramms? [Diskussionsbeitrag 03 / 95, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen], Jena.

Tangermann, Stefan (1996): Osterweiterung und agrarpolitischer Reformbedarf in der EU, in: Agrarsoziale Gesellschaft e.V. (Hrsg.): Ost-Erweiterung der EU – Weichenstellungen in Europa und deren Folgen, Göttingen, S. 29 - 48.

Tichy, Günther (1992): Theoretical and Empirical Considerations on the Dimension of an Optimum Integration Area in Europe, in: Aussenwirtschaft, 47. Jg., Heft I, S. 107 - 137.

Vaubel, Roland (1993): Perspektiven der europäischen Integration. Die Politische Ökonomie der Vertiefung und Erweiterung, in: Siebert, Horst (Hrsg.): Die zweifache Integration: Deutschland und Europa, Tübingen, S. 3 - 31.

Weidenfeld, Werner / *Huterer*, Manfred [unter Mitarbeit von *Janning*, Josef / *Wolf*, Anita] (1992): Osteuropa: Herausforderungen – Probleme – Strategien, Gütersloh.

Weise, Christian (1996): Poland's Trade Relations with EU und CEFTA Countries: Consequences for Integration in Europe, in: Franzmeyer, Fritz / Weise, Christian (Hrsg.): Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union [DIW-Sonderheft 158], Berlin, S. 81 - 87.

Welfens, Paul J. J. (1993): Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten mit der EG: Ausgangsbedingungen, Anpassungsprobleme und Chancen, in: Kantzenbach, Erhard / Mayer, Otto G. (Hrsg.): Europäische Bestandsaufnahme und Perspektiven, Berlin, S. 135 - 188.

Wiedmann, Thomas (1996): Idee und Gestalt der Region in Europa, Baden-Baden.

Willgerodt, Hans (1992): Armut als Integrationshindernis? Zum Konflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 41. Jg., Heft 2, S. 95 - 123.

– (o. J.): Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung – der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten zur Gemeinschaft [zum Druck vorgesehenes Manuskript einer Veranstaltung im WS 1995 / 96 an der Universität zu Köln].

Zeller, Willy (Hrsg.) (1992): Der Europäische Wirtschaftsraum – EWR. Charakteristiken des EG-EFTA-Vertrages, Zürich.

Zschiedrich, Harald (1993): Die Freihandelszone der „Visegrád-Staaten": Neubeginn einer intraregionalen Kooperation? In: Südosteuropa, 42. Jg., Nr. 9, S. 491 - 511.

Żukrowska, Katarzyna (1996): Probleme der Regionalen Zusammenarbeit der CEFTA-Staaten, in: Osteuropa-Wirtschaft, Jg. 41, Nr. 1, S. 38 - 51.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wie homogen ist der zukünftige gesamteuropäische Freihandelsraum EU-EFTA-Osteuropa?*

Von *Heinz Hauser* und *Marcel Kamm,* St. Gallen

A. Einführung

Die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zwischen der EU und den zehn mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL: Ungarn, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Bulgarien, Rumänien, Estland, Lettland, Litauen) sind in Assoziationsabkommen vertraglich gefestigt (Europa-Abkommen). Auch die EFTA (Schweiz, Norwegen, Liechtenstein und Island) hat mit den MOEL Verträge abgeschlossen, allerdings auf der Stufe von Freihandelsabkommen. Letztere beschränken sich auf den Freihandel mit Industriegütern sowie einzelnen Landwirtschaftsprodukten, während die Europa-Abkommen einen über den eigentlichen Freihandel hinausgehenden zusätzlichen Teil umfassen. In den Europa-Abkommen ist die Option auf eine zukünftige Vollmitgliedschaft der entsprechenden MOEL verankert. Die EU-Mitgliedschaft wurde freilich nur als Fernziel und ohne konkreten Zeitplan in die Präambel der Abkommen aufgenommen. Es geht also vorerst um die wirtschaftliche Förderung der Staaten sowie um die Verringerung des wirtschaftlichen Gefälles[1].

Die EFTA kann den MOEL in ihren Abkommen keine derartigen Perspektiven eröffnen. In den EFTA-Abkommen ist allerdings eine Entwicklungsklausel enthalten, in welcher ausdrücklich die Möglichkeit offengelassen wird, über Bereiche, die in den bestehenden Abkommen nicht enthalten sind, Verhandlungen aufzunehmen.

Diese unterschiedliche Reichweite rührt daher, daß die EU-Assoziationsabkommen und die EFTA-Abkommen einem unterschiedlichen Grundgedanken entspringen. Unter einem Freihandelsabkommen wird ein auf den reinen Austausch von

---

* Der vorliegende Beitrag erweitert die Analyse in *Kamm* 1996, die sich vor allem auf den Vergleich der Assoziationsabkommen der EU mit den Freihandelsabkommen der EFTA konzentrierte. Hier steht die Frage nach den Anforderungen an einen gesamteuropäischen Wirtschaftsraum im Vordergrund.

[1] Der Beitrittsgedanke spielt zwar formell eine zentrale Rolle, ist doch in der Präambel der EU-Abkommen von Beitrittsvorbereitungen als Ziel der Assoziation die Rede, tritt aber zumindest in der jetzigen Phase noch in den Hintergrund (vgl. dazu auch *Schön* 1994: 13).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Waren beschränktes Vertragswerk verstanden. Der Partner interessiert sich nicht für die Mitarbeit an den Zielen der anderen Vertragsparteien. Die in einem Freihandelsabkommen miteinander verbundenen Staaten sind vielmehr als konkurrierende Parteien zu sehen, die sich gegenseitig Vorteile und Rechte beim Handel gewähren, weil dies für beide Seiten Vorteile bringt. Bei den Assoziationsabkommen geht es demgegenüber darum, von seiten der EU einzelne Staaten an den Zielen der Gemeinschaft zu beteiligen, wobei der Freihandel nur einen – wenn auch wichtigen – Aspekt darstellt[2].

Die Assoziationsabkommen der EU traten meistens erst mit einiger Verzögerung und schrittweise in Kraft. Vorrangig wurde der handelspolitische Teil mit Interimsabkommen umgesetzt. Dieser Teil der Abkommen regelt diejenigen Bereiche, welche mit den EFTA-Freihandelsabkommen (FHA) vergleichbar sind. Die folgende Tabelle faßt die zeitliche Abfolge des Inkrafttretens der einzelnen Abkommen zusammen.

Tabelle 1

Zeitpunkte des Inkrafttretens der EU-Assoziations- und -Interimsabkommen sowie der EFTA-Freihandelsabkommen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten

Land	EU-Assoziationsabkommen (Interimsabkommen)	EFTA-Freihandelsabkommen
Polen	1. 2. 1994 (1. 3. 1992)	15. 11. 1993
Ungarn	1. 2. 1994 (1. 3. 1992)	1. 10. 1993
Tschechien	1. 2. 1995 (1. 3. 1992)	1. 7. 1992
Slowakei	1. 2. 1995 (1. 3. 1992)	1. 7. 1992
Bulgarien	1. 2. 1995 (31. 12. 1993)	1. 7. 1993
Rumänien	1. 2. 1995 (1. 5. 1993)	1. 5. 1993
Estland	12. 6. 1995* (1. 1. 1995)	1. 6. 1996
Lettland	12. 6. 1995* (1. 1. 1995)	1. 6. 1996
Litauen	12. 6. 1995* (1. 1. 1995)	1. 1. 1997
Slowenien	10. 6. 1996* (1. 1. 1997)	1. 6. 1995

* Datum der Unterzeichnung, Assoziationsabkommen noch nicht in Kraft.
Quelle: Die Volkswirtschaft (2/97): 27.

Parallel zur Vertragsstruktur zwischen der EU und der EFTA mit den MOEL entstand die Zentraleuropäische Freihandelszone (CEFTA). Am 15. Februar 1991 schlossen Ungarn, Polen und die damalige Tschechoslowakei diese Vereinbarung,

[2] Dieser unterschiedliche Grundgedanke kommt nicht zuletzt auch dadurch zum Ausdruck, daß Handelsabkommen von der EU auf der Grundlage von Art. 113 III EGV im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik abgeschlossen werden, während die Assoziationsabkommen auf dem Assoziierungsartikel 238 EGV aufbauen (*Schön* 1994: 11 f).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die zum Ziel hatte, das einzelstaatliche Vorgehen bei der Herauslösung aus den bi- und multilateralen Bündnisverträgen mit der UdSSR zu koordinieren und eine abgestimmte Position für die Verhandlungen mit der EU über die geplanten Europaabkommen zu erarbeiten. Am 21. Dezember 1992 wurde das Abkommen über die Gründung einer Zentraleuropäischen Freihandelszone unterzeichnet und zum 1. März 1993 in Kraft gesetzt. Nach der Trennung der Tschechoslowakei und den Beitritten Sloweniens (1. 1. 1996) sowie Rumäniens (1. 7. 1997) umfaßt die CEFTA inzwischen 6 Mitglieder mit rund 90 Mio. Einwohnern. Bulgarien ist in Beitrittsverhandlungen eingetreten und die Baltischen Staaten, Kroatien sowie die Ukraine haben ihr Interesse angemeldet.

Zwischen den MOEL, der EFTA und der EU bestehen somit 25 Freihandelsabkommen (FHA) oder Abkommen mit einem Freihandelsteil, welche ineinandergreifen (je zehn Abkommen seitens der EU und der EFTA mit den MOEL; EU-Vertrag; EFTA-Vertrag; EWR; CEFTA; FHA Schweiz-EU). Daneben bestehen weitere Abkommen wie beispielsweise die bilateralen Investitionsschutzabkommen oder die Doppelbesteuerungsabkommen, welche das gesamte Vertragsnetz in Europa noch komplexer machen, für die Bewertung des Freihandelsraumes aber eine untergeordnete Rolle spielen.

Im Hinblick auf die Schaffung einer gesamteuropäischen Freihandelszone interessiert erstens die Frage, inwieweit die heute bestehenden Abkommen miteinander kompatibel sind und damit als Grundlage für einen europäischen Freihandelsraum dienen. Insbesondere muß untersucht werden, wo Lücken bestehen, ob diskriminierende Tatbestände auftreten und welche Konsequenzen sich daraus für die beteiligten Staaten ergeben[3]. Zweitens ist von Interesse, welche Konsequenzen sich für die beteiligten Länder aus der Tatsache ergeben, daß die Assoziationsabkommen weiter reichen als die entsprechenden EFTA-Freihandelsabkommen oder die CEFTA und wie sich dies in der Zukunft auswirken wird.

Die Ausführungen beginnen mit der Darstellung der wesentlichen Grundzüge der Abkommen, um dann im Hauptteil die EU-Assoziationsabkommen mit den EFTA-Abkommen in den wichtigsten Punkten einer vergleichenden Analyse zu unterziehen. Soweit Informationen verfügbar sind, wird der Stand der Integration innerhalb der CEFTA mit den EU- und EFTA-Abkommen verglichen. Zum Schluß soll das Ergebnis zusammenfassend gewertet werden.

B. Bedingungen zur Schaffung eines Freihandelsraumes für Waren

Die EG nahm 1990 Verhandlungen mit Polen, Ungarn und der damaligen Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik (CSFR) über Assoziationsabkommen auf. Die EFTA-Staaten unterzeichneten zur selben Zeit erst Erklärungen

[3] Vgl. zu dieser Frage: *Kamm* 1996.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

über die gegenseitige Zusammenarbeit mit diesen Staaten. Darin wurde die Absicht der EFTA ausgedrückt, mit den drei Staaten enge Beziehungen herzustellen und deren Reformen während des Übergangsprozesses zur Marktwirtschaft zu unterstützen[4].

Die EFTA war also in Zugzwang, wollte sie ihren Mitgliedern einen mit den EU-Anbietern vergleichbaren Marktzugang nach Mittel- und Osteuropa bieten. Insbesondere die asymmetrische Ausgestaltung der Abkommen machte ein schnelles und möglichst koordiniertes Handeln notwendig, um die Exporteure der EFTA-Staaten für die kommenden Jahre vor einer weitreichenden Diskriminierung gegenüber der EU-Konkurrenz zu schützen. Der EFTA gelang es in der Folge, eine Grundsatzerklärung in die Abkommen einzufügen, in der sich die Vertragspartner darauf einigten, daß zwischen den EFTA- und den EU-Abkommen „ein gewisser Parallelismus hinsichtlich des Umfangs der Konzessionen betreffend Zölle, mengenmäßige Beschränkungen sowie Abgaben und Maßnahmen gleicher Wirkung" bestehen soll[5]. Diese im sogenannten „record of understanding" enthaltene Absichtserklärung ist ein vollwertiger Bestandteil des Vertrages und somit rechtlich bindend. Sie bezieht sich vor allem auch auf eine Koordination der Zeitpläne bei der Umsetzung der Abkommensinhalte (Zollabbau, mengenmäßige Beschränkungen) zwischen den EU- und EFTA-Abkommen. Allerdings läßt die Formulierung einigen Spielraum offen, und es ist zu untersuchen, ob bei den Industriewaren Unterschiede zwischen den Abkommen festzustellen sind, welche die Schaffung eines Freihandelsraumes behindern[6].

I. Charakteristische Merkmale der EU- und EFTA-Abkommen

Alle EU- und EFTA-Abkommen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten sind nach einem einheitlichen Grundmuster aufgebaut. Folgende Charakteristika zeichnen die Abkommen aus.

1. Asymmetrie

Die Osteuropaabkommen sowohl der EU als auch der EFTA sind asymmetrisch ausgestaltet. Die westeuropäischen Länder gewähren ihren osteuropäischen Ver-

---

4 Vgl. *Bundesrat* 1993: 214.

5 Vgl. *Bundesrat* 1993: 247.

6 Es wird hier nicht weiter auf die aus der Sicht mancher Autoren einseitige Bevorzugung der westeuropäischen Länder durch die Abkommen eingegangen, die sich aus der nur zögerlichen Öffnung der sensiblen Bereiche (Stahl, Textilien, Bekleidung, Landwirtschaft) seitens der EU- und einiger EFTA-Staaten sowie der Tatsache, daß die osteuropäischen Vertragspartner gerade in diesen Bereichen besonders wettbewerbsfähig sind, ergibt. (vgl. dazu z. B. *Langhammer* 1992 und *Stehn* 1994).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tragspartnern bereits mit dem Inkrafttreten der Abkommen bedeutende Zugeständnisse, während auf der anderen Seite ein zeitlich gestaffelter Übergang zum vollständigen Freihandel stattfindet. Dieser asymmetrische Ansatz gilt nicht nur für den Zollabbau, sondern auch für einige weitere Bereiche wie die Bestimmungen über Zahlungen im Warenverkehr, das öffentliche Beschaffungswesen oder staatliche Beihilfen. Nach dem Ablauf der Übergangsfrist gilt grundsätzlich die volle Gegenseitigkeit bei den Zugeständnissen. Mit dieser Asymmetrie soll der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der beteiligten Volkswirtschaften Rechnung getragen werden.

2. Unterschiedliche zeitliche Staffelung nach Produktgruppen

Die mit der Gewährung von Übergangsfristen und der Asymmetrie verbundene zeitliche Staffelung beim Abbau der einzelnen Handelsschranken ist je nach Produktgruppe und Abkommensbereich unterschiedlich. In der Regel umfassen die Abkommen vier Produktgruppen. Diese unterscheiden sich bezüglich der Geschwindigkeit des Abbaus, nicht aber bezüglich des Endzeitpunktes: In allen Abkommen ist ein Stichtag vorgegeben, ab dem alle Zugeständnisse der Vertragsparteien auf voller Gegenseitigkeit beruhen, also alle vereinbarten Handelsschranken abgebaut sein müssen.

3. Sensible Güter

Im Industriewarenbereich unterliegen einige sensible Güter einer speziellen Regelung. Es sind dies hauptsächlich Textilien, Stahl und Kohle. Bei diesen Produkten erfolgt teilweise ein verzögerter Zollabbau.

4. Landwirtschaftsprodukte

Sowohl in den EU- als auch in den EFTA-Abkommen wird der Landwirtschaftsbereich größtenteils ausgeklammert. In den Abkommen wird jeweils nur der Handel mit verarbeiteten landwirtschaftlichen Produkten einer Liberalisierung unterzogen, während die eigentlichen Landwirtschaftsgüter davon ausgenommen bleiben. Dies hängt mit der protektionistischen Landwirtschaftspolitik der EU und der EFTA-Staaten zusammen[7]. Während die EFTA-Staaten in bilateralen Verträgen mit den MOEL einige wenige Landwirtschaftsbereiche geöffnet haben, hat es die EU bei der Senkung der Abschöpfungssätze im Rahmen von Kontingenten sowie einer Ausweitung einiger Zollkontingente belassen[8].

---

[7] Vgl. zu einer Kritik an der Ausnahme des Landwirtschaftssektors *Stehn* 1994.

[8] Vgl. *Stehn* 1994: 198.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Deckungsgrad und zeitliche Staffelung des Abbaus von Zöllen und mengenmäßigen Quoten in den EU- und EFTA-Abkommen

1. Industriegüter

Die EU- und die EFTA-Abkommen decken generell den identischen Industriegüterbereich ab. Es handelt sich dabei um die Waren der Kapitel 25 bis 97 der kombinierten Nomenklatur (Harmonisiertes System). Es bestehen hier also keine Unterschiede; entsprechend ist nicht von größeren Diskriminierungen zwischen Anbietern der beiden Vertragsgruppen auszugehen. Es sind auch keine bedeutenden Lücken auszumachen, sind doch die Ausnahmelisten in den Vertragsanhängen kurz und beziehen sich in der Regel auf landwirtschaftliche Produkte. Dieser Bereich ist – im Gegensatz zu den Industriewaren – tatsächlich viel lückenhafter abgedeckt und unterscheidet sich stark je nach Vertragspartner.

Vergleicht man die Abkommen der EFTA mit denjenigen der EU, zeigt sich auch eine praktisch vollständige Übereinstimmung beim Fahrplan für den Abbau der Zölle und mengenmäßigen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen. Der Abbau der Zölle und Mengenbeschränkungen der westeuropäischen Vertragspartner erfolgt generell vollständig bei Inkrafttreten der Abkommen, während er auf der Seite der mittel- und osteuropäischen Vertragsparteien einem komplizierteren Schema folgt. Sowohl in den EFTA-Abkommen als auch in den Interimsabkommen der EU wird dieses Vorgehen in einem speziellen Artikel umschrieben. Darin wird auf verschiedene Anhänge Bezug genommen, in welchen für vier verschiedene Produktlisten separate Zeitpläne für den Zollabbau sowie Ausnahmen beim Abbau der Mengenbeschränkungen festgelegt sind. Diese Listen sind für beide Abkommensarten praktisch identisch, so daß bezüglich der zeitlichen Staffelung des Abbaus der Zölle und der mengenmäßigen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen von einer Deckungsgleichheit ausgegangen werden kann.

2. Sensible Produkte

Für sensible Güter stellt sich die Situation etwas differenzierter dar. In den EFTA-Abkommen hat die Schweiz keine sensiblen Güter definiert, für welche ein verzögerter Abbau von Zöllen und Mengenbeschränkungen gelten soll, sie öffnete also den Markt für alle Industriewaren von Beginn an vollständig. Im Gegensatz dazu kennt Norwegen eine solche Liste mit sensiblen Gütern (Stahl, Textilien, Bekleidung), deren Zölle schrittweise bis spätestens 1998 abgebaut werden.

In den Europa-Abkommen werden die Importzölle der EU auf Eisen und Stahl schrittweise innerhalb von fünf Jahren[9], die Zölle auf Textilien schrittweise innerhalb von sechs Jahren[10] aufgehoben. Nach dieser Zeitspanne, d. h. nach dem

[9] Vgl. z. B. *Europäische Gemeinschaften* 1992(2): Protokoll 2, Artikel 2 und 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. 3. 1997 bzw. dem 1. 3. 1998 bestehen keine Unterschiede bezüglich der Importzölle auf sensible Produkte mehr. In der Übergangszeit waren jedoch Differenzen zu beobachten.

Die Mengenbeschränkungen wurden im Bereich von Eisen und Stahl mit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Abkommen von beiden Vertragspartnern aufgehoben. Im Bereich der Textilien werden die Quoten mit Bezug auf die entsprechenden Verhandlungen in der WTO frühestens fünf Jahre nach Inkrafttreten der Interimsabkommen auf beiden Seiten verschwinden.

Die Importzölle der mittel- und osteuropäischen Länder werden auf alle sensible Produkte nach spätestens neun Jahren aufgehoben. Allerdings erheben die meisten mittel- und osteuropäischen Länder bereits heute diese Zölle nicht mehr[11]. Zudem ist eine Aufhebung aller Importquoten bei Stahl bereits erfolgt und bei Textilien und Bekleidung bis 1998 vertraglich festgelegt.

Die letzten Zölle auf mittel- und osteuropäischer Seite werden im Jahr 2002 abgebaut sein, die letzten Mengenbeschränkungen bereits im Jahr 2000. Dies gilt auch für den Handel im Rahmen der CEFTA. Da dieser Abbau alle Industriegüter (inkl. der sensiblen Güter) umfaßt, kann hinsichtlich der tarifären Handelshemmnisse von einem vollständigen west-, mittel- und osteuropäischen Freihandelsraum für Industriewaren ab 2002 gesprochen werden[12].

Ein gewisser Vorbehalt ist trotz dieser ersten positiven Beurteilung anzubringen. Sowohl in den EU- als auch in den EFTA-Abkommen ist eine „safeguard clause" eingebaut, die restriktive Maßnahmen für beide Vertragspartner zuläßt, wenn aufgrund der Importkonkurrenz ernsthafte wirtschaftliche Schwierigkeiten drohen. Zwar ist angesichts der geringen Bedeutung der Importe aus den mittel- und osteuropäischen Ländern für die EU- und EFTA-Staaten die Inanspruchnahme dieser Schutzklausel seitens der westeuropäischen Vertragspartner kaum notwendig; doch deutet einiges darauf hin, daß zumindest die EU die „safeguard clause" eher produkt- und regionenbezogen auslegt. Dies verdeutlichte auch die Auferlegung von Strafzöllen durch die EU für mittel- und osteuropäische Stahlproduzenten, obwohl mit einem EU-Marktanteil von 6 Prozent kaum von ernsthaften wirtschaftlichen Schwierigkeiten gesprochen werden konnte. Aber auch seitens der osteuropäischen Länder führte die Schutzklausel bereits zu gewissen Unstimmigkeiten zwischen den Vertragspartnern. So hat die EU die von Polen unter Berufung auf die Schutzklausel ergriffenen Schutzmaßnahmen im Bereich der Stahl- und Mineralölindustrie mehrfach wegen protektionistischer Beweggründe kritisiert[13]. Es besteht so-

---

10 Vgl. z. B. *Europäische Gemeinschaften* 1992(2): Protokoll 1, Artikel 1.

11 Vgl. *Banasinski* 1995: 254.

12 Dies gilt allerdings nur bezüglich tarifärer Handelshemmnisse sowie bezüglich Kontingenten und Quotenregelungen. Zur Problematik der nichttarifären Handelshemmnisse vgl. Abschnitt B.III und B.IV.

13 Vgl. Neue Zürcher Zeitung, Nr. 10, 14. Januar 1997: 19.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mit eine latente Gefahr der Aushöhlung der EU- und EFTA-Abkommen durch die Schutzklauseln[14].

3. Übergangsprobleme bei Inkrafttreten

An dieser Stelle bleibt anzufügen, daß beim Inkrafttreten der Abkommen einige Probleme auftauchten, da die EFTA-Abkommen, namentlich dasjenige mit Polen, erst nach den Europa-Abkommen der EU in Kraft treten konnten und in dieser Übergangszeit für die EFTA-Länder teilweise schwerwiegende Diskriminierungen auftraten. So kann beispielsweise im Fall von Polen davon ausgegangen werden, daß das verspätete Inkrafttreten des EFTA-Abkommens rund 50 Prozent der schweizerischen Warenexporte einer zollmäßigen Diskriminierung aussetzte. Dies bedeutete eine zusätzliche Belastung für die Schweizer Exporteure von jährlich über 20 Mio. Franken, welche die Konkurrenz aus der EU dank des Interimsabkommens nicht zu tragen hatte[15]. Dies hat sich auch in der Außenhandelsstatistik niedergeschlagen. Exporte und Importe nach und von Polen entwickelten sich 1993 in den von der Diskriminierung betroffenen Bereichen gegenüber den anderen mittel- und osteuropäischen Staaten deutlich unterdurchschnittlich. Nach dem Inkrafttreten der entsprechenden EFTA-Abkommen normalisierte sich die Situation wieder. Diese Phase der Diskriminierung zeigt deutlich auf, wie sensibel die Märkte auf eine fehlende Kompatibilität zwischen den Abkommen reagieren und wie wichtig dementsprechend eine Koordination der Verhandlungen war.

Insgesamt kann festgehalten werden, daß die EU- und die EFTA-Abkommen bezüglich der Industriegüter weitestgehend übereinstimmen. Sie decken dasselbe Spektrum an Produkten ab, weisen dieselbe zeitliche Staffelung des Zollabbaus auf und sind auch bei den sensiblen Gütern sehr ähnlich strukturiert.

III. Abbau von Grenzmaßnahmen zwischen CEFTA-Ländern

Das zum 1. März 1993 in Kraft gesetzte CEFTA-Abkommen sah vor, den freien Handel für Industriewaren bis zum Jahre 2001 zu gewährleisten. Bereits 1993 wurden die Zölle für die meisten Rohstoffe und gering verarbeiteten Industriewaren aufgehoben. Für Fertigerzeugnisse war ursprünglich vereinbart, die Zölle in drei Schritten bis 1997 völlig aufzuheben. Nur für sensible Produkte wie Textilien, Eisen und Stahl sowie elektronische Ausrüstungen war ein langsamerer Abbau vorgesehen, der sich bis 2001 erstrecken sollte.

---

[14] Vgl. dazu *Stehn* 1994, ausführlicher zur allgemeinen Kritik an den EU-Abkommen auch *Langhammer* 1992.

[15] Vgl. *Mazenauer* 1993: 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dieser ursprüngliche Liberalisierungsplan wurde in mehreren Schritten verkürzt, um eine Abstimmung mit den Europa-Abkommen zu gewährleisten. Von wenigen Positionen abgesehen, die im gegenseitigen Handel nur unwesentlich ins Gewicht fallen, konnte die CEFTA-Freihandelszone für Industriewaren zum 1. Januar 1997 in Kraft gesetzt werden.[16] Zusammen mit der anschließend angesprochenen Ausdehnung gemeinsamer Ursprungsregeln auf alle west- und mitteleuropäischen Länder (paneuropäische Kumulation) kann somit von einem gesamteuropäischen Freihandelsraum für Industriegüter gesprochen werden, der alle EU-, EFTA- und CEFTA-Mitgliedsländer umfaßt. Wie bei den EU- und EFTA-Abkommen ist der Landwirtschaftsbereich allerdings weitgehend ausgeklammert und auf bilaterale Marktöffnungsmaßnahmen beschränkt.

IV. Nichttarifäre Handelshemmnisse: Technische Vorschriften

In den Assoziationsabkommen sind die technischen Vorschriften und Normen als einer derjenigen Bereiche aufgeführt, welche unter die Angleichung der bestehenden und künftigen Rechtsvorschriften der MOEL an diejenigen der EU fallen[17]. Über eine automatische gegenseitige Anerkennung allfälliger Prüfungen und Zertifikate fehlen allerdings entsprechende Abmachungen. Die Vertragsparteien der EFTA-Abkommen haben sich über Entwürfe zu technischen Vorschriften gemäß der in den Abkommen festgelegten Verfahren gegenseitig zu informieren. Neben dieser Informationspflicht bestehen aber in den EFTA-Abkommen bezüglich technischer Handelshemmnisse keine weiteren Vereinbarungen. Parallel dazu laufen Anstrengungen im Rahmen der CEFTA, technische Handelsbeschränkungen analog zur EFTA-Regel abzubauen.

Somit stellt sich die Situation wie folgt dar: Alle Produkte, die von Drittstaaten in die Staaten des EWR eingeführt werden, müssen die technischen Vorschriften des Landes der Inbetrieb- oder Inverkehrsetzung erfüllen und können dann ungehindert innerhalb des gesamten EWR zirkulieren. Durch die in den Assoziationsabkommen festgelegte Rechtsanpassung wird eine Harmonisierung der technischen Vorschriften zwischen der EU und den MOEL erreicht. Es ist somit davon auszugehen, daß zwischen der EU und den MOEL in bezug auf die technischen Vorschriften spätestens nach Ablauf der Übergangsfrist ab 2002 keine Handelshemmnisse mehr bestehen.

Ein Vorbehalt ist allerdings anzubringen. Allfällige Zertifizierungen durch Drittstellen werden nur dann anerkannt, wenn sie von speziellen, im EWR ansässigen Prüfstellen (notified bodies) durchgeführt werden. Diesbezüglich sind also die mit-

---

16 Vgl. *Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien* 1996.

17 Vgl. z. B. *Europäische Gemeinschaften* 1993: Artikel 69.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tel- und osteuropäischen Staaten und die Schweiz als Nicht-EWR-Mitglied untereinander gleich, gegenüber den EWR-Anbietern aber schlechter gestellt. Umgekehrt gilt für den Zugang zu den einzelnen mittel- und osteuropäischen Ländern sowie zum Schweizer Markt, daß die jeweiligen landesspezifischen Vorschriften eingehalten werden müssen. Auch wenn diese, wie im Falle der EU und der MOEL, harmonisiert werden, sind Konformitätsprüfungsverfahren nach wie vor nur anerkannt, wenn sie durch Stellen im Bestimmungsland durchgeführt werden, welche hierfür anerkannt sind. Hier bestehen also weiterhin potentielle Handelshemmnisse, die nur eliminiert werden können, wenn für alle Vertragsstaaten die gegenseitige Anerkennung der Prüfungen vertraglich festlegt wird. Ein Beispiel für ein solches Handelshemmnis seitens der MOEL bietet die von Polen seit 1995 angewandte Regelung bezüglich spezieller Sicherheitszertifikate. Gemäß dieser Bestimmung dürfen bestimmte Industriewaren nur noch nach Polen eingeführt werden, wenn von polnischen Prüfstellen ihre Übereinstimmung mit den polnischen Sicherheitsvorschriften bestätigt worden ist[18].

Da zwischen den EFTA-Staaten und den MOEL vertraglich keine Harmonisierung der technischen Vorschriften festgelegt wurde, besteht hier ein zusätzliches potentielles Handelshemmnis. Es ist nämlich nicht auszuschließen, daß der Warenverkehr zwischen diesen Vertragsstaaten durch die gezielte Anwendung spezieller Normen behindert wird. Auch hier könnte die Festlegung der gegenseitigen Anerkennung Abhilfe schaffen.

Das im Rahmen der Uruguay-Runde abgeschlossene Abkommen über technische Handelshemmnisse verankert lediglich das Gebot der Nichtdiskriminierung, schreibt aber nicht zwingend vor, daß ausländische Konformitätsprüfungsverfahren automatisch anerkannt werden müssen. Zudem sind nicht alle mittel- und osteuropäische Staaten Mitglied der WTO[19] und somit in diese Regelung eingebunden.

Auf dem Gebiet der technischen Vorschriften besteht also durchaus ein Potential für Handelshemmnisse, dessen Bedeutung sich aber ohne detaillierte produkt- und länderspezifische empirische Erhebungen nicht quantifizieren läßt.

V. Nichttarifäre Handelshemmnisse: Handelsumlenkender Effekt der Ursprungsregeln

In diesem Abschnitt soll auf eine Problematik eingegangen werden, die sich nicht aus dem direkten Vergleich der Abkommensinhalte selbst ergibt, aber zur Beurteilung der Voraussetzungen zur Schaffung einer gesamteuropäischen Freihan-

---

[18] Vgl. Nachrichten für Aussenhandel, 22. 10. 1996: 1, 6.

[19] Anfang 1997 waren Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn sowie Bulgarien Mitglied der WTO.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

delszone von großer Wichtigkeit ist. Es handelt sich dabei um den Bereich der Ursprungsregeln[20].

1. Ursprungsregeln als Voraussetzung für Freihandelszonen

Ursprungsregeln bestimmen, welche Waren die Vorteile eines Freihandelsabkommens in Anspruch nehmen können. Dabei geht es darum, im einzelnen festzulegen, welche Kriterien eine Ware zu erfüllen hat, um als in einem bestimmten Land oder Freihandelsraum hergestellt zu gelten (Ursprungserzeugnisse). Beispielsweise besagt eine häufig angewandte Regel, daß eine Ware dann als Ursprungserzeugnis gilt, wenn das Endprodukt in eine andere Zolltarifposition eingereiht wird als die Vorprodukte (sogenannter Tarifsprung). Vielfach gelten je nach Produkt spezifische Regeln. Ohne Ursprungsregeln wäre die Schaffung einer Freihandelszone nicht möglich.

2. Problem der fehlenden Verknüpfung

In Europa galten in den meisten Freihandelsabkommen unterschiedliche Ursprungsregeln. Die EFTA-Abkommen mit den mittel- und osteuropäischen Ländern enthielten dieselben Ursprungsregeln wie innerhalb der EFTA, während in den EU-Assoziationsabkommen mit diesen Ländern vertragsspezifische Regeln galten. In der CEFTA wiederum waren je nach Warengruppe der EFTA oder der EU nachempfundene Ursprungsregeln in Kraft[21], während innerhalb des EWR wiederum spezielle Regeln Gültigkeit hatten. Von einer einheitlichen Regelung im möglichen zukünftigen Freihandelsraum konnte also nicht die Rede sein.

Das Hauptproblem lag allerdings nicht einmal im unübersichtlichen System. Entscheidender ist die Frage der Verknüpfung der Ursprungsregeln der einzelnen Abkommen. Ohne diese werden zusätzliche Handelsschranken geschaffen. Die Systematik der Ursprungsregeln ist so aufgebaut, daß innerhalb eines von diesen Regeln abgedeckten Freihandelsraumes alle Be- und Verarbeitungen ursprungsbegründenden Charakter haben, d. h. zur Erreichung des Ursprungsstatus einer Ware beitragen. Dies gilt nicht für Be- und Verarbeitungen außerhalb des jeweiligen Ursprungsraumes. Mit anderen Worten gefährdet ein zu hoher Anteil an Drittlandwaren oder -wertanteilen (also Waren oder Verarbeitungsstufen, die nicht aus der von den Ursprungsregeln abgedeckten Freihandelszone stammen) die Erlangung des Ursprungszeugnisses und wirkt somit ursprungsschädigend. Dies kann verhindert

---

[20] Vgl. ausführlicher zur Problematik der Ursprungsregeln im Zusammenhang mit der gesamteuropäischen Freihandelszone: *Kamm* 1996.

[21] Die Ministerpräsidenten der fünf an der CEFTA beteiligten Länder haben auf ihrem Gipfeltreffen im September 1996 eine Vereinheitlichung der Ursprungsregeln und deren Anpassung an diejenigen der Assoziationsabkommen mit der EU beschlossen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden, indem eine Anrechnung solcher Drittlandwaren oder Verarbeitungsstufen mit der sogenannten Kumulierung erlaubt wird. Damit erreicht man eine technisch einfache Verknüpfung einzelner Freihandelsabkommen oder -räume.

Innerhalb des EWR besteht eine solche Kumulationsmöglichkeit, von der auch die Schweiz profitiert. Eine entsprechende Kumulationsregelung fehlte aber bis Ende 1996 bei den Abkommen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten vollständig. Damit wurden – entgegen der Absicht der Freihandelsabkommen – zahlreiche mögliche gesamteuropäische Kooperationen v. a. im Bereich der Produktion verhindert, was sowohl west- wie auch osteuropäische Unternehmen benachteiligte. Dies kann am Beispiel der Schweiz folgendermaßen veranschaulicht werden: Schweizer Vormaterialien wirkten ursprungsschädigend, wenn sie in der EU zum Export in die mittel- und osteuropäischen Staaten oder umgekehrt von diesen für den Export in die EU weiterverarbeitet wurden. Ein EU-Hersteller achtete also darauf, nicht zu viele Schweizer Vorleistungen in seinen Produktionsprozeß einzubeziehen, weil er sonst im Handel mit den mittel- und osteuropäischen Staaten Gefahr lief, einer Zollbelastung zu unterliegen, da die Ware wegen des zu hohen Fremdwarenanteils kein Ursprungserzeugnis im Sinne des Assoziationsabkommens war. Dies ist nur eine von vielen Varianten. Ohne miteinander verknüpfte Ursprungsregelungen ist die Schaffung eines Freihandelsraumes nicht möglich.

3. Passiver Textilveredelungsverkehr

Die Lohnveredelung, also die Verbringung von Vormaterialen in andere Länder mit dem Zweck der Weiterverarbeitung (Ausnützung von Lohnkostenunterschieden), stellt vor allem für den Textilsektor, aber auch für andere Industriebereiche eine wichtige Quelle für Kostenersparnis dar. Aufgrund spezieller Regelungen der EU im Textilsektor ist dieser Bereich ein deutliches Beispiel für handelsumlenkende Effekte bei fehlender Verknüpfung der Ursprungsregeln.

Die EU erhebt gemäß den Europa-Abkommen bis 1998 auf Textilien und Bekleidung weiterhin einen Zoll. Zudem bestehen zwischen der EU und den mittel- und osteuropäischen Staaten spezielle Abkommen, welche den passiven Veredelungsverkehr regeln[22]. Sie beinhalten unter anderem Bestimmungen über Mengenbegrenzungen sowie eine Ursprungsklausel für die Herkunft der Vorprodukte.[23] Letztere hat zur Folge, daß bei einer Bearbeitung in den mittel- und osteuropäischen Ländern im Rahmen des passiven Veredelungsverkehrs die Wiedereinfuhr in

[22] Solche Abkommen bestehen auch zwischen der EU und zahlreichen weiteren Ländern aus dem Mittelmeerraum sowie Südostasiens. Vgl. auch *Möbius* 1995. Als passiver Veredelungsverkehr wird dabei der Vorgang bezeichnet, bei dem vorübergehend aus der EU ausgeführte Waren in einem Drittland im Hinblick auf ihre Wiedereinfuhr in die Gemeinschaft in Form von Veredelungserzeugnissen verarbeitet werden (vgl. *Europäische Gemeinschaften* 1994(2): Artikel 1).

[23] Vgl. *Europäische Gemeinschaften* 1994(1) und *Europäische Gemeinschaften* 1994(2).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die EU nur dann zollfrei erfolgt, wenn die Vormaterialien ganz aus der EU stammen. Werden hingegen Vorprodukte aus Drittstaaten verwendet (beispielsweise aus einem EFTA-Land), kommt es zu einer Differenzverzollung (EU-Zoll für das eingeführte Endprodukt abzüglich EU-Zoll für das ausgeführte Vorprodukt). Diese Zollbelastung machte etwa 14 Prozent des im Drittland geschaffenen Mehrwertes aus und war somit für den Importeur in der EU bedeutend[24]. Durch diese Regelung in den EU-Präferenzabkommen mit den mittel- und osteuropäischen Ländern kam es also zu einer massiven Benachteiligung von Vorprodukten aus Nicht-EU-Ländern. Sie hat in den letzten Jahren der schweizerischen Textilindustrie bereits empfindlichen Schaden verursacht und dürfte auch als Erklärung für immer wieder berichtete Betriebsverlagerungen ins benachbarte EU-Ausland durchaus plausibel sein[25].

4. Die paneuropäische Kumulation als Lösung

Das Problem der fehlenden Verknüpfung der verschiedenen Ursprungsregelungen war bereits bei Inkrafttreten der Abkommen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten bekannt. Ein Abkommensentwurf für eine paneuropäische Kumulation lag denn auch bereits im Herbst 1992 vor[26]. Erst am 25. Juli 1996 hieß der zuständige EU-Ministerrat aber die gesamteuropäische Angleichung der Ursprungsregeln gut. Im September 1996 nahmen alle beteiligten Länder diese neuen Regeln an. Danach wurden die Ursprungsprotokolle, welche Bestandteil der einzelnen Freihandels- und Assoziationsabkommen sind, abgeändert und in den jeweiligen Staaten ratifiziert.

Durch eine Harmonisierung und Vereinfachung der in diesen Protokollen festgelegten Ursprungsregeln wurde die rechtliche Grundlage für die paneuropäische Kumulation geschaffen. Damit werden die verschiedenen Freihandelsverträge (Europa-Abkommen, EFTA-Verträge, CEFTA-Abkommen) in einen freien Warenverkehrsraum eingebunden. Die neuen Ursprungsregelungen sind zum 1. Januar 1997 in Kraft getreten. Allerdings nehmen die Ratifizierungsprozeduren in einigen Ländern viel Zeit in Anspruch. Daher wurde eine zeitliche Staffelung bei der Einführung festgelegt, wobei die Länder mit zeitraubenden Ratifikationsverfahren die neuen Ursprungsregeln erst zu einem späteren Zeitpunkt umsetzen werden: Die Baltischen Staaten haben die paneuropäische Kumulation per 1. März 1997, Ungarn und Polen per 1. Juli 1997 eingeführt[27]. Seit dem 1. Juli 1997 ist also einem gesamteuropäischen Freihandelsraum der Weg geebnet.

---

24 Vgl. *Integrationsbüro* 1995: 33.

25 Vgl. *Textilverband* 1996: 22.

26 Vgl. *Tröndle* 1993: 14.

27 Vgl. *Nell* 1997: 23.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In der Praxis ergeben sich dadurch für die einzelnen am Freihandelsraum beteiligten Firmen folgende Verbesserungen: Erstens können Vormaterialien und Halbfabrikate mit Ursprung in allen beteiligten Ländern zur Festlegung des präferenziellen Ursprungs verwendet werden. Zweitens können sämtliche Ursprungserzeugnisse in jedes beliebige Land des Systems unter Ausschöpfung der Zollpräferenzen reexportiert werden.[28] Drittens ergeben sich dank der Harmonisierung der administrativen Verfahren Vereinfachungen in der Handhabung der Ursprungsregeln.

C. Weiterreichende Regelungen im Güterverkehr

In diesem Abschnitt sollen diejenigen Abschnitte der Europa- und EFTA-Abkommen sowie des CEFTA-Abkommens auf Unterschiede und Problembereiche hin untersucht werden, welche zwar den freien Güterverkehr betreffen, aber über den eigentlichen Freihandelsteil hinausgehen.

I. Öffentliches Auftragswesen

In den Assoziationsabkommen der EU wird in Art. 88 eine Absichtserklärung beider Seiten abgegeben, wonach man sich über das Erfordernis einig ist, die Öffnung der öffentlichen Vergabemärkte[29] auf der Grundlage der Nichtdiskriminierung zu erreichen. Auch in den EFTA- sowie dem CEFTA-Abkommen ist eine ähnliche Vertragsstelle zu finden, gemäß der sich die Vertragspartner um die Ausarbeitung entsprechender Richtlinien bemühen sollen. Dabei haben sie sich an den Bestimmungen des entsprechenden WTO-Abkommens zu orientieren[30]. Dies bedeutet für die westeuropäischen Vertragsstaaten lediglich eine Ausdehnung ihrer bereits im Rahmen der spezifischen WTO-Bestimmungen gemachten Zugeständnisse auf die osteuropäischen Staaten, während diese hingegen große Liberalisierungsanstrengungen unternehmen müssen.

---

[28] Im Bereich des passiven Textilveredelungsverkehrs könnten sich bis zur vollständigen Aufhebung der Zölle und Mengenkontingente der EU bis März 1998 Unsicherheiten in der Anwendung ergeben. Einerseits gilt die paneuropäische Kummulation ab 1. 7. 1997, andererseits beruhen die Zollpräferenzen der EU auf speziellen Abkommen für den passiven Textilveredelungsverkehr. Das Verhältnis der allgemeinen Ursprungsregeln zu den Spezialabkommen ist nicht eindeutig geklärt.

[29] Unter dem öffentlichen Beschaffungswesen wird der gesamte Güter-, Bau- und Dienstleistungseinkauf der öffentlichen Hand, der öffentlichen Unternehmen sowie teilweise auch der konzessionierten Betriebe verstanden.

[30] Vgl. *Bundesrat* 1993: 223.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Insgesamt kann im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens von einer weitgehenden sprachlichen Übereinstimmung der verschiedenen Abkommen ausgegangen werden. Bezüglich der inhaltlichen Ausfüllung sind allerdings einige Einschränkungen anzubringen: Erstens sind die Verpflichtungen sehr vage. In allen drei Abkommen handelt es sich mehr um Absichtserklärungen denn um konkrete Liberalisierungsschritte; zudem fehlt ein Klagerecht. Zweitens verschaffen die von den westeuropäischen Staaten im Rahmen ihrer Finanzhilfe durchgeführten Infrastrukturprojekte in vielen Fällen nicht nur den ost-, sondern auch den westeuropäischen Firmen große Aufträge. Hier sind weniger die (zaghaften) Liberalisierungen der osteuropäischen Beschaffungsmärkte von Belang, als vielmehr die von westeuropäischen Staaten definierten Bedingungen für die Teilnahme an Projekten aus westeuropäischer Finanzhilfe. In diesem Zusammenhang muß von einem gewissen Ungleichgewicht bzw. einer Benachteiligung der EFTA- und CEFTA Unternehmen gesprochen werden, da diese im Gegensatz zu ihren Konkurrenten aus der EU nicht zu allen finanziellen Hilfeleistungen Europas einen gleichberechtigten Zugang haben. Insbesondere die von der Europäischen Investitionsbank oder von EU-spezifischen Hilfsprojekten mitfinanzierten Infrastrukturvorhaben finden ohne EFTA-Beteiligung statt. Dies wird teilweise kompensiert durch die Osthilfeprogramme der EFTA-Länder, die allerdings viel kleiner sind als die entsprechenden Programme der EU.

Angesichts der geringen Integrationstiefe des CEFTA-Abkommens kann auch dort nicht von einem gemeinsamen Beschaffungsmarkt ausgegangen werden. Im übrigen ist nicht auszuschließen, daß angesichts der westlichen Finanzhilfen die Öffnung Ost-West intensiver vorangetrieben wird als die Marktöffnung der MOEL untereinander.

II. Wettbewerbsbestimmungen

Bei den Vertragsbereichen bezüglich des Subventionswesens und der staatlichen Beihilfen sowie bei den wettbewerbspolitischen Bestimmungen gehen die Europaverträge deutlich weiter als die EFTA- und CEFTA-Abkommen. Dies liegt vor allem in der Tatsache begründet, daß die EU-Kommission in diesen Bereichen teilweise ausschliesslich kompetent ist, während bei der EFTA die einzelnen Mitgliedstaaten für diese Bereiche zuständig bleiben[31].

Alle drei Abkommen erklären folgende Praktiken als mit den Abkommen unvereinbar[32]: Vereinbarungen und Absprachen zwischen Unternehmen, welche den Wettbewerb verhindern oder einschränken, Mißbrauch von Marktmacht und staatliche Beihilfen, welche den Wettbewerb verhindern oder einschränken.

---

31 Vgl. *Mazenauer* 1995: 9.

32 Vgl. Art. 63 in den Europaabkommen, bzw. Art. 18 und 19 in den EFTA-Abkommen sowie Art. 22 und 23 im CEFTA-Abkommen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zwar sind die Bestimmungen in den Abkommen sehr ähnlich formuliert, unterscheiden sich aber darin, daß in den Europa-Abkommen Bezug auf die entsprechenden EGV-Artikel (Art. 85, 86 und 92) genommen wird. Im Gegensatz dazu fehlt in den EFTA- und CEFTA-Abkommen ein solcher Bezug zu anderen Verträgen.

Für die MOEL bedeutet dies, daß sie die EU-Wettbewerbsregeln in ihr nationales Recht übernehmen müssen. Dies wird denn auch im entsprechenden Artikel 69 der Assoziationsabkommen über die Angleichung der Rechtsvorschriften vertraglich festgelegt. Eine Unsicherheit bleibt allerdings bestehen. Die im Rahmen der Europa- und EFTA-Abkommen angewandten Wettbewerbsregeln sind nicht direkt anwendbar. Alle Streitfälle müssen vom Assoziationsrat (Europa-Abkommen) bzw. dem Gemischten Ausschuß (EFTA- und CEFTA-Abkommen) behandelt werden. Auch bei Übernahme der EU-Wettbewerbsregeln in nationales Recht fehlen die direkte Anwendbarkeit der EU-Vorschriften und die supranationale Rechtssprechung zur Durchsetzung der gemeinsamen Regeln.

In den Europa-Abkommen wird bezüglich staatlicher Beihilfen ausdrücklich auf die einschlägigen GATT-Artikel verwiesen[33]. Diese sind präziser formuliert als die entsprechenden Regelungen der EU und können als komplementär zu Art. 92 EGV betrachtet werden. In den EFTA-und CEFTA-Abkommen fehlt ein entsprechender Bezug zum GATT.

Zur Fusionskontrolle schließlich fehlt in allen Abkommen eine entsprechende Regelung. Allerdings werden hier sowohl von der EU wie auch von den EFTA-Staaten und den MOEL die wettbewerbspolitischen Effekte nach dem Wirkungsprinzip behandelt. Sobald solche grenzüberschreitenden Effekte auftreten, können die betroffenen Staaten gemäß der bereits heute in der EU und den EFTA-Staaten praktizierten extraterritorialen Rechtssprechung selbständig aktiv werden.

Abschließend können bezüglich der Wettbewerbsregeln, wie sie in den Europa-Abkommen der EU und den Freihandelsabkommen der EFTA mit den MOEL festgelegt sind, folgende Schlußfolgerungen gezogen werden:

1. Die MOEL werden die Wettbewerbsregeln der EU übernehmen.
2. Die in den einzelnen Abkommen festgelegten Wettbewerbsbestimmungen sind allerdings nicht direkt anwendbar. Das Ziel eines gemeinsamen Marktes ist bezüglich der Durchsetzbarkeit der Regelungen nicht automatisch erreicht.
3. Die Regelungen in den EFTA- und CEFTA-Abkommen gehen weniger weit als die entsprechenden Bestimmungen in den Europa-Abkommen. Dies wird zu einer gewissen Dominanz der EU-Wettbewerbsregeln führen.
4. Insgesamt profitieren auch die EFTA-Länder von den schärferen Regelungen in den Europa-Abkommen. Insofern sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Abkommen für die Schaffung eines gemeinsamen Marktes nicht negativ zu

[33] Vgl. dazu ausführlicher: *Nicolaides/Mathis* 1996.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werten, entfalten doch die von den MOEL zu übernehmenden Regeln eine für alle Drittstaaten positive Wirkung.

III. Geistiges Eigentum

Beim Schutz des geistigen Eigentums entsprechen sich die Vertragsinhalte der drei Abkommensgruppen weitgehend. In allen Abkommen wird Nichtdiskriminierung und eine Angleichung an das Schutzniveau der westeuropäischen Staaten innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens[34] festgeschrieben.

Es kann also zwischen den verschiedenen Abkommensarten eine praktisch vollständige Übereinstimmung festgestellt werden. Zudem ist nach Ablauf der Übergangsfrist ein gemeinsames einheitliches Schutzniveau hinsichtlich des geistigen Eigentums erreicht. Allerdings bleibt hier die Frage nach dem sinnvollen und notwendigen Grad der Harmonisierung des Immaterialgüterrechts der einzelnen Wirtschaftsräume offen. Denkbar wäre eine Ausdehnung der EU-Patent-, Marken- und Urheberrechtsbestimmungen auf den gesamten Freihandelsraum, insbesondere auch um Parallelimporte innerhalb dieser ganzen Region zulassen zu können.

D. Zusammenfassende Bewertung unter der Zielsetzung eines gesamteuropäischen Freihandelsraums

Für die Industriegüter stellt sich die Situation bezüglich der Schaffung einer gesamteuropäischen Freihandelszone wie folgt dar: Die EU-Assoziationsabkommen und die EFTA-Abkommen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten entsprechen sich weitestgehend. Sie umfassen dieselben Produktegruppen, weisen keine schwerwiegenden Lücken auf und die asymmetrisch ausgestaltete Marktöffnung erfolgt zeitlich parallel. Im Bereich der sensiblen Güter bestehen zwar einige Unterschiede, die vollständige Marktöffnung erfolgt aber hier bis spätestens Anfang 1998 seitens der EU bzw. 2002 seitens der mittel- und osteuropäischen Staaten. Kompatibilitätsprobleme bestanden bis vor kurzem lediglich beim passiven Textilveredelungsverkehr. Der EFTA-Textilsektor wurde im Rahmen des passiven Veredelungsverkehrs gegenüber den Anbietern der EU diskriminiert. Zwar galt dies auch in umgekehrter Richtung, doch sind die Größenverhältnisse so ungleich, daß davon ausgegangen werden kann, daß vor allem die EFTA-Anbieter unter der Regelung gelitten haben.

Da die CEFTA-Staaten parallel dazu Zölle und mengenmäßige Beschränkungen für industrielle Güter mit ganz wenigen Ausnahmen zum 1. Januar 1997 abge-

[34] Dabei gilt auch hier bereits das Datum des Inkrafttretens der EU-Interimsabkommen als Ausgangspunkt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schafft haben, kann bezüglich der direkten Grenzmaßnahmen für die EU-, EFTA- und CEFTA-Staaten von einem gesamteuropäischen Freihandelsraum ausgegangen werden. Bis vor kurzem wurde dieses positive Bild durch die mangelhafte Verknüpfung der Ursprungsregeln in den verschiedenen Vertragswerken deutlich getrübt. Mit der Einführung der paneuropäischen Kumulation zum 1. Januar 1997 (in einigen Ländern mit einer gewissen Verspätung ratifiziert) konnte aber auch dieses Hindernis abgebaut werden.

Bei den technischen Vorschriften besteht trotz der Liberalisierungsabsicht und der Notifikationspflicht eine gewisse Gefahr, daß nichttarifäre Handelshemmnisse den freien Güteraustausch behindern. Dabei ist vor allem an die fehlende gegenseitige Anerkennung von Prüfungen und Zertifikaten zu denken.

Bezüglich der Wettbewerbspolitik entsprechen die in den Abkommen festgelegten Regelungen noch nicht den Anforderungen eines gemeinsamen Marktes. Insbesondere die fehlende direkte Wirksamkeit behindert eine klare Durchsetzbarkeit der Bestimmungen.

Es gilt zudem zu bedenken, daß eine schleppende administrative Umsetzung sowie die ungerechtfertigte Anrufung der „safeguard clause" ein reibungsloses Funktionieren des Freihandelsraumes beeinträchtigen können. Letzteres ließ sich bislang nicht beobachten, liegt aber als potentieller Eingriff immer im Bereich des Möglichen. Die administrative Umsetzung läßt sich schwer verallgemeinernd feststellen, kann aber die Marktzutrittsmöglichkeiten eines Liberalisierungsraums ernsthaft beeinträchtigen. Erst empirische Untersuchungen zur praktischen Handhabung nach Ländern und Produkten könnte somit zeigen, wie weit dem Liberalisierungsziel eines einheitlichen europäischen Freihandelsraumes tatsächlich nachgelebt wird.

E. Die vier Freiheiten: Was fehlt zum vollständig liberalisierten Wirtschaftsraum?

Die bisher analysierten Abkommensteile bezogen sich alle auf den freien Güterverkehr. In der Folge werden die für den freien Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehr geltenden Bestimmungen betrachtet. Dabei sollen sowohl die Frage nach den Unterschieden der einzelnen Abkommen, als auch die zur Errichtung eines Wirtschaftsraumes mit der vollen Gewährleistung aller vier Freiheiten noch fehlenden Bestimmungen untersucht werden. Zudem soll der Bereich der institutionellen Bestimmungen als einer der Unterschiede zwischen den Abkommen behandelt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I. Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit

Die Europa-Abkommen verpflichten die Vertragsparteien, keine Unternehmen der Vertragsstaaten gegenüber inländischen Unternehmen zu diskriminieren. Es gilt somit das Prinzip der Inländerbehandlung für ansässige ausländische Unternehmen aus den Vertragsstaaten. Darunter fallen das Recht, ein Unternehmen zu gründen und zu führen sowie das Recht des Transfers von Kaderleuten und Spezialisten aus Firmen, welche in den Vertragsstaaten ansässig sind[35]. Die Inländerbehandlung muß seitens der MOEL bis zum Ende der Übergangsphase von zehn Jahren nach Inkrafttreten der Assoziationsabkommen vollständig umgesetzt sein, während die EU diese mit wenigen Ausnahmen bereits von Beginn an anzuwenden hat. Mit der im Abkommen vereinbarten wirtschaftlichen Zusammenarbeit soll den assoziierten Ländern beim Aufbau moderner Dienstleistungssektoren geholfen werden.

In den EFTA-Abkommen verpflichten sich die Vertragspartner lediglich dazu, angesichts der zunehmenden Wichtigkeit der Dienstleistungen gemeinsam auf eine schrittweise Liberalisierung und gegenseitige Marktöffnung hinzuarbeiten (Art. 30). Die einschlägigen Arbeiten der WTO in diesem Bereich sollen dabei berücksichtigt werden. In dieser sehr unverbindlichen Formulierung werden weder ein Zeitplan noch ein Liberalisierungsziel genannt. Es handelt sich also um eine reine Absichtserklärung, wobei die Arbeiten der WTO die Leitplanken bilden. Im CEFTA-Abkommen fehlt sogar diese sehr vage gehaltene Absichtserklärung. Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit werden nicht angesprochen. Zwischen den Europa-Abkommen einerseits sowie den EFTA- und CEFTA-Abkommen andererseits bestehen somit große Unterschiede. Während die EU in ihren Abkommen in absehbarer Zeit die Dienstleistungsfreiheit eingeführt haben wird, bieten die EFTA- und CEFTA-Abkommen keine ausreichende Grundlage dazu.

II. Freier Personenverkehr

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist in den Europa-Abkommen nur vage umschrieben. Dies dürfte vor allem darin begründet liegen, daß innerhalb der EU diese Frage politisch äußerst umstritten ist und gegenüber den MOEL kaum Kompromißbereitschaft besteht. So soll während einer ersten Stufe die Lage der legal in der EU beschäftigten Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen verbessert werden. Später ist im Sinne einer Entwicklungsklausel zu prüfen, wie die Freizügigkeit schrittweise verstärkt werden könnte. Zudem ist für diesen Zeitpunkt technische Hilfe seitens der EU für die Einrichtung eines angemessenen Systems der sozialen Sicherheit vorgesehen.[36]

---

35 Vgl. *Banasinski* 1995: 260.

36 Vgl. *Schön* 1994: 145.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In den EFTA- und CEFTA-Abkommen wird die Frage der Personenfreizügigkeit völlig ausgeklammert. Insgesamt kann also nicht von einem freien Personenverkehr in den Abkommen gesprochen werden.

III. Kapitalverkehr

In allen drei Abkommensgruppen werden Zahlungen, die mit dem Handel zwischen den Vertragsstaaten zusammenhängen, in frei konvertierbarer Währung gewährleistet. Neben diesen Regelungen für Handelstransaktionen soll der freie Kapitalverkehr in den Europa-Abkommen in zwei Schritten eingeführt werden. Alle Vertragsparteien verpflichten sich, in einem ersten Schritt keine neuen devisenrechtlichen Beschränkungen einzuführen und vorhandene Regelungen nicht zu verschärfen. Die MOEL müssen den freien Kapitalverkehr im Zusammenhang mit Direktinvestitionen in den Vertragsstaaten sowie beim Gewinntransfer garantieren. Dieser erste Schritt soll für die Vertragsländer der MOEL nach Beendigung der ersten Phase der Abkommensrealisierung, d. h. nach fünf Jahren, abgeschlossen sein. Die Vertragsparteien werden zudem dazu verpflichtet, Voraussetzungen zu schaffen, die für die spätere Anwendung der gemeinschaftlichen Vorschriften über den Kapitalverkehr notwendig sind. Allerdings enthalten die Europa-Abkommen keinen konkreten Zeitplan. Vielmehr wird diese Frage dem Assoziierungsrat zugewiesen, der während einer zweiten Phase über die vollständige Einführung der EU-Vorschriften über den freien Kapitalverkehr entscheiden wird. Dies läßt vermuten, daß die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs zwischen der EU und den MOEL eine langfristige Angelegenheit werden dürfte[37].

Die EFTA- und CEFTA-Abkommen regeln nur den freien Zahlungsverkehr für Handelstransaktionen. Darüber hinausgehende Verpflichtungen zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs bestehen nicht.

IV. Institutionen

In den Europa-Abkommen sind spezielle Institutionen zur Umsetzung der Vertragsinhalte geschaffen worden, nämlich der Assoziationsrat, der Assoziationsausschuß sowie der Parlamentarische Assoziationsausschuß.

Der Assoziationsrat stellt das oberste politische Gremium der Abkommen dar. Er überwacht die Durchführung der Abkommen und hält Sitzungen auf Ministerebene ab. Der Assoziationsausschuß bereitet die Arbeit des Assoziationsrates vor

[37] Vor allem die Tatsache, daß der Liberalisierungsprozeß beim Kapitalverkehr innerhalb der EU sehr langwierig war und daß bei den Europa-Abkommen zunächst die Liberalisierung des Güterhandels im Vordergrund steht, stützt diese Annahme.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und tritt bei Bedarf auf der Ebene hoher Beamter zusammen. Er bildet ein Forum zur Erörterung technischer Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung der Abkommen. Der Parlamentarische Assoziationsausschuß schließlich ist ein Forum für Beratungen zwischen Abgeordneten der Parlamente der Vertragsparteien. Er tritt regelmäßig zusammen und kann dem Assoziationsrat Empfehlungen unterbreiten.

Die EFTA hat in ihren Abkommen mit den MOEL keine so weitgehenden Institutionen festgelegt. Hier ist der aus Vertretern jeder Vertragspartei zusammengesetzte Gemischte Ausschuß mit der Durchführung des Abkommens betraut. Er kann in den im Abkommen vorgesehenen Fällen Beschlüsse fassen und Empfehlungen aussprechen. Dieselbe Struktur findet sich im CEFTA-Abkommen.

Insgesamt fehlen aber bei allen Abkommen übergeordnete Durchsetzungsinstanzen, wie sie zum Beispiel in der EFTA, im EWR oder in der EU vorhanden sind. Das Vertragsrecht sowohl der Europa-Abkommen als auch der EFTA-Freihandelsabkommen mit den MOEL ist nicht direkt anwendbar. Es wird über die Umsetzung in nationales Recht durchgesetzt.

V. Handlungsbedarf für die EFTA-und CEFTA-Länder

Bezüglich der Schaffung eines gesamteuropäischen Wirtschaftsraumes sind also noch große Lücken festzustellen. Während beim Warenverkehr eine weitgehende Liberalisierung gewährleistet ist, sind die restlichen drei Freiheiten bei weitem nicht erreicht. Die Europa-Abkommen der EU gehen allerdings bedeutend weiter als die Freihandelsabkommen der EFTA und das CEFTA-Abkommen.

Aus den Unterschieden zwischen diesen Abkommen ergeben sich vor allem für die EFTA-Länder einige Konsequenzen und damit ein entsprechender Handlungsbedarf. Die weitgehende Liberalisierung bei den Dienstleistungen, wie sie in den Europa-Abkommen festgelegt ist, bedeutet vor allem für die Dienstleistungsersteller der EU gegenüber den EFTA-Anbietern einen großen Vorteil. Mit dem erleichterten Marktzugang können diese nämlich auf den mittel- und osteuropäischen Märkten tätig werden und deren großes Potential ausschöpfen. Dies verursacht eine potentielle Diskriminierung aufgrund der fehlenden Rechtssicherheit sowohl für die reinen Dienstleistungsanbieter aus der EFTA als auch für Anbieter von Dienstleistungen, welche an eine industrielle Leistung gebunden sind. Dienstleistungen sind gerade für die Industrie aus den Hochkostenländern eine immer wichtiger werdende Möglichkeit, sich von der weltweiten Konkurrenz abzuheben. Da Dienstleistungen in der Regel vor Ort produziert werden, ist somit für viele Industriegüter der Markterfolg auch von einem liberalen Dienstleistungsregime im Absatzmarkt abhängig. Dadurch besteht für die EFTA-Staaten auch für den Handel mit Industriegütern ein gewisses Diskriminierungspotential. Dieses hängt aller-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dings auch davon ab, wie stark protektionistisch die MOEL ihre diesbezüglichen Gesetze ausgestalten.

Ausländische Direktinvestitionen werden in den MOEL immer wichtiger. Deshalb ist die Regelung bezüglich Investitionen und Kapitalverkehr von großem Interesse. Bei den Investitionen baut die EU gleich wie bei den Dienstleistungen auf dem Prinzip der Inländerbehandlung auf. Daraus ergibt sich für die EFTA ein Diskriminierungspotential, das demjenigen bei den Dienstleistungen entspricht. Die EU geht in ihren Verträgen auch beim Kapitalverkehr weiter als die EFTA, welche diesen, mit Ausnahme des Zahlungsverkehrs im Zusammenhang mit dem Handel, nicht einmal erwähnt. Nur mit Vereinbarungen über den Kapitalverkehr kann ein diskriminierungfreier Zugang von Direktinvestitionen auf die Märkte der MOEL gewährleistet werden. Hier ist vor allem die Industrie, aber auch immer mehr der Dienstleistungsbereich betroffen.

Angesichts der hier erwähnten Konsequenzen für die EFTA-Länder besteht ein klarer Handlungsbedarf, falls sich die Schweiz, Norwegen, Island und Liechtenstein den gegenüber den EU-Anbietern diskriminierungsfreien Marktzugang zu den MOEL bewahren möchten. Immerhin besitzt die EFTA mit der allgemeinen Entwicklungsklausel eine explizite Rechtsgrundlage für die Weiterentwicklung der Freihandelsverträge mit den MOEL.

Was hier für die EFTA-Länder formuliert wurde, gilt angesichts der weitreichenden Parallelität der Vertragsinhalte auch für das Verhältnis der CEFTA-Länder untereinander. Auch wenn die Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheit angesichts des heutigen Entwicklungsstandes noch eine geringe Rolle spielt, muß die Vertragslücke zu den Europa-Abkommen aufmerksam verfolgt werden.

Summary

The Europe Agreements of the EU with Central and Eastern European countries, the Free Trade Agreements of the EFTA with the same group of countries and the Central European Free Trade Agreement (CEFTA) create a differentiated network of bilateral and multilateral trade agreements. The article focuses on two questions: (1) To what extent are the different agreements compatible with each other and, therefore, able to create a homogenous Pan-European Free Trade Area? (2) What degree of integration is provided by the complex structure of trade agreements?

Our major findings are: After a transition period for certain „sensitive goods", the agreements will be a good basis for a European free trade zone in goods which covers Western and Eastern Europe. With regard to free trade in services and free capital movement, the EU Agreements contain clear objectives and schedules for a progressive liberalization which are lacking in other agreements. Free movement of persons cannot be expected in the next decade for all agreements. To summari-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ze: There is a good institutional basis for a Pan-European Free Trade Zone, but we are still far from a (Pan-European) Common Market.

Literatur

Banasinski, C.: The Europe Agreement versus GATT: The Case of Poland, in: Breuss, F. (Ed.): The World Economy after the Uruguay Round, Wien 1995.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien: Aktuelle Analysen, Nr. 20/1996, Köln 1996.

Bundesrat: Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen vom 20. Januar 1993: S. 213-275, Bern 1993.

– Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen vom 19. Januar 1994: S. 189-300, Bern 1994.

Europäische Gemeinschaften (1992(1)): Interimsabkommen über Handel und Handelsfragen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl einerseits und der Republik Polen andererseits vom 25. Februar 1992, Amtsblatt Nr. L 114.

– (1992(2)): Interimsabkommen über Handel und Handelsfragen zwischen der EWG und der EGKS einerseits und der CSFR andererseits vom 30. April 1992, Amtsblatt Nr. L 115.

– (1992(3)): Interimsabkommen über Handel und Handelsfragen zwischen der EWG und der EGKS einerseits und der Republik Ungarn andererseits vom 30. April 1992, Amtsblatt Nr. L 116.

– (1993): Europa-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits vom 31. Dezember 1993, Amtsblatt Nr. L 348.

– (1994(1)): Verordnung (EG) Nr. 195/94 der Kommission vom 12. Januar 1994 zur Änderung der Anhänge I – III, V, VII und IX der Verordnung (EWG) Nr. 3030/93 des Rates über die gemeinsame Einfuhrregelung für bestimmte Textilwaren mit Ursprung in Drittländern, Amtsblatt Nr. L 29.

– (1994(2)): Verordnung (EG) Nr. 3036/94 des Rates vom 8. Dezember 1994 zur Schaffung eines wirtschaftlichen passiven Veredelungsverkehrs für bestimmte Textil- und Bekleidungserzeugnisse, die nach Be- oder Verarbeitung in gewissen Drittländern wieder in die Gemeinschaft eingeführt werden, Amtsblatt Nr. L 322.

Integrationsbüro des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten und des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (Integrationsbüro): Schweiz-Europäische Union, Fact Sheets, 2. Auflage, Bern 1995.

Kamm, M.: Die Assoziationsabkommen der EU und die Freihandelsabkommen der EFTA mit den mittel- und osteuropäischen Ländern im Lichte der Schaffung einer gesamteuropäischen Freihandelszone, in: Aussenwirtschaft, 51. Jahrgang, IV/1996, S. 513-537.

Langhammer, R. J.: Die Assoziierungsabkommen mit der CSFR, Polen und Ungarn: wegweisend oder abweisend?, Kieler Diskussionsbeiträge, Kiel 1992.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mazenauer, H.-U.: Das Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und Polen, Vortrag vom 22. Juni 1993 in Balsthal.

– Das neue Mitteleuropa aus aussenwirtschaftspolitischer Sicht, Vortrag vom 21. Juni 1995 in Lenzburg.

Möbius, U.: Passive Lohnveredelung im Rahmen der Textil- und Bekleidungsimporte Deutschlands und der EU, DIW-Wochenbericht 17/95, Berlin 1995.

Nachrichten für Aussenhandel (22. 10. 1996): Keine Einigung über Sicherheitszertifikate, S. 1 und 6.

Nell, P. G.: Paneuropäische Kumulation: Errichtung einer Freihandelszone zwischen der EU/EFTA und zehn Mittel- und Osteuropäischen Staaten, CH-D Wirtschaft 1/97, S. 23-30, Handelskammer Deutschland-Schweiz, Zürich 1997.

Neue Zürcher Zeitung (14. 1. 1997): Polen auf dem Marsch nach Brüssel, S. 19.

Nicolaides, P. / *Mathis,* J.: European Community Competition Rules in the Associated Countries of Central and Eastern Europe: How to Ensure Effective Enforcement, in: Aussenwirtschaft, 51. Jahrgang, IV/1996, S. 485-512.

Tröndle, P.: Ursprungsregeln und Ursprungsnachweise in den Freihandelsabkommen der Schweiz, Vortrag vom 9. Juni 1993 in Bern.

Schön, C.: Der rechtliche Rahmen für Assoziierungen der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt a.M. 1994.

Stehn, J.: Stufen einer Osterweiterung der Europäischen Union, in:Weltwirtschaft, 1994, S. 194-219.

Textilverband Schweiz und Swissfashion (Textilverband) (Hrsg.): Textil- und Bekleidungsindustrie 1995, Zürich 1996.

Die Volkswirtschaft (2/97): Wirtschaftsentwicklung in Mittel- und Osteuropa: Präsenz der Schweiz, S. 24-29.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verfassungspolitische Postulate für die Europäische Union

Von *Jörn Kruse,* Hohenheim*

A. Einführung

I. Problemstellung

Die europäische Integration ist in eine entscheidende Phase getreten. Allerdings wird vielen erst langsam bewußt, wie weit der Prozeß der wirtschaftlichen und der politischen Integration bereits fortgeschritten ist. Dies ist weitgehend ohne eine explizite demokratische Zustimmung der Bürger erfolgt. Nur in drei Ländern hat es explizite Referenden gegeben. In Dänemark und Frankreich waren deren Ergebnisse weit knapper, als für Weichenstellungen solcher Tragweite angemessen erscheint. In Deutschland – so darf man spekulieren – findet eine diesbezügliche Abstimmung der Bürger vor allem deshalb nicht statt, weil die Politiker die Ergebnisse fürchten.

Die agierenden Politiker sind in ihren Ländern zweifellos demokratisch gewählt und verfügen über die *formale* Legitimation für die europapolitischen Entscheidungen. Gleichwohl kann man kritisieren, daß die einzelnen Integrationsschritte *inhaltlich* unzureichend demokratisch legitimiert sind. Dies hängt einerseits mit den Demokratiedefiziten auf nationalstaatlicher Ebene und andererseits damit zusammen, daß die demokratischen Strukturen auf europäischer Ebene bisher noch sehr unterentwickelt sind.

Daraus wiederum entsteht die Befürchtung, daß auch die zukünftigen Entscheidungen der europäischen Politik eine unzureichende Rückkopplung mit den Präferenzen der Bürger aufweisen könnten bzw. schwere Demokratiedefizite bestehen bleiben werden.

Damit ist unmittelbar die Frage einer europäischen Verfassung angesprochen. Dazu findet seit einiger Zeit auch in der Ökonomie eine Diskussion statt.[1] Diese

* Für wertvolle Anmerkungen danke ich besonders *Theresia Theurl, Klaus Schweinsberg* und *Hans Pitlik*.

[1] Vgl. hierfür und für weitere Literaturhinweise *European Constitutional Group* (1993), *Leschke* (1994), *Vaubel* (1995), *Vibert* (1995) und (1996), *Berg / Schmidt* (1996), sowie in *Streit / Voigt* (1996) insbesondere die Beiträge von *Leschke, Pies* und *Apolte*.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

soll nachfolgend nicht im einzelnen aufgenommen werden, da die Fragestellungen hier wesentlich grundsätzlicher und die Reformvorschläge radikaler sind.

Die Überlegungen gehen von der These aus, daß sich schon die politischen Strukturen und Prozesse auf nationaler Ebene (in Deutschland und in vielen anderen Ländern) in einer tiefen Krise befinden. Etwas pauschal könnte man den Grund darin sehen, daß die demokratischen Strukturen, die auf Konzepten des 18. und 19. Jahrhunderts beruhen, den inhaltlichen Anforderungen am Ende des 20. Jahrhunderts nicht mehr gewachsen sind.

Konkreter kann man die Kernprobleme zugespitzt in vier Thesen formulieren, die miteinander zusammenhängen:[2]

1. Die Gewaltenteilung ist unzureichend. Insbesondere fehlt eine wirksame institutionelle Einfluß- und Funktionstrennung zwischen den längerfristig stabilen Regel- und Ordnungsinstitutionen, den Akteuren der aktuellen Politikgestaltung und den Fachinstitutionen.
2. Der übergroße Delegationsumfang politischer Wahlen verhindert das adäquate Funktionieren der Prinzipal-Agent-Relation zwischen den Bürgern und den Politikern. Insbesondere aufgrund der geringen spezifischen Sanktionskraft sind die meisten politischen Entscheidungsfelder einer *inhaltlichen* demokratischen Kontrolle de facto entzogen.
3. Es existiert ein Legitimations-Monopol des Parlaments, das sich im Laufe der Zeit zunehmend zu einer marktbeherrschenden Position einer „politischen Klasse" entwickelt hat. Der Wettbewerb der Parteien ist nur begrenzt funktionsfähig.
4. Die Zugangsbarrieren für Newcomer sind hoch und verhindern eine Anreiz- und Disziplinierungswirkung von außen. Sie reduzieren die politische Partizipation der Bürger und erschweren die Rekrutierung von Fachkompetenz für die politischen Institutionen.

Aufgrund der demokratischen Funktionsmängel haben gutorganisierte, konfliktfähige und/oder medienwirksame Interessengruppen einen unangemessen großen Einfluß auf die gesellschaftlichen Entscheidungen erlangt. In Wechselwirkung damit ist die Politik heute verteilungsorientiert, entscheidungsschwach und reformunfähig.

Als Folge der genannten Probleme wird die konkrete Politik seit einigen Jahren zunehmend skeptischer und kritischer beurteilt. Es besteht (nicht nur in der Bundesrepublik) eine weitverbreitete Unzufriedenheit mit den realen politischen Prozessen und ihren Ergebnissen. Dies gilt einerseits für Experten, professionelle Beobachter und Analytiker der politischen Entscheidungen. Insbesondere für die Wirtschaftspolitik werden von der wissenschaftlichen Ökonomie durchweg

---

[2] Vgl. hierzu ausführlicher *Kruse* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schlechte Noten vergeben und mit zahlreichen Beispielen für deutliches Politikversagen belegt.

Andererseits gilt die politikkritische Haltung auch für die breite Öffentlichkeit und drückt sich z. B. in sinkenden Popularitätswerten der Politiker und abnehmender Wahlbeteiligung aus. Allgemein können wir eine stark verminderte Akzeptanz der Politik und deren Akteure feststellen. Politikverdrossenheit ist heute ein weit verbreitetes Phänomen.

Die individuellen Politiker für die Mängel verantwortlich zu machen, wäre jedoch zu einfach. Da sie nach den Anreizen handeln, die von den institutionellen Strukturen gesetzt werden, geht es vor allem darum, diese auf den Prüfstand zu stellen. Einige der wichtigsten Probleme und Funktionsmängel parlamentarischer Demokratien werden in Abschnitt B skizziert (zur Vereinfachung ausgehend von den Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland). Dies wird deutlich machen, daß eine bloße Übertragung der nationalstaatlichen Strukturen die vorhandenen Demokratieprobleme der EU (vgl. A.II) keineswegs lösen würde.

Das Hauptanliegen dieses Papiers besteht deshalb darin, einige radikale verfassungspolitische Vorschläge zur Diskussion zu stellen. Deren Grundprinzipien können einerseits bei Verfassungsreformen auf nationalstaatlicher Ebene angewandt werden und würden im Ergebnis auch für die europäische Politik zu einer stärkeren Demokratisierung führen. Andererseits können sie auch direkt die Zielrichtung einer Verfassungskonzeption für die Europäische Union angeben, für die ein unmittelbarer Handlungsbedarf besteht. Hierauf beschränken sich (vor allem aus Gründen des Umfangs) die Reformvorschläge in Abschnitt C.

II. Konzeptionelle und inhaltliche Grundlagen

Die demokratische Legitimation einer Institution und ihrer Entscheidungen beruht auf den Wahlen der Bürger. Die Wahlen zu den Parlamenten sind Vorgänge kollektiver Delegation.[3] Die Parlamente treffen die staatlichen Entscheidungen entweder selbst oder delegieren sie direkt oder indirekt (Pfeile 3 bis 5 in Abb. 1) an andere Institutionen. Letzteres wird im folgenden zusammenfassend „exekutive Delegation" genannt.

Beide Arten von Delegationen unterliegen den üblichen Prinzipal-Agent-Problemen. Dabei kann man im allgemeinen davon ausgehen, daß diese um so gravierender sind, (1) je schwächer (formal und faktisch) die Prinzipalrolle ist und (2) je mehr Delegationsstufen vorhanden sind. Je mehr dies der Fall ist, desto geringer wird c.p. die inhaltliche demokratische Legitimation sein.

[3] Bei einer kollektiven Delegation besteht der Prinzipal aus einer größeren Zahl von Personen. Pfeil 1 in Abb. 1 zeigt den typischen Fall, nämlich die Wahlen zu staatlichen Parlamenten. Diese werden im folgenden auch als „demokratische Delegation" bezeichnet. Vgl. hierfür und für die Begrifflichkeit generell *Kruse* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

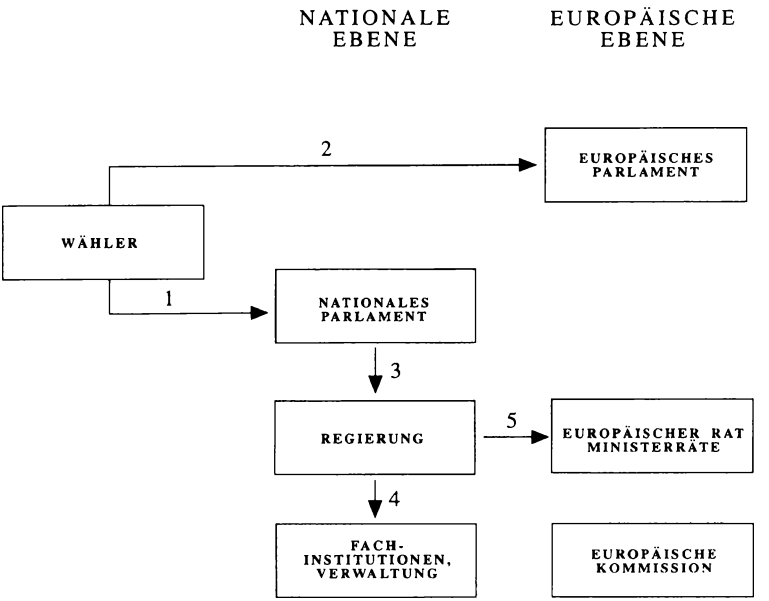

Abb. 1: Demokratische und exekutive Delegation auf europäischer Ebene

Bezüglich der Kriterien, die an die inhaltliche Beurteilung von politischen Entscheidungen anzulegen sind, sind die Präferenz- und die Leistungsdimension zu unterscheiden. Erstere beinhaltet die bestmögliche Übereinstimmung der Entscheidungen mit den Präferenzen der Bürger (Präferenz-Reliabilität). Die Leistungsdimension bezieht sich auf die Effizienz der politischen Entscheidungen (im Sinne des üblichen Nutzen-Kosten-Kalküls). Wenngleich in der Praxis immer beides tangiert ist, steht im folgenden die Präferenzdimension im Vordergrund.

Die Richtlinien der europäischen Politik werden vom Europäischen Rat bestimmt,[4] der aus Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten besteht. Dies dokumentiert den überragenden Einfluß der nationalstaatlichen Exekutive auf die europäische Legislative. Gleichzeitig macht es unmittelbar deutlich, daß der Europäische Rat nur über eine sehr indirekte demokratische Legitimation verfügt, die formal über drei Delegationsstufen vermittelt werden muß. In welchem Maße überhaupt von einer gewissen demokratischen Kontrolle des Europäischen Rates durch die Bürger gesprochen werden kann, hängt davon ab, welchen Stellenwert die EU-Thematik bei den Wahlentscheidungen zu den nationalen Parlamenten hat.

Die Europäische Kommission war zwar in der Vergangenheit für die zentralen Gestaltungsfragen gegenüber dem Europäischen Rat von nachrangiger Bedeutung.

[4] Vgl. zu den europäischen Institutionen *Röttinger* (1995), *Borchardt* (1996), *Wessels* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sie gewinnt jedoch zunehmend stärker an Gewicht und ist vor allem die wichtigste europäische Institution für die zahlreichen Einzelfragen der Politik, was ihr insgesamt erhebliche Macht verleiht. Die Direktsanktion der EU-Kommission,[5] d. h. insbesondere die Ernennung des Präsidenten und der Kommissionsmitglieder, erfolgt ebenfalls im wesentlichen durch die nationalen Regierungen, die jedoch keine Primärentscheidungsrechte haben. Obwohl eine neue Kommission der Zustimmung des Europäischen Parlaments bedarf, weist sie erhebliche demokratische Legitimationsdefizite auf. Daß die Europäische Kommission (und die dazugehörigen bürokratischen Apparate) sich de facto keiner demokratischen Kontrolle und Bewertung ihrer Arbeit stellen muß, ist in Anbetracht ihres umfassenden Kompetenzbereichs außerordentlich problematisch.

Das Europäische Parlament wird zwar direkt von den Bürgern gewählt, hat jedoch nur geringe Kompetenzen und Gestaltungsspielräume. Außerdem finden die Wahlen in weitgehender Unkenntnis der Bürger über die Aufgaben des Europaparlaments im allgemeinen und der konkreten Positionen der Parteien im besonderen statt. Insofern ist die demokratische Legitimation hier eher formaler Art und für die europäische Politik mehr von symbolischer Bedeutung.

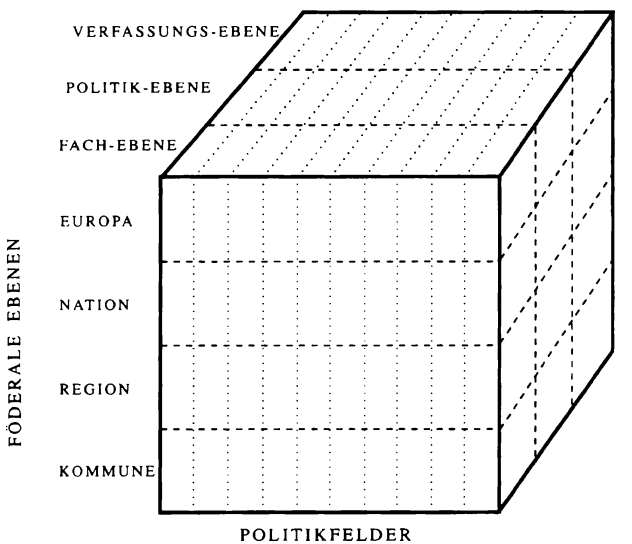

Abb. 2: Politik-Dimensionen

[5] Generell umfassen die Direktsanktionsrechte alle formalen Kompetenzen des Prinzipals zur Auswahl, Entlassung und Anreizsetzung (Gehalt, Karriere, Macht etc.) des Agenten. Das Recht zur Primärentscheidung betrifft die Befugnis des Prinzipals, dem Agenten im Einzelfall konkrete inhaltliche Vorgaben zu machen und gegebenenfalls die Entscheidung selbst zu treffen. Vgl. *Kruse* (1985), Kap. 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Insgesamt wird deutlich, daß die europäischen Institutionen bisher erhebliche Demokratiedefizite aufweisen, die noch weit über jene hinausgehen, die nachfolgend für die nationalen parlamentarischen Systeme erörtert werden.

Neben den Fragen der Abstimmungsregeln in den europäischen Institutionen (insb. Europäischer Rat) und der Mitwirkungsrechte der verschiedenen Organe richtet sich ein großer Teil der Aufmerksamkeit auf die Kompetenzverteilung zwischen nationaler und europäischer Ebene, in der Ökonomie u.a. im Kontext des Fiskalföderalismus.[6] Diese Problematik, die die darunterliegenden föderalen Ebenen (vgl. vertikale Achse in Abb. 2) einschließt, ist zwar für die europäische Entwicklung und für die Aufrechterhaltung einer generellen Akzeptanz der Integrationsprozesse von großer Bedeutung, wird jedoch im folgenden nicht inhaltlich behandelt. Von größerem Interesse ist hier die Unterscheidung verschiedener Ebenen (Fach-, Politik- und Verfassungsebene) sowie die Differenzierung der demokratischen Prozesse nach einzelnen Politikfeldern (vgl. Abb. 2).

	Aufgaben Funktionen	**Primäre Kriterien**
VERFASSUNGS-ebene	Verfassungsfragen, Kompetenzverteilung, Setzung und Kontrolle von formalen und inhaltlichen Regeln, Kontroll- und Schieds-Institutionen, Plebiszite	Fachkompetenz für Ordnungspolitik und Verfassungsfragen, langfristige Orientierung, Unabhängigkeit
POLITIK-ebene	inhaltliche gesellschaftliche Richtungs- und Gestaltungs-Entscheidungen, polit. Willensbildung	normative Reliabilität (Übereinstimmung mit den Präferenzen der Bürger), Fachkompetenz
FACH-ebene	Fachspezifische Institutionen und allgemeine Verwaltung (Entscheidungen nach vorgegebenen Zielen und Regeln), Statistik und Analyse	feldspezifische Fachkompetenz, leistungsorientierte und zieladäquate Anreizstruktur

Abb. 3: Staatliche Funktionsebenen

[6] Vgl. zum Problem der Zentralisierung auf europäischer Ebene *Vaubel* (1992), (1994a), (1994b) und (1995) und zur Politischen Ökonomie des Föderalismus *Pitlik* (1997) und *Eichenberger* (1994).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nach den wesentlichen Funktionen werden im folgenden drei staatliche Ebenen (vgl. Abb. 3) unterschieden. Dies spielt eine zentrale Rolle für die späteren Folgerungen. Wie man sofort sieht, entspricht die Aufgliederung hier nicht der klassischen Dreiteilung in Legislative, Exekutive und Judikative.

Zentral ist die Politikebene, auf der die gesellschaftlichen Gestaltungs- und Richtungsentscheidungen fallen und die politische Willensbildung erfolgt. Diese ist mit den Kernbereichen der gegenwärtigen Politik gleichzusetzen.

Darunter liegt die Fachebene (Exekutive, Verwaltung, feldspezifische Organe), deren Institutionen auf der Basis gesetzlich vorgegebener Ziele, Regeln und Kompetenzen sachliche Einzelentscheidungen treffen und umsetzen. Hierzu gehören auch die Erfassung, Analyse und Veröffentlichung von Sachverhalten und Zusammenhängen sowie Dienstleistungen zur Entscheidungsvorbereitung für andere Ebenen.

Drittens ist von den vorgenannten die Verfassungsebene zu unterscheiden, die auch als Kontroll- oder Regelebene bezeichnet werden könnte. Dort sind alle Verfassungsfragen und die Aufgaben der föderalen sowie der horizontalen (Politikfelder, Sachgebiete) und der vertikalen (die drei Ebenen der Abb. 3) Kompetenzverteilung angesiedelt, außerdem die Entscheidungen über langfristige inhaltliche und formale Regeln sowie deren Überwachung, und die Einsetzung von Kontroll- und Schiedsinstitutionen (einschließlich der Judikative).

Entsprechend ihrer Funktionen unterscheiden sich die Institutionen der drei Ebenen bezüglich der primären Kriterien, die an ihre Tätigkeit anzulegen sind. Insbesondere haben sie einen unterschiedlichen normativen Gehalt[7] und stellen unterschiedliche Anforderungen an die Fachkompetenz der Funktionsträger.

Die Politikebene hat einen hohen normativen Gehalt, das heißt die Übereinstimmung mit den Präferenzen der Bürger ist hier besonders relevant. Für die Fachebene ist vor allem die einschlägige professionelle Kompetenz bedeutsam. Dies gilt in einem spezielleren Sinne (Fachkompetenz für Ordnungspolitik und Verfassungsfragen) auch für die Verfassungsebene, wo außerdem Unabhängigkeit (nicht nur von Partialinteressen, sondern auch von der Politikebene), eine ausgeprägt langfristige Orientierung sowie Übereinstimmung mit den Bürgerpräferenzen bezüglich konstitutioneller Alternativen gefragt sind.

[7] Der „normative Gehalt" bezieht sich darauf, in welchem Umfang die jeweiligen Institutionen die Ziele selbst setzen oder interpretieren müssen bzw. wie relevant dies für eine adäquate Aufgabenerfüllung ist. Von einem geringen normativen Gehalt sprechen wir insbesondere dann, wenn die Ziele der Institution eindeutig definiert sind und keine großen Interpretationsspielräume bei konkreten Entscheidungen bestehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B. Grundsätzliche Funktionsprobleme

Um die generellen Probleme anschaulicher zu machen, gehen wir im folgenden zunächst von der Situation parlamentarischer Demokratien auf nationalstaatlicher Ebene aus und können zur Vereinfachung die Bundesrepublik als Referenzbild verwenden. Wir erörtern zunächst einige Hauptprobleme des Delegationsumfangs, der eingeschränkten Funktionsfähigkeit des Parteien-Wettbewerbs und des Legitimationsmonopols. Anschließend betrachten wir die Probleme der reduzierten Gewaltenteilung.

I. Delegationsumfang und demokratische Legitimation

1. Übergroßer Delegationsumfang

Jede demokratische Legitimation leitet sich von Wahlen oder Abstimmungen der Bürger ab. In der repräsentativen Demokratie weist der Delegationsprozeß zwischen den Bürgern und dem Parlament besondere Probleme auf, da es für die Prinzipale (Wähler) aus formalen und faktischen Gründen außerordentlich schwierig ist, eine effektive Kontrolle ihrer Agenten (Politiker) durchzuführen, insbesondere was die Sanktionswirkung betrifft.

Ein Bürger hat nur geringe individuelle Anreize, zur Wahl zu gehen[8] und (was noch wichtiger ist) sich über die relevanten Alternativen adäquat zu informieren und die damit verbundenen Informationskosten zu tragen. Das Ergebnis der Wahl wird nämlich von seinem Votum nicht nennenswert beeinflußt.[9] Daher sind die Konsequenzen einer eventuell „falschen Stimmabgabe" für ihn vernachlässigbar gering.[10] Hinzu kommt, daß die konkreten Wahlalternativen nur sehr eingeschränkt in der Lage sind, der Artikulation der Präferenzen der Bürger zu dienen. Dies liegt an dem sehr großen Delegationsumfang von Parlamentswahlen und den langen Legislaturperioden.

Der Delegationsumfang kennzeichnet die Zahl, die Vielfalt und die Relevanz von Entscheidungsaufgaben, die mit *einem* Delegationsvorgang übertragen werden. Der formale Kompetenzbereich z. B. des Deutschen Bundestages umfaßt nahezu alle relevanten Politikfelder (Ausnahme Bildung, Kultur, Medien).

---

[8] Vgl. *Schumpeter* (1950), S. 401ff., *Downs* (1968), *Dunleavy* (1991), S. 80ff.

[9] Das Wahlergebnis ist bei Zweiparteien-Parlamenten durch die Mehrheit für eine bestimmte Partei gekennzeichnet. Demgegenüber gilt die Aussage der Stimmen-Irrelevanz bei Mehrparteien-Parlamenten mit unsicherem Ausgang der Koalitionsverhandlungen und bei Abwesenheit von Fraktionsdisziplin nur eingeschränkt.

[10] Dies wird auch als „low-cost-decisions, Typ I" bezeichnet. Vgl. *Kirchgässner / Pommerehne* (1993), S. 109f. und *Kirchgässner* (1997), S. 6ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Jeder einzelne Bürger hat jedoch hinsichtlich der Gesamtheit sämtlicher Politikbereiche alle vier Jahre nur eine einzige Stimme. Dies ist vergleichbar mit einer Situation, in der jeder Konsument nur alle vier Jahre neu entscheiden kann, wo er seine sämtlichen Güter einkaufen wird. Zahlreiche Wähler müssen damit ihre Stimme einer Partei geben, mit deren Programm oder Politik sie in einzelnen Bereichen nicht einverstanden sind. Der daraus resultierende Verzerrungseffekt ist durchschnittlich umso größer, je kleiner die Zahl der effektiven Wahlalternativen ist.

Der sehr große Delegationsumfang bewirkt, daß die meisten Politikbereiche für die Wahlentscheidungen quantitativ irrelevant sind. Deshalb ist der Informationsgehalt der Wahlergebnisse bezüglich einzelner Themen gering. Noch gravierender ist jedoch, daß für einzelne Entscheidungen und Politikfelder nur eine sehr unzureichende oder gar keine Sanktionswirkung besteht. Dazu trägt bei, daß mit der einen Stimme nicht nur die Präferenzen zu wichtigen und vielen weniger wichtigen Themen sowie gegebenenfalls zu den Personen vermittelt werden müßten, sondern gleichzeitig auch die Sanktionen für vergangene Leistungen, gebrochene Wahlversprechen, Skandale etc. Dies unterliegt zudem einer starken Zeitdiskontierung mit einer Überbetonung von Wahlkampfaspekten.

Als Folge dieser Delegationsprobleme gerät auch das Vertrauen in die Wirkung des Wettbewerbs der Parteien ins Wanken. In der Regel existiert zwar ein solcher tatsächlich und wird in einigen Fällen sogar intensiv sein oder mindestens subjektiv so empfunden werden. Fraglich ist jedoch, ob und in welchem Maße der politische Wettbewerb in dem Sinne funktionsfähig ist, daß er für gute Ergebnisse sorgt. Hier sind häufig erhebliche Zweifel angebracht. Die Mehrheitspartei könnte auch in größerem Umfang gegen die Präferenzen der Bürger verstoßen, ohne daß dies demokratisch sanktioniert würde. Um die nächsten Wahlen zu gewinnen, müßte die Opposition nicht nur bei einzelnen Themen eine größere Zustimmung finden, sondern bezüglich der Gesamtheit aller Politikbereiche und Wahlmotive.[11]

Als Folge der pauschalen Delegationsvorgänge ist zu erwarten, daß die Ergebnisse sowohl bezüglich der normativen Zieldimension (Präferenzen der Bürger) als auch bezüglich der Leistungsdimension (Effizienz der Entscheidungen) mangelhaft sein werden. Wenn der aktuelle Wettbewerb auf Gütermärkten nicht für Effizienz sorgt, kann dies durch Newcomer bewirkt werden, sofern die Eintrittsbarrieren nicht allzu hoch sind. Die Zugangsbarrieren ins Parlament sind jedoch für politische Newcomer (neue Parteien oder Einzelpersonen) tatsächlich sehr hoch.

Hierzu trägt erstens die Tatsache bei, daß ein Newcomer ein Angebot für viele Themen machen und dafür insgesamt Akzeptanz finden muß. Zweitens sind die Reaktionslags der Wähler aufgrund von Informationsproblemen, Unsicherheit und habituellem Wahlverhalten ziemlich lang. Drittens bestehen häufig institutionelle

[11] Dies schließt natürlich nicht aus, daß in besonderen Fällen auch einzelne Themen die Wahlen entscheidend beeinflussen können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zugangsschranken in Form von Minimalklauseln, im deutschen Wahlrecht z. B. eine 5%-Hürde. Auch wenn es dafür andere gute Gründe gibt (vgl. C.III.4), wirkt sie de facto nicht nur als unmittelbare Zugangsbarriere, sondern hat außerdem einen stark abschreckenden Vorfeldeffekt. Außerdem ist selbst ein erfolgreicher Parlamentseinzug nicht unbedingt mit einem politischen Einfluß verbunden. Im Ergebnis ist also die potentielle Konkurrenz gering. Vernachlässigte oder fehlentschiedene Themen werden in der Regel nicht durch den Auftritt von Newcomern sanktioniert.

Der übergroße Delegationsumfang führt also dazu, daß nur für wenige zentrale Themen, die die Wahlentscheidung wesentlich beeinflussen, tatsächlich eine demokratische Kontrolle besteht, nicht jedoch für die weitaus meisten einzelnen Politikfelder. Diese unterliegen keiner effektiven Sanktionswirkung. Selbst wichtige Themen sind demokratischer Bewertung entzogen, wenn die Parteien diesbezüglich nicht kontrovers sind (z. B. europäische Währungsunion).

Wenn man die Europapolitik in ihrer Relevanz für die Wahlentscheidungen der Bürger betrachtet, muß man feststellen, daß diese nur von nachrangiger Bedeutung ist. Die europäischen Politikentscheidungen spielen in den Medien eine untergeordnete Rolle und nationale Parlamentsmehrheiten werden von dieser Thematik kaum beeinflußt. Man kann davon ausgehen, daß die Politiker diesbezüglich bei den Wahlen keine Sanktionen fürchten müssen und somit weite diskretionäre Freiräume haben. Die europapolitischen Entscheidungen (z. B. im Rat) sind damit *inhaltlich* nicht demokratisch legitimiert, wenngleich die *formale* Legitimation nicht bestritten werden soll.

2. Monopol für demokratische Legitimation

Die Abgeordneten der nationalen Parlamente verfügen über ein konstitutionell gesichertes, direktes Monopol für formale demokratische Legitimation. Darauf basiert der Anspruch auf umfassende Macht für inhaltliche und personelle Entscheidungen im weitesten Sinne. Für letzteres besteht (trotz sonstiger Kontroversen) ein gemeinsames Interesse der etablierten Parteien auf Machtausübung und -ausweitung, so daß man in Verbindung mit dem vorher Ausgeführten (insbesondere hohe Zugangsbarrieren) von einer marktbeherrschenden Stellung sprechen kann.

Die Parteien sind im Laufe der Zeit immer stärker zu *den* Machtzentren der parlamentarischen Demokratien geworden. Durch das Legitimationsmonopol haben sie nicht nur für die politischen Entscheidungen und für Vorteile in der Rent-seeking-Gesellschaft Gatekeeper-Positionen erlangt, sondern auch für eine Vielzahl von öffentlichen und sonstigen Positionen. Dies hat eminente Auswirkungen auf die Anreizstrukturen von Politikern und anderen Personen im staatsnahen Bereich.

In der Tat hängen die Karrieren und Lebenseinkommen der einzelnen Politiker (entgegen der normativen Erwartung) nur relativ wenig von den Wählern ab (ins-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

besondere in Verhältniswahlsystemen), dagegen stark von ihrer Stellung in der eigenen Partei. Diese entscheidet mittels Wahl oder Berufung nicht nur über Wahlkreise, Listenplätze und Regierungsämter, sondern auch über gutdotierte Positionen verschiedener Art sowie über Versorgungsposten etc. Die Aufrechterhaltung der Akzeptanz in der Partei ist deshalb im Zweifel für sie wesentlich bedeutsamer als inhaltliche Fragen.

Eine Konsequenz der Gatekeeper-Rolle ist die Tatsache, daß die Parteien die Rekrutierungswege zu politischen Ämtern dominieren und deshalb die Rekrutierung von Fachkompetenz für die Politik immer schwieriger wird. Die andere Seite des gleichen Faktums ist eine nur geringe Partizipation der Bürger. Zwischen diesen und der Politischen Klasse wird die Kluft stetig größer.

Auf europäischer Ebene kann von einer Parteiendominanz gegenwärtig nicht die Rede sein. Die Bedeutung der Parteien (europäische Parteien oder Gruppierungen von einzelstaatlichen Parteien ähnlicher Couleur) würde aber vermutlich anwachsen, wenn das europäische Parlament mehr Kompetenzen erhalten würde. Eine dominierende Rolle würde jedoch noch auf längere Zeit durch die nationalen Belange relativiert werden. Dies schließt jedoch nicht aus, daß sich bei ähnlichen Delegationsstrukturen ebensolche inhaltlichen Demokratiedefizite zeigen werden, wie sie vorher beschrieben wurden.

II. Reduzierte Gewaltenteilung

Eine weitere Folge des Legitimationsmonopols ist die zunehmende Reduzierung der Gewaltenteilung in der Gesellschaft. Da die gewählten Politiker (und damit die Parlaments-Parteien) als einzige für sich in Anspruch nehmen können, ein demokratisches Mandat der Bürger für gesellschaftliche Entscheidungen zu besitzen, haben sie ihre Macht kontinuierlich ausgeweitet. Dies betrifft einerseits den gesamten politisch-administrativen Bereich, von dem im folgenden die Rede sein wird, andererseits aber auch die Ausdehnung des staatlichen und parteipolitischen Einflusses auf andere Felder der Gesellschaft, was insbesondere in der Wirtschaft zu Ineffizienzen und Fehlentwicklungen geführt hat.

1. Legislative und Exekutive auf der Politikebene

Bei Zugrundelegung des klassischen Gewaltenteilungspostulats von Montesquieu fällt zuerst auf, daß eine Trennung zwischen Exekutive und Legislative von der Realität längst aufgehoben worden ist. De facto sind die Mehrheitsfraktionen der Parlamente die Stimmenbeschaffer der jeweiligen Regierungen, die personell eine Teilmenge von jenen sind und quasi als deren Exekutivausschuß interpretiert werden können. Von einer Beschränkung auf die Setzung allgemeiner Regeln sind

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Parlamente heute weit entfernt.[12] Die mangelnde Trennung zwischen Legislative und Exekutive steht im folgenden jedoch nicht im Mittelpunkt (vgl. Abschnitt C.III.4).

2. Machtausdehnung auf die Verfassungsebene

Gravierende Probleme entstehen aus der Tatsache, daß die Akteure der Tagespolitik auch auf der Verfassungsebene Einfluß ausüben, das heißt, gleichzeitig kontrollierende oder regelsetzende Funktionen haben bzw. in oder gegenüber einschlägigen Institutionen Macht besitzen.

Die erste wesentliche Ursache dafür besteht in einem Konstruktionsdefizit der Verfassung, da sie nur sehr wenige echte Kontrollinstitutionen vorsieht, die eine gewisse Unabhängigkeit von den Parteien haben. Auch diese Tatsache läßt sich auf das genannte generelle Legitimationsproblem zurückführen. Aber selbst über die Besetzung solcher Institutionen wird von den Politikern entschieden, die von ihnen kontrolliert und gegebenenfalls sanktioniert werden sollen. Beispiele (wenngleich von heterogenem konstitutionellen und tatsächlichen Stellenwert) sind das Bundesverfassungsgericht,[13] die Rechnungshöfe[14] und die Medienaufsichtsgremien.[15]

Zweitens wird über die meisten formalen und prozeduralen Regeln auf der Politikebene und nicht auf der Verfassungsebene entschieden. Zum Beispiel werden die Wahlgesetze von den gleichen Politikern gemacht, deren Chancen davon beeinflußt werden. Das Gleiche gilt für solche materiellen Regelungen, von denen die Parteien und Politiker selbst betroffen sind (Parteienfinanzierung, Diäten, Versorgung, Unvereinbarkeitsregeln).

Drittens existieren auf den einzelnen Politikfeldern praktisch keine inhaltlichen Regeln, die die Politiker nicht selbst verändern können, was insbesondere in der Wirtschaftspolitik von Nachteil ist.[16] Dies führt unter anderem dazu, daß langfristi-

---

[12] Von *v. Hayek* ist die fehlende Trennung von Gesetzgebung und der Führung der Regierungsgeschäfte als Konstruktionsfehler parlamentarischer Demokratien kritisiert worden. Vgl. *von Hayek* (1969b).

[13] Das Verfassungsgericht ist wohl die einzige Institution in der Bundesrepublik, die weitgehend unabhängige Kontrollfunktionen gegenüber den politischen Instanzen wahrnimmt. Aber auch beim Bundesverfassungsgericht wird über die Ernennung seiner Mitglieder von den Parteien entschieden. Diese scheinen es nicht anstößig zu finden, dabei nach parteipolitischen Interessen vorzugehen.

[14] Da die Rechnungshöfe stark politikabhängig sind und kaum über Sanktionsinstrumente verfügen, bleibt ihre Arbeit weitgehend folgenlos, was in Anbetracht gravierender Ineffizienzen im öffentlichen Sektor quantitativ erhebliche Konsequenzen hat.

[15] Wenn man den Medien wichtige Kontrollfunktionen („vierte Gewalt") in der Gesellschaft attestiert, ist es sehr problematisch, daß die gleichen Parteien, deren Politik im Fernsehen kommentiert wird, in den Landesmedienanstalten und in den Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten dominant vertreten sind. Dabei erfolgt die Einflußnahme zum Teil sehr direkt nach parteipolitischen Kalkülen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ge Ziele und Entscheidungszusammenhänge von kurzfristigen Interessen und Opportunitäten überlagert und verdrängt werden. Für den ökonomischen Bereich ist typisch, daß ordnungspolitische Effizienzregeln nur eine geringe positive Relevanz für die praktische Wirtschaftspolitik haben und häufig kurzfristiger Opportunität geopfert werden.

Das Fehlen von parteiunabhängigen Regeln und Institutionen kann man darauf zurückführen, daß diese unter den ansonsten gegebenen Bedingungen das Problem mangelnder demokratischer Legitimation hätten. Hier ist der erste Hauptansatzpunkt für konstitutionelle Reformen auf nationaler Ebene und für die Konzeption einer europäischen Verfassung.

3. Exekutive Delegation und Fachinstitutionen

Die Fachinstitutionen erfüllen bestimmte Aufgaben auf ganz unterschiedlichen Gebieten. Ihre Ziele und Kompetenzen sind durch Gesetze, Verordnungen etc. definiert. Sie haben deshalb nur einen relativ geringen normativen Gehalt und gehören nicht zum Kern der Politik.[17] Für ihr Funktionieren ist vor allem die Leistungsdimension relevant, was insbesondere von der Fachkompetenz ihrer Mitglieder und deren adäquater Anreizstruktur abhängt.

Die bekannten Bürokratieprobleme aufgrund von Informations-Asymmetrien erfordern eine Kontrolle.[18] Sie erfolgt in der Regel dadurch, daß die Parlamentspolitiker in der exekutiven Delegation die Prinzipalrolle wahrnehmen. Auf diese Weise werden die Fachinstitutionen formal mit (indirekter) demokratischer Legitimation versehen. Im Vordergrund der ökonomischen Diskussion steht die Befürchtung der bürokratischen Verselbständigung der Fachinstitutionen und deren Budgetmaximierung. Es existiert jedoch noch eine andere Gefahr, die weit weniger thematisiert wird, nämlich der parteipolitische Mißbrauch der Prinzipalrolle.

Normativ besteht die Prinzipalaufgabe bei Fachinstitutionen (1) in der Kontrolle und Sanktion von möglichen Verletzungen der vorgegebenen Ziele und Regeln und (2) in der Rekrutierung von geeignetem (insb. fachkompetentem) Spitzenpersonal und gegebenenfalls deren Abberufung sowie der Setzung von Leistungsanreizen.

Daraus läßt sich kein Erfordernis für Primärentscheidungsrechte ableiten, sondern nur für entsprechend gestaltete Informations- und Direktsanktionsrechte.

---

[16] Denkbar und zweckmäßig wären z. B. verbindliche und sanktionsfähige Regeln bezüglich der Grenzen der Staatsverschuldung oder bezüglich der Höhe und Dauer von Subventionen.

[17] Zum Kern der Politik werden alle diejenigen Funktionen und Institutionen gezählt, die eng mit der Gestaltung der aktuellen Politik und den gesellschaftlichen Richtungsentscheidungen verbunden sind.

[18] Vgl. *Niskanen* (1971), *Dunleavy* (1991), *Mueller* (1994).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch letztere rechtfertigen nur bestimmte Kriterien bei ihrer Ausübung (z. B. bei Stellenbesetzungen).[19] Folgerichtig wäre es also, diese Rechte differenziert zu definieren und zu begrenzen.

Die Praxis geht allerdings in eine andere Richtung. Man kann häufig beobachten, daß die Politiker ihre mit der Wahrnehmung der Prinzipalrolle verbundenen Machtpositionen für ihre Interessen nutzen und die Fachinstitutionen parteipolitisch instrumentalisieren. Die klassische Methode hierfür ist die Besetzung von Spitzenpositionen mit Personen aus der eigenen Partei oder Interessensphäre.

Im Einzelfall können verschiedene Motive im Vordergrund stehen. Zu diesen gehört erstens die Durchsetzung bestimmter inhaltlicher Ziele, was auf der Politikebene grundsätzlich legitim ist, auf der Fachebene aber nur, soweit es von den offiziellen Zielen der Institution gedeckt ist. Aber auch dann ist es einer Fachinstitution in aller Regel nicht dienlich, wenn sie durch tagespolitische Opportunität beeinflußt wird. Zweitens dient eine Einflußnahme gegebenenfalls der Verteilung von Renten an nahestehende Interessengruppen. Drittens bringt sie einen generellen Machtzuwachs mit sich, der bei Gelegenheit für politische Tauschgeschäfte genutzt werden kann und Vorfeldwirkung erzeugt. Viertens erfolgt die Besetzung aus unmittelbar personalpolitischen Gründen, insbesondere zur Vergabe lukrativer Positionen an Parteifreunde. Die Antizipierung dieser Option erhöht die Parteidisziplin während der aktiven Politikerzeit und die Attraktivität einer Parteikarriere. Außerdem dient sie gelegentlich zur Kontrolle des Informationsflusses. Dazu gehört z. B. das Verdeckthalten von politisch unerwünschten und unpopulären Tatsachen.

Die Praxis führt zur Ausbreitung parteipolitischer Orientierungen auch innerhalb solcher Institutionen, was z. B. daran abgelesen werden kann, welche Bedeutung das richtige Parteibuch für Beförderungen etc. hat. Fachkompetenz und längerfristige Zielorientierung verlieren somit an Relevanz für die Entscheidungsprozesse. Die genannten Einflüsse führen insgesamt zu einer Reduzierung der Entscheidungsqualität. In der Außenwirkung werden die Reputation und die Akzeptanz vermindert. Auch hier liegt der Schlüssel in der Rolle der parteipolitischen Ebene bei der Herstellung demokratischer Legitimation.

C. Verfassungspolitische Vorschläge für die Europäische Union

Die vorangegangenen Ausführungen münden erstens in die Postulate nach stärkerer Gewaltenteilung und nach Überwindung des Legitimationsmonopols durch Herstellung eigener demokratischer Mandate für Institutionen auf der Verfassungs-

[19] Das Problem besteht darin, daß die Direktsanktion zu illegitimer Einflußnahme durch die Hintertür genutzt werden kann. Diese Gefahr wird vergrößert, wenn die Ziele der Fachinstitution nicht eindeutig definiert wurden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und auf der Fachebene. Als weiteres Hauptproblem der demokratischen Strukturen wurde der übergroße Delegationsumfang identifiziert. Das zweite Postulat ist deshalb die institutionelle Differenzierung des politischen Kernbereichs.

Beides beinhaltet weitreichende Reformperspektiven sowohl für die europäische als auch für die nationalstaatliche Ebene. Bezogen auf die gegenwärtige politische Relevanz müßte eigentlich letzteres im Vordergrund stehen. Obwohl die nachfolgenden Reformvorschläge gleichermaßen auf die Bundesrepublik und viele andere Länder bezogen werden können, sind sie hier explizit für die Europäische Union formuliert. Die Macht- und Funktionsteilung zwischen den drei staatlichen Funktionsebenen ist Gegenstand der Abschnitte C.I und C.II.[20] Für den politischen Kernbereich werden in Abschnitt C.III mehrere Reformvorschläge skizziert.

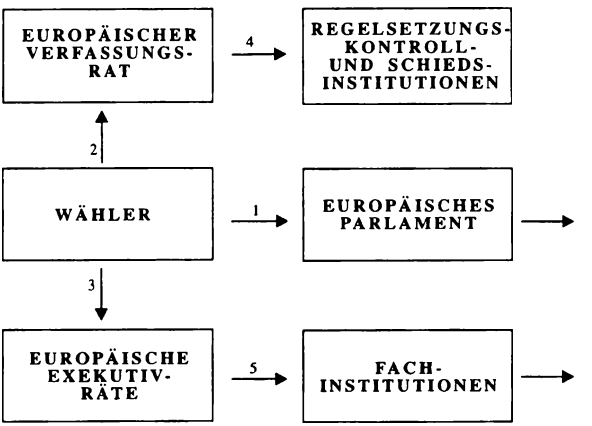

Abb. 4: Differenzierte demokratische Delegation für drei funktionale Ebenen der EU

I. Verfassungsaufgaben, Kontrollfunktionen und längerfristige Regeln

Das Hauptziel besteht in der Herstellung einer effektiven Gewaltenteilung durch die Abtrennung aller Regelsetzungs- und Kontroll-Institutionen (sowie der Judikative) von der aktuellen Politik. Der institutionelle Kern besteht in einem „Europäischen Verfassungsrat". Dieser trifft die inhaltlichen Entscheidungen (mit Ausnah-

[20] Dies basiert im Kern darauf, daß die Institutionen auf der Verfassungs- und auf der Fachebene mittels selbständiger Delegationswege (Wahlen) eine eigene demokratische Legitimation erhalten. Vgl. Abb. 4. Dabei können die Pfeile 1 bis 3 unterschiedliche Wahlvorgänge beinhalten. Die Pfeile 4 und 5 kennzeichnen allgemein die Wahlen der einzelnen Institutionen durch die europäischen Verfassungs- bzw. Exekutivräte. Auch dies kann je nach Aufgabenfeld und Institution im Einzelfall sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Gemeinsam haben sie, daß sie von der Politikebene unabhängig sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

me zentraler Verfassungsfragen) in der Regel nicht selbst, sondern wählt die einschlägigen Organe.

Die Zusammensetzung des Verfassungsrates wird über eigenständige Wahlen bestimmt, bei denen alle Bürger das aktive Wahlrecht haben. Dabei kann es aus Transaktionskostengründen und zur Vermeidung von wahlkampfähnlichen Prozessen zweckmäßig sein, daß die Verfassungsratsmitglieder revolvierend gewählt werden, das heißt, bestimmte Teilmengen der Bürger (z. B. diejenigen mit einer bestimmten Jahrgangsendziffer) wählen jeweils bestimmte Mandatsträger zu verschiedenen Zeitpunkten. Die Amtszeit könnte ca. 6 Jahre betragen und sollte keine direkte Wiederwahlmöglichkeit vorsehen.

Der Verfassungsrat besteht aus qualifizierten und erfahrenen Bürgern, die diese Funktion neben ihrem Beruf ausüben und (zur Attrahierung hochqualifizierter Kandidaten) sehr gut entlohnt werden. Deshalb wird das passive Wahlrecht von bestimmten Qualifikationskriterien abhängig gemacht. Aus Gründen der Unabhängigkeit sind Parlamentspolitiker und Parteifunktionäre von der Kandidatur ausgeschlossen.

Zum unmittelbaren Zuständigkeitsbereich des Verfassungsrates gehören alle Verfassungsfragen, das Wahlrecht und alle Bestimmungen, die die Kompetenzen staatlicher Institutionen betreffen. Außerdem entscheidet er über die Regeln, nach denen die Entlohnung der Parlamentarier und anderer Angehöriger politischer Institutionen bestimmt wird.

Der Verfassungsrat verfügt über das Recht, zu geeigneten Fragen Plebiszite durchzuführen bzw. über entsprechende Initiativen aus der Bevölkerung zu entscheiden. Einige der politischen Grundsatzentscheidungen verlangen geradezu nach Plebisziten.[21] Dies gilt insbesondere für europäische Integrationsschritte und Kompetenzverlagerungen.

Der Verfassungsrat ist zuständig für die Zuordnung der Kompetenzen auf verschiedene föderale Ebenen bzw. für die Evaluierung der diesbezüglichen Präferenzen der Bürger und die Strukturierung der zugehörigen Politikprozesse in Interaktion mit den nationalen Organen.

Der Verfassungsrat hat die formale Kompetenz, inhaltliche Regeln für einzelne Bereiche zu institutionalisieren, die für die Politikebene verbindlich sind. Für die Formulierung solcher Regeln, über deren Zielsetzung breiter Konsens bestehen

---

[21] Plebiszitäre Elemente sind häufig kritisch beurteilt worden, insbesondere wegen der unterstellten Inkompetenz der Bürger, sachgerechte Entscheidungen zu treffen. Weitere Bedenken beziehen sich auf die Gefahren demagogischer Einflüsse und die Folgen geringer und selektiver Wahlbeteiligung. Für einige Themen sind diese Bedenken nicht von der Hand zu weisen. Es gibt jedoch eine Reihe von stark normativ geprägten gesellschaftlichen Entscheidungen, in denen Plebiszite die demokratisch angemessene und sachlich geeignete Form darstellen. Auf der anderen Seite sprechen gegen eine sehr breite Anwendung von Plebisziten allein schon quantitative Gründe. Vgl. (auch für weitere Literaturhinweise) zur direkten Demokratie *Frey* (1992) und (1994) und *Brunetti / Straubhaar* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sollte, sind die Mitwirkung der einschlägigen Fachinstitutionen und qualifizierte Mehrheiten erforderlich.

Der Verfassungsrat wählt die Mitglieder des Europäischen Gerichtshofes und aller anderen Gremien, die Kontroll- und Schiedsfunktionen haben. Dies gilt sowohl für das Verhältnis der Institutionen auf den einzelnen Ebenen als auch zwischen den Ebenen (insbesondere Parlament, Exekutivräte und Fachinstitutionen).

Er entscheidet über die Spitzenpositionen bei den Rechnungshöfen, in der Zentralbank, in der Wettbewerbsbehörde, bei hochrangigen Beratungsgremien (wie in der Bundesrepublik z. B. der Sachverständigenrat und die Monopolkommission) etc. In Einzelfällen kann auch die Berufung in besondere Kommissionen zur Aufklärung von Sachverhalten und zur Erarbeitung von Entscheidungsoptionen auf diese Weise erfolgen.

II. Autonome Fachinstitutionen

Der zweite Reformvorschlag beinhaltet, daß auch Fachinstitutionen mehr Autonomie und eine eigenständige demokratische Legitimation erhalten. Eine Institution ist autonom, wenn sie im Rahmen vorgegebener Ziele, Regeln und Kompetenzen ihre Aufgaben selbständig erfüllt. Sie unterliegt keinen Primärentscheidungsrechten ihres Prinzipals und nur solchen Direktsanktionen, die zur Herstellung ziel- und leistungsorientierter Anreizstrukturen erforderlich sind. Ein vergleichsweise hoher Grad an Autonomie kann als wesentlicher Grund für den längerfristigen Erfolg und die Reputation einiger bestehender Institutionen (z. B. Bundesbank und Bundeskartellamt) betrachtet werden.

Das verfassungspolitische Problem besteht in der adäquaten Ausfüllung der Direktsanktionsfunktion zur Kontrolle bzw. Vermeidung von Regelverletzungen und Budgetmaximierungsproblemen sowie zur Setzung von wirksamen Leistungsanreizen. Da die exekutive Delegation über die Politikebene die vorher (vgl. B.II.3) genannten Probleme aufwirft, stellt sich die Frage einer eigenständigen demokratischen Legitimation der Fachinstitutionen.

Für die europäischen Fachinstitutionen wird hier vorgeschlagen, dies mittels „Europäischer Exekutivräte" zu realisieren, die von den Bürgern gewählt werden. Dies kann ähnlich wie bei den Verfassungsräten periodisch revolvierend oder kontinuierlich erfolgen.[22] Die Exekutivräte bestehen aus kompetenten Bürgern, die für ihre Aufgaben und Leistungen sehr gut entlohnt werden.[23]

---

[22] Bei einer „kontinuierlichen Delegation" kann jeder Wähler zu jedem Zeitpunkt abstimmen (und zwar so oft er will), ohne daß dies sein Stimmgewicht verändert. Seine Stimme für einen bestimmten Kandidaten wird gespeichert und ist solange „wirksam", bis er sie durch ein anderes Votum ersetzt. Jeder Kandidat verfügt somit jederzeit über eine bestimmte Anzahl an Stimmen, die im Zeitablauf ab- oder zunehmen kann. Die jeweils N Kandidaten mit der höchsten Stimmenzahl sind Mitglied im Exekutivrat. Vgl. dazu genauer *Kruse* (1985), S. 398ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur Domäne von Exekutivräten gehören nicht nur die diversen Aufsichts- und Regulierungsbehörden, sondern auch die meisten anderen staatlichen Ämter und Institutionen. Eingeschlossen ist dabei insbesondere die große Zahl der öffentlichen Unternehmen. In einem weiteren Sinne können wir auch die große Zahl der Gremien dazu zählen, in denen die Politiker gegenwärtig nur deshalb vertreten sind, weil sie ein Legitimationsmonopol haben.

Bezüglich der konkreten Ausgestaltung stellt sich in Anbetracht von unterschiedlichen Fachinstitutionen auf diversen Sachgebieten die Frage nach der institutionellen Struktur der Exekutivräte.[24] Die einfachste Lösung besteht in *einem* Exekutivrat für alle Fachinstitutionen. Im anderen Extrem hätten die einzelnen Institutionen jeweils separate Exekutivräte. Im letzteren Falle sind die kollektiven Lenkungsprozesse sehr differenziert, beinhalten jedoch auch eine große Zahl von speziellen Wahlen. Insgesamt besteht also ein Zielkonflikt zwischen dem Informationsgehalt und der Sanktionskraft von Wahlprozessen einerseits und den Transaktionskosten und den Folgen einer möglichen Wählerüberforderung andererseits.

Das grundsätzliche Problem jeder demokratischen Delegation, daß es sich gegebenenfalls um Low-cost-Entscheidungen handelt (vgl. B.I.1), wird zwar nicht gelöst, aber reduziert.[25] In welchem Umfang dies der Fall ist, hängt einerseits davon ab, ob es gelingt, anreizkompatible Entlohnungsstrukturen zu implementieren. Andererseits ist durchaus zu erwarten, daß peer-group-Anreize und andere Karrieremotive wirksam sind.

Für eine Reihe von Institutionen (insbesondere europäische Zentralbank und Wettbewerbsbehörde) könnte man grundsätzlich die Frage stellen, ob diese bei den Fachinstitutionen oder auf der Verfassungsebene angesiedelt werden sollten. Dies erscheint hier jedoch eher sekundär, da (wie gesehen) die Grundprinzipien der Delegationsvorgänge und die Kriterien ähnlich sind.

---

[23] Die Sitzungsfrequenz und -terminierung sowie gegebenenfalls die Aufgliederung von Funktionen auf Ausschüsse etc. ermöglicht die nebenberufliche Ausübung. Durch entsprechende Restriktionen für das passive Wahlrecht werden Parlamentarier und die Funktionäre von Parteien und betroffenen Interessengruppen von den Exekutivräten ausgeschlossen. Eine spätere Beschäftigung in den zu kontrollierenden Institutionen oder Unternehmen (oder für diese) wird untersagt.

[24] Die Exekutivräte bestimmen die Aufsichtsgremien für jede Fachinstitution. Ob ein separater Aufsichtsrat für eine einzelne Fachinstitution erforderlich ist oder ob seine Funktion von einem Ausschuß des Exekutivrates erledigt wird, hängt von der Größe und inhaltlichen Komplexität der Institution ab.

[25] Der Delegationsumfang ist wesentlich geringer und die Wahrscheinlichkeit, daß die eigene Stimme etwas bewirkt, ist höher als bei Parlamentswahlen. Die Mitglieder der Exekutivräte sind nicht in die Anreizstruktur einer Partei eingebunden. Es werden keine stabilen Mehrheitspositionen existieren, sondern die Abstimmungsmehrheiten werden personell wechseln.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Separierung der Delegationsfelder im politischen Kernbereich

1. Einleitung

Der dritte Reformkomplex bezieht sich auf die Politikebene, das heißt auf den Kernbereich demokratischer Prozesse. Es soll im folgenden nicht im einzelnen auf die Kompetenzverteilungen zwischen dem europäischen Parlament, dem Ministerrat und den Organen auf der nationalen Ebene eingegangen werden. Längerfristig erscheint es jedoch unter demokratischen und unter Effizienz-Gesichtspunkten nicht vertretbar, die zentralen europäischen Gestaltungsentscheidungen von einem Gremium treffen zu lassen, das wegen der vielen Delegationsstufen nur über eine sehr indirekte und inhaltlich abgeschwächte Legitimation verfügt, wie es beim Ministerrat oder gar bei der EU-Kommission der Fall ist. Derartige Entscheidungen müßten in einem europäischen Parlament angesiedelt werden,[26] das von den Bürgern gewählt wird. Dies sollte allerdings in einer Konstruktion erfolgen, die die genannten Probleme nationaler Parlamente vermeidet oder mindestens deutlich reduziert.

Bezüglich der nationalen Parlamentswahlen wurde oben kritisiert, daß ihr Delegationsumfang übergroß und damit der Informationsgehalt und die spezifische Sanktionskraft gering sind. Daher besteht eine große Diskrepanz zwischen hoher formaler und geringer inhaltlicher Legitimation für einzelne Themen. Außerdem wird den Politikern der „Pauschalparlamente" ein sehr umfassender Verantwortungsbereich aufgebürdet, der ihre zeitlichen und kognitiven Kapazitäten überfordert.

Die vorher skizzierten Probleme stellen sich auf der europäischen Ebene noch gravierender dar. Die politischen Probleme sind inhaltlich komplexer als auf nationaler Ebene. Den Politikern sind die relevanten Bedingungen in den europäischen Regionen weit weniger bekannt als innerhalb eines Nationalstaates. Es fehlt – im Schnittfeld zwischen nationalen Traditionen und Wertvorstellungen und gesamteuropäischem Entscheidungsanspruch – an der Kenntnis der einschlägigen Präferenzen der Bürger. Dies gilt besonders für eine mehrdekadige Übergangsphase.

Im folgenden wird die institutionelle Differenzierung der politischen Entscheidungen und der dazugehörigen demokratischen Delegationsprozesse vorgeschlagen. Dazu werden zunächst eine extreme und eine moderate Variante skizziert.

---

[26] Dies impliziert keine bestimmte Aussage über die Kompetenzverteilung zwischen europäischer und nationaler Ebene. Es bedeutet vor allem keinesfalls ein Plädoyer für die Überführung der Europäischen Union in eine parlamentarische Demokratie. Die Entscheidungen über die Kompetenzen des Europäischen Parlaments liegen dann auch nicht in der Macht des Parlaments selbst, sondern wären auf der Verfassungsebene zu treffen, und zwar unter maßgeblicher Beteiligung der nationalen Verfassungsebenen. Dabei wird hier davon ausgegangen, daß die Kernelemente der in diesem Aufsatz gemachten Vorschläge auch auf nationaler Ebene eingeführt werden sollten, wenngleich das eine für das andere keine Bedingung ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Extreme Variante: Europäische Fachparlamente

Die extreme Alternative besteht in der Schaffung eigener Fachparlamente für verschiedene Politikfelder.[27] Ihnen werden dort die formalen Kompetenzen für die Gesetzgebung und andere politische Entscheidungen unmittelbar zugeordnet (vgl. Abb. 5). Die Zusammensetzung der europäischen Fachparlamente wird durch jeweils eigenständige Wahlvorgänge bestimmt. Die Bürger können dann ihre Stimmen bezüglich der einzelnen Politikfelder an verschiedene Parteien bzw. Politiker geben.

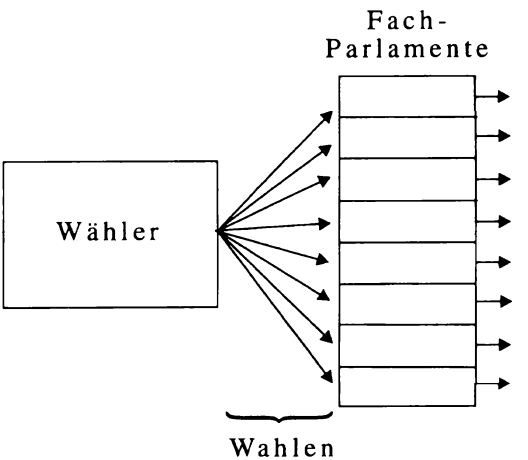

Abb. 5: Extreme Variante: Europäische Fachparlamente

Die politischen Prozesse werden damit wesentlich differenzierter. Der Informationsgehalt der Wahlergebnisse bezüglich der Bürger-Präferenzen zu einzelnen Themen ist erheblich höher als bisher. Die Wahlen erzeugen für die einzelnen Felder eine wesentlich größere spezifische Sanktionskraft.

Für neue Parteien und einzelne Kandidaten sind die Eintrittsbarrieren niedriger als jetzt, das heißt, die Chancen ins Parlament zu gelangen, sind höher, da diese sich auf einzelne Felder konzentrieren können. Als Folge dieser größeren Newcomer-Chancen und der höheren Differenziertheit steigen die Anreize der etablierten Parteien, ihrerseits fachkundige Personen als Kandidaten zu rekrutieren. Dadurch wird die politische Partizipation der Bürger verbreitert und insgesamt die inhaltliche Legitimation der politischen Entscheidungen erhöht.

Auf der anderen Seite steigt die Zahl der Wahlvorgänge an. Den Bürgern werden differenziertere Bewertungen und Präferenzäußerungen abverlangt, wodurch eini-

[27] Einen ähnlichen Vorschlag macht *Wehner* (1992).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ge überfordert sein könnten. Dies wird möglicherweise auf einzelnen Felder zu geringerer Wahlbeteiligung führen.

Die Einrichtung von europäischen Fachparlamenten für einzelne Entscheidungsfelder erfordert die Abgrenzung der Zuständigkeiten und beinhaltet gegebenenfalls Konflikte über die formalen Kompetenzen. Die mögliche Überschneidung von Politikfeldern im Einzelfall ist jedoch nicht nur als Nachteil zu betrachten. Die damit verbundene Diskussion erhöht (im Vergleich mit den gegenwärtigen Politikprozessen) die Transparenz für die Öffentlichkeit hinsichtlich der verfügbaren Optionen, der relevanten Sichtweisen und der tangierten Interessen.

Ein grundsätzliches Problem der Delegations-Separierung besteht in der Tatsache, daß sie die sonst übliche Einheit der politischen Repräsentanz auflöst. Aus den genannten Gründen ist die extreme Variante vermutlich eher ein utopisches Modell als eine realistische Option für Europa.

3. Moderate Variante: Fachgremien neben dem Parlament

Die moderate Variante sieht vor, daß *neben* dem allgemeinen Parlament Fachgremien existieren (vgl. Abb. 6). Diese können bezüglich ihrer Funktionen, Kompetenzen und sachlicher Abgrenzungen als Mittelding zwischen den vorher erörterten Fachparlamenten und den heutigen Parlamentsausschüssen betrachtet werden.

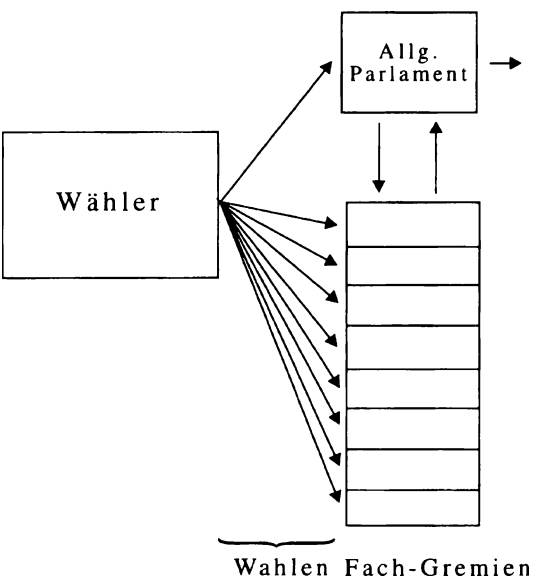

Abb. 6: Moderate Variante: Fachgremien neben dem Parlament

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Fachgremien haben für den demokratischen Diskussions- und Entscheidungsprozeß eine ähnliche Rolle wie die heutigen Parlamentsausschüsse, in denen die eigentliche Fach- und Detailarbeit geleistet wird. Sie unterscheiden sich davon jedoch in zweierlei Weise. Erstens werden sie direkt von den Bürgern (auf getrennten Stimmzetteln bei den allgemeinen Wahlen) gewählt (und nicht vom Parlament aus seiner Mitte). Auf diese Weise können differenzierte Präferenzen für einzelne Felder artikuliert werden und sich dort unterschiedliche Mehrheiten ergeben. Zweitens haben sie größere formale Kompetenzen und mehr Einfluß als heute für Ausschüsse üblich. Die Wahl verleiht ihnen eine eigenständige demokratische Legitimation.

Die relative Bedeutung der differenzierten und der pauschalen demokratischen Delegationsprozesse hängt dann von der Kompetenzverteilung zwischen dem Plenums-Parlament und den Fachgremien im Detail ab, insbesondere von den Mehrheitsregeln (qualifizierte Plenums-Mehrheiten zur Majorisierung).[28] Dies kann verfassungspolitisch entsprechend gestaltet werden. Dazu ist eine unabhängige Kompetenz-Kompetenz (Verfassungsrat) nötig.

Als Ausgangspunkt für eine Einführung dieser Institutionen auf europäischer Ebene könnte man sich die Wahl zum europäischen Parlament vorstellen. Zusammen mit diesem werden die Fachgremien gewählt, denen im Laufe der Zeit (ebenso wie dem Parlament selbst) mehr Kompetenzen der europäischen Legislative übertragen würden.

4. Zusätzliche Option: Trennung von Legislative und Regierungskontrolle

Von Hayek hat bereits vor längerer Zeit den Vorschlag eines Zweikammersystems gemacht.[29] Dabei ist die Gesetzgebungsversammlung, deren Aufgabe die Beschlußfassung über generelle Regeln und Gesetze ist, von der Regierungsversammlung, in deren Zuständigkeit die aktuelle Regierungspolitik fällt, separiert. Dies folgt konsequent der klassischen Forderung nach einer Trennung von Legislative und Exekutive.

Neben diesem grundsätzlichen Argument *v. Hayeks* kann man für die Diskussion institutioneller Reformoptionen noch eine eher funktionale Überlegung anführen. Die konkreten Anforderungen an die Organe der Gesetzgebung und der Regierungskontrolle, die sowohl die Regeln der demokratischen Delegation (Wahlrecht) als auch der internen Geschäftsordnung bestimmen, sind recht unterschiedlich. Die

---

[28] Dies kann z. B. durch differenzierte Festlegung von qualifizierten Mehrheiten des Parlaments erfolgen, die nötig sind, einen Beschluß eines Fachausschusses, der mit bestimmter Mehrheit gefaßt wurde, zu majorisieren.

[29] Vgl. *von Hayek* (1969a), (1969b) und (1981); und für eine Diskussion *Rupp* (1979), *Nienhaus* (1982), *Leschke* (1993), S. 208ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Regierungssysteme verschiedener Länder, die beide Funktionen in *einem* Parlament vereinen, unternehmen diesbezüglich einen institutionellen Spagat zwischen dem ideal-repräsentativen und dem dialektischen Prinzip,[30] die hinsichtlich verschiedener Regeln im Konflikt stehen.

Für die Legislative steht im Vordergrund, daß die Präferenzen der Bürger im Parlament möglichst genau repräsentiert sind (ideal-repräsentatives Prinzip). Dies wäre c.p. eher in einem Vielparteien-Parlament zu erreichen, wobei die Zugangsbarrieren für neue Parteien und unabhängige Kandidaten möglichst gering sein sollten, d. h. Minimalklauseln (z. B. die bundesdeutsche 5%-Hürde) wären abzulehnen. Wechselnde Mehrheiten bei verschiedenen Themen sind grundsätzlich erwünscht, während Fraktionszwang und Stimmentausch erschwert werden sollten. Kürzere Legislaturperioden könnten gegebenenfalls ebenso in Betracht gezogen werden wie die Möglichkeit, jeweils Teile des Parlaments zu verschiedenen Zeiten wählen zu lassen.[31]

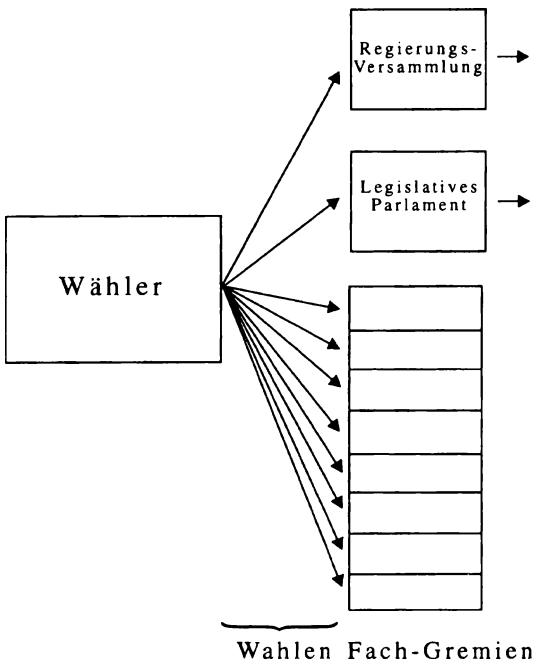

Abb. 7: Zusätzlich: Trennung von Parlament und Regierungskontrolle

30 Vgl. *Kruse* (1989).

31 Kürzere und revolvierende Legislaturperioden haben jedoch den Nachteil, daß die Wahlkampfzeiträume insgesamt noch länger würden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Regierungsversammlung, die die Regierung wählt und kontrolliert, benötigt demgegenüber eine gewisse Mehrheitsstablität über einen bestimmten Zeitraum, um der Regierung Strategiefähigkeit nach außen und Handlungsfähigkeit auch für solche Maßnahmen zu geben, die kurzfristig unpopulär sind. Dies entspricht dem dialektischen Prinzip, bei dem die Regierung sich nach einer bestimmten Zeit der Wiederwahl stellen muß und dabei der Konkurrenz der Opposition gegenübersteht. Stabile Mehrheiten sind grundsätzlich eher in Zweiparteien-Parlamenten (bzw. Wenigparteien-Parlamenten) zu erwarten, was durch entsprechende Minimalklauseln beeinfluß werden kann. Fraktionszwang und Stimmentausch (insbesondere bei Koalitionen) sind hier gegebenenfalls erforderlich, um Regierungsmehrheiten über eine bestimmte Zeit stabil zu halten.

Als Konsequenz dieser Überlegungen könnte man also daran denken, neben dem legislativen Parlament eine eigenständige Regierungsversammlung zu konstituieren (vgl. Abb. 7),[32] die die Regierung wählt und in zentralen Fragen der aktuellen Politik entscheidet. Beide Organe könnten separat vom Volk gewählt werden (und haben damit jeweils eine eigenständige demokratische Legitimation), wenngleich (entsprechend der voranstehenden Überlegungen) nach unterschiedlichen Wahlregeln.

Ein gravierendes Problem ist hierbei die Kompetenzabgrenzung zwischen Parlament und Regierungsversammlung, insbesondere wenn die Mehrheiten in beiden Kammern unterschiedlich sind. Dies dürfte in der Praxis eine Reihe schwerwiegender Funktionsprobleme aufwerfen. Diese erscheinen zwar nicht unlösbar, sind aber dennoch gravierend und bedürfen zuvor einer konkreten institutionellen Perspektive. Deshalb wird die Möglichkeit einer solchen Trennung hier zwar zur Diskussion gestellt, aber nicht aktiv befürwortet.

D. Schluß

Die Diskussion über eine europäische Verfassung und die Notwendigkeit, in den nächsten Jahren mindestens verfassungsähnliche Rahmenbedingungen für die europäische Politik zu schaffen, die demokratischen Anforderungen genügen, gibt die Gelegenheit zu grundsätzlicher Reflexion über die konventionellen parlamentarischen Systeme auf nationaler Ebene.

Als konstitutionelle Kernprobleme wurden hier der übergroße Delegationsumfang und das Legitimationsmonopol des Parlaments identifiziert. Der Wille der Bürger, der nach allgemeinem Konsens der normative Maßstab allen staatlichen Handelns sein sollte, hat für die Gesamtheit der politischen Entscheidungen nur be-

[32] In Abb. 7 ist dies in Kombination mit dem moderaten Modell (Abb. 6) dargestellt, was natürlich nicht zwingend ist. Es könnte auch beim konventionellen Parlament eingesetzt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

grenzte Wirkung. Die Macht der „politischen Klasse" bleibt auch dann weitgehend unangefochten, wenn die Ergebnisse ihres Handelns unbefriedigend sind.

Die Reformvorschläge sind deshalb darauf gerichtet, den Wählern zahlreichere und differenziertere Möglichkeiten zur Artikulation ihrer Präferenzen in einer Weise zu geben, die politische Wirkung erzeugt. Außerdem sollten mehrere Institutionen mit eigener demokratischer Legitimation ausgestattet werden, was auf die politischen Prozesse und ihre Ergebnisse erhebliche Auswirkungen haben wird. Die moderate Variante bietet für das Europäische Parlament eine Perspektive, über die dadurch entstehende feldspezifische Legitimation gegebenenfalls größere formale Kompetenzen einzufordern, wenn dies von den Bürgern explizit akzeptiert wird.

Das zweite zentrale Anliegen ist die Herstellung einer effektiven Gewaltenteilung. Dies korrespondiert mit der Tatsache, daß an die Institutionen der drei genannten Ebenen unterschiedliche Anforderungen zu stellen sind, die differenzierte Delegationswege nahelegen. Auch dies wird nur dann funktionieren, wenn die Fach- und die Verfassungsebene über eigene demokratische Legitimation verfügen.

Die höchste Priorität im Rahmen der vorgeschlagenen institutionellen Designs hat der Verfassungsrat, da er für rationale und demokratische Prozesse bei der Gestaltung der Integration von großer Relevanz ist. Ein solcher Verfassungsrat hat gleichzeitig eine strategische Bedeutung für die Perspektiven von Reformen der demokratischen Institutionen. Viele Beobachter und viele Bürger sind sich inzwischen darin einig, daß „die Politik" sich in einer fundamentalen Krise befindet. Daß diese so weit anwachsen konnte, ohne daß evolutorische Reformprozesse erfolgten, hängt mit dem Legitimationsmonopol und mit der dominierenden Rolle der Parteien zusammen, die im Kontext des bestehenden Systems damit beginnen müßten, ihre eigene Macht zu begrenzen. Ein Verfassungsrat greift nur relativ wenig in die direkte Politikgestaltung ein. Insofern könnte hierüber in der Gesellschaft auch *mit* den Parteien ein Konsens erreichbar sein, einen verfassungspolitischen Reformprozeß in Gang zu setzen, der die politischen Institutionen auf eine breitere demokratische Basis stellt.

Summary

It has often been criticized that European institutions and decisions suffer from a grave deficit of democratic legitimacy. The paper argues that these constitutional problems cannot be solved by simply transferring the conventional national parliamentary systems to the European level, because they increasingly reveal their own shortcomings. Among those are an insufficient separation of power, the occupation of society by the political parties, the loss of the electorate's control over specific issues and a decline in professionalism. A set of constitutional elements is pro-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

posed which should be implemented on the national as well as on the European level. It includes separate elections for the top institutions at the constitutional, political and administrative level. In addition, specific parliamentary committees for the main political fields should be elected by the people directly. Finally, elements of direct democracy are suggested for a limited number of core issues.

Literatur

Apolte, Thomas (1996), Vertikale Kompetenzverteilung in der Union, in: M. Streit / S. Voigt (Hrsg.), Europa reformieren. Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfaßtheit Europas, Baden-Baden (Nomos), 13-29

Berg, Hartmut / *Schmidt,* F. (1996), Reformnotwendigkeiten und Reformmöglichkeiten der Gemeinschaftsinstitutionen und ihres Zusammenwirkens. Einige Folgerungen aus der ökonomischen Theorie der Verfassung, in: W. Zohlnhöfer (Hrsg.), Europa auf dem Wege zur politischen Union?, Berlin (Duncker & Humblot), 113-143

– (1997), Vorschläge zur institutionellen Reform einer erweiterten Europäischen Union, in: WiST, Heft 4, 170-174

Borchardt, K.-D. (1996), Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, Heidelberg (C.F. Müller)

Brennan, Geoffrey / *Buchanan,* J. M. (1993), Die Begründung von Regeln, Tübingen (Siebeck)

Brunetti, Aymo / *Straubhaar,* Thomas (1996), Direkte Demokratie – bessere Demokratie? Was lehrt uns das Schweizer Beispiel, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Heft 1

Buchanan, James. M. (1993), How Can Constitutions Be Designed so that Politicans Who Seek to Serve the Public Interest Can Survive and Prosper? Constitutional Political Economy 4, 1ff

Downs, Anthony (1968), Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen

Dunleavy, Patrick (1991), Democracy, Bureaucracy and Public Choice, New York et al. (Harvester Wheatsheaf)

Eichenberger, Reiner (1994), The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization, in: Kyklos 47, 403-420

European Constitutional Group (1993), A Proposal for a European Constitution, London

Frey, Bruno S. (1992), The Role of Direct Referenda in Institutional Reform, in: Economia delle scelte pubbliche 2-3, 103-118

– (1994), Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience, in: American Economic Review 84, Papers and Proceedings, 338-342

von Hayek, Friedrich A. (1969a), Recht, Gesetz und Wirtschaftsfreiheit, in: Freiburger Studien, Tübingen, 47-55

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– (1969b), Die Anschauungen der Mehrheit und die zeitgenössische Demokratie, in: Freiburger Studien, Tübingen, 55-74

– (1981), Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Bd. 3: Die Verfassung einer Gesellschaft freier Menschen, Landsberg

Kirchgässner, Gebhard (1988), Wirtschaftspolitik und Politiksystem: Zur Kritik der traditionellen Ordnungstheorie aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie, in: D. Cassel / B.-T. Ramb / H. J. Thieme (Hrsg.), Ordnungspolitik, München (Vahlen)

– (1994), Constitutional Economics and Its Relevance for the Evolution of Rules, in: Kyklos 47, 321-339

– (1997), On some Problems to Apply the Economic Model of Behaviour in Political Science, Discussion Paper No. 9701, Universität St. Gallen

Kirchgässner, Gebhard / *Pommerehne,* W. W. (1993), Low-cost Decisions as a Challenge to Public Choice, in: Public Choice 77, 107-115

Kruse, Jörn (1985), Ökonomie der Monopolregulierung, Göttingen

– (1989), Das ideal-repräsentative und das dialektische Prinzip der kollektiven Delegation, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 8, 243-258

– (1996), Demokratiedefizite und Funktionsmängel in der Politik. Ein Essay über Strukturprobleme der repräsentativen Demokratie und Vorschläge für konstitutionelle Reformen, in: J. Kruse / O.G. Mayer (Hrsg.), Aktuelle Probleme der Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitik, Erhard Kantzenbach zum 65. Geburtstag, Baden-Baden (Nomos), 9-41

Leschke, Martin (1993), Ökonomische Verfassungstheorie und Demokratie, Berlin (Duncker & Humblot)

– (1994), Staatsversagen und Demokratie in Europa, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge 188, Universität Münster

– (1996), Zur institutionellen Ausgestaltung der Europäischen Union, in: M. Streit / S. Voigt (Hrsg.), Europa reformieren. Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfaßtheit Europas, Baden-Baden (Nomos), 100-112

Mueller, Dennis C. (1994), Public Choice II, Cambridge

Nentwich, M. (1992), Institutionelle und verfahrensrechtliche Neuerungen im Vertrag über die Europäische Union, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Bd. 3, 235-243

Nienhaus, Volker (1982), Persönliche Freiheit und moderne Demokratie. F. A. von Hayeks' Demokratiekritik und sein Reformvorschlag eines Zweikammersystems, Tübingen

Niskanen, W.A. (1971), Bureaucracy and Representative Government, Chicago, New York

Pies, Ingo (1996), Vertrag oder Verfassung? Institutionenökonomische Perspektiven für die Europäische Union, in: M. Streit / S. Voigt (Hrsg.), Europa reformieren. Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfaßtheit Europas, Baden-Baden (Nomos), 32-47

Pitlik, Hans (1997), Politische Ökonomie des Föderalismus – Föderative Kompetenzverteilung im Lichte der Konstitutionellen Ökonomik, Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften, Frankfurt u. a. (Lang)

Röttinger, Moritz (1995), Organisation und Arbeitsweise der Kommission, in: M. Röttinger / C. Weyringer (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Integration, Wien (Manz)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rupp, Hans H. (1979), Zweikammersystem und Bundesverfassungsgericht. Bemerkungen zu einem verfassungspolitischen Reformvorschlag F. A. von Hayeks, in: ORDO 30, 95-104

Schumpeter, Joseph A. (1950), Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 4. Aufl., München

Streit, Manfred E. / *Voigt,* S. (Hrsg.) (1996), Europa reformieren. Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfaßtheit Europas, Baden-Baden (Nomos)

Tietzel, Manfred (1997), Politischer Wettbewerb als Aufgabe, Diskussionspapier Forschungsseminar Radein

Vaubel, Roland (1992), Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 11, 30-65

– (1994a), The Political Economy of Centralization and the European Community, in: Public Choice 81, 151-190

– (1994b), The Public Choice Analysis of European Integration: A Survey, in: European Journal of Political Economy 10, 227-249

– (1995), The Centralization of Western Europe, Institute of Economic Affairs, London

– (1996), Constitutional Safeguards Against Centralization in Federal States: An International Cross Section Analysis, in: Constitutional Political Economy 7, 79-102

Vibert, Frank (1995), Europe – A Constitution for the Millenium, Dartmouth

– (1996), Structured Flexibility in the European Union, European Policy Forum, London

Wehner, Burkhard (1992), Die Katastrophen der Demokratie, Darmstadt

Wessels, Wolfgang (1996), Europäische Union – Entwicklung eines politischen Systems, in: R. Ohr, Europäische Integration, Stuttgart (Kohlhammer), 19-45

Wilming, Claudia (1995), Institutionelle Konsequenzen einer Erweiterung der Europäischen Union, Baden-Baden (Nomos)

Zohlnhöfer, Werner (1980), Das Steuerungspotential des Parteienwettbewerbs im Bereich staatlicher Wirtschaftspolitik, in: E. Böttcher (Hrsg.), Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie, Tübingen, 82-102

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anpassungsbedarf in der EU-Agrarpolitik als Folge der Osterweiterung

Von *Ulrich Koester,* Kiel

A. Einführung

Regionale Zusammenschlüsse bieten grundsätzlich die Chance der Realisierung von Wohlstandsgewinnen, wenn die durchschnittliche effektive Protektion des erweiterten Wirtschaftsraumes nicht höher ist als zuvor die der getrennten Wirtschaftsgebiete und die Produktions- und Verbrauchsstrukturen nicht stark komplementär sind. Die Ausschöpfung von potentiellen Wohlstandsgewinnen wird um so wahrscheinlicher, je mehr sich die Integration nur auf den Abbau von Handelsschranken konzentriert (negative Integration) und je weniger eine Anpassung von Organisationen und Institutionen notwendig ist (positive Integration). Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) kann daher entscheidend für die Wohlstandswirkungen einer Osterweiterung der Gemeinschaft sein. In diesem Politikbereich müssen möglicherweise Organisationen und Institutionen angepaßt werden, um den veränderten wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen. Der Anpassungsbedarf der EU-Agrarpolitik und die tatsächlich zu erwartende Anpassung können aber nicht nur als Ergebnis einer ökonomischen Analyse ermittelt werden, sondern es sind auch die Strukturen politischer Entscheidungsprozesse einzubeziehen.

Die Osterweiterung der EU wird die fünfte Erweiterung (ohne Berücksichtigung der deutschen Wiedervereinigung) der Gemeinschaft sein. Die EU kann somit bereits auf Erfahrungen zurückgreifen. Man kann sich daher fragen, warum diese Erweiterung ein besonders schwieriges Problem sein sollte. So kann vermutet werden, daß aus den Erfahrungen mit den ersten Erweiterungen Lehren gezogen und damit die Voraussetzungen für die anstehende Erweiterung verbessert werden können. Weiterhin könnte man davon ausgehen, daß die Gemeinschaft die Probleme der Gründerjahre überwunden hat und eine weitere Erweiterung daher eher verkraften könnte.

Im ersten Teil meiner Ausführungen werde ich herausarbeiten, welche Unterschiede aus Sicht der EU-Agrarpolitik zwischen den bisherigen Erweiterungen und der anstehenden Osterweiterung bestehen. Daran anschließend werde ich Alternativen für die Fortentwicklung der GAP in einer erweiterten Gemeinschaft diskutie-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ren. In diesem Abschnitt wird gezeigt, daß das Instrumentarium der GAP grundlegend geändert werden muß, wenn potentielle Wohlstandseffekte voll realisiert werden sollen. Im letzten Teil werde ich auf die organisatorischen und institutionellen Anpassungserfordernisse eingehen. Die Bewältigung dieser Anpassungserfordernisse scheint mir für den Fortbestand der Europäischen Union besonders wichtig zu sein.

B. Unterschiede zwischen den bisherigen Erweiterungen und der anstehenden Osterweiterung aus agrarpolitischer Sicht

I. Verwertbare Erfahrungen aus den bisherigen Erweiterungen

Aus den bisherigen vier Erweiterungen lassen sich für die Bewältigung der anstehenden Osterweiterung einige Lehren ziehen.

Lehre 1: Bei den bisherigen Erweiterungen wurde grundsätzlich davon ausgegangen, daß die Beitrittsländer das agrarpolitische System der EU ohne weitgehende Modifizierung zu übernehmen hatten. So nahm vor allem durch die erste Erweiterung 1973 die durchschnittliche Protektion der EG-Landwirtschaft erheblich zu. Als Folge trat in den Beitrittsländern eine unerwartete Produktionssteigerung, insbesondere von Milch und Getreide, ein. So stieg z. B. der Selbstversorgungsgrad bei Butter innerhalb von zehn Jahren in Irland von 103 auf 344 v. H. und im Vereinigten Königreich von 19 auf 70 v. H. Ähnliche Steigerungsraten waren für Weizen zu beobachten. In Dänemark erhöhte sich z. B. die Weizenproduktion im Jahrzehnt nach dem Beitritt um 380 v. H. und im Vereinigten Königreich um 250 v. H. Diese Produktionsexpansion trug wesentlich zu den im Zeitablauf wachsenden Agrarüberschüssen der EG/EU bei. Aus dieser Entwicklung kann sicherlich die folgende Lehre für die nächste Erweiterung gezogen werden: Werden neue Beitrittsländer gezwungen, als Folge des Beitritts ihre Protektion wesentlich zu erhöhen, so führt dies zu erheblichen Produktionssteigerungen und mit großer Wahrscheinlichkeit zu zusätzlichen Problemen für die Gemeinschaft. Diese Erfahrung hat eine besondere Bedeutung für die anstehende Osterweiterung, wie weiter unten noch zu zeigen sein wird.

Lehre 2: Jede Erweiterung, die mit einer Erhöhung der Protektion der Beitrittsländer verbunden ist, führt zu Forderungen nach präferentiellen Marktzugängen von Drittländern. Hierdurch werden die volkswirtschaftlichen Kosten des EU-Agrarprotektionismus erhöht. So kann z. B. Neuseeland, das vor 1973 ein wichtiger Exporteur von Butter nach Großbritannien war, heute noch immer unter Präferenzbedingungen Butter in die Gemeinschaft exportieren. Ebenso erzielten die Vereinigten Staaten, die vor dem Beitritt Spaniens und Portugals zur Gemeinschaft Getreide in diese Länder exportierten, ein noch heute gültiges Präferenzabkommen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für Getreideexporte. Die große Zahl von länderspezifischen Präferenzabkommen für EU-Agrarimporte ist zum großen Teil eine Folge der EG/EU-Erweiterungen.

Lehre 3: Die volkswirtschaftlichen Kosten einer Erweiterung steigen, wenn dadurch die Entscheidungsstrukturen in der EU und der agrarpolitische Mitteleinsatz in der EU-Agrarpolitik zu höheren Konsensfindungskosten führen. Bekanntlich kann die Gemeinschaft über Erweiterungen nur einstimmig beschließen. Damit hat jedes einzelne Mitgliedsland ohne Abhängigkeit von seiner Größe ein Vetorecht. Bestehen große Interessengegensätze zwischen den Mitgliedsländern und werden diese durch den agrarpolitischen Mitteleinsatz noch verstärkt, so muß es nicht verwundern, daß einzelne Mitgliedsländer versuchen, ihre Macht in bare Münze umzusetzen. Dies bietet sich insbesondere dann an, wenn es eine hohe Regelungsintensität auf Gemeinschaftsebene gibt und man die Regeln zu seinen Gunsten verändern kann. So hat z. B. Italien vor der letzten Erweiterung Zugeständnisse bei der Implementierung der Milchmarktordnung gefordert und auch durchsetzen können. Ebenso kam es bekanntlich zur Bildung des Kohäsionsfonds, weil die einkommensschwächsten Länder in der EU einer Erweiterung sonst nicht zugestimmt hätten. Eine Erweiterung wird folglich mit um so größeren Problemen behaftet sein, je höher die Regelungsintensität in der Gemeinschaft ist und je mehr einzelne Länder durch spezielle Änderungen der Regeln Vorteile genießen können. Will man demnach zukünftig Erweiterungen erleichtern, so ist es angebracht, sich durch eine Anpassung des internen Regelwerkes entsprechend darauf vorzubereiten.

Abgesehen von diesen eher spärlichen Erfahrungen, die aus den vergangenen Erweiterungen gezogen werden können, ist die anstehende Osterweiterung von besonderer Natur. Dies liegt zum einen an der speziellen Situation der Europäischen Union, aber auch an der Situation in den potentiellen Beitrittsländern. Hierauf soll im einzelnen eingegangen werden.

II. Besonderheiten der Osterweiterung bedingt durch die Situation in der EU

Aus agrarpolitischer Sicht wird die fünfte Erweiterung aus folgenden Gründen schwieriger sein als die vorangegangenen:

1. Wegfall einer Übergangszeit

Die ersten drei Erweiterungen erlaubten den Beitrittsländern eine bis zu zehn Jahren dauernde Übergangsphase, in der das System der Gemeinschaft nur allmählich implementiert werden mußte. Dadurch wurde insbesondere vermieden, daß die neuen Beitrittsländer zum Zeitpunkt des Beitritts auch das Agrarpreisniveau der Gemeinschaft zu übernehmen hatten. Durch die Verwirklichung des Binnen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

marktes 1993 entfiel bereits die Übergangszeit für die letzten Beitrittsländer Österreich, Finnland und Schweden. Auch zukünftig wird es wohl nicht möglich sein, neuen Beitrittsländern bei der Preisanpassung eine Übergangszeit zu gewähren. Dieses könnte nur erreicht werden, wenn man beim Handel mit Agrarprodukten zwischen den neuen und alten Beitrittsländern Handelshemmnisse einführen würde. Die notwendige Kontrolle des Handels hätte sich natürlich nicht nur auf den Agrarhandel zu beschränken, sondern müßte den gesamten Handel einbeziehen, da den einzelnen Transportmitteln nicht anzusehen ist, ob sie mit Agrargütern oder gewerblichen Gütern beladen sind. Der Binnenmarkt würde damit also an den Grenzen der heutigen Gemeinschaft enden. Natürlich wäre dieses technisch machbar, doch sowohl politisch als auch ökonomisch wenig sinnvoll. Es scheint fraglich, ob sich die Politiker auf eine geteilte Gemeinschaft mit und ohne freien Binnenhandel einlassen würden. Ökonomisch ist es nicht sinnvoll, aus der Integration einen vor allem für die neuen Beitrittsländer sehr bedeutenden Sektor auszuklammern. Es erscheint daher als realistisch anzunehmen, daß eine Übergangszeit den neuen Beitrittsländern nicht gewährt werden kann.

2. Die gegenwärtige Regelungsintensität der EU-Agrarpolitik

Die GAP hat sich seit Beginn der Gemeinsamen Agrarmarktordnungen 1967/68 in Richtung größerer Regelungsintensität entwickelt. Es wurden zunehmend mehr Produkte in die Marktordnungen einbezogen und die Anzahl der eingesetzten Instrumente wurde erhöht. So wurde 1984 eine Garantiemengenregelung (Quote) für Milch eingeführt; 1988 wurde das Instrumentarium zunächst durch freiwillige Flächenstillegungen ergänzt. Eine grundlegende Zunahme der Regelungsintensität trat mit der Agrarreform von 1992 ein: Während sich bis zu diesem Zeitpunkt die Eingriffe weitgehend auf Produktmärkte beschränkten, indem z. B. Preise für den Aufkauf von Produkten gesetzt und Exporterstattungen gezahlt wurden, haben sich mit der Agrarreform die Eingriffe auf die Faktormärkte verlagert. Zwar hat man für wichtige Agrarprodukte, wie insbesondere für Getreide, Ölsaaten und Rindfleisch, die administrierten Preise erheblich gesenkt, doch wurden Preisausgleichszahlungen eingeführt, die an die Flächennutzung gebunden sind. Darüber hinaus kommen die Betriebe nur in den Genuß dieser Zahlungen, wenn sie einen bestimmten Anteil ihrer landwirtschaftlichen Nutzflächen stillegen. Für die Flächenstillegung werden Prämien gezahlt. Allerdings werden diese Prämien auch geleistet, wenn auf den offiziell stillgelegten Flächen nachwachsende Rohstoffe produziert werden. Diese nachwachsenden Rohstoffe unterscheiden sich dabei im allgemeinen nicht von den Produkten, die für Nahrungsmittelzwecke produziert werden. Es gibt demnach z. B. Raps für Nahrungsmittelzwecke und als nachwachsenden Rohstoff. Der eine wird auf nicht stillgelegten Flächen, der andere auf stillgelegten Flächen produziert. Da aber für den einen höhere Preise gezahlt werden als für den anderen, ist die Versuchung groß, als nachwachsender Rohstoff angebauten Raps in solchen für

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nahrungsmittelzwecke umzudeklarieren. Es sind daher entweder erhebliche Kontrollkosten in Kauf zu nehmen oder die Wirkung von moral hazard ist zu akzeptieren.

3. Reaktion auf WTO (GATT)-Vereinbarungen

Die Änderungen der GAP im Zeitablauf haben sich vor allem durch Druck der Außenhandelspartner ergeben. Dabei spielten internationale Handelsvereinbarungen eine besondere Rolle. Es war auch der Druck der Handelspartner, der den Agrarministerrat bewegte, die Agrarreform von 1992 zu beschließen. Doch entgegen den Erwartungen des Ministerrates genügte die Agrarreform nicht den Vereinbarungen, die als Ergebnis der Uruguay-Runde zustande kamen. Die GAP hat zunächst für die Laufzeit der Vereinbarungen, d. h. bis zum Jahre 2001, erhebliche Freiheitsgrade verloren.

Die Uruguay-Runde zielte auf eine Liberalisierung des internationalen Handels ab. Die sieben GATT-Runden zuvor hatten bereits mit großem Erfolg zu einer weitgehenden Liberalisierung des Handels mit gewerblichen Gütern geführt. Die Erwartungen an die Uruguay-Runde, ein ähnliches Ergebnis auch für den Agrarhandel zu erreichen, waren daher durchaus berechtigt. Das Ergebnis kann aus ökonomischer Sicht aber nur als enttäuschend bezeichnet werden. Die wichtigsten Verhandlungspartner in dieser Runde, die USA und die EU, sind die größten Nettoexporteure von nicht tropischen Agrarprodukten. Sie waren daher vornehmlich an Verhandlungsergebnissen interessiert, die zu einer Erhöhung der Weltmarktpreise für ihre Agrarexportprodukte führten. Es wurde eine Vereinbarung erzielt, die vornehmlich eine Regulierung der Außenhandelsmengen beinhaltete und weniger eine Liberalisierung der inländischen Agrarpolitiken.

Die für die EU wichtigsten Änderungen im Agrarhandel beinhalten:

- Eine Reduzierung der subventionierten Exportmengen um 21 v. H., ausgehend von der Basis 1986/90;
- eine Reduzierung der Zahlung für Exporterstattungen um 36 v. H., ebenfalls ausgehend von der Basis 1986/90;
- eine Tarifizierung der Importabgaben und Absenkung der Zolltarife um 36 v. H.;
- eine Zulassung einer Mindesteinfuhr von bis zu 5 v. H. des Inlandsverbrauchs der Jahre 1986/88.

Für die Gestaltung der GAP ist von besonderer Bedeutung, daß die Außenhandelsregelungen jeweils für eng definierte Produktgruppen gelten. Die Restriktionen gelten z. B. einerseits für Weizen und Weizenmehl und andererseits für Futtergetreide; Milch und Milchprodukte sind in vier Produktgruppen unterteilt. Zu betonen ist, daß diese Vereinbarungen nur dann ein Problem für die EU-Agrarpolitik darstellen, wenn die Weltmarktpreise unter den Marktpreisen auf den EU-Märkten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

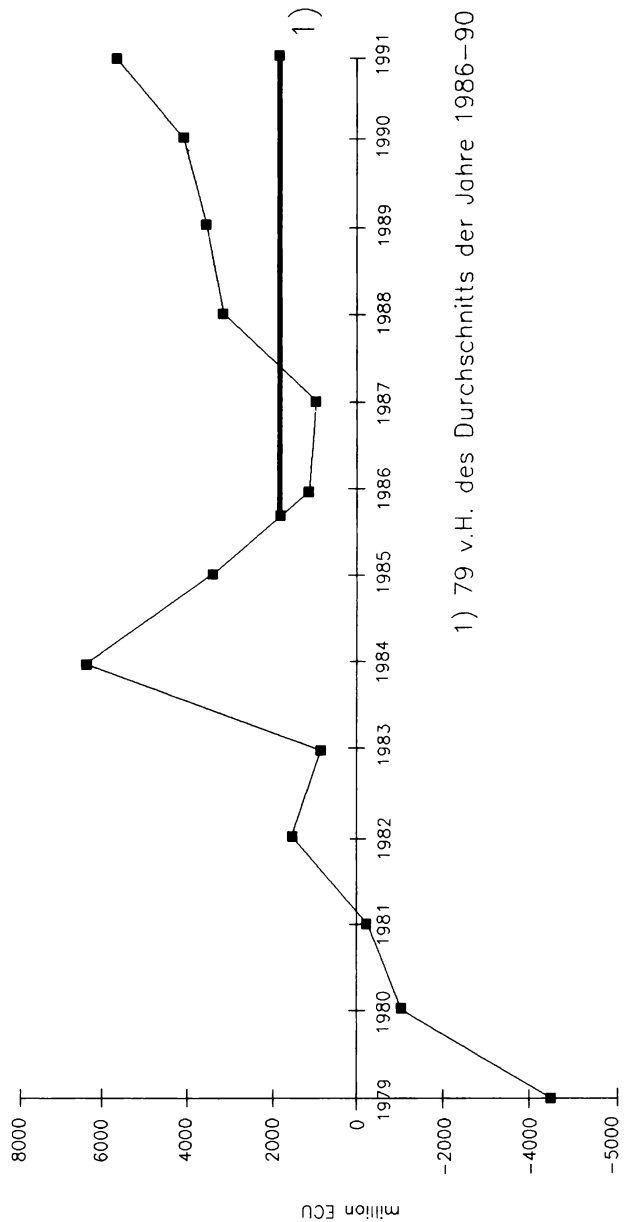

Schaubild 1: Entwicklung der Agrarüberschüsse in der EU, 1979 - 1991 in konstanten Weltmarktpreisen von 1979

Quelle: European Commission 1994, EC Agricultural Policy for the 21th Century, European Economy, Report and Studies, S. 15.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

liegen und die EU Überschüsse nur durch die Zahlung von Exporterstattungen exportieren kann. Wie sich die Ausfuhrbegrenzung für Agrarprodukte insgesamt auswirken kann, soll durch Schaubild 1 veranschaulicht werden.

Das Schaubild 1 verdeutlicht die Entwicklung der aggregierten Agrarüberschüsse. Dabei ist zu bedenken, daß der Rückgang der Überschüsse von 1984 auf 1986 durch die Einführung der Quotierung der Milchmengenproduktion im Jahre 1984 zu erklären ist. Ab 1987 ist aber wieder ein starker Anstieg zu beobachten. Die Begrenzung der Exportmengen in Höhe der horizontal eingezeichneten Linie, d. h. 79 v. H. der Menge 1986 bis 1990, zeigt deutlich, daß die EU-Agrarüberschüsse reduziert werden müssen, falls die EU-Agrarpreise weiterhin über dem Niveau der Weltmarktpreise liegen. Der Anpassungsdruck entsteht aber nicht allein durch eine Reduzierung der bisherigen Exportmengen. Darüber hinaus muß das weitere Wachstum, das in der Vergangenheit als Folge technischer Fortschritte im Agrarsektor aufgetreten ist, auf Null gesenkt werden. Daher sind Produktionskapazitäten im Agrarsektor abzubauen.

Natürlich ist die Situation für die einzelnen Agrarprodukte sehr unterschiedlich. So wird z. B. die EU bei Futtergetreide kaum ein Problem haben, aber ein um so größeres bei Weizen. Hierdurch wird aber die Problemlösung nicht leichter, sondern eher schwerer. Will man nämlich durch Flächenstillegungen die Getreideproduktion reduzieren, so muß das Instrument relativ stark dosiert werden, um bei allen Getreidearten die Restriktion auch einhalten zu können. Das gleiche gilt für Milchprodukte.

Es ist gegenwärtig noch ungeklärt, wie die EU auf die Vereinbarungen der GATT-Runde reagieren wird. Mit Sicherheit werden aber die Alternativen durch eine Erweiterung der EU anders zu bewerten sein. Hierauf wird weiter unten noch einzugehen sein.

4. Ausgabenbegrenzung für die EU-Agrarpolitik durch die Agrarleitlinie

Nach der Agrarleitlinie dürfen die Ausgaben für den Agrarsektor auf Gemeinschaftsebene um nicht mehr als 75 v. H. der Wachstumsrate des Sozialproduktes der Gemeinschaft steigen. Die Ausgaben für den Ausrichtungsfonds dürfen von 1993 bis 1999 um nicht mehr als 9 v. H. steigen und der Ausgabenanteil für die GAP insgesamt soll von 51 v. H. im Jahr 1993 auf 46 v. H. im Jahr 1999 sinken. Durch die Agrarleitlinie ist damit ein relativ enger Finanzrahmen vorgegeben, der auch nach der letzten Erweiterung nicht geändert wurde und sich wahrscheinlich auch mit der Osterweiterung nicht ändern wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Die Situation in den Beitrittsländern als Problem der Agrarpolitik

Die Bedeutung des Agrarsektors und unausgeschöpftes Produktionspotential in den Beitrittsländern: Mit der Osterweiterung wird sich die Bedeutung des Agrarsektors für die Gemeinschaft grundlegend ändern. Tabellen 1 und 2 informieren über die Stellung der Landwirtschaft in der Gesamtwirtschaft sowie über die Ausprägung einiger ausgewählter Indikatoren. Die Fehlentwicklungen in der EU-Agrarpolitik waren aus gesamtwirtschaftlicher Sicht möglicherweise noch zu verkraften, weil der Sektor eine relativ unbedeutende Stellung in der Gesamtwirtschaft der bisherigen EU hat. Mit der Erweiterung wird jedoch die relative Bedeutung des Agrarsektors ansteigen. Dadurch werden auch Fehlallokationen in diesem Sektor eine größere gesamtwirtschaftliche Bedeutung einnehmen.

Tabelle 1

Landwirtschaft in der Gesamtwirtschaft in Mitteleuropa

Land, Gebiet	Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft		Agrarhandel in v. H. des Gesamthandels		Ausgaben für Ernährung in v. H. der Haushaltseinnahmen
	Mill. ECU	v. H. von BIP	Exporte	Importe	
Polen	4.648	6,3	12,2	11,1	30
Ungarn	2.068	6,4	21,8	7,4	31
Tschechische Republik	871	3,3	7,7	9,6	32
Slowakische Republik	512	5,8	5,9	9,3	38
Slowenien	250	4,9	4,7	8,2	28
CEFTA	8.349	5,5	--	--	--
Rumänien	4.500	20,2	6,8	9,9	60
Bulgarien	1.131	10,0	20,7	10,6	48
Balkan	5.631	18,0	--	--	--
Litauen	259	11,0	12,8	10,8	58
Lettland	232	10,6	--	--	45
Estland	266	10,4	11,0	16,7	39
Baltikum	757	10,7	--	--	--
10 MEL	14.700	7,8	--	--	--
EU-15	208.800	2,5	8,0	9,5	22

Quelle: Wiss. Beirat (1997b), S. 6.

Die Bedeutung des nicht ausgeschöpften landwirtschaftlichen Produktionspotentials kann für die Auswahl der Politikoptionen eine entscheidende Rolle spielen. Die Mehrzahl dieser Länder produziert heute noch weniger als zu Beginn der marktwirtschaftlichen Reformen, könnte aber bei stabilen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und effizienter Nutzung der Ressourcen erheblich mehr produzieren.

Die Einkommenshöhe in den Beitrittsländern als Problem der EU-Agrarpolitik: Die Einkommenshöhe in den Beitrittsländern spielt für die Agrarpolitik, aber auch für die EU-Strukturpolitik eine besondere Rolle. Wenn die EU-Agrarpolitik weiter-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hin darauf abzielt, die Einkommen der Landwirte zu erhöhen, werden hiervon in der EU 5,7 v. H. der Beschäftigten erfaßt, in den mitteleuropäischen potentiellen Beitrittsländern aber nahezu 27 v. H. Gewährt man den Landwirten in den Beitrittsländern ein Einkommen in gleicher Höhe wie in den derzeitigen EU-Ländern, so wird es zu erheblichen Änderungen in der sektoralen Einkommensverteilung kommen. Diese Länder würden wahrscheinlich unter einem „dutch disease"-Problem leiden: Der Agrarsektor würde sicherlich mehr Ressourcen binden. Es ist aber fraglich, ob auch der Beschäftigungsgrad steigen würde. Es ist eher zu erwarten, daß sich trotz niedriger Opportunitätskosten für Arbeit in der Landwirtschaft eine großflächige, äußerst kapitalintensive Landwirtschaft entwickeln würde. Bekanntlich führen Produktpreisstützungen nach einer Anpassung vor allem zu steigenden Boden- und Pachtpreisen.

Tabelle 2

Landwirtschaftliche Flächen und Beschäftigung in Mitteleuropa

Land, Gebiet	Beschäftigte in der Landwirtschaft		Landwirtschaftliche Fläche		
	1.000	v. H. der ges. Besch.	LF Mill. ha	Ackerland Mill. ha	Ackerland ha pro Kopf
Polen	3.661	25,6	18,6	14,3	0,37
Ungarn	392	10,1	6,1	4,7	0,46
Tschechische Republik	271	5,6	4,3	3,2	0,31
Slowakische Republik	178	8,4	2,4	1,5	0,28
Slowenien	90	10,7	0,9	0,2	0,13
CEFTA	4.592	22,1	32,3	24,0	0,36
Rumänien	3.537	35,2	14,7	9,3	0,41
Bulgarien	694	21,2	6,2	4,0	0,48
Balkan	4.231	32,9	20,9	13,3	0,43
Litauen	399	22,4	3,5	2,3	0,62
Lettland	229	18,4	2,5	1,7	0,65
Estland	89	8,2	1,4	1,0	0,63
Baltikum	717	19,4	7,4	5,0	0,63
10 MEL	9.540	26,7	60,6	42,3	0,40
EU-15	8.190	5,7	138,1	77,1	0,21
MEL zu EU-15 in v. H.	116	--	43,9	54,8	--

Quelle: Wiss. Beirat (1997 b), S. 7.

Die Einkommensunterschiede würden auch wegen der gegenwärtigen Gestaltung der EU-Agrarstrukturpolitik gravierende Folgen für die relative Vorteilhaftigkeit von Politikoptionen haben. Zur Zeit werden die Richtlinien für die Agrarstrukturpolitik auf Gemeinschaftsebene festgelegt, die EU-Länder sind für die Durchführung verantwortlich, erhalten aber einen Finanzierungsanteil von der Gemeinschaft. Für die relativ wohlhabenden Regionen trägt die Gemeinschaft 40 v. H. der öffentlichen Ausgaben zur Förderung von Investitionen; für die relativ ärmeren Regionen finanziert die Gemeinschaft bis zu 75 v. H. der Finanzhilfen. Da die Beitrittsländer zu den ärmeren Ländern gehören würden (siehe Schaubild 2), würde

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

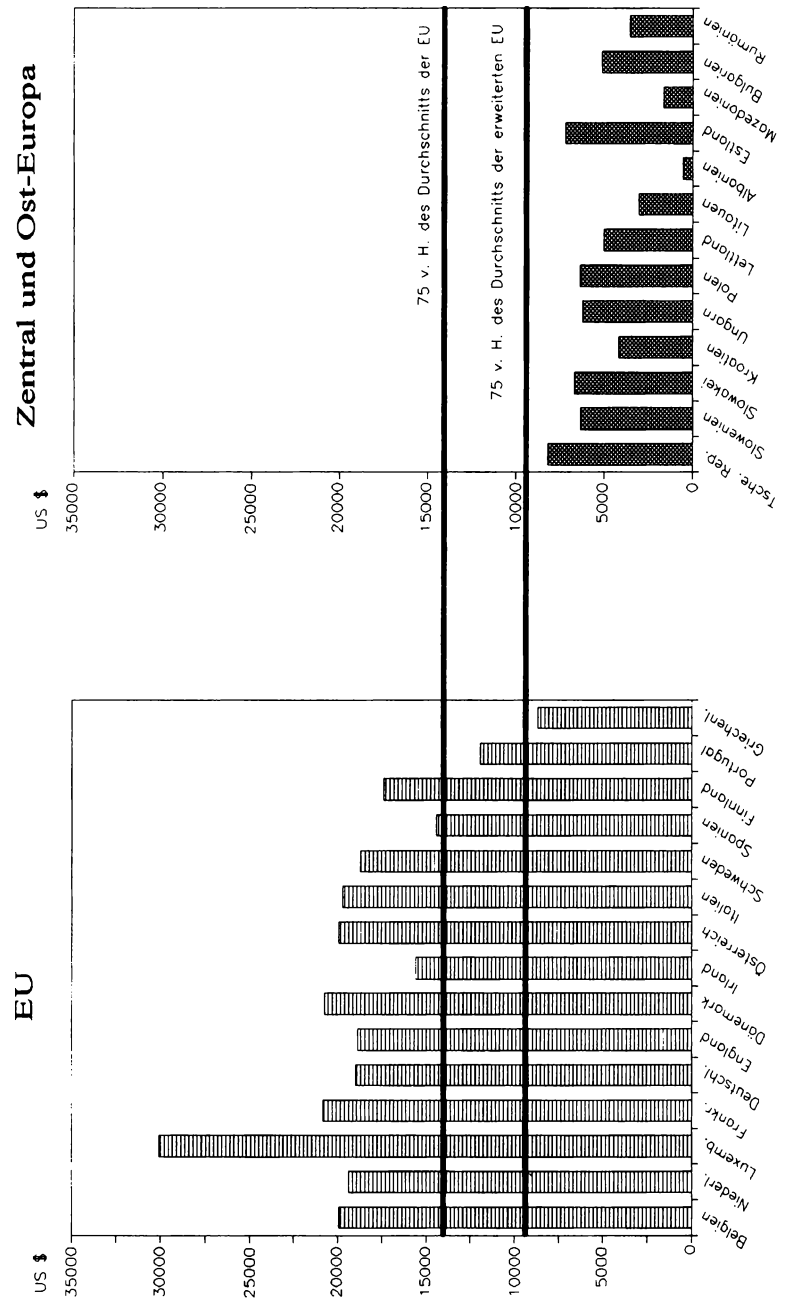

Schaubild 2: Einkommen pro Kopf in den EU-Ländern und den potentiellen Beitrittsländern

Quelle: Fischer, S., R. S. *Sahay* und C. A. *Vegh* (1996), How far is Eastern Europe from Brussels? Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Fortführung der unveränderten EU-Agrarstrukturpolitik zu hohen Ausgaben auf der Gemeinschaftsebene führen und gleichzeitig in den Beitrittsländern erhebliche Anreize für Fehlinvestitionen schaffen. Eine Ausweitung der ländlichen Arbeitslosigkeit wäre die Folge.

Unterschiede in der Einkommenshöhe zwischen den EU-15 Ländern und den potentiellen Beitrittsländern würden bei einer Fortführung der bisherigen Regionalpolitik zu einer weiteren großen finanziellen Belastung führen. Bekanntlich werden Regionen mit Entwicklungsrückstand in der EU besonders gefördert. Dies sind die Regionen, in denen das Pro-Kopf Bruttoinlandsprodukt weniger als 75 v. H. des Gemeinschaftsdurchschnitts ist. Schaubild 2 zeigt deutlich, daß alle potentiellen Beitrittsländer Mitteleuropas in den Genuß großzügiger Förderung kommen würden. Selbstverständlich würde aber für einige der bisher als „Region mit Entwicklungsrückstand" klassifizierten Regionen die privilegierte Förderung entfallen.

Im Rahmen der EU-Strukturpolitik spielen auch die sogenannten „Ziel 5 Regionen" eine Rolle. Dies sind z. B. Regionen mit einem relativ hohen Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft (über dem EU-Durchschnitt) und mit einem Einkommen in der Landwirtschaft unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt. Diese Abgrenzungen werden für nahezu alle landwirtschaftlichen Regionen in den Beitrittsländern zutreffen. Es würden daher bei Fortführung der gegenwärtigen Politik erhebliche Mittel für diese Länder bereitgestellt werden müssen, um die Anpassung der Agrarstrukturen zu beschleunigen und die Entwicklung ländlicher Räume zu fördern. Die Ausgaben der Gemeinschaftspolitik für die neuen Mitgliedsländer würden erheblich steigen.

C. Fortentwicklung der GAP bei einer erweiterten Gemeinschaft

I. Politikoption: Unveränderte Agrarpolitik

Die obigen Ausführungen haben bereits deutlich gemacht, zu welchen internen Problemen die Beibehaltung einer unveränderten Agrarpolitik in der Gemeinschaft führen würde. Es ist wahrscheinlich, daß einige Mitgliedsländer einer Erweiterung der Gemeinschaft ohne vorhergehende Änderung der Politik nicht zustimmen werden.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen kann nicht erwartet werden, daß die EU-Agrarpolitik allein ökonomischen Rationalitätsüberlegungen folgen und sich daher reformieren wird. Bei der Interessenlage der gegenwärtigen Entscheidungsträger, den Kompetenzzuweisungen und den gegebenen Entscheidungsstrukturen besteht wenig Hoffnung auf eine Reform von innen, die auf sachlichen Erwägungen beruht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Grundlegende Änderungen der EU-Agrarpolitik sind – wie bereits erwähnt – in der Vergangenheit vornehmlich durch Druck von außen entstanden. Für den Fall einer Osterweiterung kann angenommen werden, daß sich der Druck von außen verstärken wird. Es werden vor allem die Exportbeschränkungen durch die WTO sein, die eine Fortführung der bisherigen Politik in weiten Bereichen unmöglich machen. Oben wurde bereits angesprochen, daß die EU sich gegenwärtig in der Anpassungsphase an die WTO-Anforderungen befindet. Vor allem die Begrenzungen der subventionierten Exportmengen werden auf eine Politikänderung hinwirken[1]. Da die Mehrzahl dieser Länder bereits Mitglieder der WTO sind, haben sie auch die länderspezifischen Handelsvereinbarungen der Uruguay-Runde einzuhalten. Diese Vereinbarungen enthielten bisher für diese Länder keine Restriktion, da die inländischen Agrarpreise in der Mehrzahl der Länder unter den Weltmarktpreisen lagen und daher keine Exportsubventionen zu zahlen waren. Hinzu kommt, daß diese Länder mehrheitlich noch nicht das gleiche Niveau der Agrarproduktion erreicht haben wie vor der Wende. Entscheidend wird daher sein, wie sich die Produktion in diesen Ländern nach dem EU-Beitritt und einer Übernahme der gegenwärtigen Agrarpolitik entwickelt. Selbst nach Schätzungen der EU-Kommission wird die Agrarproduktion in den Beitrittsländern als Folge des Beitritts bei EU-Preisen stärker steigen als ohne Beitritt. Allerdings können die Überschüsse nicht durch Zahlung von Exportsubventionen auf den Auslandsmärkten abgesetzt werden. Man könnte unter diesen Bedingungen die Handelsrestriktion nur einhalten, wenn die Inlandsproduktion stärker durch Flächenstillegungen und Produktionsquoten beschränkt werden würde.

Diese Option ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht negativ zu beurteilen. Zunächst ist zu vermuten, daß die administrativ verordnete Drosselung der Produktion erheblich sein und aufgrund von technischen Fortschritten von Jahr zu Jahr zunehmen müßte. Das Ausmaß der produktionseinschränkenden Maßnahmen hängt natürlich entscheidend davon ab, wie sich die Produktion in den Beitrittsländern entwickeln wird und wie technische Fortschritte zukünftig wirken werden. Die Schätzung der EU-Kommission bezüglich der Produktionsentwicklung in den potentiellen Beitrittsländern ist wahrscheinlich zu niedrig. Die Entwicklung in anderen Beitrittsländern, insbesondere nach der ersten Erweiterung um Irland, Dänemark und das Vereinigte Königreich, haben alle Erwartungen weit übertroffen. Ebenso hat die Expansion der Produktion in den neuen Bundesländern gezeigt, daß das Produktionspotential schnell ausgeschöpft werden kann. Von besonderer Bedeutung ist, ob die Integration durch Senkung der Transaktionskosten, durch Import von Know-how, Technologien und Kapital zu einer beschleunigten Produktionssteigerung führen wird. Falls die EU-Agrarpolitik in der gegenwärtigen Form auf die potentiellen Beitrittsländer übertragen würde, wäre mit einem verstärkten

[1] Kommissar Fischler hat im März 1997 eindeutig die Alternativen für die Getreidemarktpolitik aufgezeigt. Entweder werden die Preisausgleichszahlungen oder die Preise gesenkt. Beides muß zum Abbau der Produktionsüberschüsse führen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

positiven Einfluß dieser Bestimmungsfaktoren auf die Produktionsentwicklung zu rechnen.

Für die Beitrittsländer wäre aber die Übernahme der EU-Agrarpolitik nicht nur positiv. Sicherlich würden diese Länder insbesondere in den ländlichen Regionen in den Genuß erheblicher Transferzahlungen aus der EU-Kasse gelangen. Doch würden zum einen Produktionskapazitäten in der Landwirtschaft abgebaut werden (durch Quoten und Flächenstillegungen) und zum anderen würden in diesen Ländern erhebliche Renten entstehen, die zu sozialen Spannungen führen könnten.

Für die EU-15 scheint eine Erweiterung ohne grundlegende Reform der GAP nicht sinnvoll. Abgesehen von hohen Ausgaben und den Restriktionen durch die WTO würden die volkswirtschaftlichen Kosten steigen und politische Spannungen wegen der veränderten Transferströme an Bedeutung gewinnen.

II. Politikoption: Verzicht auf Exporterstattungen und Mengenregulierungen durch Anpassung der internen Preise

Da die EU durch die WTO-Vereinbarungen nur begrenzte Mengen einzelner Agrarproduktgruppen bei Zahlung von Exporterstattungen exportieren darf, wird als Option in der offiziellen Agrarpolitik erwogen, das inländische Agrarpreisniveau soweit abzusenken, daß keine Exporte anfallen. Diese Option wurde bereits bei Ölsaaten als Folge des Blair-House-Kompromisses verwirklicht. Es liegt auch nahe, sie bei Getreide anzuwenden. Für die Getreidearten sind die Unterschiede zwischen Inlands- und Weltmarktpreisen relativ gering, so daß die Einkommensminderung möglicherweise durch Kompensationszahlungen – analog zur Regelung auf dem Ölsaatenmarkt – ausgeglichen werden könnte.

Eine Absenkung des inländischen Preisniveaus durch Verzicht auf Zahlung von Exporterstattungen trüge zu einer Reduzierung des durchschnittlichen Protektionsgrades für Agrarprodukte bei und wäre damit aus allokationstheoretischer Sicht weniger negativ zu beurteilen als die gegenwärtige Situation. Doch würden sich bei Verwirklichung dieser Option auf den meisten EU-Agrarmärkten Autarkiepreise einstellen. Die Preisrelationen in der EU würden erheblich von denen auf dem Weltmarkt abweichen. Auf Vorteile der internationalen Arbeitsteilung müßte dann zumindest im Agrarsektor verzichtet werden. Dies wäre insbesondere für die Beitrittsländer bedenklich, die wahrscheinlich komparative Vorteile in der Agrarproduktion haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Politikoption: Liberalisierung

Die EU wäre gut beraten, wenn sie vor der Osterweiterung die GAP grundlegend liberalisieren würde. Aus ökonomischer Sicht wäre die Verwirklichung dieser Option auch ohne Osterweiterung zu empfehlen. Seit 1984 hat die Regelungsintensität auf den EU-Agrarmärkten erheblich zugenommen. Neben der Verzerrung der Preise und damit der Anreizmechanismen für Landwirte wird auch die Nutzung komparativer Vorteile in der Agrarproduktion durch einzelbetriebliche Produktionsquoten, regionale Flächenquoten für einzelne Agrarprodukte (Getreide und Ölsaaten) und Flächenstillegungen zunehmend eingeschränkt. Potentiell positive Wohlfahrtseffekte als Folge der Verwirklichung des Binnenmarktes wurden daher im Agrarsektor weitgehend verhindert. Der Verlust an positiven Wohlstandseffekten wird durch die anstehende Osterweiterung noch steigen. Es ist daher notwendiger denn je, das Anreizsystem für Agrarproduzenten zu entzerren. Darüber hinaus führt die gegenwärtige GAP dazu, daß Mitgliedsländer institutionell bedingt zusätzliche Anreize erhalten, nationale Interessen gegen das Gesamtwohl der EU durchzusetzen. Auch hier würde eine Liberalisierung zu einer Entzerrung führen. Dennoch sind die Chancen für eine Liberalisierung aufgrund der Entscheidungsstrukturen auf EU-Ebene nicht sehr hoch zu veranschlagen. Die GAP ist bekanntlich nicht so schlecht, weil es bislang an gutem ökonomischen Rat gemangelt hat. Sie ist so, wie sie ist, weil bei der Gründung der Gemeinschaft Organisationen und Institutionen geschaffen wurden, die eine Änderung der GAP in Richtung erhöhter ökonomischer Effizienz sehr erschweren. Wenn man eine Verbesserung der GAP erreichen will, sind die Strukturen politischer Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene zu verändern.

IV. Politikoptionen aus Sicht der EU-Kommission

Da die EU-Kommission das Vorschlagsrecht für Gesetzesinitiativen auf EU-Ebene hat, ist die Vorstellung der EU-Kommission über den zukünftigen Kurs der Agrarpolitik von entscheidender Bedeutung.

Die EU-Kommission hat ihre Vorstellungen im Jahr 1995 veröffentlicht (*EU Kommission,* 1995a). Es werden drei Optionen analysiert: a) Fortführung des Status quo, b) Radikale Reform, c) Weiterentwicklung der Reform von 1992.

Es wird zugestanden, daß eine Fortführung der GAP in der bisherigen Form nicht möglich ist. Die Einhaltung der Verpflichtungen der Uruguay-Runde erfordert selbst ohne Osterweiterung zumindest eine erhöhte Dosierung des gegenwärtigen Instrumenteneinsatzes mit stärkerer Regulierung des Angebots durch Quoten und Flächenstillegungen. Die EU-Kommission spricht sich daher gegen diese Option aus.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unter einer „radikalen Reform" der GAP versteht die EU-Kommission eine Liberalisierung der Preise und eine Entkoppelung der Ausgleichszahlungen von der Produktion. Direkte Zahlungen zur Einkommensstützung und Zahlungen für Umweltleistungen sollen auf nationaler Basis mit oder ohne EU-Kofinanzierung gewährt werden. Eine „radikale Reform", wie sie von der EU-Kommission verstanden wird, würde eine Liberalisierung der Märkte beinhalten, aber der Landwirtschaft noch eine Sonderrolle durch die Zahlung von direkten Einkommensübertragungen einräumen. Die EU-Kommission hält die Verwirklichung dieser Alternative vornehmlich aus politischen Gründen für nicht realisierbar.

Es wird demnach aus offizieller EU-Sicht eine Weiterentwicklung der Reform von 1992 präferiert. Eine weitere Annäherung der EU-Agrarpreise an das Niveau der Weltmarktpreise wird für unausweichlich gehalten, zusätzliche Ausgleichszahlungen für deutliche Senkungen der Stützpreise werden im Einklang mit dem Vorgehen bei der Agrarreform von 1992 für notwendig erachtet. Es wird aber nicht ausgeführt, ob die Zahlungen wie bisher an die Flächennutzung gebunden oder weitergehend produktionsneutral gestaltet sein sollen. Bezüglich der Wirkungen – insbesondere im Hinblick auf die Osterweiterung – ist aber die Ausgestaltung der Ausgleichszahlungen von Bedeutung. Sind die Zahlungen an die Flächennutzung gebunden, so haben sie erhebliche Produktionswirkungen. Wettbewerbsverzerrungen würden dann entstehen, wenn nicht auch die neuen Mitgliedsländer in den Genuß dieser Zahlungen kommen würden. Die EU-Kommission ist der Meinung, daß Ausgleichszahlungen als Kompensation von Einkommensverlusten infolge von Preissenkungen im Rahmen der gegenwärtigen Agrarleitlinie nicht zu finanzieren sind. Sie fordert daher einen Ausgabenplafonds mit zusätzlichen Mitteln.

Die Einstellung der Kommission zeigt einen beachtlichen Wandel in der offiziellen Wahrnehmung agrarpolitischer Probleme. Die Reformnotwendigkeit wird anerkannt. Allerdings wird der Landwirtschaft unverändert eine Sonderrolle zugestanden. Dennoch ist die präferierte Option aus gesamtwirtschaftlicher Sicht als Verbesserung zur bisherigen Politik zu bewerten. Werden aber die Ausgleichszahlungen für die Landwirtschaft der EU-15 ausgeweitet, auch den Landwirten in den Beitrittsländern gewährt und weiterhin an die Flächennutzung gebunden, so ist die Finanzierbarkeit gefährdet. Darüber hinaus wären die Verteilungswirkungen nicht vertretbar. Zahlungen, die an die Flächennutzung gebunden sind, erhöhen Pacht- und Bodenpreise und stellen daher eine Begünstigung der Landeigentümer dar. Es wäre daher aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu empfehlen, die Ausgleichszahlungen als zeitlich befristet zu deklarieren und weitgehend produktionsneutral, z. B. personengebunden, zu zahlen (vgl. zur Ausgestaltung im Detail: *Koester,* U. / S. *Tangermann,* 1976 sowie *Wissenschaftlicher Beirat,* 1997a).

Zur Zeit ist nicht absehbar, ob sich die Kommission mit ihren Vorstellungen durchsetzen oder gar eine stärker gesamtwirtschaftlich orientierte Lösung gefunden wird. Die Erfahrungen der Vergangenheit berechtigen zu nicht viel Hoffnung. Die bisherige Ausgestaltung der GAP bedingt, daß jede Änderung zu Verteilungskämp-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fen zwischen den Mitgliedsländern führt. Die gegenwärtige Struktur des politischen Entscheidungsprozesses erschwert eine Änderung der GAP in Richtung erhöhter gesamtwirtschaftlicher Effizienz.

D. Institutionelle und organisatorische Anpassungsnotwendigkeiten

Die GAP hat sich aus ökonomischer Sicht fehlentwickelt, weil im Zuge fortschreitender Integration Organisationen und Institutionen geschaffen wurden (vgl. zu den Begriffen *North,* D.C., 1990), die diese Entwicklung förderten. Wie stark sich die Spieler auf EU-Ebene für die Interessen des Agrarsektors einsetzen können, hängt auch von den bei der Gründung der Gemeinschaft geschaffenen Institutionen (Regeln für das Verhalten der Akteure) ab. Sie legen z. B. fest, wie Kompetenzen verteilt sind, worüber zu entscheiden ist, wie entschieden wird und wie sich die Folgen von kollektiven Entscheidungen auswirken. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Kompetenzzuweisung.

I. Probleme der Kompetenzverteilung

Ausgehend vom Subsidiaritätsgedanken (vgl. hierzu insbesondere *Vaubel,* R., 1993) sollten nur solche Politikbereiche auf die Gemeinschaftsebene verlagert werden, die auf dieser Ebene besser als auf nationaler Ebene gelöst werden können. Insbesondere gilt dies für die Produktion von öffentlichen Gütern, die länderübergreifende Wirkungen haben. Für bestimmte Bereiche der Agrarpolitik, wie z. B. gesundheitsrechtliche und phytosanitäre Regelungen sowie außenhandelspolitische Maßnahmen, kann man sicherlich die Notwendigkeit einer Ansiedlung auf Gemeinschaftsebene konstatieren. Dies muß aber für die wichtigsten Elemente der bisherigen GAP, die Markt- und Preispolitik in der Form der Preisstützungspolitik, angezweifelt werden. Mit diesem Instrumentarium wird versucht, für einen Sektor Einkommenspolitik zu betreiben. Für einkommenspolitische Maßnahmen greift aber sicherlich der Subsidiaritätsgedanke. Zunächst kann ohnehin hinterfragt werden, warum es für die in einem bestimmten Sektor Tätigen eine spezielle Einkommenspolitik geben sollte. Zudem gibt es kaum einen Grund für die Behauptung, daß dieses Ziel gemeinschaftlich kostengünstiger als bei nationaler Zuständigkeit erreicht werden kann. Im Gegenteil, aufgrund der Interessengegensätze zwischen den Mitgliedsländern ist zu erwarten, daß von dem nichtöffentlichen Gut „Einkommenspolitik" zuviel produziert wird. In einer erweiterten EU werden die nationalen Interessengegensätze noch größer und die Notwendigkeit einer geänderten Kompetenzzuweisung dringlicher.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Zusammensetzung des Ministerrates und Interessenlage der Mitglieder

Die gewählte Kompetenzzuweisung ist für die Entwicklung der GAP auch deswegen nachteilig, weil die einkommenspolitisch relevanten Entscheidungen von einem Gremium gesetzlich beschlossen werden, von dem Parteilichkeit erwartet werden kann. Dies gilt mit Sicherheit für den Agrarministerrat, der die Zuständigkeit für die EU-Agrargesetzgebung besitzt. Die nationalen Agrarminister stehen in der Regel den landwirtschaftlichen Interessenverbänden sehr nahe. Dies zeigt sich z. B. daran, daß einige von ihnen vor ihrer Amtszeit als Minister eine führende Stellung in den jeweiligen Bauernverbänden inne hatten oder nach ihrer Amtszeit als Minister führende Rollen in berufsständischen Organisationen, wie z. B. der Deutschen Landwirtschaftsgesellschaft, übernahmen. Es sollte daher nicht verwundern, daß die Agrarminister im Ministerrat eher Agrarinteressen als gesamtwirtschaftliche Interessen vertreten (vgl. auch *Berg,* H. / F. *Schmidt,* 1996). Haben sie die Möglichkeit, wie in der EU vor der WTO-Vereinbarung, in einer jährlichen Preisrunde über den Protektionsgrad für Agrarprodukte zu entscheiden, so ist verständlich, daß der Agrarprotektionismus im Zeitablauf stieg, während im gleichen Zeitraum der Protektionismus für gewerbliche Güter erheblich sank.

III. Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission

Die andere wichtige Organisation auf EU-Ebene mit direkten Einfluß auf agrarpolitische Entscheidungen ist die Kommission. Bekanntlich hat die Kommission Vorschläge für Gesetze zu unterbreiten und teilweise auch die Agrarmarktordnungen zu administrieren. Sie soll die Interessen der Gemeinschaft artikulieren und damit ein Gegengewicht zum Agrarministerrat bilden, der nationale Interessen vertritt. Die Erfahrung zeigt allerdings, daß die von der ökonomischen Theorie der Politik aufgestellten Hypothesen über das Verhalten von Bürokratien einen hohen Erklärungswert für das Verhalten der Kommission im agrarpolitischen Entscheidungsprozeß auf EU-Ebene haben (*Koester,* U., 1996). Die Kommission vertritt, ähnlich wie der Agrarministerrat, mehr Partial- als Gesamtinteressen. Verstärkt wird die Neigung der Kommission, Partialinteressen zu vertreten, durch das Zusammenwirken von Kommission und der Vielzahl von Ausschüssen. Für den Agrarbereich gibt es 79 Ausschüsse (vgl. hierzu insbesondere *Thomson,* K. J. / P. J. *Snowdown* / J.M. *Egdell,* 1996). Die wichtigsten sind die Verwaltungsausschüsse, in denen Beamte aus den Landwirtschaftsministerien der Mitgliedsländer vertreten sind. Die Kommission hat in der Regel vorgeschlagene Gesetze zur Beeinflussung der Agrarmärkte den Verwaltungsausschüssen vorzulegen. Werden sie abgelehnt, so kann die Kommission dies zwar negieren, doch kann der Ministerrat in diesem Fall die Entscheidung der Kommission zurückweisen. Will die Kommission vermeiden, daß ihre Vorschläge von den Verwaltungsausschüssen abgelehnt werden, so hat sie zuvor die Interessenlage der Vertreter zu berücksichtigen. Die Kommis-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sion hat daher eine Vorgehensweise entwickelt, die es verhindert, daß Vorschläge der Kommission durch die Verwaltungsausschüsse abgelehnt werden. Die für die Landwirtschaft zuständige Generaldirektion (GD VI) legt zunächst den Verwaltungsausschüssen einen Entwurf vor. Der Verwaltungsausschuß äußert sich hierzu erst nach Rücksprache mit den betroffenen Interessengruppen. Die Folge ist, daß die Kommission ihre Aufgabe als Hüterin der Verträge der Europäischen Gemeinschaft nur begrenzt wahrnehmen kann.

IV. Diskretionärer Entscheidungsbedarf auf europäischer Ebene

Die negative Wirkung der oben beschriebenen Kompetenzzuweisung im Rahmen der Agrarpolitik wurde in der Vergangenheit durch die spezielle Ausgestaltung der Agrarpolitik mit hohem diskretionären Entscheidungsbedarf verstärkt. Wenn jährlich über Preise, Flächenstillegungen und Quoten im Ministerrat abgestimmt werden muß, ist zu erwarten, daß sich der Interessengegensatz zwischen den Mitgliedsländern deutlich zeigt und daß die Entscheidungen nicht am Gesamtwohl der EU ausgerichtet sind, sondern eher an einem kurzfristigen Ausgleich nationaler agrarsektorbezogener Interessen. Diese Tendenz wurde durch das Prinzip der finanziellen Solidarität noch verstärkt, das als eines der drei Grundprinzipien der EU-Agrarmarktpolitik angesehen wird (vgl. hierzu *Koester,* U., 1996). Bedingt durch den Agrarprotektionismus und die finanzielle Solidarität werden durch gemeinschaftliche agrarpolitische Entscheidungen sichtbare und unsichtbare Veränderungen in der Höhe der nationalen Sozialprodukte initiiert. Verständlicherweise steigen hierdurch die Konsensfindungskosten ebenso wie die Neigung, negative Folgewirkungen der Entscheidungen auf Dritte, nicht an den Entscheidungen Beteiligte, zu verlagern. Auch ist es einzelnen Mitgliedsländern aufgrund des Prinzips der finanziellen Solidarität möglich, die Kosten nationaler Agrarpolitiken teilweise zu externalisieren. Produktionsausweitungen durch Förderung von landwirtschaftlichen Investitionen sind aus nationaler Sicht rentabler als aus Sicht der Gemeinschaft, da ein Teil der Investitionsförderung aus der Gemeinschaftskasse gezahlt und die Beseitigung der dadurch initiierten Agrarüberschüsse auch aus der Gemeinschaftskasse finanziert wird.

Die Osterweiterung wird unvermeidbar zu einer erheblichen Ausweitung innergemeinschaftlicher Interessengegensätze führen, die auf die unterschiedliche wirtschaftliche Ausgangslage der Länder zurückzuführen sind. Eine solche Ausweitung der institutionell bedingten Interessengegensätze ist aber vermeidbar. Dies setzt voraus, daß die EU-Agrarpolitik grundlegend geändert wird. Durch den Abbau des Agrarprotektionismus und eine Änderung in der Kompetenzverteilung würden wichtige Ursachen der institutionell bedingten Interessengegensätze im Agrarministerrat beseitigt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Liberalisierung der Agrarpolitik würde auch die Arbeit der EU-Kommission wesentlich erleichtern und gleichzeitig die nationalen Interessengegensätze weniger problematisch gestalten. Als Beispiel sei nochmals betont, daß die Implementierung der Agrarmarktordnungen weitgehend auf die Beteiligung der Verwaltungsausschüsse angewiesen ist. So treffen sich die Mitglieder des Verwaltungsausschusses Getreide wöchentlich, um die Exporterstattungen für die einzelnen Getreidearten festzulegen. In diesen Ausschüssen sitzen neben den Mitarbeitern der Kommission jeweils zwei Vertreter eines jeden Mitgliedslandes. Die nationalen Vertreter sind in der Regel nicht Mitglieder bei der nationalen ständigen Vertretung der Mitgliedsländer in Brüssel, sondern Mitglieder der nationalen Verwaltung. Sie müssen daher zu diesen Sitzungen wöchentlich anreisen. Ein so zusammengesetztes Gremium befindet implizit durch die Festlegung der Exporterstattungen über die Höhe der für die EU-Getreideexporteure relevanten Weltmarktpreise. Es ist schwer vorstellbar, daß dieses Entscheidungsverfahren bei einer Erweiterung der EU unverändert fortgeführt werden kann.

Tabelle 3

Stimmengewichte der EU-Länder und Bevölkerungsanteile

Mitgliedsland	Stimmengewichte			
	in der Kommission	im Parlament	im Ministerrat	Bevölkerungsanteil[1)]
Österreich	5,0	3,35	4,60	2,2
Belgien	5,0	3,99	5,75	2,7
Dänemark	5,0	2,56	3,45	1,4
Finnland	5,0	2,56	3,45	1,4
Frankreich	10,0	13,90	11,49	15,6
Deutschland	10,0	15,81	11,49	22,0
Griechenland	5,0	3,99	5,75	2,8
Irland	5,0	2,40	3,45	1,0
Italien	10,0	13,90	11,49	15,4
Luxemburg	5,0	0,96	2,30	0,1
Niederlande	5,0	4,95	5,75	4,2
Portugal	5,0	3,99	5,75	2,7
Spanien	10,0	10,22	9,20	10,7
Schweden	5,0	3,51	4,60	2,4
Großbritannien	10,0	13,89	11,49	15,7
Summe	100,00	99,98[2)]	100,01[2)]	100,3[2)]

[1)] 1994.

[2)] Abweichung von 100 durch Runden.

Quelle: Vertrag über die Europäische Union (EU) vom 7. Februar 1992; *Baratta,* M. (Hrsg.), Der Fischer Weltalmanach '97. Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt/Main 1997.

Es dürfte kaum Zweifel daran geben, daß in der EU grundsätzliche organisatorische und institutionelle Änderungen notwendig sind. Dies gilt nicht nur für den Be-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

reich der Agrarpolitik, ist hier aber wohl besonders dringlich. Eine solche Änderung ist aber aufgrund der Abstimmungsverfahren auf EU-Ebene fraglich. Zwar sind im EG-Vertrag in Artikel 148 die Abstimmungsregeln im Ministerrat festgelegt und einfache Mehrheitsabstimmungen zur Regel gemacht, doch wird unverändert in wichtigen Fragen entweder einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt (*Seidel,* M., 1996). Da Änderungen der gegenwärtigen Form der Agrarpolitik stets mit Nachteilen für einige Mitgliedsländer verbunden sind, ist es schwierig, bei dem Abstimmungsverhalten eine Änderung zu erreichen, die die EU auf die Osterweiterung adäquat vorbereitet. Weiterhin ist auch kaum vorstellbar, daß nach einer Osterweiterung die derzeitigen Abstimmungsregeln einfach fortgeschrieben werden könnten (siehe Tabelle 3 zu der Stimmengewichtung und den Bevölkerungsanteilen).

Die Anwendung der einfachen Mehrheit würde bei den eindeutig definierten Interessengegensätzen dazu führen, daß die Gruppe der wohlhabenden Länder durch die Gruppe der ärmeren Länder permanent überstimmt und die Agrarpolitik als zwischenstaatlicher Transfermechanismus genutzt werden könnte. Doch würde auch eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung nach gegenwärtigem Muster eine solche Entwicklung kaum verhindern können. Derzeit hat das bevölkerungsärmste Land in der EU, Luxemburg, mit etwa 400 000 Einwohnern ein Gewicht im Ministerrat von zwei, während das bevölkerungsreichste Land, Deutschland, mit über 81 Millionen Einwohnern nur ein Gewicht von 10 hat. Die kleinen Beitrittsländer müßten daher zumindest auch ein Gewicht von 2 erhalten, die großen wie Polen (in der Bevölkerungszahl in etwa vergleichbar mit Spanien) von 8. Auch aus diesen Überlegungen folgt, daß die Osterweiterung eine grundlegende Reform der EU-Agrarpolitik unumgänglich macht. Wenn zukünftig das Prinzip der Subsidiarität streng angewendet und auf EU-Ebene nur über Politiken mit einem übergeordneten gemeinschaftlichen Interesse entschieden werden würde, wäre das Problem der Abstimmungsregeln und der Stimmengewichtung deutlich geringer.

E. Zusammenfassung

1. Aus den bisherigen EG/EU-Erweiterungen können kaum Lehren für die anstehende Osterweiterung gezogen werden. Es können allenfalls bei früheren Erweiterungen gemachte Fehler vermieden werden. Die nächste Erweiterung wird ein Sonderfall sein, weil es für die neuen Mitgliedsländer – im Gegensatz zu den ersten Erweiterungen – keine Übergangszeit geben kann, denn die EU-Agrarpolitik hat sich im Zeitablauf in Richtung einer größeren Regelungsintensität entwickelt und die EU befindet sich in der Implementierungsphase der GATT/WTO-Vereinbarungen. Weiterhin stellen die potentiellen Beitrittsländer wegen ihrer großen Anzahl, ihres Entwicklungsstandes und der Bedeutung des

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Agrarsektors für ihre Volkswirtschaften eine besondere Herausforderung für die EU-Agrarpolitik dar.

2. In diesem Beitrag werden alternative Optionen für die Fortentwicklung der GAP in einer erweiterten Gemeinschaft diskutiert. Die Politikoption „Unveränderte Agrarpolitik" stößt auf Grenzen der Finanzierbarkeit, doch ist dies eher für Politiker als für Ökonomen ein entscheidendes Argument. Die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen einer unveränderten Agrarpolitik wären für die gegenwärtigen Mitgliedsländer kostspielig und für die Beitrittsländer bedenklich: Es würde ein Transfer von Einkommen von den gegenwärtigen Mitgliedsländern zugunsten der Bodeneigentümer in den Beitrittsländern einsetzen. Es ist außerdem kaum vorstellbar, daß die gegenwärtige GAP mit ihrer hohen Regelungsintensität in den neuen Mitgliedsländern administriert werden kann. Gegen eine unmodifizierte Übernahme der GAP in den Beitrittsländern spricht aber vor allem die mangelnde Kompatibilität mit den GATT/WTO-Vereinbarungen. Die Politikoption „Verzicht auf Exporterstattungen und Mengenregulierung durch Anpassung der internen Preise" würde es zwar erlauben, die GATT/WTO-Verpflichtungen einzuhalten. Mit dieser Politik würde man aber auf potentielle Wohlfahrtsgewinne als Folge einer Erweiterung des Wirtschaftsraumes weitgehend verzichten oder sogar Wohlfahrtsverluste verbuchen. Die Politikoption „Liberalisierung der EU-Agrarpolitik" vor der Osterweiterung hat in Anbetracht der bei unveränderter Agrarpolitik zu erwartenden Probleme viele Vorzüge. Es deutet aber wenig darauf hin, daß eine Entwicklung in diese Richtung eintreten wird. Die von der EU-Kommission präferierte Option „Weiterentwicklung der Agrarreform von 1992" stellt zwar eine Verbesserung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht dar, wird aber bei unveränderter Ausgestaltung der Ausgleichszahlungen zu erheblichen administrativen Problemen in den Beitrittsländern führen und die Landeigentümer zusätzlich begünstigen.

3. Eine Entwicklung der GAP zu höherer ökonomischer Effizienz und zu verbesserter Verteilungsgerechtigkeit wird nur eintreten, wenn es gelingt, Organisationen und Institutionen auf EU-Ebene zu ändern. Die bei der Gründung der Gemeinschaft geschaffenen Organisationen (Ministerrat, Kommission sowie die Vielzahl von Ausschüssen) und auch die festgelegte Kompetenzzuweisung haben zu der Fehlentwicklung in der EU-Agrarpolitik wesentlich beigetragen. Die gewählten Institutionen, wie z. B. die Stimmenverteilung in der Kommission und im Ministerrat, haben in Verbindung mit den eingesetzten agrarpolitischen Instrumenten die Kosten der Entscheidungsfindung erhöht und den Mitgliedsländern die Möglichkeit zur Externalisierung nationaler Kosten der Agrarpolitik auf die Gemeinschaft eröffnet. Die organisatorischen und institutionellen Schwächen der EU-Agrarpolitik werden sich bei einer Osterweiterung noch stärker negativ bemerkbar machen. Deshalb erscheint die Reform der Institutionen unumgänglich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Summary

East enlargement of the EU without changes in the Common Agricultural Policy (CAP) would lead to large financial transfers to farmers in the new member countries. It would also cause implementation problems due to weak administrative capabilities in these countries and conflict with the WTO Agreement.

Alternative options to avoid these problems are discussed in the paper. Liberalizing the CAP is even more advisable in an enlarged Union than in the current EU-15. Policymakers have been advised to liberalize the CAP in the past, but have chosen to ignore this advice. Hence, it is highly likely that muddling through will continue. An unequivocal step towards a more rational CAP can only be expected if the decision making process in the CAP is changed. A reform of the EU organisations and institutions is imperative. As long as the CAP is shaped by the Council of Agricultural Ministers, decisions will reflect more the interests of farmers than those of society at large.

Literatur

Baratta, M. (Hrsg.) (1997): Der Fischer Weltalmanach '97. Frankfurt/Main.

Berg, H. / *Schmidt,* F. (1996): Reformnotwendigkeiten und Reformmöglichkeiten der Gemeinschaftsinstitutionen und ihres Zusammenwirkens. In: Zohlnhöfer, W. (Hrsg.), Europa auf dem Weg zur Politischen Union. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 247). Berlin.

European Commission (1994): EC Agricultural Policy for the 21st Century. European Economy, Report and Studies. Brüssel.

– (1995a): Study on Alternative Strategies for the Development of Relations in the Field of Agriculture between the EU and the Associated Countries with a View to Future Acession of these Countries. Document CSE(95)607. Brüssel.

– (1995b): Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries. Volume II Annexes. Brüssel.

Fischer, S. / *Sahay,* R. / *Vegh,* C. A. (1996): How far is Eastern Europe from Brussels? – How Long a Catching-Up Process? Vortrag gehalten auf der Konferenz „Quo Vadis Europe". Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Grimm, D. (1994): Braucht Europa eine Verfassung? Carl Friedrich von Siemens Stiftung Themen Bd. 60. München.

Koester, U. (1996): Gemeinsame Agrarmarktordnungen der EU. In: Ohr, R. (Hrsg.), Europäische Integration. Stuttgart.

Koester, U. / *Tangermann,* S. (1976): Alternativen der Agrarpolitik. Münster-Hiltrup.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

North, D. C. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge.

Persson, T. / *Roland,* G. / *Tabellini,* G. (1996): European Integration and the Theory of Fiscal Federalism. Vortrag gehalten auf der Konferenz „Quo Vadis Europe". Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Seidel, M. (1996): Between Unanimity and Majority: Towards new Rules of Decision Making. Vortrag gehalten auf der Konferenz „Quo Vadis Europe". Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Tangermann, S. (1996): Reforming the CAP: A Prerequisite for Eastern Enlargement. Vortrag gehalten auf der Konferenz „Quo Vadis Europe". Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Thomson, K. J. / *Snowdown,* P. J. / *Egdell,* J. M. (1996): Agricultural Policy Processes in the European Union. Report to Policy Assistance Division, FAO, Rom.

Vaubel, R. (1993): Perspektiven der Europäischen Integration: Die Politische Ökonomie der Vertiefung und Erweiterung. In: Siebert, H. (Hrsg.), Die zweifache Integration: Deutschland und Europa. Workshop zur Strukturberichterstattung. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. Tübingen.

Vertrag über die Europäische Union (EU) vom 7. Februar 1992.

Wissenschaftlicher Beirat beim Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1997a): Die Weiterentwicklung der EU-Agrarreform. (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Angewandte Wissenschaft, Heft 459), Bonn.

– (1997b): Die Entwicklung der Landwirtschaft in Mitteleuropa und mögliche Folgen für die Agrarpolitik in der EU. (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Angewandte Wissenschaft, Heft 458) Bonn.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Osterweiterung der Europäischen Union und Migration aus Ost- nach Westeuropa

Zu große Hoffnung hier, zu starke Ängste dort und zu wenig gelernt aus der Erfahrung der EG-Süderweiterung

Von *Thomas Straubhaar*, Hamburg

A. Einleitung: Von Ängsten und Hoffnungen

Die Freiheit des Personenverkehrs ist ein Grundrecht der Europäischen Gemeinschaft. Es ist seit den EWG-Verträgen vom 25. 3. 1957 (dort Art. 3, Buchstabe c) und der Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. 2. 1986 (Ergänzung des EWG-Vertrages um Art. 8a) fester Bestandteil des europäischen Einigungsprozesses. Es wird somit auch zu einem zentralen Gegenstand der Verhandlungen der EU mit den mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittskandidaten werden. Der freie Personenverkehr und die Freizügigkeit der Arbeitskräfte gelten als besonders sensitive Bereiche (vgl. hierzu beispielsweise *Angenendt* 1995). Sie nähren in den bisherigen EU-Ländern die *Angst*, daß ein Wegfall rechtlicher Migrationsrestriktionen zu einer Massenwanderung von Ost- nach Westeuropa führe (vgl. hierzu exemplarisch *Layard* et al. 1992).[1] Dieser „Treck nach Westen" würde die westeuropäischen Zielländer vor schwere wirtschaftliche und kaum zu bewältigende politische Belastungsproben stellen – so die Befürchtung. In den mittel- und osteuropäischen Ländern verbreitet die Freizügigkeit die *Hoffnung*, an den westeuropäischen Arbeitsmarkt angeschlossen zu werden. Mehr besser bezahlte Arbeitsplätze im Westen würden heimische Beschäftigungsprobleme lindern. Rücküberweisungen der Ausgewanderten spülten Devisen ins Land. Heimkehrer brächten modernes Wissen und Know-how zurück.

Was ist von den Ängsten hier und den Hoffnungen dort aus *ökonomischer* Sicht zu halten? Liefern theoretische Erwartungen und empirische Erfahrungen tatsächlich eine Legitimation dafür, die Freizügigkeit der Arbeitskräfte als besonders sensitiven Verhandlungsbereich der EU-Osterweiterung zu bewerten? Diese Fragen stehen im Zentrum des folgenden Beitrags.

---

[1] Nach einer groben Schätzung von *Baldwin* (1994) dürfte das Migrationspotential 5%-10% der osteuropäischen Bevölkerung ausmachen, was allein für die vier Visegrad-Staaten (Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn) eine Zahl von 3,2 bis 6,4 Millionen Menschen ergäbe.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B. Theoretische Grundlagen: Bleiben oder Gehen?

Weltweit leben zwischen 100 und 150 Millionen Menschen außerhalb ihrer Heimatländer. Dies entspricht rund 2% der Weltbevölkerung. Anders ausgedrückt: Nur 98% der Menschen leben in dem Land, dessen Staatsbürgerschaft sie besitzen. Dabei bleibt zusätzlich zu beachten, daß die größte Zahl der „Ausländer" in Afrika, Asien und Lateinamerika zu finden ist und zwar oft innerhalb desselben Kulturkreises. Von (europäischen) Kolonialisten und deren Nachfahren künstlich gezeichnete Staatsgrenzen machen hier die Trennung in „Heimat" und „Fremde" zu einem relativ willkürlichen Akt. In Europa ergibt sich ein identisches Bild. Gerade im 20. Jahrhundert waren „im Wanderungsraum Europa Menschen *und* Grenzen in Bewegung" (*Morokvasic/Rudolph* 1994). Ja, es wurden in diesem Jahrhundert – in Europa ebenso wie in Afrika und Asien – wohl weit mehr *Grenzen über Menschen* verschoben als Menschen über Grenzen gewandert sind.

95% der Bevölkerung im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) sind „Inländer". Aller Freizügigkeit zum Trotz besitzen weniger als 2% der EWR-Bevölkerung die Staatsbürgerschaft eines anderen EWR-Mitgliedslandes. 3% der EWR-Bevölkerung kommt von außen – meist aus Ländern mit historischer Bindung zu ehemaligen Kolonialmächten oder aus geographisch nahe gelegenen mittel-osteuropäischen oder nordafrikanischen Anrainerregionen. Selbst innerhalb kulturell und sprachlich sehr ähnlicher „natürlicher" Lebensräume bleibt die EWR-innergemeinschaftliche Wanderung gering. Trotz teilweise stark divergierendem Lebensstandard und trotz unterschiedlicher Beschäftigungsniveaus zu geographisch nahe gelegenen, wirtschaftlich weit erfolgreicheren Regionen entvölkern sich weniger entwickelte Randregionen nicht allzu stark. Sicher, es kommt zu Pendel- und Grenzgängerwanderungen. Aber insgesamt ist dennoch erklärungsbedürftig, weshalb die Migration innerhalb des EWR *quantitativ* ein marginales Phänomen bleibt.[2]

Eigentlich sind Menschen außerordentlich seßhaft und immobil. In „normalen" Zeiten bleibt Migration die Ausnahme und nicht die Regel. Das von *Dornbusch* (in Anlehnung an *Charles Handy*) zitierte „Frog Model" liefert hierzu eine eingängige Veranschaulichung: „If a frog is thrown into a pot of boiling water, it will jump back out instantly, but if a frog is slowly cooked, it will never jump. The analogy with migration is forceful. Radical events like the uprooting by civil war, famine,

---

[2] Der Verweis auf die *quantitative* Marginalität soll andeuten, daß die *qualitativen* Wirkungen durchaus ins Gewicht fallen können. Vor allem, weil ein zunehmender Teil der EU-innergemeinschaftlichen Wanderung die Mobilität von höher qualifizierten Fach- und Führungskräften betrifft (vgl. *Wolter/Straubhaar* 1997). Hier können die Folgen durchaus spürbare makroökonomische Effekte erwirken. Ebenso ist mit Blick auf *Sinn* (1995) der Hinweis auf die unmittelbaren polit-ökonomischen Wirkungen marginaler Wanderungen angebracht. Bereits das Drohpotential Einzelner abzuwandern und erst recht die faktische Abwanderung zwingt Entscheidungsträger oft zu einer Revision ihres politischen Verhaltens (vgl. hierzu auch das eindrückliche DDR-Fallbeispiel von *Tietzel/Weber* 1993).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

and depression will push out migrants in millions. But a gradual deterioration or the contemplation of steady differentials does little to turn on migration waves." (*Dornbusch* 1994: 25).

Somit macht es an dieser Stelle auch wenig Sinn, die auf *Hicks* (1932) zurückgehende und von *Todaro* (1969) weiterentwickelte ökonomische Migrationstheorie ein weiteres Mal zu reproduzieren (vgl. dazu ausführlich *Fischer/Martin/Straubhaar* 1997). Deren Ergebnis läßt sich in aller Kürze auf eine einfache Ungleichung reduzieren. Menschen wandern, wenn der Gegenwartswert (Barwert, Net Present Value) des Gehens größer ist als jener des Bleibens. In aller Regel werden dabei die direkten Mobilitätskosten mitberücksichtigt. Relativ vernachlässigt jedoch bleibt der *Wert der Immobilität*. Hier setzen modernere Arbeiten von *Burda* (1993, 1995), *O'Connel* (1993), *Siebert* (1993) und *Bauer* (1995) ein. Sie versuchen, weniger die Migration als vielmehr die quantitativ weit bedeutsamere Immobilität der Menschen zu erklären.

Analog zur Anlageentscheidung auf Finanzmärkten hat das Warten (also die Entscheidung, nicht zu wandern und zu verharren) einen positiven *Optionswert*. Dieser positive Optionswert entsteht, weil eine Verschiebung der Migrationsentscheidung auf später die relative *Unsicherheit* und damit die Risiken verringert, die mit der Wanderungsentscheidung verbunden sind. Die Wartezeit ermöglicht es, Information dazu zu gewinnen. Wird die Wanderungsentscheidung als *dynamisches* Entscheidungsproblem unter *Unsicherheit* interpretiert, bei dem die Verschiebung der Entscheidung das Risiko mindert, falsch zu entscheiden (und Warten mithin einen positiven Optionswert hat), wird der Wanderungsstrom viel kleiner ausfallen, wenn die Einkommen in Herkunfts- und Zielregion konvergieren.[3]

Immobilität kann aber auch direkte ökonomische Vorteile gegenüber der Migration aufweisen. Sie erlaubt, *ortsspezifisches* Know-how bei der Einkommens*erzielung* (also hauptsächlich auf dem Arbeitsmarkt) und bei der Einkommens*verwendung* (Konsumentscheidungen) zu nutzen. Dieses ortsspezifische Know-how läßt sich nicht transferieren. Es würde bei einer Wanderung verloren gehen und müßte am Zielort neu erworben werden. Hier liegt auch ein Grund für die zunehmende inner-betriebliche Wanderung höher qualifizierter Fach- und Führungskräfte (vgl. *Wolter/Straubhaar* 1997). Die inner-betriebliche Veränderung innerhalb „interner" Arbeitsmärkte erlaubt Fach- und Führungskräften, wenigstens das firmenspezifische Wissen zu transferieren und an anderen Standorten zu nutzen.

---

[3] Das Konzept des Optionswerts der Migration ließe sich um den Aspekt ergänzen, daß Menschen nicht risikoneutral, sondern eher risikoavers sind. Dem Spatz in der Hand wird also eher der Vorzug gegeben als der Taube auf dem Dach und eine „schlechtere" Alternative, die mit größerer Voraussicht erkennbar ist, kann einer „besseren" Alternative vorgezogen werden, die aber unsicherer ist. Ebenso ist denkbar, daß die Migrationsentscheidung nicht mit Blick auf die langfristige Lebensperspektive, sondern eher unter kurzfristigen Gesichtspunkten erfolgt. Dann können die hohen Migrationsfixkosten zu Beginn einer Wanderung abschreckend wirken und entsprechend überschätzt werden, obwohl die späteren Vorteile die Initialkosten bei weitem übertreffen würden. Beide Modellerweiterungen – die Risikoaversion wie die Präferenz für die kurze Frist – wirken ebenfalls zugunsten des Verharrens.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In der Möglichkeit, standortspezifische Vorteile zu transferieren, liegt auch die Bedeutung der *Netzwerk-Migration*.[4] Netzwerke verringern Unsicherheit. Sie senken Informations- und damit Transaktionskosten. Sie erlauben, kulturelles, sprachliches, gesellschaftliches, aber auch firmenspezifisches Wissen und berufliches Know-how an neuen (fremden) Standorten zu nutzen. Ein typisches Beispiel hierfür mag der anatolische Bäcker sein, der seine erste Anstellung in Deutschland bei einem Vetter in einem Kebab-Lokal in Berlin-Kreuzberg findet. Nicht nur, daß er so in einem relativ ähnlichen sozioökonomischen Umfeld wie zu Hause verbleiben kann. Für ihn werden auch die Unterschiede zwischen Istanbul (Land-Stadt-Wanderung) und Berlin (internationale Wanderung) relativ gering. Damit wird auch eine empirisch feststellbare starke Bipolarität der Migrationsprozesse verständlicher. „The more have come, the lower the entry cost for yet another one" (*Dornbusch* 1994: 26) – oder, wie es *Bhagwati* et al. (1984: 281) formuliert haben: ‚One Turk leads to another', i.e., information and supportive networks enable those outside the immigration barriers to get inside." So wird verständlich, weshalb sich in der einen deutschen Stadt überproportional viele Türken, in einer anderen relativ viele Italiener, Spanier, Portugiesen oder Griechen finden. Was auf den ersten Blick wie Zufall oder Tradition scheinen mag, spiegelt bei genauerer Betrachtung diese Netzwerk-Migration wider (vgl. hierzu auch *Bauer/Zimmermann* 1997 sowie für die polnisch-deutsche Netzwerk-Wanderung *Miera* 1996).

Netzwerk-Migration hat eine sich selbstverstärkende *Eigendynamik*, das heißt der (heutige) Fluß hängt positiv vom (gestrigen) Bestand ab. Dieser Eigendynamik stehen jedoch „Ballungs- und Verdünnungseffekte" gegenüber. Einerseits kann die Aufnahmegesellschaft eine zu starke Konzentration kulturell, konfessionell und ethnisch ähnlicher „Fremder" als negativ bewerten und entsprechend zu verhindern suchen. Andererseits wird auch die Konkurrenz innerhalb des Netzwerkes mit steigendem Bestand intensiver. Somit dürfte die Netzwerk-Migration im Zeitablauf als auslösendes Migrationsmotiv an Gewicht verlieren. Dafür gewinnen intertemporale Faktoren und relative Entwicklungsunterschiede an Bedeutung.

Individuelle Immobilität und relative makroökonomische Entwicklung eines Standortes stehen in einem Wechselverhältnis. Empirisch läßt sich erkennen, daß mit zunehmendem Entwicklungsstand die individuelle räumliche Mobilitätsbereitschaft sinkt. *Faini/Venturini* (1993) für Südeuropa und *Fischer/Martin/Straubhaar* (1997a) für die Migrationsbewegungen des 20. Jahrhunderts erkennen dann auch eine *„umgekehrte U-Kurve"* (Glockenkurve) für den Zusammenhang zwischen dem Wachstum der Pro-Kopf-Einkommen und der Mobilitätsbereitschaft. Migration erweist sich somit als inferiores Gut, Immobilität als Luxusgut. Je höher entwickelt ein Standort ist, desto wichtiger scheinen ortsspezifische Immobilitätsfaktoren zu werden und um so kostspieliger würde die Abwanderung.

---

[4] Dieser Abschnitt hat stark profitiert von den Kommentaren der Teilnehmer an der Ausschußsitzung. Vor allem *Manfred Tietzel* sei gedankt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mit Blick auf die Osterweiterung der EU liefert das *Konzept der Immobilität* folgende *Hypothesen*:

1. Je höher entwickelt die mittel- und osteuropäischen Ländern werden (Niveaueffekt), desto höher werden die Vorteile der Immobilität und desto geringer werden die Anreize zu einer starken West-Wanderung sein.
2. Je stetiger die ökonomischen Fortschritte in den mittel- und osteuropäischen Ländern werden (dynamischer Effekt), desto höher wird der Optionswert des Wartens und desto geringer werden die Anreize zu einer starken West-Wanderung sein.

Oder zusammengefaßt (vgl. hierzu auch *Wagner* 1995): „Migration from the East is either a time bomb that will explode if reform fails or if political instability deepens, or else it is a non-issue if success comes quickly enough." (*Wyplosz* 1994: 173).

C. Empirische Grundlagen: Lernen aus der Süderweiterung?

Über das Ost-West-Migrationspotential in einem Gemeinsamen Binnenmarkt der EU mit Osteuropa ist viel spekuliert worden. Die ernsthafteste, wenn auch immer noch sehr einfache und grobe Schätzung legen *Franzmeyer/Brücker* (1997) vor. Ihrer Modellrechnung liegt die Annahme zugrunde, daß eine Einkommensdifferenz zum EU-Durchschnitt pro 10 Prozentpunkte eine Nettowanderung von 0,08% der Bevölkerung in den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOE) bedeutet.[5] Für die empirisch ermittelten Differenzen der kaufkraftbereinigten Pro-Kopf-Einkommen zwischen der EU und den Ländern Mittel- und Osteuropas von rund 65 Prozentpunkten für die 5 CEFTA-Länder und rund 70 Prozentpunkten für alle 10 MOE-Länder ergeben sich folgende Schätzwerte für das Ost-West-Migrationspotential: Anfänglich würde die jährliche Nettowanderung gut 300.000 Menschen aus den 5 CEFTA-Ländern und rund 600.000 aus den insgesamt 10 MOE-Ländern betragen. Je nach Szenario über die wirtschaftliche Annäherung des Entwicklungsstandes der MOE-Länder an den EU-Durchschnitt könnte sich dieses jährliche Migrationspotential bis zum Jahr 2030 auf rund die Hälfte reduzieren. Bemerkenswert ist dabei, daß „nach den vorliegenden Modellrechnungen von wirtschaftspolitischen Maßnahmen – wie finanziellen Transfers oder der Förderung von Direktinvestitionen – die auf die Erhöhung der Einkommen in den ostmitteleuropäischen Ländern gerichtet sind, nur vergleichsweise geringe Effekte auf die Stärke der Wanderungsbewegungen erwartet werden können: Selbst eine starke Erhöhung der Pro-Kopf-Einkommen von 10% p.a. in den ostmitteleuropäischen Ländern würde

[5] Zu den MOE-Ländern gehören die 5 Länder der Central European Free Trade Area (CEFTA, also Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Slowenien) sowie Bulgarien, Rumänien, Estland, Lettland und Litauen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Zuwanderung im niedrigen Migrationsszenario nur um jährlich rund 26.000, im hohen Migrationsszenario nur um rund 52.000 Personen verringern" (*Franzmeyer/Brücker* 1997:94).

Wären Einkommensdifferenzen alleine für die quantitative Dimension der Migrationsströme verantwortlich, würde somit ein quantitativ beträchtliches Ost-West-Migrationspotential bestehen. Wie aber sind diese Schätzungen mit Blick auf die neueren migrationstheoretischen Ansätze und insbesondere das Konzept der Immobilität zu würdigen? Weil gerade ein Beitritt zur EU bei allen betroffenen Menschen eine fundamentale Änderung von Erwartungen und Verhaltensweisen und somit eine *Strukturinkonsistenz* induzieren würde (*Lucas-Kritik*), droht jeder Prognose die Gefahr, einem „hydraulischen Keynesianismus" zu verfallen und groben Schätzfehlern zu erliegen (vgl. hierzu die differenzierte Analyse bei *Öberg/Wils* 1992). Um hier zumindest eine qualitative Plausibilitätsüberlegung vorzulegen, soll dem Weg einer historischen Analogie zur EU-Süderweiterung um *Griechenland* (1981), *Spanien* (1986) und *Portugal* (1986) gefolgt werden.[6]

Die drei südeuropäischen Länder lagen bei Beginn der EG-Beitrittsverhandlungen Ende der 70er Jahre in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung weit hinter Frankreich und Deutschland oder den Benelux-Ländern zurück (vgl. Tabelle 1). Und nur zur Erinnerung: Auch diese Länder hatten kurze Zeit vorher dramatische innenpolitische Veränderungen erfahren (vgl. *Merkel* 1990). In *Griechenland* wurde erst Mitte der 70er Jahre der Zickzackkurs von Putsch und Gegenputsch verlassen und der Militärdiktatur nicht vor Ende 1974 eine Absage erteilt. In *Portugal* führte die „Nelkenrevolution" vom 25. 4. 1974 zur Beseitigung des Caetano-Regimes und damit zum Ende der (Post-)Salazar-Diktatur. In *Spanien* erfolgte die Abkehr von der Franco-Diktatur nach dessen Tod im November 1975. Kurz: Auch Südeuropa war zu Beginn der damaligen EG-Beitrittsverhandlungen Ende der 70er Jahre erst am Anfang einer politischen Transformation von einer langen Periode diktatorisch-ideologischer Vorherrschaft zu demokratischen Strukturen.

Auch bei der Süderweiterung der EG *dominierten Bedenken* über eine Massenwanderung aus dem ärmeren Süden in den reicheren Norden der EG die Diskussion.[7] Und was ist geschehen? Der *Wegfall von Wanderungshemmnissen* genügte nicht, um die individuellen (mikroökonomischen) Migrationsbarrieren zu überwin-

---

[6] *Fischer/Straubhaar* (1994) liefern eine entsprechende Analogie für den Nordischen Arbeitsmarkt. Seit 1954 haben Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden eine umfassende Personenfreizügigkeit vereinbart. Damit ist es möglich, theoretisch erwartete Zusammenhänge zwischen wirtschaftlicher Integration und Migration über eine Zeitspanne von mehr als 40 Jahren empirisch zu überprüfen. Die Ergebnisse von *Fischer/Straubhaar* (1994) bestätigen in sehr weiten Teilen die theoretischen Erwartungen und die südeuropäischen Erfahrungen auch für den Nordischen Arbeitsmarkt.

[7] Vgl. hierzu eindrücklich genug die Ängste vor einer Masseneinwanderung aus Südeuropa bei *Eckstein* (1982): „Es sind einfach zu viele", oder bei *Klauder* (1982). Noch stärker dramatisierte die *Wirtschaftswoche* (1982), die in der Wanderung aus den südeuropäischen Beitrittsländern eine „Gefahr für den Frieden" sah.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den. Die Süd-Nord-Massenwanderung fand nicht statt (vgl. Abbildung 1). Südeuropäische Arbeitskräfte zogen es eher vor, schlechter bezahlt oder gar arbeitslos am aktuellen Aufenthaltsort zu bleiben, anstatt in anderen EG-Mitgliedsländern nach Arbeit zu suchen. Ein Verhalten, das nicht zuletzt dank der recht gut ausgebauten Sozialnetze für den Einzelnen möglich und attraktiver war als die innergemeinschaftliche Migration.

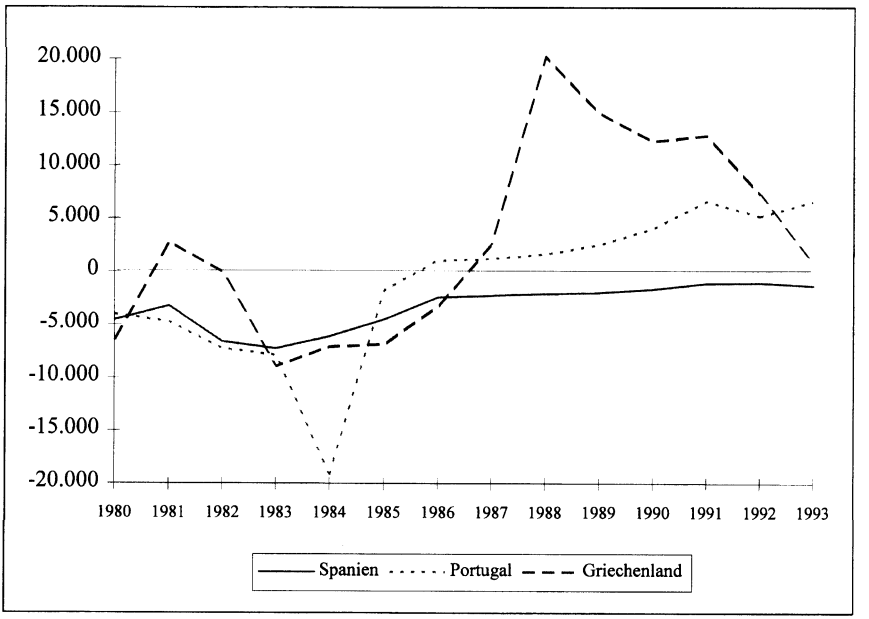

Abbildung 1: Nettomigration zwischen Spanien, Portugal, Griechenland und Deutschland 1980 bis 1993

Quellen: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden, diverse Jahrgänge; *Statistisches Bundesamt,* Fachserie 1: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wiesbaden, diverse Jahrgänge.

Die den südeuropäischen Arbeitskräften gewährte Freizügigkeit hat *keine starken innergemeinschaftlichen Wanderungsbewegungen aus Süd- nach Nordeuropa* ausgelöst. Für Südeuropa zeigte sich, daß die Menschen am liebsten in ihrer Heimat leben, selbst dann, wenn sie diese Vorliebe mit Einbußen beim Lebensstandard oder mit Erwerbslosigkeit bezahlen müssen. Weder ein innergemeinschaftlich beträchtliches Wohlstandsgefälle bei der individuellen Kaufkraft (vgl. Tabelle 1) noch große Unterschiede in den Arbeitslosenquoten (vgl. Tabelle 2) vermochten starke Anreize für grenzüberschreitende Wanderungen innerhalb der EG von Süd- nach Nordeuropa zu schaffen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1: **BIP pro Kopf zu KKP* als Index relativ zu Deutschland**

	Bulgarien	Polen	Ungarn	Rumänien	Tschech.	Slowakei	Slowenien	Estland	Lettland	Litauen	Spanien	Portugal	Griechenl.	*Deutschl.*	EU-15
1975											68	43	44	*100*	
1976											66	47	44	*100*	
1977															
1978											64	50	54	*100*	87
1979											60	50	53	*100*	86
1980											60	51	53	*100*	86
1981											60	51	53	*100*	86
1982											61	52	53	*100*	87
1983											61	51	52	*100*	86
1984											59	49	52	*100*	86
1985											59	49	52	*100*	85
1986											60	50	51	*100*	86
1987											62	52	50	*100*	87
1988											63	53	51	*100*	87
1989											64	55	52	*100*	88
1990	21	20	27	19	43	29	38				64	54	49	*100*	86
1991	21	20	28	18			44			8	75	60	56	*100*	95
1992	19	20	27	16	38	28	40			13	71	61	56	*100*	92
1993	22	23	30	19	42	30	46	19	15	18	72	64	58	*100*	93

Quellen: Eigene Berechnungen aus:
a) Daten für MOEL: WIFO, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Monatsbericht 5/96
BMWi Dokumentation: Wirtschaftlage & Reformprozesse in MOE
b) Daten für EU: Eurostat: Statistical Yearbook CD-ROM (Eurostat Regio)

* KKP = Kaufkraftparitäten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2: **Offizielle Arbeitlosenquoten (in %)**

	Bulgarien	Polen	Ungarn	Rumänien	Tschech.	Slowakei	Slowenien	Estland	Lettland	Litauen	Spanien	Portugal	Griechenl.	Deutschl.
1970											1,4			0,7
1971											1,9	2,5	3,1	0,8
1972											1,8	2,5	2,1	1,1
1973											1,4	2,5	2,0	1,2
1974											1,4	1,7	2,1	2,5
1975											2,3	4,4	2,3	4,6
1976											4,5	6,3	1,9	4,5
1977											5,2	7,4	1,7	4,3
1978											7,0	8,0	1,8	4,1
1979											8,6	8,1	1,9	3,6
1980											16,8	7,7	2,8	3,6
1981											16,8	7,4	4,0	5,1
1982											16,8	7,3	5,8	7,2
1983											16,8	7,8	7,9	8,8
1984											16,8	8,4	8,1	8,8
1985											16,8	8,5	7,8	8,9
1986											16,8	8,5	7,4	8,5
1987											20,5	7,0	7,4	8,5
1988											19,5	5,7	7,7	8,4
1989											17,3	5,0	7,5	7,6
1990	1,7	6,3	1,9		0,8	1,6	5,8				16,2	4,5	7,0	6,9
1991	11,1	11,8	7,8	3,0	4,1	11,8	8,1	0,1		0,3	16,4	4,3	7,7	6,1
1992	15,2	13,6	13,2	8,4	2,6	10,4	9,1	1,9	2,3	1,3	18,5	4,1	8,7	6,5
1993	16,4	16,4	12,1	10,2	3,5	14,4	9,0	2,1	5,8	4,4	22,8	5,5	9,7	7,9
1994	12,8	16,0	10,1	10,9	3,2	14,8	7,4	4,5	6,5	3,8	24,1	6,9	9,6	9,2
1995	10,4	14,9	10,2	8,9		13,1	6,8	4,1	6,5	7,3	22,9	7,3	9,1	8,2

Quellen: 1) WIFO, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung: Monatsbericht 5/96D – 2) BMWi Dokumentation: Wirtschaftlage & Reformprozesse in MOE – 3) Eurostat: Statistical Yearbook CD-ROM – 4) Sachverständigenrat: Statistische Tabellen, Jahresgutachten 1995/96 – 5) OECD: Labour Force Statistics

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die empirische Erkenntnis, daß nach der EG-Süderweiterung die intra-EU Migrationsströme ausblieben, mag auch deshalb verblüffen, weil das relative Wohlstandsgefälle zwischen Süd- und Nordeuropa nach wie vor beträchtlich ist. Die kaufkraftbereinigten Pro-Kopf-Einkommen in Griechenland und Portugal, aber auch in Spanien lagen 1993 noch immer bei nur 60% bis 70% des deutschen Niveaus (vgl. Tabelle 1). Sie unterscheiden sich somit nicht derart stark von den heutigen Differenzen der MOE-Länder. Ebenfalls bleibt die Arbeitslosigkeit in Südeuropa permanent auf hohem Niveau (vgl. Tabelle 2). So liegt die durchschnittliche Arbeitslosenquote in Spanien bei 23%, die Jugendarbeitslosigkeit bei über 40% (vgl. *OECD* 1996). Trotzdem findet kaum eine Wanderung aus Spanien in die übrigen EU-Mitgliedsländer statt.

Das Beispiel Südeuropas macht deutlich, daß ein Abbau von Mobilitätsbeschränkungen alleine nicht genügt, um starke Arbeitskräftewanderungen innerhalb des Integrationsraums auszulösen. Soziologische und psychologische Faktoren auf der individuellen Ebene sowie soziale, kulturelle und sprachliche *Unterschiede* zwischen Heimat- und Gastland bleiben starke Migrationshemmnisse. Immobilität bleibt dann eben in der Regel die attraktivere Alternative als „Gehen".

Auf einer makroökonomischen Ebene war die grenzüberschreitende Arbeitskräftewanderung innerhalb der EG *nachfragedeterminiert* – von den Bedürfnissen und den Beschäftigungsmöglichkeiten in den Einwanderungsländern (vgl. *Straubhaar* 1988). Formal beseitigte Mobilitätshemmnisse garantieren noch nicht notwendigerweise, daß das Wissen und Können der migrationswilligen Arbeitskräfte mit den Ansprüchen und *Forderungen der Nachfrager* übereinstimmen. Hier sei auch einmal daran erinnert, daß die EG-Freizügigkeit *nicht für Arbeitslose* gilt. Arbeitslose dürfen zwar in anderen EU-Ländern nach einer Erwerbstätigkeit suchen und sich zu diesem Zweck auch in andere Mitgliedstaaten begeben. Sie erlangen aber dadurch keine Ansprüche auf irgendwelche finanzielle Unterstützung durch das (temporäre) Aufnahmeland. Nach den sozialversicherungsrechtlichen Grundsätzen der EU sind Erwerbstätige in dem Land sozialversichert, in dem sie leben und arbeiten. Soziale Leistungsansprüche erwirbt nur, wer durch eine Erwerbstätigkeit im Aufnahmeland auch in die dortigen Sozialkassen einbezahlt hat.[8]

---

[8] Hat beispielsweise ein portugiesischer Bauarbeiter für einen deutschen Arbeitgeber in Deutschland gearbeitet und wird er dann arbeitslos, hat er genau die gleichen Rechte auf Arbeitslosenunterstützung wie seine deutschen Kollegen, die ebenfalls arbeitslos werden. Er kann diese Rechte aber nur in Deutschland geltend machen, denn Leistungsansprüche bestehen nur in jenem Land, in dem der Erwerbstätige zuletzt versichert war. Ein Anspruch in einem anderen EU-Land ist somit nicht möglich – auch nicht wenn er nach Portugal zurückkehren würde. Eine „Wanderung von Arbeitslosen" wird also dadurch unterbunden, daß die Arbeitslosenunterstützung „normalerweise" nicht in einem anderen EG-Land ausbezahlt wird. Ein EU-Arbeitsloser kann unter bestimmten Voraussetzungen lediglich dann weiterhin die Arbeitslosenunterstützung seines vorherigen Wohnsitzlandes beziehen, wenn der Aufenthalt von höchstens drei Monaten in einem anderen Mitgliedstaat zwecks Arbeitssuche genehmigt worden ist (vgl. insbesondere *Séché* 1988, 1994). Anders verhält es sich, wenn der portugiesische Bauarbeiter für einen portugiesischen Arbeitgeber in Deutschland gearbeitet hat

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mit diesem Grundsatz, daß Sozialversicherungsschutz nur im Land des Wohnsitzes und des Arbeitsplatzes besteht, wird somit ein „Sozialleistungs-Tourismus" unterbunden. Ansprüche entstehen allein aus vorherigen Beitragszahlungen. Haben Arbeitskräfte im Laufe ihres Lebens in mehreren EU-Mitgliedstaaten gearbeitet und in die dortigen Sozialkassen einbezahlt, werden Versicherungsansprüche gegenseitig angerechnet, so daß keine Deckungslücken entstehen und keine Versicherungszeiten verloren gehen.

Die Wirtschaftsentwicklung in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre vor allem in Spanien, aber auch in Portugal und teilweise in Griechenland verdeutlicht, daß die integrationsbedingten Anpassungen an den Gemeinsamen Binnenmarkt vor allem über den Güter- und Dienstleistungshandel sowie über Kapitaltransfers erfolgt sind und *weniger über Wanderungsbewegungen von Arbeitskräften*. Der *Güterhandel* reagierte wesentlich elastischer auf die Bildung des Gemeinsamen Marktes als das Arbeitskräfteangebot. So führte der Abbau protektionistischer Hemmnisse zu einem starken Anstieg des innergemeinschaftlichen Handels und der innergemeinschaftlichen Direktinvestitionen. Zu einem großen Teil *machten Güterhandel und Kapitaltransfers die Wanderung von Arbeitskräften überflüssig*. Handel und Direktinvestitionen waren weitreichende Substitute für eine innergemeinschaftliche Wanderung. Bei der Süderweiterung vermittelte die Modellwelt der *neoklassischen Außenwirtschaftstheorie* somit ein relativ plausibles Abbild der tatsächlichen Integrationsprozesse.

Natürlich ist und bleibt es Spekulation, wieweit die empirische Erfahrungen der EG-Süderweiterung auch für die EU-Osterweiterung relevant wären. Aus deutscher Sicht mögen sicher die größere Nähe und die engere kulturelle Verbundenheit ganz entscheidende Differenzen sein. Im Kern dürften jedoch auch für die Osterweiterung folgende fundamentalen Erkenntnisse der ökonomischen Integrationstheorie und der nord- und südeuropäischen Erfahrung gültig bleiben (vgl. hierzu *Fischer/Straubhaar* 1994):

1. Ein Gemeinsamer Binnenmarkt öffnet und *dereguliert Märkte*. Er schafft weitgehende Rechtssicherheit und klare „Spielregeln" für innergemeinschaftliche Transaktionen – vor allem auch für den Schutz von Eigentumsrechten, Aktionärsrechten und damit für Direktinvestitionen. Hemmnisse für den innergemeinschaftlichen Warentausch fallen. Vor allem aber sinken die Risiken des innergemeinschaftlichen Kapitaltransfers. Die Realität nähert sich so einer neoklassischen Modellwelt. Damit gewinnt die Erwartung von substitutiven Beziehungen zwischen Handel und Direktinvestitionen einerseits und Arbeitskräftewanderungen andererseits an Plausibilität. „*Handel statt Migration*" und „*Maschinen zu den Arbeitskräften* statt Arbeitskräfte zu den Maschinen" werden dann eher wahrscheinliche Szenarien.

---

und dann arbeitslos wird. Da er in diesem Falle eine „entsandte" Arbeitskraft war, fällt er unter die „Obhut" des portugiesischen Sozialversicherungssystems.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Ein Gemeinsamer Binnenmarkt fördert die *Effizienz* und stimuliert so das wirtschaftliche *Wachstum*. Marktunvollkommenheiten und Inflexibilitäten werden zumindest teilweise beseitigt, was Raum bietet für effiziente, hoch wettbewerbsfähige Faktormärkte. Dadurch steigt die durchschnittliche Faktorproduktivität und somit steigen auch das durchschnittliche Lohnniveau und die durchschnittliche Kapitalrentabilität. Eine *grenzüberschreitende Spezialisierung* mit einer effizienten internationalen Arbeitsteilung wird möglich.

3. Diese Effizienzsteigerungen wirken *migrationshemmend*, was sich am Beispiel Südeuropas empirisch veranschaulichen läßt. Mit *steigendem Lebensstandard* sind die traditionellen EU-Auswanderungsländer (Italien, Griechenland, Spanien, Portugal) zu Einwanderungsländern geworden. Jetzt wanderten Einheimische nicht mehr aus, um in der Fremde Arbeit zu suchen. Vielmehr erzeugte der wirtschaftliche Aufschwung in den traditionellen EU-Auswanderungsländern einen Sog für Arbeitskräfte aus Drittländern. Wie stark Migration und Entwicklung in der EU miteinander verbunden waren, läßt sich durch ein einfaches *ökonometrisches Modell* für die Periode 1965-1990 veranschaulichen. Dazu wird die individuelle Kaufkraft (Pro-Kopf-Einkommen in realen Größen) als Näherungsvariable für den individuellen Lebensstandard und den volkswirtschaftlichen Entwicklungsstand definiert. Dann wird empirisch geschätzt, in welchem quantitativen Ausmaß Veränderungen dieser Näherungsvariablen Veränderungen in den Netto-Migrationssalden der betreffenden EU-Mitgliedsländer erklären können. Dabei zeigt sich für die EU(12)-Länder in der Periode 1965-1990 ein statistisch signifikanter positiver Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Entwicklungsstand und netto Ein- bzw. Auswanderung[9]. Je höher (geringer) entwickelt ein EU-Land war, desto stärker war die Einwanderung (Auswanderung) in dieses (aus diesem) EU-Land. Gerade mit dieser einfachen Überlegung läßt sich die Vermutung stützen, daß als Folge der wirtschaftlichen Integration und der damit verbundenen positiven Wachstumseffekte die Wanderung innerhalb eines Gemeinsamen Arbeitsmarktes ab- und die Wanderung von außen in diesen Gemeinsamen Arbeitsmarkt zunimmt.

4. Weil die Transaktionskosten beim Güterhandel und Kapitalverkehr in aller Regel geringer sind als bei Arbeitskräftewanderungen, dürften Handel und Direktinvestitionen in weitem Maße die Migration von Arbeitskräften *substituieren*. Soweit zwischen Kapitaltransfers und Migration eine *komplementäre* Beziehung vorliegt, sind Direktinvestitionen *und* Arbeitskräftewanderungen notwendig, um die Vorteile eines Gemeinsamen Marktes auszunutzen. In diesem Falle geht es aber meistens um die Wanderung höher qualifizierter Fachkräfte und nicht um die Massenwanderung wenig qualifizierter Arbeitskräfte.

5. In einer dynamischen Sicht dürfte ohnehin nicht die Massenwanderung Geringqualifizierter als vielmehr die Wanderung von Fachkräften das Hauptproblem

---

[9] Die Regression ergibt ein R^2 von 0,21, ein Steigungsmaß für das Pro-Kopf-Einkommen von 0,68 bei einer Standardabweichung von 0,077 und damit einem T-Wert von 8,92.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Ost-West-Wanderung sein. Mit dieser Migrationsbewegung wird nämlich ein brain drain verbunden sein (vgl. *Rhode* 1991). Osteuropäische Fachkräfte könnten dank der Freizügigkeitsregelung relativ einfach nach Westeuropa wandern. Sie würden damit positive Impulse in den Zielgebieten erzeugen. Sie fehlten dann jedoch auf den Arbeitsmärkten der Herkunftsregionen. Damit würden sie bestehende Einkommensunterschiede zwischen West- und Osteuropa in der Tendenz verstärken. Allerdings verweisen neuere Arbeiten darauf, daß dieser brain drain für die Herkunftsregionen nicht notwendigerweise negativ sein müßte (vgl. *Straubhaar/Wolburg* 1997).

D. Schlußfolgerungen

Der freie Personenverkehr und die Freizügigkeit der Arbeitskräfte werden als besonders „sensitive" Bereiche der EU-Osterweiterung angesehen. Die Angst vor einer Ost-West-Wanderung dürfte dazu führen, daß ein freier Personenverkehr und die Freizügigkeit der Arbeitskräfte mit der Aufnahme der Beitrittskandidaten zwar *de jure sofort* gewährt, *de facto* aber mit langen Übergangsfristen, Ausnahmetatbeständen und möglicherweise auch Schutzklauseln *abgeschwächt* werden. Dabei würden die historischen Erfahrungen der Süderweiterung erwarten lassen, daß auch eine offensivere Strategie keine großen Probleme mit sich brächte. Eine rasche Gewährung der Arbeitskräftefreizügigkeit unter gleichzeitiger Liberalisierung des Güterhandels und des Kapitalverkehrs würde für alle beteiligten Vertragsparteien positive Impulse auslösen.

1. Abgesehen von Kriegs- und Krisenzeiten – mit einer unmittelbaren Bedrohung von Leib und Leben – ist Migration ein *marginales* Phänomen. Erfolgt ein Strukturwandel oder Transformationsprozeß zwar langsam, aber stetig, kommt es zu keinem sprunghaften Anstieg der Ost-West-Migration. Vielmehr werden die Menschen „tröpfchenweise" auf unterschiedliche Lebensbedingungen reagieren. Migration wird dann zu einem ökonomisch positiven *Arbitragephänomen*, nicht aber zu einer sozioökonomisch negativen Massenbewegung.
2. Als individuelle Entscheidung ist eine grenz- und kulturraumüberschreitende Wanderung die *Ausnahme* und nicht die Regel. Menschen sind vor allem immobil und heimatverbunden. Somit bedarf es neben einer Migrationstheorie eines vertieften analytischen Verständnisses der *Immobilität*. „Verharren" und „Bleiben" haben einen Wert an sich, der gegen mögliche individuelle Migrationsvorteile aufzuwiegen ist.
3. Die historische Erfahrung in Europa, in den USA, aber auch ein US-amerikanisch-europäischer Quervergleich läßt vermuten, daß Immobilität und Seßhaftigkeit einen makroökonomischen „*Luxusgutcharakter*" haben. Immobilität hat ihren volkswirtschaftlichen Preis, da sie eine rasche und flexible Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen verzögert. In Zeiten eines sehr raschen Struk-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

turwandels sind die Kosten der Immobilität in Form steigender struktureller Arbeitslosigkeit besonders augenfällig.

4. Je höher entwickelt Gesellschaften sind, desto eher können sie sich die Kosten der Immobilität leisten. Im Laufe der wirtschaftlichen Entwicklung werden erfolgreiche Volkswirtschaften zwangsläufig zu Einwanderungsländern. Wenn sich die Einheimischen den *Luxus* von Immobilität und Seßhaftigkeit leisten können und wollen (weil für sie die Vorteile der Immobilität überwiegen), werden Menschen *von außen* als Ersatz für die makroökonomisch erforderliche Mobilität sorgen (müssen). Einwanderung wird hier zum Substitut für die fehlende Mobilität der inländischen Bevölkerung (dazu gehören auch die fehlende berufliche Mobilität sowie die fehlende Lohnflexibilität). So gesehen, ist gerade Einwanderung ein transaktionskostensenkendes „Schmieröl" des makroökonomischen Strukturwandels.

5. Bereits *Max Frisch* hatte mit Blick auf die Wanderung festgehalten, daß „man Arbeitskräfte gerufen hat, ... und es kamen Menschen". Damit verwies er zu Recht darauf, daß die Anpassung über die Arbeitskräftewanderung – anders als beim Handel oder den Direktinvestitionen – immer *zwei Seiten* hat, eine ökonomische und eine sozioökonomische. Hier kann die wirtschaftliche Integration in einen Binnenmarkt wesentliche Veränderungen erwirken. Sie schafft einen gemeinsamen Rechtsrahmen für realwirtschaftliche Transaktionen. Die Rechtssicherheit im Bereich der Eigentumsrechte, Aktionärsrechte und innergemeinschaftlichen Transaktionen verbessert sich nachhaltig. Somit werden die Alternativen „Güterhandel" und „Kapitaltransfers" relativ attraktiver.

6. Vor allem aber schafft eine rasche Integration in einen gemeinsamen Binnenmarkt die Chance auf eine relativ homogenere Produktionstechnologie innerhalb des Integrationsgebietes. Damit wird sich eher eine „*neoklassische*" Modellwelt ergeben. Das heißt die Wanderungen, die innerhalb des Integrationsraumes erfolgen, sind dann ein Ersatz für nicht mögliche oder kostspielige Güterhandelsströme oder Kapitaltransfers. Somit senken Migrationsbewegungen die Transaktionskosten bei der Annäherung an den allokationseffizienten Faktor- und Güterpreisausgleich.

7. Soweit innerhalb eines gemeinsamen Integrationsgebietes ein Technologiegefälle bestehen bleibt, wird die Realität eher der *Modellwelt der Neuen Wachstumstheorie* mit unterschiedlichen Produktionsfunktionen entsprechen. Dann werden Wanderungen komplementären Charakter zu Güterhandel und Kapitaltransfers haben. Sie werden ein bereits bestehendes Zentrum-Peripherie-Muster weiter verstärken. Hier schließt sich somit der Kreis von starken *Ängsten* und großen *Hoffnungen*. Wandern vor allem Hochqualifizierte, öffnet sich die Wachstumsschere. Die Einwanderungsregionen gewinnen, die Auswanderungsregionen verlieren – genau, wie in der Brain Drain Literatur der 70er und 80er Jahre vorausgesagt. Dann ist nicht mehr Einwanderung, sondern *Auswanderung* das Problem, das zu Ängsten Anlaß bieten sollte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Summary

The free movement of people and workers is seen as a very sensitive topic in the starting negotiations of the EU's eastern enlargement. There is a strong belief within the EU member countries that the enlargement could lead to massive migration from Eastern to Western Europe.

In this paper it is shown that such expectations of strong East-West migration within an enlarged EU are unjustified. Neither the historical experience of the southern enlargement of the EU admitting Greece, Portugal and Spain nor a theoretical analysis confirm these expectations. On the contrary: the integration of Eastern European countries into a relatively higher developped EU area could be the most efficient strategy to avoid unwanted, tremendous migration flows. A common market generates incentives for a strong increase in the flow of „trade" or „capital" rather than „migration". Additionally, within a common market the mobility of highly skilled workers becomes more important. Consequently, the potential new Eastern European members should be aware of a possible emigration of their highly qualified workers (brain drain). It is particularly this latter migrational phenomenon which will most likely take place and could turn out to be the major „problem" of free labour mobility within the enlarged EU.

Literatur

Angenendt, St.: Freizügigkeit: ein Hindernis für die Osterweiterung der Europäischen Union? In: List Forum, Bd. 21 (1995), H. 1, S. 36-52.

Baldwin, R.: Towards an Integrated Europe. London (CEPR) 1994.

Bauer, Th.: The Migration Decision with Uncertain Costs. Münchener Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 95-25, München 1995.

Bauer, Th. / *Zimmermann*, K. F.: Network Migration of Ethnic Germans. In: International Migration Review, Vol. 31 (1997), S. 143-149.

Bhagwati, J. N. et al.: The West German Gastarbeiter System of Immigration. In: European Economic Review, Vol. 26 (1984), S. 277-294.

Burda, M. C.: The Determinants of East-West German Migration: Some First Results. In: European Economic Review, Vol. 37 (1993), S. 452-461.

– Migration and the Option Value of Waiting. Seminar Paper No. 597, Institute for International Economic Studies. Stockholm University 1995.

Dornbusch, R.: Comment on Barry Eichengreen, „Thinking about Migration". In: Siebert, H. (Hrsg.): Migration: A Challenge for Europe (Kiel Week Conference 1993), Tübingen 1994, S. 24-29.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eckstein, K.: Es sind einfach zu viele .... In: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament), Nr. B 25/82 vom 26. 6. 1982, S. 17-26.

EUROSTAT: Eurostat Jahrbuch '95. Luxemburg 1995.

EUROSTAT: Migration Statistics. Luxemburg 1996.

Faini, R. / *Venturini*, A.: Trade, Aid and Migrations: Some Basic Policy Issues. In: European Economic Review, Vol. 37 (1993), S. 435-442.

Fischer, P. A. / *Straubhaar*, Th.: Ökonomische Integration und Migration in einem Gemeinsamen Markt. Bern 1994.

Fischer, P. A. / *Martin*, R. / *Straubhaar*, Th.: Should I Stay or Should I Go?. In: Hammar, T., et al. (eds.): Migration, Development and Immobility. Oxford 1997, S. 49-90.

– Development and Migration. In: Hammar, T., et al. (eds.): Migration, Development and Immobility. Oxford 1997a, S. 91-132.

Franzmeyer, F. / *Brücker*, H.: Europäische Union: Osterweiterung und Arbeitskräftemigration. In: DIW (Berlin), Wochenbericht Jg. 64 (1997), Nr. 5 (30.1.97), S. 89-96.

Handy, C.: The Age of Unreason. London 1989.

Hicks, J.: The Theory of Wages. London 1932.

Klauder, W.: Die Brisanz des Ausländerproblems in der Bundesrepublik. In: Wirtschaftsdienst, 62. Jg. (1982), Nr. 6, S. 277.

Layard, P. / *Blanchard*, O. / *Dornbusch*, R. / *Krugman*, P.: East-West-Migration – The Alternatives. Cambridge 1992.

Merkel, W.: Vom Ende der Diktaturen zum Binnenmarkt 1993 (Griechenland, Portugal und Spanien auf dem Weg zurück nach Europa). In: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament), Nr. B 51/90 vom 14. 12. 1990, S. 3-14.

Miera, F.: Zuwanderer und Zuwanderinnen aus Polen in Berlin in den 90er Jahren – Thesen über die Auswirkungen der Migrationspolitiken auf ihre Arbeitsmarktsituation und Netzwerke. Wissenschaftszentrum Berlin (FS I 96-106) 1996.

Morokvasic, M. / *Rudolph*, H. (Hrsg.): Wanderungsraum Europa. Menschen und Grenzen in Bewegung. Berlin 1994.

O'Connel, P.: An Option Theory Model of Emigration. Unpublished Manuscript. Harvard University 1993.

Öberg, St. / *Wils*, A. B.: East-West Migration in Europe: Can Migration Theories Help Estimate the Numbers? In: Popnet (IIASA, Laxenburg), No. 22 (1992), S. 1-7.

OECD: OECD in Figures, 1996 edition, Paris 1996.

Rhode, B.: East-West Migration/Brain Drain. COST Social Sciences Report. Brüssel 1991.

Séché, J.-C.: Freizügigkeit in der Europäischen Gemeinschaft (Einreise und Aufenthalt). Luxemburg 1988.

– Berufsausübung im Gemeinsamen Markt (Ein Leitfaden). 2. Ausgabe, Luxemburg 1994.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Siebert, H.: Internationale Wanderungsbewegungen – Erklärungsansätze und Gestaltungsfragen. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Vol. 129 (1993), S. 229-255.

– (Hrsg.): Migration: A Challenge for Europe (Kiel Week Conference 1993), Tübingen 1994.

Sinn, H.-W.: Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 75 (1995), S. 240-249.

Straubhaar, Th.: On the Economics of International Labor Migration. Bern 1988.

Straubhaar, Th. / *Wolburg*, M.: East European Migration: Brain Drain or Brain Exchange? Diskussionsbeitrag Nr. 75, Hamburg (Universität der Bundeswehr, Institut für Wirtschaftspolitik) 1997.

Tietzel, M. / *Weber*, M.: Autokratische Mobilitätspolitik. In: ORDO, Bd. 44 (1993), S. 291-305.

Todaro, M. P.: A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries. In: American Economic Review, Vol. 59 (1969), S. 138-148.

Wagner, H.: Economic Development in Eastern Europe and Migration Push. In: Heckmann, F., Bosswick, W. (eds.): Migration Policies: A Comparative Perspective. Stuttgart 1995, S. 249-261.

Wolter, A. / *Straubhaar*, Th.: Europeanisation of Production and the Migration of the Highly Skilled. HWWA-Diskussionspapier Nr. 41. Hamburg 1997.

Wirtschaftswoche, „Gefahr für den Frieden". Jg. 36 (1982), Nr. 6 vom 5. 2. 1982, S. 38.

Wyplosz, Ch.: Migration from the East: The Role of Reform and Capital Mobility. In: Siebert, H. (Hrsg.): Migration: A Challenge for Europe (Kiel Week Conference 1993), Tübingen 1994, S. 173-191.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur monetären Integration mittel- und osteuropäischer Länder in die Europäische Union

Von *Wolf Schäfer*, Hamburg

A. Das Grundproblem

In der Diskussion um die monetäre Integration der mittel- und osteuropäischen Transformationsländer in die Europäische Union (EU) ist es sinnvoll, die Dinge von zwei Seiten zu betrachten. Da gibt es zum einen die Suche der Transformationsländer nach effizienten Wechselkursarrangements, die sowohl die interne Stabilisierung als auch die externe monetäre Anbindung an die EU bzw. die Europäische Währungsunion (EWU) befördern sollen. Dies ist ein komplexes Problemfeld.[1] Zum anderen haben wir die Diskussion, in welcher Weise die Mitglieder der (Kern-)EWU im Rahmen des zukünftigen EWS II – als Nachfolgesystem des Europäischen Währungssystems (EWS) – mit der Außenwelt verbunden werden sollen. Im Zentrum der folgenden Überlegungen steht deshalb die Frage nach dem für die Transformationsländer adäquaten Wechselkursregime im Hinblick auf dessen Kompatibilität sowohl mit den Erfordernissen für die interne Stabilisierung als auch mit den EWS II-Konstruktionselementen.

Auffallend ist, daß diese Diskussion vor dem Hintergrund eines offensichtlich wachsenden Interesses von Wissenschaft und Politik an festen Wechselkursen stattfindet, in dessen Mittelpunkt Glaubwürdigkeit und Zeitinkonsistenz der Wirtschaftspolitik als zentrale Begriffe erscheinen. Sie bezieht sich auf die Möglichkeiten wirtschaftspolitischer Entscheidungsträger, über diskretionäre Wechselkursmanipulationen Überraschungseffekte auszulösen, die die Politikglaubwürdigkeit unterminieren. Feste Wechselkurse sollen dem entgegenwirken. Bedeutet dies, daß bewegliche Wechselkurse die Wirtschaftspolitik weniger glaubwürdig werden lassen? Sowohl für die Transformationsländer als auch für die Kern-EWU-Staaten ist dies eine zentrale Frage bei der Suche nach einem für beide Seiten effizienten Wechselkursarrangement.

Im zweiten Abschnitt zeigen wir das für diese Fragestellung grundlegende Problemfeld der Glaubwürdigkeit und Zeitinkonsistenz der Wirtschaftspolitik auf, bevor im dritten Abschnitt auf die Eignung des Wechselkurses als nominaler Anker,

[1] Vgl. u.a. *Schmieding* (1992).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Politikglaubwürdigkeit herstellen soll, eingegangen wird. Danach vergleichen wir im vierten Kapitel modelltheoretisch die alternativen Wechselkursarrangements (feste vs. flexible Kurse) im Hinblick auf Zeitinkonsistenz und Glaubwürdigkeit der Stabilisierungspolitik. Schließlich wird im fünften Abschnitt darauf eingegangen, welches Wechselkursregime aus Sicht der (Kern-)EWU-Staaten optimal wäre und inwieweit diesbezüglich Kompatibilitäten mit den Transformationsländern bestehen.

B. Glaubwürdigkeit, Marktverzerrung und Zeitinkonsistenz

Wirtschaftspolitik ist in ihren Wirkungen nicht unabhängig von der Glaubwürdigkeit, die ihr beigemessen wird, denn fehlende Glaubwürdigkeit kann dazu führen, daß die positiven Wirkungen der Wirtschaftspolitik nicht eintreten oder geringer ausfallen als bei glaubwürdiger Politik. Glaubwürdigkeit – im Sinne der Neuklassischen Theorie definiert – beschreibt den Grad der Übereinstimmung zwischen den Annahmen der Privaten über die gegenwärtige und zukünftige Politik und der ursprünglich angekündigten Politik öffentlicher Stellen.

Mangelnde Glaubwürdigkeit kann aus verschiedenen Gründen entstehen: Inkonsistenz der wirtschaftspolitischen Konzeption, Unklarheit in der wirtschaftspolitischen Zielsetzung, Zweifel an der Durchführbarkeit wirtschaftspolitischer Maßnahmen (z. B. aufgrund von Budgetbeschränkungen oder Akzeptanzdefiziten bei den Privaten) oder auch negative Politikerfahrungen aus der Vergangenheit. Der Mangel an Politikglaubwürdigkeit ist ökonomisch als Marktverzerrung einzustufen, wie sie auch z. B. durch Staatseingriffe in Form von Regulierungen, Subventionen, Zöllen, Quoten usw. entstehen.

Dies läßt sich an folgendem Beispiel demonstrieren. Kündigt eine Regierung an, daß sie Freihandel nicht nur heute, sondern auch morgen (in Zukunft) realisieren will, wird diese Ankündigung jedoch von den Privaten nicht als glaubwürdig eingestuft, dann ist die Realisierung von Freihandel heute nicht optimal, sondern eine „second best solution", weil die Privaten heute mehr Güter importieren als bei glaubwürdiger Ankündigung zukünftiger Politik. Dadurch entsteht heute ein übermäßiges Handelsbilanzdefizit mit entsprechender übermäßiger externer Verschuldung. Das Optimum („first best solution") läßt sich entweder durch eine weitere Verzerrung in Form z. B. von Kapitalverkehrsbeschränkungen realisieren, die den Kapitalimport auf den Umfang der „first best solution" begrenzen, oder durch Herstellung vollständiger Politikglaubwürdigkeit. Solange letzteres nicht der Fall ist, solange also die Erwartungen der Privaten nicht kompatibel sind mit der „first best solution", entspricht dies einer Situation mit einer intertemporalen Verzerrung.[2]

[2] Vgl. auch *Calvo* (1989), S. 218/19.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mangelnde Glaubwürdigkeit bedeutet auch, daß vermehrt Ressourcen zur Informationsgewinnung aufgewendet werden müssen. Diese Ressourcenbindung schwächt die Produktivität des ökonomischen Systems insgesamt. Zudem kann davon ausgegangen werden, daß Glaubwürdigkeitsdefizite den Lobbyismus von Interessengruppen stimulieren, das Regierungsverhalten in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Im Rahmen der als Inkonsistenz der wirtschaftspolitischen Konzeption[3] bezeichneten Erklärung für Glaubwürdigkeitsmängel spielt die Zeitinkonsistenz der Wirtschaftspolitik eine zentrale Rolle. Werden Glaubwürdigkeitsphänomene im Rahmen von Modellen der Interaktion zwischen den Privaten und den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern modelliert, so ist eine Politik zeitkonsistent, wenn die vom Staat ex ante angekündigte Wirtschaftspolitik auch ex post, d. h. nach Bildung der Erwartungen der Privaten, optimal ist. Die Regierung hat dann keinen Grund, nachträglich von ihrer Ankündigung abzuweichen. Simuliert man das Verhältnis zwischen Privaten und Staat als ein Spiel über mehrere, z. B. n Perioden, dann heißt dies, daß die Regierung zu jedem Zeitpunkt $t = \{1, \ldots, n\}$ die optimale Strategie wählt, die die gesellschaftliche Wohlfahrt maximiert.

Zeitinkonsistent ist die Politik der Regierung, wenn sie von ihren Ankündigungen nicht abweicht, obwohl eine optimale (wohlfahrtsmaximierende) Strategie dies gebieten würde. Eine Strategie ist mithin zeitinkonsistent, wenn der im Zeitpunkt t für die Periode t+i aufgestellte optimale Plan in t+i nicht mehr optimal ist. Dadurch wird ein Anreiz für die Regierung geschaffen, von ihrer Politikankündigung abzuweichen. Hierin liegt das zentrale Problem der Glaubwürdigkeit staatlicher Politikankündigungen begründet.

Allgemein läßt sich folgendes Ergebnis formulieren. Staatliche Politik ist optimal im Sinne einer „first best solution“[4], wenn die Privaten dem Staat vertrauen, sich aber irren, d. h. daß der Staat in der Lage ist, die Privaten stets erfolgreich zu täuschen. Bei rationalem Verhalten der Privaten antizipieren diese jedoch das Kalkül des Staates und vertrauen nicht auf seine Ankündigungen. Dann bleiben die staatlicherseits gewünschten Wirkungen der Wirtschaftspolitik aus, obwohl staatliches Verhalten und private Erwartungen übereinstimmen („third best solution“). Es besteht also ein wirtschaftspolitisches Dilemma insofern, als der diskretionär handelnde Staat die Privaten zu täuschen versucht, um die „first best solution“ zu erreichen, er jedoch bei rationalen Erwartungen der Privaten nur die „third best solution“ realisieren kann.[5] Durch die Bindung der Politik an eine Regel läßt sich eine

---

[3] Zuweilen wird zwischen „horizontaler“ und „vertikaler“ Konsistenz bzw. Inkonsistenz unterschieden. Während horizontale Konsistenz auf theoretische und instrumentelle Widerspruchsfreiheit in der Wirtschaftspolitik ausgerichtet ist, wird vertikale Konsistenz mit Zeitkonsistenz identifiziert (vgl. *Sell, Gehle* (1996), S. 182).

[4] Vgl. auch *Kydland / Prescott* (1977).

[5] Die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen sind also davon abhängig, ob sich die Privaten täuschen lassen. Vgl. auch *Jarchow* (1993), S. 145ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„second best solution" dadurch erreichen, daß die Privaten den Ankündigungen des Staates vertrauen können und ihr Verhalten darauf einstellen. Hierin liegt die eigentliche Begründung für eine Strategie der Regierung, Glaubwürdigkeit ihrer Politik durch feste Bindung zu erzeugen.

C. Der Wechselkurs als nominaler Anker

Zunächst aber bedarf es zur Erzeugung von Glaubwürdigkeit einer Politikkonzeption, die theoretisch konsistent ist. Das läßt sich anhand folgenden einfachen Modells für eine offene Volkswirtschaft demonstrieren, in dem jeweils die Überschußnachfragefunktionen für die drei Märkte: Arbeitsmarkt (Gleichung 1), Gütermarkt (Gleichung 2) und Devisenmarkt (Gleichung 3) formuliert werden[6]:

$$L\left(\underset{-}{\frac{w}{p}}, \underset{-}{\frac{e}{p}}\right) = 0 \tag{1}$$

$$Y\left(\underset{+}{\frac{w}{p}}, \underset{+}{\frac{M}{p}}, \underset{+}{\frac{e}{p}}\right) = 0 \tag{2}$$

$$F\left(\underset{-}{\frac{e}{p}}, \underset{+}{\frac{w}{p}}\right) = 0\,, \tag{3}$$

wo w den Nominallohn, p das Preisniveau, e den nominalen Wechselkurs und M die nominale Geldmenge bezeichnen. Die Gleichgewichtslösung bestimmt den Reallohn (w/p), die reale Geldmenge (M/p) und den realen Wechselkurs (e/p). Zur Bestimmung der Nominalwerte bedarf es der Fixierung einer der vier Nominalvariablen, die dann als nominaler Anker fungiert: Geldmenge, Preisniveau, Lohnsatz oder Wechselkurs kommen als nominaler Anker in Betracht. Geht es wirtschaftspolitisch speziell um die Stabilisierung des Preisniveaus, dann sind theoretisch folgende Politikvarianten möglich: direkte Fixierung der Preise (Preiskontrolle), der Löhne (Lohnkontrolle), Steuerung der Geldmenge oder Fixierung des Wechselkurses gegenüber einer stabilen Währung. Welche dieser Politikvarianten kommt in Frage unter dem Aspekt, die Effizienz der Stabilisierungspolitik durch möglichst hohe Politikglaubwürdigkeit zu maximieren? Für die Transformationsstaaten wird immer wieder speziell die Politikvariante der Wechselkursfixie-

[6] Es handelt sich hier um ein Modell klassisch-neoklassischer Provenienz in der Tradition z. B. von *Patinkin* (1965).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rung, d. h. die Anbindung der heimischen Währung an eine stabile Auslandswährung (bzw. einen stabilen Währungskorb) hervorgehoben. Sie impliziert, daß Geldmenge, Preis- und Lohnniveau im Inland endogen bestimmt werden. Eine solche Wahl des Wechselkurses als nominaler Anker wird für die Transformationsländer vorgeschlagen, um stabilitätspolitische Glaubwürdigkeit und institutionelle Reputation zu importieren.[7] Glaubwürdigkeit und Reputation werden mithin als international handelbare Güter angesehen. Effizient wäre ein internationaler Handel mit diesen Gütern, wenn diejenigen Länder Glaubwürdigkeit und Reputation exportieren, die einen komparativen Vorteil in der Ausstattung mit diesen Gütern besitzen. Im Vergleich zu den Transformationsländern sind dies die westlichen Marktwirtschaften, deren komparativer Vorteil in der gewachsenen institutionellen Stabilität ihrer Systeme liegt.

D. Glaubwürdigkeit und Wechselkursarrangement

Die Frage ist, unter welchen Bedingungen ein stabilitätspolitischer Glaubwürdigkeitsimport für die Transformationsländer über einen festen Wechselkurs gelingen kann. Hier rekurrieren wir auf das bereits angesprochene Zeitinkonsistenzproblem optimaler Politikpläne. Glaubwürdigkeit erhält die interne Stabilitätspolitik, wenn die Regierung oder Zentralbank von ihrer Wechselkursfixierung auch für den Fall nicht abweicht, daß die Stabilitätspolitik zeitinkonsistent wird. Eine der zentralen Ursachen für Zeitinkonsistenz liegt in dem, was wir als „Inflationsbias" der Zentralbanken bzw. Regierungen bezeichnen können. Der Inflationsbias läßt sich im wesentlichen auf drei Motive zurückführen: das Beschäftigungs-, das Seignorage- und das Zahlungsbilanzmotiv. Sie existieren, wenn die Geldpolitik neben der Geldwertstabilisierung ein kurzfristiges Beschäftigungsziel, die Erhöhung der Staatseinnahmen (Inflationssteuer) oder die Zahlungsbilanz im Auge hat. Da vor allem das Beschäftigungsziel für das Inkonsistenzproblem eine zentrale Rolle spielt, wollen wir dies exemplarisch herausgreifen. Die weitere Analyse erfolgt anhand folgenden Schaubildes.[8]

Schaubild 1 soll für eine kleine offene Volkswirtschaft gelten, was für die Transformationsländer nicht untypisch ist, d. h. Preisänderungen für international gehandelte Güter (tradables) sind – im Gegensatz zu den Binnengütern (nontradables) – für dieses Land ein Datum und können sich nur über nominale Wechselkursänderungen vollziehen. Die Funktion $Y(R, A)$ zeigt die Kombinationen von realem Wechselkurs (R) und realer Absorption (A) an, bei denen das Realeinkommen (Y) konstant ist, wobei Y hier dem Vollbeschäftigungseinkommen entspricht. Die Funktion $H_0(R, A)$ bezeichnet alle R,A-Kombinationen, bei denen die Handels-

[7] Vgl. u. a. *Lipton / Sachs* (1990); *Williamson* (1991).

[8] Vgl. zu diesem Analyserahmen *Swan* (1963), S. 387/88; *Corden* (1991), S. 224-245; *Schweickert / Nunnenkamp / Hiemenz* (1992), S. 29-33; *Schäfer* (1994), S. 200ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

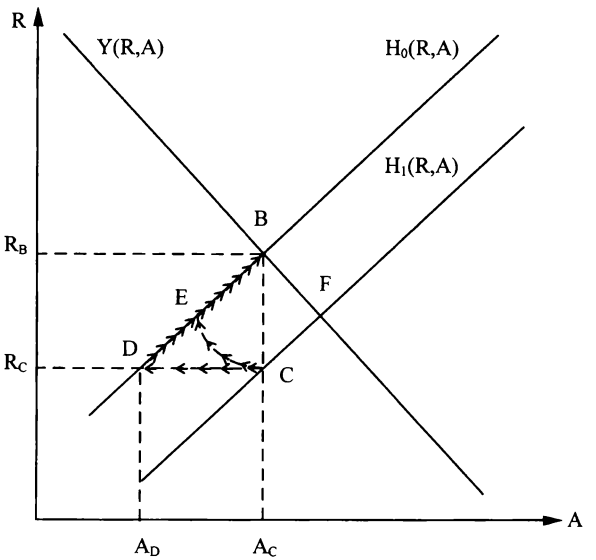

Schaubild 1: Stabilisierung bei festem Wechselkurs

bilanz ausgeglichen ist. $H_1(R,A)$ repräsentiert ein konstantes Handelsbilanzdefizit mit entsprechendem Nettokapitalimport.[9] Bei der Absorption handelt es sich um die reale Inländernachfrage nach Gütern und Diensten. Der reale Wechselkurs ist definiert als

$$R = \frac{eP_T}{P_N} = \frac{e\left[a(1+t)P_M + (1-a)(1-s)P_X\right]}{P_N}$$

mit P_T bzw. P_N als Preisindex für Außenhandels- bzw. Binnengüter, P_M bzw. P_X als Preisindex für Import- bzw. Exportgüter, a als relativem Gewicht der Importgüter im Preisindex der Außenhandelsgüter, t als Importzollsatz und s als Exportsubventionssatz.

Der Punkt B repräsentiert eine Situation, in der Gleichgewicht auf dem Gütermarkt (Vollbeschäftigung) bei ausgeglichener Handelsbilanz besteht, F kennzeich-

[9] Die Steigungen der Funktionen erklären sich wie folgt: Positiv verläuft die H-Funktion, weil die handelbaren Güter bei steigender Absorption gegenüber den nichthandelbaren Gütern relativ teurer werden müssen, damit sich die Zusatzabsorption allein auf letztere konzentriert und der Handelsbilanzsaldo unverändert bleibt. Negativ verläuft die Y-Funktion, weil die handelbaren Güter relativ billiger werden müssen, damit bei steigender Absorption nur diese zusätzlich nachgefragt werden, wenn das Gütermarktgleichgewicht bei Vollbeschäftigung nicht gestört werden soll.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

net eine Situation der Vollbeschäftigung bei Handelsbilanzdefizit, d. h. die Absorption übersteigt die heimische Vollbeschäftigungsproduktion.

Der zu B passende reale Wechselkurs R_B kann implizieren, daß die Preise für Außenhandels- und Binnengüter gleichmäßig steigen – die Inflationsraten im In- und Ausland also gleich sind – oder daß bei unterschiedlichen Inflationsraten der nominale Wechselkurs die Inflationsdifferenz gerade ausgleicht. Ist der Nominalkurs fixiert trotz unterschiedlicher Inflationsraten, dann kann R nicht konstant bleiben: Liegt die heimische Inflationsrate über der ausländischen, steigen also die Preise der Binnengüter relativ zu den Außenhandelsgütern, dann sinkt der reale Wechselkurs von R_B z. B. auf R_C. Wir erhalten dann mit dem Ungleichgewicht C eine für viele Transformationsländer typische Situation: hohe Inflation, Arbeitslosigkeit, Handelsbilanzdefizit bei realer Überbewertung der heimischen Währung.

Um in einer solchen Situation das Arrangement eines fixierten Wechselkurses unter dem Aspekt der stabilitätspolitischen Glaubwürdigkeit zu evaluieren, bedarf es der Analyse des Anpassungspfades von C nach B. Abstrahieren wir zunächst vom Kapitalverkehr (also von H_1), dann führt das in C entstandene Handelsbilanzdefizit bei Nichtsterilisation zu einer Reduktion der Zentralbankdevisenreserven[10] mit der entsprechenden Geldmengenkontraktion, wodurch die Absorption eingeschränkt wird, bis in D die Handelsbilanz ausgeglichen ist. Erst die Bewegung von D nach B auf der H_0-Funktion beinhaltet eine Senkung der Binnengüterpreise, die zur realen Abwertung der heimischen Währung von R_C nach R_B führt. Diese Bewegung gelingt nur, wenn die Binnengüterpreise wegen des bei kurzfristig gleichbleibendem Güterangebot und sinkender Nachfrage entstehenden Überschußangebots tatsächlich zurückgehen. Voraussetzung dafür, daß die Wirtschaft bei festem Wechselkurs stabilisiert wird, ist mithin eine monetäre Kontraktion plus Senkung der Binnengüterpreise.[11] Dabei sind beide vermutlich nicht voneinander unabhängig: Je glaubwürdiger die monetäre Kontraktion ist, desto eher wird es wohl zu Preissenkungen kommen. In Schaubild 1 wird dieser Zusammenhang beispielhaft durch die Bewegung von C nach E aufgezeigt. Im Extremfall könnte die Anpassung auch direkt von C nach B, also ohne Kontraktionsprozeß, erfolgen. Deutlich wird mithin, daß zwischen Absorptionseinbuße und Grad der Politikglaubwürdigkeit eine inverse Beziehung besteht.

Unter Berücksichtigung von Kapitalverkehr wird das Ergebnis modifiziert. Wir interpretieren die H_0-Funktion nunmehr als Leistungsbilanzgleichgewichtslokus mit entsprechend ausgeglichener Kapitalbilanz. In diesem Fall kann die Anpassung von C nach F erfolgen, d. h. anstelle einer monetären Kontraktion findet eine Expansion statt. Da die Absorption entsprechend bis auf das Vollbeschäftigungsniveau ansteigt, müssen die Binnengüterpreise nicht sinken, d. h. eine reale Abwertung muß nicht stattfinden. Im Gegenteil kann durch zu starken Kapitalzufluß die

[10] Wir unterstellen eine gleichgerichtete Entwicklung von Handels-, Leistungs- und Zahlungsbilanz.

[11] Das schließt eine entsprechende Lohnflexibilität nach unten ein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

monetäre Expansion sogar aufgrund steigender Binnengüterpreise zu einer realen Aufwertung führen (weitere Verschiebung der *H*-Funktion nach rechts). Dies zeigt, daß es offensichtlich nicht die Wechselkursfixierung, sondern die monetäre Kontraktion cum Preisflexibilität nach unten ist, die den Stabilisierungserfolg ermöglicht.

Fragen wir nunmehr nach dem potentiellen – der aufgezeigten Stabilisierungslösung inhärenten – Zeitinkonsistenzproblem, das mit der Fixierung des Wechselkurses als Nominalanker verbunden ist, so liegt dies in der Höhe der mit der monetären Kontraktion verbundenen Absorptionseinschränkung $A_C - A_D$.

Die Intensität dieses Kontraktionsprozesses hängt offensichtlich von zwei Determinanten entscheidend ab: erstens vom Niveau des fixierten Nominalwechselkurses und zweitens vom Verlauf der *H*- und *Y*-Funktion. Was das Wechselkursniveau anbetrifft, so kann gesagt werden: Je niedriger der reale Wechselkurs durch eine nominale Überbewertung der heimischen Währung – je größer also die Abweichung von R_B –, desto schärfer muß der Kontraktionsprozeß ceteris paribus ausfallen. In bezug auf den Verlauf der *H*- und *Y*-Funktion gilt offensichtlich, daß der Mengenkontraktionsprozeß um so intensiver ausfällt, je flacher beide Funktionen verlaufen, d. h. je geringer die Preisflexibilität der Binnengüter ist.[12]

Neben dem festgelegten Niveau des Nominalwechselkurses[13] wird damit die Preisflexibilität der Binnengüter nach unten zur entscheidenden Bestimmungsgröße für Zeitinkonsistenz und Glaubwürdigkeit der Stabilisierungspolitik. Diese wiederum hängt auch davon ab, ob und inwieweit Preissenkungen von Lohnsenkungen begleitet werden, d. h. wie intensiv die internen Verteilungskämpfe sind. Schließlich könnte die Preisflexibilität durch verschärften Wettbewerb über Deregulierung, Handelsliberalisierung, Deindexierung u. ä. erhöht werden. Alle diese Maßnahmen entschärfen das Glaubwürdigkeitsproblem der Stabilisierungspolitik bei festen Wechselkursen. Deutlich wird mithin, daß es bei festem Wechselkurs eines flankierenden Maßnahmenbündels bedarf, um eine monetäre Kontraktionspolitik bei Minimierung des Zeitinkonsistenzproblems glaubhaft durchzuführen.[14]

Welche Modifikationen ergeben sich bei flexiblem Wechselkurs? Erzeugen Währungsarrangements ohne festen nominalen Wechselkursanker weniger Glaubwürdigkeit in der Stabilitätsorientierung? Anhand Schaubild 2 läßt sich diese Frage diskutieren.

Ausgehend von Punkt *C* würde das Gleichgewicht in *B* nicht durch eine (monetäre) Kontraktion bis *D* und dann über interne Preissenkungen zu realisieren sein, sondern könnte direkt durch eine nominale Wechselkursänderung (Abwertung der

---

[12] Für die Elastizität des Realwechselkurses in bezug auf die Absorption gilt: $E(R,A) = dR/dA \cdot A/R$. Bei festem Wechselkurs und konstanten Außenhandelspreisen erhalten wir: $|E(R,A)| = \hat{P}_N/\hat{A}$, wobei mit ^ Veränderungsraten indiziert werden.

[13] Welche Institution kennt den „richtigen" Nominalkurs?

[14] Vgl. hierzu auch *Ohr* (1996), S. 238/39.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

heimischen Währung) erfolgen. Um das Inflationsproblem in B in den Griff zu bekommen, bedarf es dann einer monetären Kontraktion, die z. B. zu einer Absorptionseinschränkung von B nach G (bzw. von A_C nach A_G) führt und eine reale Aufwertung auf R_H nach sich zieht. Von H nach B erfolgt dann – wie im Fall des festen Wechselkurses – die Anpassung über eine Binnengüterpreissenkung. Die erneute Bewegung von B über G und H nach B zurück kann periodisch mehrfach wiederholt werden, bis das interne Preisniveau hinreichend stabilisiert ist.[15]

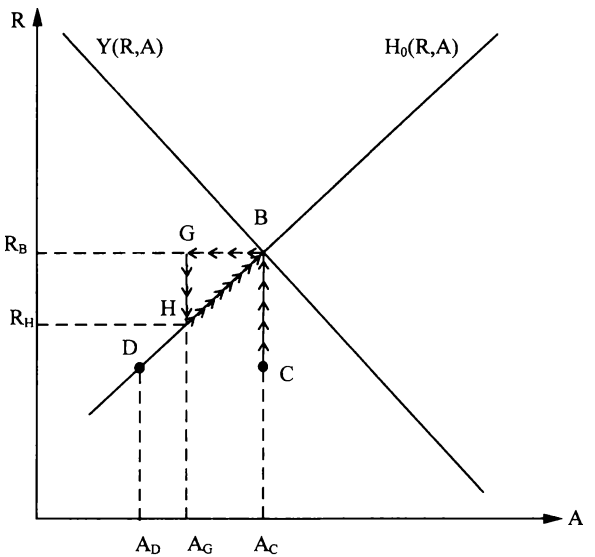

Schaubild 2: Stabilisierung bei flexiblem Wechselkurs

Erkennbar ist, daß das Zeitinkonsistenzproblem bei flexiblem Wechselkurs weniger – möglicherweise gar nicht – relevant ist, weil die insgesamt notwendige Absorptionskontraktion periodenmäßig gestreckt wird und damit innerhalb einer Periode geringer ausfällt als bei festem Wechselkurs. Da Einkommen und Beschäftigung periodenmäßig weniger starke Einbußen erleiden,[16] entschärft sich der Anreiz zur Änderung der angekündigten Stabilisierungspolitik. Die Politik wird glaubwürdiger.

---

[15] Auf Basis der Modellgleichungen (1)-(3) entspräche dies der Wahl der Geldmenge als nominalem Stabilitätsanker.

[16] *Fischer* (1986) hat den Begriff der „sacrifice ratio" geprägt, die das Verhältnis aus Outputverlust und Inflationsreduktion ausdrückt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sie wird auch deshalb glaubwürdig(er), weil die monetäre Kontraktion die primäre Aktion darstellt, an die sich der (flexible) Wechselkurs anpaßt. Bei festem Wechselkurs ist sie dagegen die Folge der Nominalkursfixierung und wird zur notwendigen Bedingung für den Erfolg des Stabilisierungsprogramms, von der unsicher ist, ob sie erfüllt wird oder werden kann.

Als Fazit ist festzuhalten, daß es nicht fixierte Nominalkurse sind, die Glaubwürdigkeit eher erzeugen als bewegliche Wechselkurse, sondern es sind gerade letztere, weil mit flexiblen Wechselkursen das Zeitinkonsistenzproblem optimaler Politikpläne minimiert werden kann. Aus Sicht der Transformationsländer erscheint es deshalb grundsätzlich von Vorteil, daß sie ihre monetäre Integration in die EU zunächst nicht auf Basis der Philosophie nominaler Wechselkursanker gestalten, sondern im Rahmen von Währungsarrangements prinzipiell flexibler Wechselkurse gegenüber den EU-Währungen bzw. dem Euro.[17]

Betrachtet man die Wechselkursarrangements der Transformationsländer, wie sie konkret ausgestaltet sind bzw. waren, so zeigt sich allerdings, daß diese Sicht in ihrer Striktheit keineswegs generelle Akzeptanz gefunden hat. Im Gegenteil kann – wie die folgende Übersicht verdeutlicht – festgestellt werden, daß die Festkursphilosophie tendenziell dominiert. Bis auf die Currency board-Lösungen in Estland und Litauen entbehren aber die Wechselkursregime der meisten Transformationsländer nicht einer gewissen Flexibilität. Dahinter steht offensichtlich die Vorstellung, die mit allen Systemen der „festen, aber anpassungsfähigen" Wechselkurse stets verbunden wird, daß man die Vorteile der festen mit denen der flexiblen Wechselkurse verbinden könnte. Wie aber die historischen Erfahrungen (Bretton Woods, EWS) dokumentieren und unsere Analyse theoretisch gezeigt hat, ist ein solcher Ansatz nicht adäquat, weil er u. a. das Glaubwürdigkeitsproblem grundsätzlich nicht löst. Die Option für Regime beweglicher Wechselkurse verspricht deshalb mehr glaubwürdigkeitsbedingten Stabilisierungserfolg auch und insbesondere für Länder, die den Beitritt zur EU anvisieren.

Die Frage ist allerdings, ob solche Arrangements vereinbar sind mit den währungspolitischen Vorstellungen, wie sie aus Sicht der EU- bzw. EWU-Mitglieder bei der Konzipierung des EWS-Nachfolgesystems EWS II als sinnvoll erscheinen. Auch für das EWS II spielt das Glaubwürdigkeitsproblem eine zentrale Rolle.

---

[17] Unterstützt wird dieses Argument zusätzlich durch den Tatbestand, daß bei festen Wechselkursen die Kontraktionspolitik nicht nur zeitinkonsistent, sondern auch praktisch inkonsistent werden kann. So können z. B. die Devisenreserven bzw. Kreditmöglichkeiten des Landes erschöpft sein, bevor die Handels- bzw. Zahlungsbilanz ausgeglichen ist. Eine solche Situation verstärkt dann die Neigung zu Protektionsmaßnahmen oder gar zur Abwertung, was die Politikglaubwürdigkeit erschüttert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle

Währungssysteme in Transformationsländern

Land	Währungssystem
Tschechische Republik	Fester Wechselkurs gegenüber einem Währungskorb: 65% D-Mark, 35% US-Dollar; seit Februar 1996 Interventionsbandbreite von ±7,5% gegenüber der fixierten Parität.
Slowakische Republik	Fester Wechselkurs gegenüber einem Währungskorb: 60% D-Mark, 40% US-Dollar.
Litauen	Currency board gegenüber dem US-Dollar.
Estland	Currency board gegenüber der D-Mark.
Lettland	Zunächst flexibler Wechselkurs, danach fester Wechselkurs gegenüber den Sonderziehungsrechten (SZR).
Polen	Zunächst fester Wechselkurs gegenüber dem US-Dollar, danach crawling peg gegenüber einem Währungskorb: 45% US-Dollar, 35% D-Mark, 10% Pfund Sterling, 5% Französischer Franken, 5% Schweizer Franken; später Interventionsbandbreite von ±7% gegenüber der Parität.
Ungarn	Fester, aber anpassungsfähiger Wechselkurs gegenüber einem Währungskorb: 70% ECU, 30% US-Dollar; heute crawling peg.
Slowenien	Managed floating.
Rumänien	Managed floating.
Bulgarien	Seit 1997 fester Wechselkurs gegenüber der D-Mark.

Quelle: IMF (1995), *Ohr* (1996), S. 226.

E. Glaubwürdigkeit und EWS II

Als EWS II wird das Währungsarrangement bezeichnet, das als EWS-Nachfolgesystem die Mitglieder des Euro-Währungsraumes („Ins") mit den beitrittswilligen Nichtmitgliedern („Pre-Ins") verbinden und auf dessen Grundlage die Anbindung der nicht beitrittswilligen Staaten („Outs") an die EU gestaltet werden soll. Dabei besteht das Problem, die Glaubwürdigkeit einer auf Stabilität ausgerichteten Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) durch eine solche Anbindung nicht zu gefährden. Für die Grundlinien dieses EWS-Nachfolgesystems sind deshalb folgende Überlegungen wichtig.[18]

1. Die 1993 erfolgte Erweiterung der EWS-Bandbreiten auf ± 15% hat bewirkt, daß asymmetrisch verteilte Risiken der Ein-Weg-Spekulation durch symmetrisch verteilte Risiken der Zwei-Weg-Spekulation substituiert wurden. Dadurch sind nicht trotz, sondern gerade wegen der größeren Systemflexibilität die Wechselkurse stabilisiert worden.

[18] Vgl. auch *Schäfer* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Wechselkurse lassen sich durch Zentralbankinterventionen nicht systematisch steuern. Dies läßt sich theoretisch begründen und entspricht empirischer Erfahrung. Der zentrale Punkt ist, daß die gewünschten Interventionseffekte nur dann ausgelöst werden, wenn die Informationssignale, die die Interventionen an die Devisenmärkte abgeben, den Erwartungen der Devisenmarktteilnehmer nicht widersprechen und insofern als glaubwürdig eingeschätzt werden.[19] Dies bedeutet, daß Zentralbanken nicht gegen die diesen Erwartungen zugrundeliegenden Markttrends erfolgreich sein können. Stabilisierung von Wechselkursen durch Interventionen ist deshalb grundsätzlich als untaugliches Instrument anzusehen.
3. Da die EZB prioritär auf das Ziel der Preisstabilität verpflichtet ist, läßt sich damit – will man das Zeitinkonsistenzproblem europäischer Geldpolitik vermeiden – nicht vereinbaren, daß der EZB Wechselkursziele vorgegeben oder Interventionsverpflichtungen zur Steuerung der Euro-Wechselkurse gegenüber Nicht-Mitgliedswährungen auferlegt werden. Andernfalls wäre die Folge, daß eine effiziente Geldpolitik von vornherein erschwert, d. h. die Stabilität des Euro von Anfang an gefährdet würde.[20] Glaubwürdigkeit könnte sich für die Geldpolitik der EZB allenfalls eingeschränkt entwickeln, der Aufbau institutioneller Reputation der EZB gelänge schwerlich.

Daraus folgt, daß grundsätzlich interventionsfreie flexible Euro-Wechselkurse zu den Währungen der Pre-Ins und (erst recht) der Outs geboten sind. Die Wirklichkeit wird vermutlich anders aussehen, wenn man von den Vorstellungen ausgeht, wie sie vom Europäischen Währungsinstitut (EWI) für die EZB im Grundsatz formuliert worden sind.[21] Danach wird der EZB eine gewisse Interventionsverpflichtung in bezug auf die Wechselkurse der Pre-Ins gegenüber dem Euro auferlegt. Begründet wird dies damit, daß man den Pre-Ins „eine Brücke" zur EWU bauen müsse, indem man sie in ihrer Wechselkurspolitik gegenüber der EWU „unterstütze". Allerdings wird versucht, dem Glaubwürdigkeitsaspekt in bezug auf die interne Stabilitätspolitik der EZB dahingehend Rechnung zu tragen, daß die Interventionsverpflichtung dann suspendiert werden kann,[22] wenn der EZB das Preisstabilitätsziel als gefährdet erscheint. Zudem soll der EZB ein Initiativrecht zuge-

---

19 Vgl. *Schäfer* (1987).

20 Eine Stabilitätsgefährdung des Euro besitzt eine andere Dimension, als dies bei einer D-Mark-Schwäche im alten EWS der Fall wäre. Im alten EWS ist die D-Mark nicht offiziell, sondern inoffiziell von den Märkten zur Ankerwährung gekürt worden, und das primär aufgrund ihrer traditionell hohen Stabilität. Bei einer D-Mark-Schwäche hätten sich die Märkte dieses Ankers jederzeit entledigen und ihn durch einen anderen ersetzen können. Im EWS II dagegen ist die Funktion des Euro institutionell durch das System selbst definiert, d. h. eine Stabilitätsgefährdung des Euro gefährdet dann das gesamte System.

21 Vgl. *Lamfalussy* (1996).

22 Es wird nur von der „Möglichkeit" („possibility"), keineswegs von der „Notwendigkeit" der Suspension gesprochen. Damit existiert ein diskretionärer Entscheidungsspielraum, der der stabilitätspolitischen Glaubwürdigkeit der internen EZB-Politik nicht förderlich ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

standen werden, Wechselkursänderungen von Pre-Ins zu verlangen, deren Wechselkurse sie als offensichtlich nicht (mehr) realistisch betrachtet. Dies dient dem Ziel der Depolitisierung von Wechselkursanpassungen. Schließlich ist vorgesehen, durch genügend weite Bandbreiten – vermutlich ± 15% – die Ein-Weg-Spekulation zu minimieren.

Die EZB-Wechselkursphilosophie gegenüber der Pre-In-Außenwelt – und mithin auch gegenüber den Transformationsländern, die in den Status der Pre-Ins hineinwachsen – entspricht damit einem Kompromiß zwischen glaubwürdigkeitsfördernder Flexkurs- und integrationsorientierter Interventionspolitik. Wenn mangelnde Politikglaubwürdigkeit, wie aufgezeigt, stabilitätspolitisch konterkarrierend wirkt, dann ist dieser anvisierte Kompromiß suboptimal. So zeigt sich alles in allem, daß das Wechselkursarrangement beweglicher Kurse zwischen den Transformationsländern und den EWU-Mitgliedern aus der Sicht beider Seiten vorteilhaft ist.

Summary

The paper deals with the question whether the Eastern and Central European transformation countries should manage their monetary integration into the European Monetary Union (EMU) on the basis of a fixed or flexible exchange rate arrangement. The argumentation goes along the lines of the well-known discussions of credibility and time inconsistency problems of monetary policy. It is shown that it is a flexible rather than a fixed exchange rate regime which helps the Eastern European countries to create credibility and to minimize time inconsistencies in monetary policy. This is consistent with the prerequisites for the European Central Bank to pursue a stability-oriented monetary policy within the EMU area which does not lack credibility.

Literatur

Barro, R. J. / *Gordon,* D. B. (1983): Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy, in: Journal of Monetary Economics, 12, S. 101-121.

Calvo, G. A. (1989): Incredible Reforms, in: Calvo, G. et al. (Eds.): Debt, Stabilization and Development, Cambridge, Mass., S. 217-233.

Corden, M. (1991): Exchange Rate Policy in Developing Countries, in: Kelo, J. de, A. Sapir (Eds.): Trade Theory and Economic Reform, Cambridge, S. 224-245.

Fischer, S. (1986): Exchange Rate versus Money Targets in Disinflation, in: Fischer, S. (Ed.): Indexing, Inflation and Economic Policy, Cambridge, S. 247-262.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

IMF (1995): Exchange Arrangements and Exchange Restrictions, Annual Report 1995, Washington, D.C.

Jarchow, H.-J. (1993): Diskretionäre Geldpolitik, Zeitinkonsistenz und Politikglaubwürdigkeit, in: WiSu, 22, S. 145-151.

Kastner, S. (1994): Glaubwürdigkeit und Reputation der Geldpolitik, Wiesbaden.

Kydland, F. E. / *Prescott,* E. C. (1977): Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, in: Journal of Political Economy, 85, S. 473-491.

Lamfalussy, A. (1996): A New Exchange Rate Mechanism (ERM II) to Foster Close Policy Co-Ordination and Exchange Rate Stability Between the Euro Area and the other EU Countries in Stage Three of EMU, in: Deutsche Bundesbank (Hg.): Auszüge aus Presseartikeln, 59, S. 10-12.

Lipton, D. / *Sachs,* J. (1990): Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland, Brookings Papers on Economic Activity, 1, Washington, D.C.

Modery, W. (1996): Internationale währungspolitische Arrangements auf dem Prüfstand ökonomischer Effizienz, Frankfurt a.M. u. a.

Ohr, R. (1996): Exchange Rate Policy in Eastern Europe, in: Lang, F. P., R. Ohr (Eds.): Openness and Development, Heidelberg, S. 217-242.

Patinkin, D. (1965): Money, Interest and Prices, New York.

Schäfer, W. (1987): Informationseffekte von Devisenmarktinterventionen, in: Köhler, C., R. Pohl (Hg.): Aspekte der Geldpolitik in offenen Volkswirtschaften, Berlin, S. 61-75.

– (1994): Wechselkurspolitische Optionen für Osteuropa, in: Filc, W., C. Köhler (Hg.): Integration oder Desintegration der Weltwirtschaft?, Berlin, S. 191-205.

– (1996): Ins, Pre-Ins und Outs, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 35, S. 10.

Schmieding, H. (1992): Lending Stability to Europe's Emerging Market Economies, Kieler Studien 251, Tübingen.

Schweickert, R. / *Nunnenkamp,* P. / *Hiemenz,* U. (1992): Stabilisierung durch feste Wechselkurse: Fehlschlag in Entwicklungsländern – Erfolgsrezept für Osteuropa?, Kieler Diskussionsbeiträge 181, Kiel.

Sell, F. L. / *Gehle,* S. (1996): Reformpolitik in Transformations- und Entwicklungsländern, München.

Smeets, H. D. (1995): Preisniveaustabilität durch Wechselkursbindung. Eine erfolgversprechende Strategie für die Länder Mittel- und Osteuropas?, in: Thieme, H. J. (Hg.): Geld und Kredit im Transformationsprozeß, Berlin, S. 81-107.

Swan, T. W. (1963): Longer Run Problems of the Balance of Payments, in: Arndt, H. W., W. M. Corden (Eds.): The Australian Economy, Melbourne u. a., S. 384-395.

Williamson, J. (1991): The Economic Opening of Eastern Europe, Policy Analyses in International Economics, 31, Washington, D.C.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Osterweiterung der Europäischen Union als Herausforderung für die neuen Bundesländer im Transformationsprozeß

Von *Hermann Ribhegge*, Frankfurt (Oder)

A. Einleitung

Wenn es um die Osterweiterung der Europäischen Gemeinschaft geht, so fühlt sich eine Vielzahl von mittel- und osteuropäischen Staaten (MOE-Staaten) als potentielle Beitrittskandidaten. In diesem Beitrag untersuchen wir die Auswirkungen des Beitritts der Visegrad-Staaten, die die größten Chancen haben, Vollmitglied der EU zu werden. Dabei werden wir die Analyse oft auf die Beziehungen zwischen dem Land Brandenburg und dem Staat Polen reduzieren, da man an ihnen exemplarisch die Chancen und Risiken der Osterweiterung verdeutlichen kann.

B. Wohlfahrtstheoretische Überlegungen zu den Optionen der Osterweiterung

Wenn man die Vor- und Nachteile der Osterweiterung der EU herausarbeiten will, so ist es sinnvoll, auf das wohlfahrtstheoretische Rüstwerk der reinen Außenwirtschaftstheorie zurückzugreifen. Entsprechend können wir drei Fälle differenzieren. Die Osterweiterung versteht sich in dem Sinne, daß eine volle Mobilität a) von Gütern, b) des Faktors Kapital und c) des Faktors Arbeit zugelassen wird.

Liegen keine Transaktionskosten, keine Transportkosten usw. vor, so zeigt die reine Theorie, daß alle drei Alternativen zu einem Pareto-Optimum führen. Bei freiem Handel kommt es nach dem Faktorproportionentheorem dazu, daß sich die jeweiligen Länder auf die Produktion konzentrieren, bei der sie einen komparativen Kostenvorteil besitzen. Liegt vollkommene Kapital- oder Arbeitsmobilität vor, so kommt es zu einer Reallokation der Produktionsfaktoren, bis sich die Faktorintensitäten entsprechend angepaßt haben und die Entlohnung der Produktionsfaktoren in allen Ländern und Verwendungen identisch ist.

In der reinen Theorie ist man indifferent, welche der drei Optionen zur Verwirklichung eines Pareto-Optimums ausgewählt wird. Nun sind aber die Annahmen der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

reinen Theorie sehr restriktiv. In der Realität existieren Transportkosten, so daß das Phänomen der lokalen nicht-handelbaren Güter auftaucht; Kapital (besser: Realkapital) ist nicht voll mobil, insbesondere reagiert es sehr sensibel auf politische Instabilitäten, so daß es nicht zu einer Angleichung der Renditen kommt, da man bei Investitionen in politisch instabilen Regionen einen entsprechenden Risikoaufschlag verlangt. Insbesondere ist der Faktor Arbeit nur beschränkt mobil. Migrationen vollziehen sich nur langsam. Es existieren sprachliche Barrieren, Arbeitnehmer haben transaktionsspezifische Investitionen vorgenommen, die sie bei Abwanderung entwerten.[1]

Im politischen Bereich werden die drei Optionen daher ganz unterschiedlich bewertet. Bei der Öffnung nach Osten hat die EU im wesentlichen auf die erste und zweite Option gesetzt. Durch die Assoziierungsvereinbarungen mit den Visegrad-Staaten wurde schrittweise eine Liberalisierung des Warenverkehrs verwirklicht. Danach verpflichten sich die Vertragsparteien, bis 1998 sukzessive die Zölle und Mengenbeschränkungen abzubauen. Eingeschränkt ist dabei der Handel mit sensiblen Produkten. Dies sind Stahl, Textilien und Agrarprodukte. Auch nach 1998 wird der Agrarsektor seine Sonderstellung behalten. Die Liberalisierung vollzieht sich darüber hinaus asymmetrisch in dem Sinne, daß die Importschranken der EU schneller fallen als die der EU-Partner. Damit wird den sich noch entwickelnden MOE-Staaten ein vorübergehender Schutz vor der EU-Konkurrenz eingeräumt. Im wesentlichen entsprechen die Assoziierungsabkommen der Schaffung einer Freihandelszone zwischen den Vertragspartnern. Für die nächsten Jahre ist von Seiten der EU in Aussicht gestellt worden, über eine Integration, d. h. eine Vollmitgliedschaft, der MOE-Staaten zu verhandeln. Die notwendigen Schritte, die die potentiellen Kandidaten einzuleiten haben, um die Mindestvoraussetzungen für einen Beitritt zu erfüllen, sind im Weißbuch der EU schon festgelegt. Während die Liberalisierung des Güter- und Kapitalverkehrs zwischen der EU und den MOE-Staaten in großem Umfang zügig vonstatten ging, existieren doch immer noch erhebliche politische und insbesondere wirtschaftliche Bedenken gegen eine Vollmitgliedschaft dieser Länder in der EU. Dies gilt insbesondere, wenn es um die Frage der Freizügigkeit der Arbeitskräfte in einem erweiterten Europa geht.

Die wohlfahrtstheoretischen Aussagen der reinen Außenwirtschaftstheorie rechtfertigen, wie oben ausgeführt worden ist, diese Bedenken eigentlich nicht, da alle drei Optionen zu effizienten Lösungen führen.

Aus der Perspektive der Neuen Politischen Ökonomie sprechen aber wichtige Argumente dafür, eine Liberalisierung des Gütermarktes der des Arbeitsmarktes vorzuziehen.[2] Die Effizienzimplikation setzt Anpassungsflexibilität bei der Entlohnung der Produktionsfaktoren voraus. Diese Anpassungsflexibilität ist im allgemeinen auf dem Gütermarkt wesentlich eher zu gewährleisten als auf dem Arbeitsmarkt, wie die Diskussion um die Entsenderichtlinie im Bauwesen gezeigt hat.

---

[1] Siehe dazu den Beitrag von *Straubhaar* (1997) in diesem Tagungsband.

[2] Siehe dazu *Wellisch/Walz* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ist aber auf dem Arbeitsmarkt keine ausreichende Lohnflexibilität gewährleistet, so führt die Öffnung des Arbeitsmarktes nach Osten zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit in den EU-Ländern, für die dann die ausländischen Beschäftigten verantwortlich gemacht werden.[3] Migration aus dem Osten findet um so weniger politische Resonanz in den EU-Staaten, je höher die Arbeitslosigkeit in den EU-Staaten ist. Und gerade in den ostdeutschen Ländern liegt die Arbeitslosigkeit mit gegenwärtig knapp 19% noch deutlich über dem EU-Durchschnitt.

Neben diesem Beschäftigungsaspekt spricht aber auch eine sozialstaatliche Überlegung gegen eine Öffnung des Arbeitsmarktes nach Osten. Wohlfahrtsstaaten sind geschlossene Gesellschaften im Sinne Olsons. Durch Migration erhalten in den Wohlfahrtsstaaten die zugewanderten Arbeitskräfte Sozialansprüche. Dies gilt um so mehr, je stärker ein Sozialsystem vom Äquivalenzprinzip abweicht, je stärker das Finalprinzip dominiert und je größer der Anteil der weniger Qualifizierten unter den Einwanderern in die EU ist, bei denen die Wahrscheinlichkeit, das soziale Sicherungssystem in Anspruch zu nehmen, deutlich höher ist.

Neben diesen sozialpolitischen Erwägungen ist mit politischem Widerstand gegen eine Vollmitgliedschaft aufgrund der Verteilungskonflikte bei den Strukturfonds der EU zu rechnen. Viele Mitgliedskandidaten hätten aufgrund ihrer schlechten Einkommenssituation Anspruch auf Leistungen aus dem Kohäsionsfonds, und es käme zu erheblichen Umverteilungen in den drei Fonds der EU zugunsten der MOE-Staaten, die alle Nettoempfänger der EU würden.

Analysiert man die theoretischen und empirischen Arbeiten zur Osterweiterung der EU, so stellt man fest, daß als Referenzsystem zur Bestimmung der Integrationseffekte das klassische Zwei-Länder-Modell herangezogen wird, bei dem die EU das eine „Land" und die MOE-Staaten das andere „Land" darstellen.[4] Insbesondere für die EU ist diese Reduzierung problematisch, existiert doch innerhalb der EU ein erhebliches Entwicklungsgefälle. Dies gilt zum einen für die Länder, die am Kohäsionsfonds partizipieren. Diese Länder, wie etwa Portugal, Spanien und Griechenland, werden in der Literatur zur Integration mit dem Hinweis nicht besonders berücksichtigt, daß ihre Ex- und Importanteile mit den MOE-Staaten so gering sind, daß die Auswirkungen der Osterweiterung für diese Länder vernachlässigt werden könnten. Des weiteren wird auf die große räumliche Distanz dieser Länder zu den MOE-Staaten hingewiesen, so daß aufgrund hoher Transportkosten die Integrationseffekte für diese Länder zu vernachlässigen seien. Dabei wird aber übersehen, daß diese Länder indirekt über andere Mitgliedsstaaten der EU in scharfem Wettbewerb zu den MOE-Staaten stehen können. Z. B. sind die negativen

[3] Natürlich müssen sich auch bei der Liberalisierung des Gütermarktes die Löhne an die geänderten Preisrelationen anpassen. In diesem Fall ist aber der Zusammenhang zwischen Osterweiterung und Lohnanpassung nicht so direkt wie bei einer verstärkten Migration, da sich der Anpassungsdruck über den mehr anonymen Gütermarkt vollzieht und die verbilligten Importe auch zu einer Entlastung der Kostenseite vieler Unternehmen führen.

[4] So z. B. bei *Jacobsen/Weisfeld* (1996. S. 42) sowie im Gutachten des *DIW* (1996a).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Substitutionseffekte der Integration zu berücksichtigen, die bewirken, daß Länder wie Deutschland eine Produktions- und Standortverlagerung weg von den Staaten der EU mit geringen Lohnkosten hin zu den noch kostengünstigeren MOE-Staaten vornehmen.

Zum anderen verlangen die ostdeutschen Länder neben den oben erwähnten Staaten eine explizite Berücksichtigung, wenn es um die Integrationseffekte der Osterweiterung geht. Denn gerade die ostdeutschen Länder werden nicht durch eine große räumliche Distanz von den MOE-Staaten abgeschottet, und sie stehen in einem intensiven Wettbewerb mit den EU-Staaten, wenn es etwa um Unternehmensansiedlungen geht. Aus dieser Perspektive ist es sinnvoll, die Osterweiterung der EU anhand eines Drei-Länder-Modells zu analysieren: anhand der reichen Staaten der EU, der armen Staaten der EU – darunter die ostdeutschen Länder – und der beitrittswilligen MOE-Staaten.

Daß die EU in zwei Ländergruppen aufgeteilt werden muß, wenn wir die Integrationseffekte der Osterweiterung analysieren, wird deutlich, wenn man sich

(a) den unterschiedlichen Entwicklungsstand und

(b) den Tatbestand, daß die ostdeutschen Länder einen noch nicht abgeschlossenen, enormen Transformationsprozeß durchlaufen,

vor Augen hält.

Um nur einige Indikatoren für die Dualisierung der EU-Ökonomie anzuführen, sei erwähnt, daß im Gegensatz zu den westdeutschen Ländern die ostdeutschen Länder zu den am stärksten zu fördernden Ziel-1-Gebieten der EU gehören. Auch wenn immense Anstrengungen sowohl des Bundes als auch der EU zur Förderung Ostdeutschlands unternommen worden sind, stellt sich die Ausgangsposition Ostdeutschlands für die EU-Erweiterung wesentlich schlechter dar als für Westdeutschland.

So zeigt Tabelle 1 das Bruttoanlagevermögen der ostdeutschen Unternehmen je Einwohner im Vergleich zu Westdeutschland.

Tabelle 1

Bruttoanlagevermögen der ostdeutschen Unternehmen je Einwohner im Vergleich zu Westdeutschland (Westdeutschland = 100)

Jahr	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**
Betrag in DM	37	35	38	42

Quelle: IWH (1996, S. 41).

Nach Berechnungen von *Lichtblau* (1995, S. 12) lag die auf die letzte inländische Verwendung bezogene Investitionsquote in Ostdeutschland mit knapp 30%

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

über dem OECD-Durchschnitt, aber mehr als 5% unter der Quote Japans in den siebziger Jahren.

Die Mängel in der Leistungsfähigkeit Ostdeutschland werden besonders deutlich, wenn man die Entwicklung der Arbeitsproduktivität in Ostdeutschland ansieht (Tabelle 2).

Tabelle 2

Produktivität und Lohnstückkosten Ostdeutschlands in Relation zu Westdeutschland (Westdeutschland = 100 %)

	1994	1995	1996
Produktivität[1]	44,6%	45,5%	44,7%
Lohnstückkosten[2]	129,9%	131,4%	134%

[1] gemessen anhand der Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen
[2] nominal

Quelle: Bedau (1997, S. 123 f.).

Man sieht, daß sich von 1995 auf 1996 die internationale Wettbewerbsfähigkeit Ostdeutschlands verschlechtert hat, wenn man die Lohnstückkosten heranzieht (Tabelle 2). Dieser unterschiedliche Entwicklungsstand Ostdeutschlands und der anderen Länder der EU verlangt insbesondere, daß man die Wohlfahrtseffekte einer Osterweiterung separat für die beiden Ökonomien der EU darstellt. Dies gilt auch für die Wohlfahrtseffekte, die sich für den Fall einer verstärkten Ost-West-Migration infolge der Vollmitgliedschaft der Visegrad-Staaten ergeben.

Die Migration zwischen dem Land „East" – den MOE-Staaten – und dem Land „West" – der EU – ist (dem einfachen Zwei-Länder-Modell nach Layard u. a. (1992, S. 35) folgend) in Abbildung 1 dargestellt.

In dieser Abbildung stellt $MP(W)$ die Arbeitsnachfrage der EU und $MP(E)$ die Arbeitsnachfrage in den MOE-Staaten dar. Es sind $w'(W)$ und $w'(E)$ sowie $L'(W)$ bzw. $L_{ges} - L'(W)$ die jeweiligen Löhne und Beschäftigungsniveaus in der EU bzw. in den MOE-Staaten. *Phi* ist als Gewichtungsfaktor größer als Eins, um die Transaktionskosten der Migration aus den MOE-Staaten in die EU abzubilden. So kann im Gleichgewicht auch ein vergleichsweise niedriger Lohnsatz in den MOE-Staaten mit einer stabilen Bevölkerung kompatibel sein.

Durch eine Liberalisierung des Arbeitsmarktes kommt es zur Angleichung der Löhne, indem in der EU das Lohnniveau auf $w^*(W)$ sinkt. Im Westen führt dieser Prozeß dazu, daß die Wohlfahrtssituation des einzelnen Arbeitnehmers aufgrund eines gesunkenen Einkommens sich verschlechtert, hingegen verbessert sich die Position der Unternehmen aufgrund der besseren Kostensituation. Insgesamt entsteht in der EU durch die Liberalisierung des Arbeitsmarktes eine zusätzliche

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rente in Höhe des Dreiecks ABC. In den MOE-Staaten verlieren die Unternehmer und gewinnen die Arbeitnehmer, da der Faktor Arbeit knapper geworden ist.

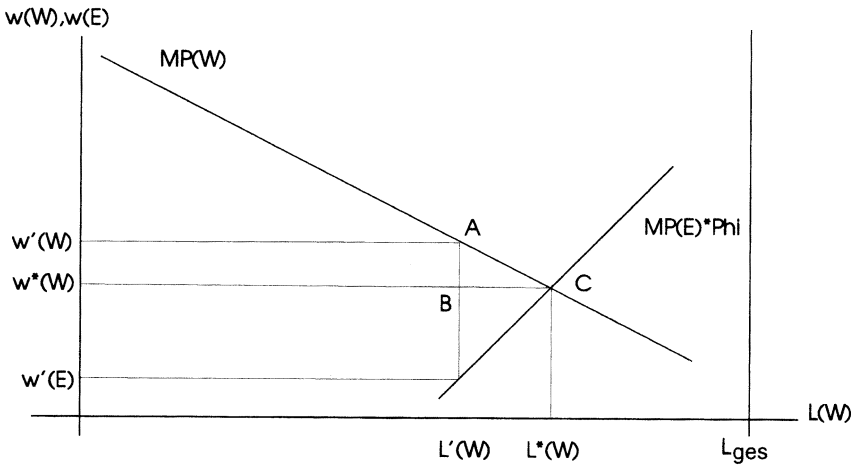

Abbildung 1: Wohlfahrtseffekte der Migration

Quelle: Layard (1992, S. 35).

Differenziert man in diesem einfachen Modell zwischen Ost- und Westdeutschland, so stellt man fest, daß sich die Wohlfahrtseffekte der Integration extrem ungleich zwischen beiden Teilen Deutschlands verteilen. Während sich in den westdeutschen Ländern der Kapitalbesitz konzentriert, ist das Kapitalvermögen in Ostdeutschland relativ gering, so daß sich die positiven Wohlfahrtseffekte der Integration auf die alten Bundesländer konzentrieren.

Hinzu kommt, daß in diesem Modell von *Layard* u. a. vereinfachend Vollbeschäftigung unterstellt wird. Berücksichtigt man, daß die Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern wesentlich höher ist, so ist zu vermuten, daß sich durch die Migration die Wohlfahrtsverluste in Ostdeutschland noch stärker auswirken. Wird durch die Migration und wegen der unzureichenden Lohnflexibilität die Arbeitslosigkeit steigen, so ist zu erwarten, daß es im Zuge der Haushaltskonsolidierung zu Leistungsanpassungen in der Arbeitslosenversicherung kommt, von denen die ostdeutschen Arbeitnehmer überproportional betroffen sein werden.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß der Faktor Arbeit nicht homogen ist. Differenziert man zwischen qualifizierten und weniger qualifizierten Arbeitskräften, so muß man konstatieren, daß aufgrund geringerer Humankapitalinvestitionen sowie der Dequalifizierungen im Transformationsprozeß der Anteil der höher qualifizierten Arbeitnehmer in Ostdeutschland relativ niedriger ist. Durch die Integration

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kommt es so zu einem verschärften Wettbewerb zwischen ostdeutschen Arbeitnehmern und denen der MOE-Staaten, die über ein ähnliches Qualifikationsniveau wie in Ostdeutschland verfügen.

Eine tragende Kraft für den Aufschwung in Ostdeutschland sind kleinere Unternehmen, etwa des Handwerks, die sich in großem Umfang auf die Produktion lokaler Güter konzentriert haben und so trotz einer Liberalisierung des Handels weitgehend vor der internationalen und auch westdeutschen Konkurrenz geschützt waren. Kommt es durch die Vollmitgliedschaft der MOE-Staaten zu einer starken Migration, so würden MOE-Erwerbspersonen ebenfalls lokale Güter anbieten und damit einen hohen Wettbewerbsdruck initiieren. Wie im nächsten Abschnitt gezeigt wird, ist aber der Anteil lokaler Güter in Ostdeutschland relativ hoch, so daß auch in diesem Bereich die Ostdeutschen besonders stark von der Osterweiterung betroffen sein werden.[5]

Die aufgezeigten negativen Verteilungseffekte der Osterweiterung für Ostdeutschland könnte man gemäß des Kaldor-Kompensationskriteriums durch Transfers so ausgleichen, daß sich alle durch die Integration besser stellen. Es ist aber zu befürchten, daß die westdeutschen politischen Institutionen nicht bereit sind, wie nach dem ersten Transformationsschock von 1990 Ostdeutschland ausreichend zu alimentieren. Vielmehr ist davon auszugehen, daß die ostdeutsche Wirtschaft diesen durch die Osterweiterung bedingten zweiten Transformationsschock selber bewältigen muß.

C. Der Wohlfahrtsstaat: ein Hindernis im Transformationsprozeß?

Es werden recht unterschiedliche Argumente angeführt, wenn es um die Klärung der Frage geht, warum es den neuen Ländern bis heute nicht gelungen ist, ein nachhaltiges Wachstum zu verwirklichen und sich vom finanziellen Tropf der alten Bundesländer zu lösen. Hatte vielleicht die ehemalige DDR schlechtere Startchancen als die MOE-Staaten, da sie ihr Sozialsystem im Vereinigungsprozeß nicht auswählen konnte und – um die Wiedervereinigung nicht zu torpedieren – gezwungen war, ein von Sklerose infiziertes Wirtschafts- und Sozialsystem der Bundesrepublik zu übernehmen?

Demgegenüber hatten die MOE-Staaten die Chance, im Transformationsprozeß ihr Sozialsystem frei zu wählen. Aber das Beispiel Polen zeigt, daß diese Option gerade im Transformationsprozeß keinen großen Spielraum zuläßt und es dann besonders schwierig ist, echte sozialpolitische Reformen zu realisieren. So ist es Polen bis heute nicht gelungen, das desolate polnische Renten- und Gesundheitssy-

[5] Welcher Zündstoff damit verbunden ist, zeigen die Reaktionen des Frankfurter Handwerks im „Brötchenkrieg", als eine polnische Bäckerei Brotprodukte in Frankfurt (Oder) anbot.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stem sowie die Arbeitslosenversicherung zu reformieren. Mit Recht wird auf die niedrigen Lohnkosten in Polen und in den anderen MOE-Staaten hingewiesen. Dennoch besteht auch dort bei den Lohnkosten mittel- und langfristig sozialpolitischer Handlungsbedarf. So muß in Polen nach *Piotrowski* (1995, S. 22) der Arbeitgeber die gesamten Sozialabgaben übernehmen, die sich auf immerhin rund 48% des Arbeitsentgeltes belaufen und von denen 45 Prozentpunkte in den Sozialversicherungsfonds (Krankheit, Unfall, Alter, Mutterschaft) eingezahlt werden müssen. Dieser Beitrag kann sogar um 7% erhöht werden, wenn sich die Sicherheit am Arbeitsplatz wesentlich verschlechtert hat.

Von den Sozialabgaben in Höhe von 48% fließen 3 Prozentpunkte in die Arbeitslosenversicherung, die ein Arbeitslosengeld in Höhe von 36% des Durchschnittslohnes aller Beschäftigten zahlt. Solange die Varianz der Löhne gering ist, gehen von dieser Regelung keine Fehlanreize aus. Nehmen aber die Einkommen sowie ihre Varianz im Transformationsprozeß zu, dann gehen von ihr beträchtliche Fehlanreize aus. Zum einen stellen die hohen Sozialabgaben einen erheblichen Kostenfaktor dar, zum anderen wird für weniger qualifizierte Arbeitskräfte das Lohnabstandsgebot in Frage gestellt.

Auch die arbeitsrechtlichen Reformen sind recht differenziert zu beurteilen. Einerseits ist es gelungen, im privaten Sektor ein sehr arbeitgeberfreundliches Kündigungsrecht zu realisieren, andererseits ist der staatliche Sektor durch weitgehende Privilegien und Mitspracherechte der Gewerkschaften gekennzeichnet. Dies hat zur Folge, daß sich die Gewerkschaften zu einem folgenschweren Hemmschuh im Privatisierungsprozeß entwickelt haben. Polens wirtschaftliche Erfolge sind so auf die starke Expansion im privaten Sektor zurückzuführen, die von *Winiecki* (1996) als Privatisierung von unten bezeichnet wird.

Selbst wenn das deutsche Sozialsystem mit enormen Defiziten behaftet ist, so führte dessen sofortige Übernahme in Ostdeutschland zu einer hohen Rechtssicherheit, die nach *Wagner* (1996) von zentraler Bedeutung für das Wirtschaftswachstum ist und die in den MOE-Staaten immer noch fehlt.

Daß die neuen Bundesländer durchaus relativ gute Startchancen hatten, kann man auch mit den immensen West-Ost-Transfers belegen, um die sie von den MOE-Staaten beneidet werden. Betrachtet man aber die Entwicklung der Wachstumsraten des Inlandsprodukts in Tabelle 3, so sieht man, daß sich die Situation der neuen Bundesländer trotz der hohen Transfers nicht deutlich günstiger darstellt.

Besonders eklatant sind die Unterschiede in den außenwirtschaftlichen Entwicklungen Ostdeutschlands und Polens. Nach dem Zusammenbruch des Sozialismus in Osteuropa sind die Exportgeschäfte der ostdeutschen Unternehmen dramatisch geschrumpft. Es ist aber nicht zwingend daraus eine Kausalität abzuleiten. Betrachtet man den Außenhandel der Bundesrepublik seit 1990 mit den MOE-Staaten (Tabelle 4), so muß man feststellen, daß kein Zusammenbruch des Osthandels vorliegt, sondern vielmehr ein Substitutionsprozeß.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts in Ostdeutschland, Polen, Tschechien und Ungarn

	1991	1992	1993	1994	1995	1996*
Ostdeutschland	-	7,8	8,9	9,9	5,3	2,0
Polen	-7,0	2,6	3,8	5,2	7,0	5,5
Tschechien	-14,2	-6,4	-0,9	2,6	4,8	5,0
Ungarn	-11,9	-3,0	-0,8	2,9	1,5	1

* Geschätzt

Quelle: Sachverständigenrat (1996).

Tabelle 4

Entwicklung der Warenausfuhr der alten und neuen Bundesländer in die MOE-Staaten in Mio. DM

	1991	1992	1993	1994	1995
alte Bundesländer	26.013	30.137	36.406	43.406	49.937
neue Bundesländer	11.363	7.185	6.254	5.012	4.930

Quelle: Sachverständigenrat (1996, Tabelle 64*, S. 416).

Was die neuen Bundesländer im Osthandel verloren haben, konnten die alten Länder mehr als wiedergutmachen. Auch Polen ist es gelungen, den Nachfrageeinbruch bei den ehemaligen RGW-Staaten zu kompensieren. Tabelle 5 dokumentiert das Ausmaß der Umstrukturierung des Außenhandels Polens in Richtung Westeuropa, die bei steigenden Volumina stattgefunden hat.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 5

Polens Außenhandel nach ausgewählten Ziel- und Herkunftsländern, 1989 - 1994

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Anteil der Exporte nach MOE an den Gesamtexporten (in %)	37,2	23,2	16,9	15,5	13,2	14,5
Anteil der Exporte in die EU (12) an den Gesamtexporten (in %)	27,9	44,2	55,6	57,9	63,3	62,7
Anteil der Importe aus MOE an den Gesamtimporten (in %)	33,5	23,2	18,8	16,3	13,4	14,2
Anteil der Importe aus der EU (12) an den Gesamtimporten (in %)	30,9	43,9	49,7	53,1	57,3	57,5

Quelle: DIW (1995b).

Polen gelang es also, die Einbußen im Handel mit den ehemaligen RGW-Staaten durch eine Intensivierung des Handels mit den EU-Staaten annähernd auszugleichen. Nach *Kawecka-Wyrzykowska* (1996, S. 66f.) war dafür u. a. entscheidend, daß seit Ende 1989 der Zloty mehrere Male abgewertet wurde. Durch die Währungsunion war den ostdeutschen Ländern diese Option der Wechselkursanpassung verwehrt. Vielmehr kam es zu einem dramatischen Anstieg der Lohnkosten. Es ist müßig, noch einmal die Diskussion der optimalen Währungsumstellung aufzunehmen. Interessanter ist ein wesentlich fundamentalerer Zusammenhang.

Der Einigungsvertrag sieht nicht nur eine Währungs-, sondern auch – was leider oft nicht ausreichend berücksichtigt worden ist – eine Sozialunion vor. Diese Sozialunion impliziert aber einen Anspruch auf Sozialhilfe, und damit sind wir bei einem der zentralen Dilemmata des Transformationsprozesses im Wohlfahrtsstaat. Der Sozialstaat schloß wettbewerbsfähige Lohnstrukturen in den neuen Bundesländern aus. Hätte man tatsächlich eine konsequent produktivitätsorientierte Lohn-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politik verwirklicht, dann wären die Lohneinkommen unter das Sozialhilfeniveau gefallen, und der ostdeutsche Arbeitsmarkt wäre in sich zusammengebrochen. Der Sozialstaat erzwang so Anpassungen, sei es in Form zu hoher Löhne (die deutsche Variante), von Lohnkostenzuschüssen (Akerlof-Vorschlag) oder einer Subventionierung des Absatzes (Aufhebung der Mehrwertsteuer usw.).

Mit diesem Beispiel ist ein grundsätzliches Dilemma des Sozialstaates angesprochen worden. Es geht um die Frage, ob der Sozialstaat eine ausreichende wirtschaftliche Entwicklung verhindert. Es soll hier keine ausgewogene Darstellung der Pro- und Kontra-Argumente vorgenommen werden; insbesondere soll nicht auf die positiven Wachstumseffekte des Sozialstaates in Form der Bildung von Humankapital, der erhöhten Akzeptanz des Strukturwandels durch soziale Absicherung[6] sowie in Form des Schlagworts vom „sozialen Frieden" eingegangen werden. Unter dem Transformationsprozeßaspekt wollen wir in Anlehnung an *Atkinson* (1995, S. 725) die negativen Auswirkungen des Sozialstaates in Form

(a) der Kosten des Sozialstaates sowie

(b) der Fehlanreize durch den Sozialstaat

ansprechen.

Zu (a): Wir wollen die negativen Auswirkungen der West-Ost-Transfers und deren inadäquate Finanzierung über die Sozialversicherung mit ihren negativen Auswirkungen auf die Lohnkosten in Westdeutschland vernachlässigen und konzentrieren uns auf die Verwendungsseite der Transfers. Mit Recht kritisieren *Boss/Rosenschon* (1996), daß ein zu großer Anteil der West-Ost-Transfers in den Sozialbereich und damit überwiegend in den Konsum geflossen ist. Anhand einer detaillierten Aufstellung für das Jahr 1995 zeigen sie die Verwendung der Transfers auf, die sich nach ihren Berechnungen im Zeitraum von 1991 bis 1995 auf 896 Mrd. DM beliefen. Im Jahr 1995 betrugen die gesamten Transfers ungefähr 141 Mrd. DM. Von diesem Betrag wurden rund 93 Mrd. DM für sozialpolitische bzw. konsumtive Leistungen verwendet. Von den West-Ost-Transfers mit bekannter Verwendung flossen maximal 28,8 Mrd. DM in den investiven Bereich. Zieht man von diesem Betrag Posten ab, deren investive Wirkungen fraglich sind, erhält man einen harten Kern der investiven Leistungen, der nur 15 Mrd. DM, also nur 12% des Fördervolumens, beträgt.

Ursache für diesen geringen Anteil investiver Leistungen sind die dynamisch angelegten Sozialleistungen, die zu einem großen Teil an die sprunghaft gestiegenen Löhne gekoppelt sind. Dies gilt sowohl für die Renten- als auch für die Arbeitslosenversicherung. Besonders negativ wirkt sich die Rentenformel von 1992 aus. Steigen z. B. aufgrund gestiegener Arbeitslosigkeit die Durchschnittslöhne, da marginale Arbeitskräfte mit relativ geringen Arbeitseinkommen ausscheiden, so

---

[6] Die Privatisierung in Polen scheitert u. a. auch daran, daß die Gewerkschaften eine ausreichende Absicherung für die zu entlassenden Arbeitskräfte durch die Arbeitslosenversicherung verlangen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schlägt sich dies entsprechend in höheren Renten nieder. Stabilitätswidrige Lohnvereinbarungen wirken sich so in zweifacher Hinsicht positiv für die Rentner aus. Einmal steigen die Löhne, und zum anderen steigt aufgrund stabilitätswidriger Vereinbarungen zusätzlich das Durchschnittseinkommen aufgrund von Entlassungen. Auch die Regelungen der Arbeitslosenversicherung sind nicht ganz unproblematisch. Da Bezugsgröße für das Arbeitslosengeld die Tariflöhne sind, kommt es dazu, daß das Lohnabstandsgebot immer weniger in Ostdeutschland gewahrt wird, da viele Unternehrnen faktisch unter Tarif bezahlen. Dies gilt insbesondere auch für ABM sowie für Leistungen nach § 249h des Arbeitsförderungsgesetzes.

Zu (b): Der oben angesprochene hohe Anteil an konsumtiver Verwendung der Transfers reduziert nicht nur den Spielraum für Investitionen, die der Verbesserung der Exportbasis dienen. Der hohe Anteil führt nach Ansicht des Institutes für Weltwirtschaft auch zu Fehlanreizen. Sie behindern nach *Schmidt* (1996, S. 183) „den Aufbau einer breiten Exportbasis", indem sie preisliche Anreize setzen, Kapazitäten für lokale Güter aufzubauen. Diese These wird von *Klodt* (1996) wie folgt begründet (siehe Abbildung 2).

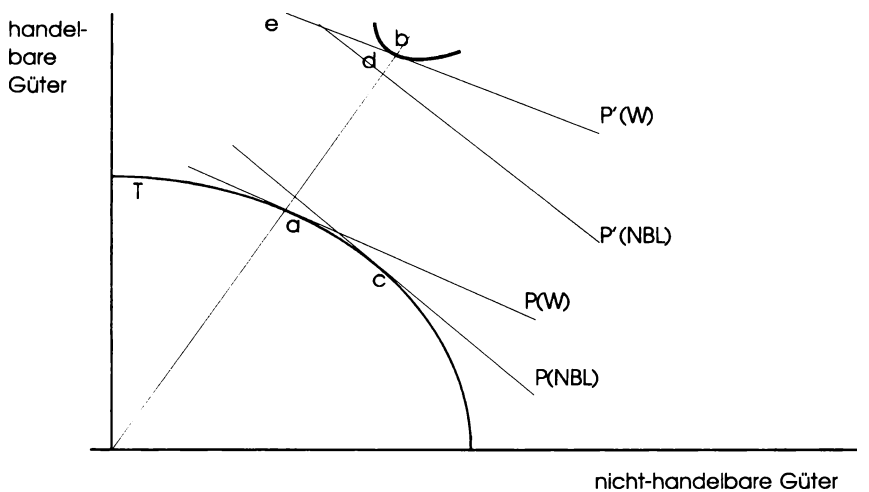

Abbildung 2: Zwei-Sektoren-Modell der ostdeutschen Wirtschaft

Quelle: Klodt (1996, S. 274).

In Abbildung 2 wird zwischen handelbaren und nicht-handelbaren Gütern differenziert, deren Produktionsmöglichkeiten durch die Transformationskurve wiedergegeben werden. Ohne Transfers würde die pareto-optimale Lösung *a* realisiert, wobei die Gerade $P(W)$ das relative Preisniveau und die Budgetgerade repräsen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tiert. Durch die ungebundenen Transfers verschiebt sich die Budgetgerade parallel nach außen $(P'(W))$, so daß bei einer homothetischen Nutzenfunktion die Nachfrager die Allokation b verwirklichen möchten. Diese ist aber nicht realisierbar, da kein ausreichendes Angebot an nicht-handelbaren Gütern zur Verfügung steht. Es kommt so zu knappheitsbedingten Preissteigerungen, die eine Drehung der Preisgeraden nach $P'(NBL)$ bewirken. Ein Ausgleich von Angebot und Nachfrage für nicht-handelbare Güter wird im Konsumpunkt d realisiert. Dabei liegt eine Verschiebung des Produktionspunktes a hin zu dem Punkt c der intensiveren Produktion von nicht-handelbaren Gütern vor. Zusätzlich werden handelbare Güter mit dem Volumen der Strecke $c\bar{d}$ importiert. Für *Klodt* (1996, S. 273 f.) ist so „die Schrumpfung des Sektors, der handelbare Güter herstellt, unmittelbare Folge der Transfers."

Daß der Anteil lokaler Produktion in den neuen Bundesländern relativ hoch ist und sogar in den letzten Jahren zugenommen hat, zeigen die Berechnungen von *Klodt* (1996, S. 276), *Dietrich* (1996, S. 13) sowie die Übersicht in *Schmidt* (1996, S. 181). Auch ist nachvollziehbar, daß die Preise für nicht-handelbare Güter stärker gestiegen sind als die Preise für handelbare Güter. Zu diesem Zweck betrachten wir die Konsumentenpreisentwicklung für „Dienstleistungen und Reparaturen" auf der einen Seite sowie „Verbrauchs- und Gebrauchsgüter" auf der anderen Seite. Diese Definitionen des Statistischen Bundesamts stellen eine erste Annäherung an die Gruppen der handelbaren bzw. nicht-handelbaren Güter dar. Tabelle 6 zeigt die unterschiedlichen Entwicklungen der Indexwerte für Ost- bzw. Westdeutschland:

Tabelle 6

Entwicklung des Preisindex für die Lebenshaltung nach Handelbarkeit der Güter

	Handelbare Güter		**Nicht-handelbare Güter**	
	1991	**1996**	**1991**	**1996**
Ostdeutschland	100	109,1	100	138,4
Westdeutschland	100	108,4	100	119,3

Quelle: Statistisches Bundesamt

Offensichtlich ist – wie im Modell von *Klodt* prognostiziert – der relative Preis nicht-handelbarer Güter zu handelbaren Gütern in Ostdeutschland stärker gestie-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen als in Westdeutschland. Sowohl die unterstellte Kausalität als auch die Annahme einer Fehlallokation sind aber problematisch. Ob der Unterschied in der Preisentwicklung rein knappheitsbedingt ist und zu erheblichen Angebotsumschichtungen geführt hat, muß bezweifelt werden. Strittig ist auch, ob tatsächlich eine Fehlallokation vorliegt. Der Anteil lokaler Güter an der Gesamtproduktion würde sich dramatisch verringern, wenn man unterstellen würde, daß es den ostdeutschen Ländern gelingt, für handelbare Güter eine ausreichende Wettbewerbsposition zu verwirklichen. Referenzpunkt darf so nicht die niedrige tatsächliche, sondern muß die wesentlich höhere potentielle Produktion an handelbaren Gütern und damit an Gütern insgesamt sein. Das Absatz- und Produktionsdilemma der ostdeutschen Wirtschaft ist nicht nur ein preisliches, sondern ein qualitatives. Es fehlen qualitativ hochwertige Güter, mit denen man die Markteintrittsbarrieren gerade in Westdeutschland überwinden kann. Dem kritischen Argument des zu hohen Anteils lokaler Güter liegt letztlich die Idee des proportionalen Wachstums im Transformationsprozeß zugrunde. Nichts spricht dagegen, daß im Transformationsprozeß einige Sektoren vorpreschen und eine Initialzündung bewirken, die in den Sektor der handelbaren Güter überspringt. Gerade unter dem Risikoaspekt ist es für ostdeutsche Unternehmen sinnvoll, im Bereich lokaler Güter eine Nische zu suchen und so schrittweise in den globalen Wettbewerb einzutreten.

Gerade wenn es hohe Markteintrittsbarrieren für handelbare Güter gibt, ist die Produktion von lokalen Gütern, die – wie Dienstleistungen – oft sehr arbeitsintensiv sind, als second best-Lösung sinnvoll, da ihre Opportunitätskosten relativ gering sind. Problematisch würde diese Strategie, wenn – wie im Kohle- und Agrarsektor – künstlich Überkapazitäten aufgebaut werden, die mit hohen sunk costs verbunden sind. Dies trifft aber für die Produktion lokaler Güter nicht zu, die im allgemeinen keiner transaktionsspezifischen Investitionen bedürfen.

Ein überhöhter Anteil lokaler Güter wäre insbesondere dann problematisch, wenn die Unternehmen aufgrund der relativ hohen Preise Überkapazitäten geschaffen hätten. Dies setzt voraus, daß sich ostdeutsche Unternehmen in dem Sinne irrational verhalten, daß sie temporäre knappheitsbedingte Preissteigerungen als permanente ansehen. Zu knappheitsbedingten Preissteigerungen kann es aber nur kommen, wenn die Produzenten lokaler Güter auf Kapazitätsschranken stoßen, sie also *auf* der Transformationskurve produzieren, was – wie der Auslastungsgrad der ostdeutschen Industrie zeigt – kontrafaktisch ist.

Der große Anteil lokaler Güter in Ostdeutschland ist zu einem erheblichen Umfang auf den Bausektor zurückzuführen. Die starke Expansion im Bausektor ist aber nicht primär ein Problem transferbedingter Preissteigerungen, sondern ein Strom-Bestandsproblem. Innerhalb kürzester Zeit mußte eine neue Infrastruktur aufgebaut werden, die eine Produktionskapazität im Bausektor verlangte, die in Zukunft aufgrund der befriedigten Nachfrage nicht mehr benötigt wird.

Wichtiger für die Erklärung des relativ hohen Anteils lokaler Güter ist das Kostenargument, wie es von *Dietrich* (1996, S. 12) vorgetragen wird. Nicht die Trans-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fers, sondern die sozialpolitisch motivierten hohen Lohnsteigerungen haben zu einem überproportional großen Anteil der Produktion lokaler Güter geführt. Während bei lokalen Gütern aufgrund des geringeren Preiswettbewerbs Kostensteigerungen leichter überwälzt werden können, gilt dies nicht für die handelbaren, starkem Wettbewerb ausgesetzten Güter. Ihr Absatz war entsprechend schwer zu realisieren, so daß die handelbaren Güter relativ zu den lokalen Gütern zurückgingen. Der hohe Anteil lokaler Güter ist so eher kosten- als nachfragebedingt.

Wichtiger als die allokativen Effekte staatlicher Transfers auf dem Gütermarkt sind die Effekte auf dem Arbeitsmarkt. Durch die ABM-Maßnahmen wurde die Produktion lokaler Güter stark subventioniert. Man denke nur an den Bereich des Garten- und Landschaftsbaus. Im ABM-Bereich ist eine sehr stark auf lokale Güter ausgerichtete Produktionsstruktur durch die Arbeitslosenversicherung geschaffen worden, die sich extrem strukturkonservierend auswirkt. Gerade in den Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, die sich mehr oder weniger verselbständigt haben und die Unternehmen des ersten Arbeitsmarktes verdrängen, hat sich u. a. aufgrund der sukzessiven Abwanderung der qualifizierteren Beschäftigten eine mehr oder weniger starke marktfeindliche Bunker- und Besitzstandsmentalität sowie ein Abschottungsverhalten entwickelt. ABM-Gesellschaften verstehen sich so immer weniger als Übergang in den ersten Arbeitsmarkt und dafür immer mehr als Einrichtungen zur Absicherung von Sozialleistungen.

D. Wettbewerbschancen ostdeutscher Unternehmen im Handel mit den MOE-Staaten

Der Exportanteil ostdeutscher Unternehmen am Gesamtexport der Bundesrepublik Deutschland ist sehr gering. Bei den Auslandsaktivitäten geht es aber nicht nur um den reinen Export. Unternehmen können – gemessen an ihren Kapital- und Management-Leistungen – ganz unterschiedliche Institutionen im Auslandsgeschäft realisieren: vom reinen Exportgeschäft über Joint Ventures bis hin zu Tochtergesellschaften (*Glaum* 1996, S. 19). Auch aus dieser Perspektive ist der Grad der Internationalisierung ostdeutscher Unternehmen noch relativ gering.

Dies ist auch nicht verwunderlich, insbesondere wenn man die Direktinvestitionen ostdeutscher Unternehmen betrachtet, die oft zwingend notwendig sind, wenn sie sich die MOE-Märkte erschließen wollen. Es gibt eine Vielzahl von Gründen, warum es ostdeutschen Unternehmen so schwer fällt, sich auf Auslandsmärkten durchzusetzen. Grundsätzlich gilt für alle Unternehmen, daß sie sich nur dann auf ausländischen Märkten behaupten können, wenn sie unternehmensspezifische Vorteile bieten, mit denen sie den Nachteil, Ausländer zu sein, kompensieren können.

Ostdeutsche Unternehmen müßten im Vergleich zu westdeutschen im Ostgeschäft relativ erfolgreich sein, besitzen sie doch gerade bei transportkostenintensi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ven Produkten einen Standortvorteil. Dieser Vorteil relativiert sich aber, wenn man an die langen Wartezeiten bei der Grenzabfertigung denkt. Ob zu einer Wartezeit von 30 Stunden an der Grenze eine Anfahrtszeit von nur einer Stunde oder von über zehn Stunden hinzukommt, ist nicht so entscheidend. Unter dem Aspekt einer just in time Zulieferung ergeben sich keine besonderen komparativen Standortvorteile für ostdeutsche Unternehmen.

Kennzeichnend für die ostdeutsche Wirtschaft ist der große Anteil von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU's).[7] Für sie ergeben sich beträchtliche Probleme bei der Erschließung von Auslandsmärkten, insbesondere dann, wenn sie mit Direktinvestitionen verbunden sind. Fast alle KMU's sind mit erheblichen Finanzierungsproblemen konfrontiert. Ihre Kapitaldecke ist äußerst kurz, so daß ein Auslandsengagement schon allein an der Finanzierungsfrage scheitert. Die ungünstige Gewinnsituation vieler ostdeutscher Unternehmen hat zur Folge, daß sie sich relativ stark risikoavers verhalten, da einmalige Verluste für sie oft schon existenzgefährdend sind. Große westdeutsche Unternehmen können meist ohne nennenswerte Schwierigkeiten auch erhebliche Verluste im Ausland verkraften, da sie über ausreichende finanzielle Reserven verfügen. Darüber hinaus können sie auch im Auslandsgeschäft ihr Risiko diversifizieren. Diese Strategie steht kleinen Unternehmen nicht zur Verfügung.

Das Auslandsgeschäft ist nicht nur mit erheblichen Risiken verbunden, sondern auch mit erheblichen Anlaufschwierigkeiten. Auslandsengagements lohnen sich aber oft nur langfristig. Den ostdeutschen Unternehmen fehlt aber meist der lange Atem, um die Früchte der Auslandsaktivität zu ernten.

Neben den Finanzierungsproblemen erschwert die Kostensituation ein erfolgreiches Auslandsgeschäft. Bei den Kostenvorteilen gegenüber dem Ausland geht es um absolute Kostenvorteile, economies of scale and economies of scope. Absolute Kostenvorteile, bei denen das leistungsfähigere Unternehmen eine beliebige Outputmenge kostengünstiger als die Wettbewerber anbieten kann, liegen bei einigen ostdeutschen Unternehmen, die über die neuesten Technologien und eine günstige Realkapitalausstattung verfügen, durchaus vor. Wie aber der Vergleich der Arbeitsproduktivitäten (siehe Tabelle 2) zeigte, ist dies eher die Ausnahme als die Regel. Absolute Kostenvorteile sind auch auf Lerneffekte zurückzuführen. Diese sind aber in ostdeutschen Unternehmen relativ gering. Zum einen sind viele ostdeutsche Unternehmen relativ junge Unternehmen mit einem kurzen Erfahrungshorizont. Viel Wissen ist im Transformationsprozeß entwertet worden. Und was besonders ausschlaggebend ist: Das Forschungspotential im industriellen Sektor ist mehr oder weniger weggebrochen, wie dies z. B. *Hornschild/Scherzinger* (1995) belegen. Die Zahl der in Forschung und Entwicklung Beschäftigten hat sich wie in Tabelle 7 dargestellt entwickelt:

---

[7] Auf dieses Problem geht besonders *Ragnitz* (1996, S. 9) ein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 7

Forschung und Entwicklung in Ostdeutschland

Jahr	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Beschäftigte in F&E in Ostdeutschland	86.208	58.192	34.560	22.300	16.485	15.851	16.060

Quelle: Forschungsagentur Berlin GmbH (1996).

Viele ostdeutsche Unternehmen sind nur noch verlängerte Werkbänke westdeutscher Unternehmen, die oft nur unzureichend das innovative Potential ihrer ostdeutschen Betriebe nutzen.

Selbst wenn keine absoluten Kostenvorteile vorliegen, so können doch ostdeutsche Unternehmen Skaleneffekte realisieren und so an eine alte Tradition in den Wirtschaftsbeziehungen der RGW-Staaten anknüpfen. Dort hatten sich die einzelnen Länder in spezifischen Produktionen spezialisiert, um economies of scale zu realisieren. Auf Massenproduktion zu setzen, hat nach *Glaum* (1996, S. 59) den Vorteil, daß zur Realisierung des Außenhandels keine riskanten und umfangreichen Auslandsinvestitionen notwendig sind, sondern ein reines Exportgeschäft ausreicht. Die Massenproduktion privater ostdeutscher Unternehmen wäre gerade im Handel mit Polen attraktiv, da hier ein komparativer Kostenvorteil zu realisieren ist. Die großen polnischen Kombinate sind zu einem Großteil immer noch nicht privatisiert, arbeiten mit hohen Verlusten und sind im Gegensatz zum privaten Sektor Polens nicht international wettbewerbsfähig.

Nun sind aber die großen auf Massenproduktion setzenden Kombinate der ehemaligen DDR aufgrund ihrer Ineffizienz von der Treuhandanstalt aufgelöst worden. Was geblieben ist, sind rudimentäre industrielle Kerne, die mit unausgelasteten Kapazitäten zu kämpfen haben und – worauf die Forschungsinstitute in ihrem 14. Bericht (siehe *IWH* 1996, S. 14) hinwiesen – für die die Nutzung von Skalenerträgen schwer möglich ist.

Eine weitere Möglichkeit, im Auslandsgeschäft kostengünstiger anbieten zu können, bilden economies of scope, d. h. eine breite Produktionspalette, um so der „love of variety" der Nachfrager gerecht zu werden und um positive Externalitäten in der Produktion zu nutzen. Diese Strategie setzt aber eine Mindestgröße der Unternehmen voraus, die in Ostdeutschland nur selten gegeben ist. Hinzu kommt, daß gerade kleine Unternehmen auf eine Nischenproduktion setzen und so durch reine Spezialisierung Marktanteile gewinnen wollen. Nach *Welfens* (1995) ist ein Drittel des OECD-Handels Intra-Firmen-Handel, der von internationalen Konzernen betrieben wird und der den kleinen ostdeutschen Unternehmen nur schwer zugänglich ist.

Economies of scope können aber auch durch Unternehmenskooperationen, sei es unter ostdeutschen Unternehmen oder mit Partnern außerhalb der Region, zu-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stande kommen. Solche Unternehmenskooperationen sind aber noch selten, da sich die entsprechenden Netzwerke noch nicht etabliert haben. Obwohl die ostdeutschen Unternehmen gerade zu den MOE-Staaten seit Jahrzehnten wirtschaftliche Beziehungen hatten, haben die alten Netzwerke für das Auslandsgeschäft an Bedeutung weitgehend verloren. In den MOE-Ländern sind die alten staatlichen Unternehmen nicht mehr die relevanten Gesprächspartner, sondern die noch jungen, auf den Westen ausgerichteten Unternehmen, die an den alten Kontakten nicht mehr interessiert sind.

Die empirischen Untersuchungen von *Beyfuß* (1996, S. 24) und *TWG* (1996, S. 3) zu den Motiven der Direktinvestitionen in MOE-Staaten sowie zu den Kooperationen mit Unternehmen aus diesen Regionen zeigen zwei dominante Motive auf: Die großen Unternehmen wollen sich primär im Osten neue Absatzmärkte erschließen und sichern. Hingegen sind die KMU's der Bundesrepublik an der Realisierung von Kostenvorteilen, d. h. an der passiven Lohnveredelung, interessiert. Warum nutzen dann aber primär nur westdeutsche KMU's – insbesondere im Möbel- und Textilbereich – die passive Lohnveredelung? Während diese Unternehmen in großem Umfang handelbare Güter anbieten, kennzeichnet die ostdeutschen KMU's die Konzentration auf lokale Güter. Diese aber sind gerade nicht-handelbar und so wesentlich schwerer einer passiven Lohnveredelung zugänglich. Die ostdeutsche Produktpalette verhindert so, den natürlichen Standortvorteil „Nähe zum Osten" effektiv zu nutzen.

Das größte Handicap der ostdeutschen Unternehmen liegt also darin, daß ihnen in vielen Bereichen die kritische Masse fehlt, um Agglomerationsvorteile im internationalen Handel zu nutzen. Dies ist ein Aspekt, der in der Wirtschaftsgeographie besonders von *Krugman* (1991) betont wird. Die gebliebenen industriellen Kerne sind zu schwach, um hier eine Initialzündung zu bewirken. Und je langsamer sich der Angleichungsprozeß zwischen den neuen und den alten Bundesländern vollzieht, um so geringer wird die Wahrscheinlichkeit, den „first mover advantage" der alten Bundesländer im Handel mit den MOE-Staaten wieder auszugleichen. Wie wichtig der wirtschaftliche Aufholprozeß Ostdeutschlands für die Intensivierung des Osthandels sein kann, zeigt *Schumacher* (1996, S. 563) anhand seiner modelltheoretischen Überlegungen auf. In seinem Simulationsansatz würde sich – wenn nicht mehr Frankfurt a. M., sondern Berlin das Zentrum der deutschen Wirtschaftsaktivitäten wäre – der deutsche Handel mit Polen um 30% bis 50% erhöhen.

Vergleicht man die Exportstruktur Deutschlands insgesamt mit derjenigen der ostdeutschen Länder, z. B. Brandenburg, so stellt das *DIW* (1996b, S. 50) fest, daß die Exportstärke der Bundesrepublik in der Lieferung von Investitionsgütern, insbesondere Erzeugnissen des Maschinenbaus, der Elektronik und des Fahrzeugbaus liegt, die von den MOE-Staaten besonders stark nachgefragt werden.[8] Völlig an-

[8] „So entfielen mehr als die Hälfte der deutschen Lieferungen nach Mittel- und Osteuropa auf Erzeugnisse des Investitionsgüter produzierenden Gewerbes." (*Deutsche Bundesbank* 1996, S. 35)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ders stellt sich die Situation in Brandenburg dar. Nach Berechnungen des *Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg* (1996) belief sich der Export in den ersten beiden Quartalen 1996 auf 1,96 Mrd. DM. Dabei lag der Anteil des Maschinenbaus bei 98 Mio. DM, der der Elektrotechnik bei 90 Mio. DM und der des Fahrzeugbaus bei 241 Mio. DM, so daß sich für diese Zukunftsbranchen der deutschen Exportwirtschaft extrem ungünstige RCA-Werte für Brandenburg ergeben.

E. Output- und Beschäftigungseffekte der Osterweiterung

Das *DIW* (1996b) versucht, die Beschäftigungswirkungen der wirtschaftlichen Beziehungen mit den MOE-Staaten zu quantifizieren. Ausgangspunkt der Analyse sind die Handelsströme zwischen den Ländern. Anhand sektoraler Produktionsfunktionen wird der jeweilige Arbeitskräfteinput pro Outputeinheit eines Landes bestimmt. So wird die Arbeitsnachfrage für den Export eines Landes wie folgt bestimmt:

$$A = \sum_{i=1}^{n} a_i X_i, \quad \text{wobei}$$

A den Arbeitsinput, a_i den durchschnittlichen Arbeitskräfteeinsatz in der Industrie i pro Outputeinheit, X_i den Export der Industrie i und n die Zahl der Industrien angeben. Entsprechend wird der Rückgang der Arbeitsnachfrage durch Importe bestimmt. Da die MOE-Staaten arbeitsintensiver produzieren, ist der Beschäftigungseffekt einer Importeinheit größer als der einer Exporteinheit. So ergibt sich für eine gleiche Ausweitung von Export und Import (ausgeglichene Handelsbilanz) nach Berechnungen des *DIW* (1996b, S. 194) für die Bundesrepublik Deutschland „ein geringer negativer Effekt auf die Beschäftigung, der überproportional die gering qualifizierten Beschäftigten treffen würde, während die Nachfrage nach höher qualifizierten Arbeitskräften bei vertiefter Arbeitsteilung mit Ostmitteleuropa steigen würde".

Bei dieser Modellberechnung wird nun anhand der Höhe der Exporte und Importe der Beschäftigungseffekt bestimmt. In dem Modell, bei dem neben den direkten auch die indirekten Beschäftigungseffekte berücksichtigt werden,[9] kommt das *DIW* zu dem Ergebnis, daß sich für Deutschland aus dem Handel mit den MOE-Staaten ein Beschäftigungsgewinn von etwa 60.000 Arbeitsplätzen ergeben hat. Dieser positive Beschäftigungseffekt ist im wesentlichen auf den Handelsbilanzüberschuß mit den MOE-Staaten zurückzuführen.

[9] Mit Recht weist das *DIW* darauf hin, daß der negative Beschäftigungseffekt von Importen überzeichnet wird, da indirekte Effekte, wie etwa die günstigere Kostensituation in Deutschland durch Importe, vernachlässigt würden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wie ist dieser positive Beschäftigungseffekt aus der Sicht der ostdeutschen Länder zu beurteilen? Hier ist nicht mit einem positiven Beschäftigungseffekt zu rechnen; denn die Handelsbilanz der ostdeutschen Länder ist chronisch defizitär. So stellen sich z. B. die Export- und Importsituation Brandenburgs wie in Tabelle 8 aufgeführt dar.

Tabelle 8

Exporte und Importe des Landes Brandenburg, in Mrd. DM

	1991	1992	1993	1994	1995
Exporte	2,3	2,6	2,5	2,8	3,5
Importe	5,3	4,8	4,5	5,2	5,3

Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Brandenburg (1996).

Brandenburg exportierte im Handel mit seinem wichtigsten Außenhandelspartner Polen in den ersten zwei Quartalen des Jahres 1996 nur im Wert von 135 Mio. DM und importierte Güter für 296 Mio. DM.

Da der Anteil weniger qualifizierter Arbeitskräfte in den neuen Bundesländern höher ist, fällt der Beschäftigungsgewinn entsprechend höher aus. Daß der Anteil qualifizierter Arbeitskräfte relativ gering ist, ist darauf zurückzuführen, daß nach Berechnungen des *DIW* u. a. (1995a, S. 87) mehr Kapital in die sachkapitalintensiven als in die humankapitalintensiven Wirtschaftszweige floß.

Im Modell des *DIW* werden nur die Beschäftigungseffekte der Handelsströme und nicht die der Direktinvestitionen berücksichtigt, da letztere oft als Komplementärmaßnahmen zur Exportförderung verwirklicht werden und so auch beschäftigungsfördernd sind. Auch sind sie vom Volumen her im bundesrepublikanischen Maßstab nicht sehr hoch. Für die neuen Bundesländer sind die Beschäftigungseffekte von Direktinvestitionen aber von zentraler Bedeutung; die Unternehmen brauchen Kapital, um ihre Realkapitalausstattung zu verbessern. Des weiteren werden die Beschäftigungseffekte der Migration vernachlässigt, die gerade für die ostdeutschen Länder von großer Bedeutung sind, da sie direkte Nachbarn zu den MOE-Staaten sind und durch Migration ihre Wettbewerbsnische, die Produktion lokaler Güter, gefährdet sehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

F. Ausblick: Wirtschaftspolitische Implikationen für die Regional- und Wirtschaftspolitik des Landes Brandenburg

Kennzeichnend für die Regional- und Wirtschaftspolitik des Landes Brandenburg ist das Konzept der dezentralen Konzentration. Nach diesem Konzept soll die Förderung gemäß konzentrischer Kreise um Berlin stufenweise erhöht werden.[10] Im Speckgürtel ist keine Förderung vorgesehen, hingegen sollen die Oberzentren im äußersten Ring wie die Städte Brandenburg, Frankfurt (Oder) und Cottbus maximal gefördert werden. Dieses Konzept ist insbesondere aus zwei Gründen nicht mehr realisierbar. Durch die gescheiterte Fusion von Berlin und Brandenburg kommt es zu einem ruinösen Wettbewerb der beiden Länder in der Anwerbung von Unternehmen. Jedes Unternehmen kann bei seiner Ansiedlung in Berlin oder im Speckgürtel die beiden Länder gegeneinander ausspielen und so eine maximale Förderung durchsetzen.

Darüber hinaus wird die ausgleichsorientierte Politik der dezentralen Konzentration dem Globalisierungsprozeß nicht gerecht. Dem Land fehlen im internationalen Wettbewerb die Mittel, mit finanziellen Anreizen Unternehmen für Brandenburg anzuwerben und darüber hinaus auch noch im Sinne einer Ausgleichspolitik dahingehend zu steuern, in welchen peripheren Regionen sich der potentielle Ansiedler niederläßt. Das Land muß glücklich sein, wenn es überhaupt Ansiedler findet. Und vor die Wahl gestellt, ob dieser im Speckgürtel oder außerhalb Brandenburgs, sei es in einem anderen ostdeutschen Land oder – was der häufigere Fall ist – sich in den MOE-Staaten niederläßt, wenn er keine maximale Förderung im Speckgürtel erhält, wird das Land zur Aufgabe der Grundsätze der dezentralen Konzentration veranlaßt werden.

Von daher ist es nur konsequent, wenn das *DIW* (1996a) in seinem von *Brenke* u. a. verfaßten Gutachten darauf hinweist, daß „in Brandenburg in ost-westlicher Richtung ein verkehrsmäßig relativ gut erschlossenes Band urbaner Zonen, das von der Stadt Brandenburg/Havel über Berlin bis nach Frankfurt (Oder) reicht (*Brenke* u. a. 1997, S. 106)" existiert, das gezielt gefördert werden sollte. Es wäre aber naiv zu glauben, worauf *Krätke* (1995, S. 14) mit Recht hinweist, eine mehr oder weniger „mechanistisch"-geographische Achsenkonstruktion im Rahmen des Osthandels von Berlin über Frankfurt (Oder) und Posen bis nach Warschau konstruieren und daraus den real vorhandenen Transportkorridor zu einem Entwicklungs-Korridor aufwerten zu können. Dies ist auch nicht beabsichtigt. Vielmehr versteht sich der Vorschlag des *DIW* als der einer Konzentration der Fördermittel, als ein „Plädoyer für eine regionale Schwerpunktsetzung in der verdichteten Mitte" (*DIW* 1996a, S. 121) Brandenburgs.

Dieses Konzept wird auch den in diesem Beitrag gemachten Überlegungen gerecht. Dennoch stößt er bei der Landesregierung nicht auf Gegenliebe. Kern der

---

[10] Zur Regionalpolitik Brandenburgs siehe im einzelnen *Dascher/Ribhegge* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ablehnung ist ein rationales politisches Kalkül: Die Aufgabe des Konzepts der dezentralen Konzentration, die die Chancen Brandenburgs im internationalen Wettbewerb verbessern würde, hat, was vom *DIW* übersehen bzw. nicht angesprochen wird, schwerwiegende verteilungspolitische Konsequenzen: Durch die Neustrukturierung der Kreise nach dem Tortenstückmodell – siehe dazu im einzelnen *Ribhegge* (1995, S. 27 ff.) – wird garantiert, daß ein Großteil der Kreise – nämlich 8 von 14 – am Wachstum des Speckgürtels partizipiert und trotz gestaffelter Fördersätze gleich behandelt wird. Wird aber schwerpunktmäßig die verdichtete Mitte gefördert, dann werden vier Kreise und drei kreisfreie Städte primär gefördert, denen es eigentlich relativ gut geht. Dies wird politisch nur schwer durchsetzbar sein.

Deshalb ist eine gewisse Ausgleichspolitik notwendig. Aber nicht aus dieser Perspektive, sondern um die wirtschaftlichen Chancen der Grenzregionen Brandenburgs zu nutzen, schlägt das *DIW* (1996a, S. 160ff.) den gezielten Aufbau einer Grenzökonomie in dem Sinne vor, daß an der deutsch-polnischen Grenze Freihandelszonen geschaffen werden. Damit wird ein Konzept aufgenommen, das auf der polnischen Seite schon seit geraumer Zeit konsequent verfolgt wird. Für diesen Plan wurden mit dem „Gesetz über besondere Wirtschaftszonen vom 20. Oktober 1994" die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, ohne daß die brandenburgische Seite darauf ausreichend reagierte. In Brandenburg und insbesondere in der Grenzstadt Frankfurt (Oder) dominiert immer noch die Vision „Wir sind das Tor zum Osten. Öffnet es, und der Wohlstand ist unser!"

Dabei darf nicht übersehen werden, daß es den Grenzregionen nicht leicht gemacht wird, grenzüberschreitende Kooperationen zu initiieren und so den Osthandel zu fördern, wie dies in den operativen Programmen der deutsch-polnischen Euroregionen verankert ist. Diese Politik scheitert – siehe dazu im einzelnen *Ribhegge* (1996) – u. a. an der unzureichenden Unterstützung der EU.

So sind die für die Euroregionen vorgesehenen Interreg II-Mittel nicht nur sehr niedrig; sie belaufen sich auf 72 Mill. ECU für das Land Brandenburg für den Zeitraum 1994-1999. Ihre Verwendungsvorschriften sind für die Außengrenze der EU auch extrem diskriminierend. Das Interreg II-Programm ist auf grenzüberschreitende Kooperationen in der EU zugeschnitten. Deshalb dürfen bei Interreg II nur Wirtschaftssubjekte der EU Endbegünstigte sein. Wie aber soll man unter diesen Bedingungen mit Interreg-Mitteln kooperieren, wenn der polnischen Seite von Anfang an deutlich zu machen ist, daß sie nicht der Begünstigte sein darf? Es verwundert daher auch nicht, daß fast keine grenzüberschreitende Maßnahmen gemeinsam mit Interreg II- und Phare-CBC-Mitteln realisiert worden sind, obwohl dies angeblich von der EU-Administration gewünscht wird.

Unter dem Aspekt der intertemporalen Effizienz ist es sinnvoll, schon heute gezielte Anpassungsbeihilfen zu gewähren, insbesondere die Transfers des Bundes nicht abzubauen, sondern effizienter einzusetzen, um einen zweiten Transformationsschock der ostdeutschen Länder durch die Integration der MOE-Staaten zu ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hindern. Dieser wird nicht so gravierend wie der erste sein, aber die Bereitschaft des Westens, ein zweites Mal zu helfen, wird entsprechend geringer sein.

Summary

The enlargement of the European Union towards the East will have quite different effects on today's member countries and member regions. The Western part and the Eastern part of Germany are a case in point. While the country as a whole will benefit from Eastern Europe's integration into the European Union, benefits will be spread unevenly.

This paper focuses on the state of Brandenburg to show the potential drawbacks of integration in the regions bordering on Eastern Europe. In particular, two aspects lend themselves to further discussion. First, Brandenburg's economy is heavily specialized in non-tradeables. In a border region, however, services and other typical non-tradeables become in fact *tradeable.* Second, Polish trade with Germany is largely Polish-West-German trade. Thus firms in Brandenburg will find it difficult to participate in any future increase of exports due to the EU-enlargement.

Literatur

Atkinson, A.B. (1995): Is the Welfare State necessarily an obstacle to economic growth?, in: European Economic Review, Vol. 39, S. 723 - 730.

Bedau, K.D. (1997): Weitere Annäherung der Arbeitseinkommen in Ost- und Westdeutschland – ostdeutsche Lohnstückkosten nach wie vor über Westniveau, in: DIW-Wochenbericht, 64. Jg., S. 119 - 125.

Beyfuß, J. (1996): Erfahrungen deutscher Auslandsinvestoren in Reformländern Mittel- und Osteuropas, Köln.

Boss, A. / *Rosenschon*, A. (1996): Öffentliche Transferleistungen zur Finanzierung der deutschen Einheit: Eine Bestandsaufnahme, Kieler Diskussionsbeiträge.

Brenke, K. u. a. (1997): Überlegungen zu den künftigen Leitlinien für die Wirtschaftspolitik Brandenburgs, in: DIW-Wochenbericht, 64. Jg. S. 105 - 109.

Dascher, K. / *Ribhegge*, H. (1996): Welche Regionalpolitik für Brandenburg? Arbeitsbericht der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder), Nr. 46/1996.

Deutsche Bundesbank (1996): Neuere Tendenzen in den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Deutschland und den mittel- und osteuropäischen Reformländern, in: Monatsbericht Juli, 48. Jg., S. 31 - 47.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dietrich, V. (1996): Investitionsstrukturen im ostdeutschen Unternehmenssektor, in: IWH – Wirtschaft im Wandel, Nr. 11/1996, S. 11 - 15.

DIW u. a. (1995a): Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, 12. Bericht, in: DIW-Wochenbericht, 62. Jg., S. 71 - 98.

DIW (1995b): Polens Weg in die Europäische Union, in: DIW-Wochenbericht 47/95.

– (1996a): Brandenburg 2000: Entwicklungsstrategie für die Wirtschaftsregion Brandenburg (Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Brandenburg), Berlin.

– (1996b): Die wirtschaftliche Integration der assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas in die Europäische Union – Außen- und binnenwirtschaftliche Auswirkungen im Hinblick auf die künftige EU-Mitgliedschaft (Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft), Berlin.

Forschungsagentur Berlin GmbH (1996): Beschäftigungsentwicklung in der wirtschaftsnahen Forschung der neuen Bundesländer 1995, Tagungsmaterial der 11. GEW-Konferenz: Hochschule und Forschung, vom 29. 11. 96 - 1. 12. 96 in Halle.

Glaum, M. (1996): Internationalisierung und Unternehmenserfolg, Wiesbaden.

Hornschild, K. / *Scherzinger*, A. (1995): Forschung und Entwicklung in Ostdeutschland, in: DIW-Wochenbericht, 62. Jg., S. 143 - 153.

IWH (Hrsg.) (1996): Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, 14. Bericht, Forschungsreihe des IWH Nr. 7.

Jacobsen, A. / *Weisfeld*, H. (1996): Monetary Policy and Trade Policy for Stabilisation and Economic Development, in: J. Hölscher u. a. (Hrsg.): Bedingungen ökonomischer Entwicklung in Zentralosteuropa, Marburg, S. 29 - 51.

Kawecka-Wyrzykowska, E. (1996): Developments in Poland's Trade Relations with the European Union and CEFTA Countries between 1990 and 1994, in: F. Franzmeyer, Ch. Weise (Hrsg.): Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union, Berlin, S. 62 - 80.

Klodt, H. (1996): Alternativen und Perspektiven der Wirtschaftsförderung in den neuen Ländern, in: List Forum, 22. Bd., S. 267 - 286.

Krätke, St. (1995): Probleme und Perspektiven der deutsch-polnischen Grenzregion, Analysen und Diskussionsbeiträge der Fakultät für Kulturwissenschaften der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder).

Krugman, P. (1991): Geography and Trade, Leuven.

Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Brandenburg (1996): Statistische Berichte – Aus- und Einfuhr des Landes Brandenburg Juni 1996.

Layard, R. u. a. (1992): East-West Migration, Cambridge u. a.

Lichtblau, K. (1995): Von der Transfer- in die Marktwirtschaft, Köln.

Piotrowski, W. (1995): Arbeitspolitische Aspekte und arbeitsrechtliche Regelungen, in: R. Klein, V. Sach, H.-G Sanftenberg (Hrsg.): Wirtschaftshandbuch Polen, Bd. 3, S. 13 - 23.

Ragnitz, J. (1996): Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsdefizite in den neuen Bundesländern, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Nachlassende Wachstumsdynamik in Ostdeutschland, Bonn, S. 1 - 13.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ribhegge, H. (1995): Der Haushalt von Frankfurt (Oder) und Flensburg – Ein Spiegelbild der wirtschaftlichen Chancen und Risiken in Ost- und Westdeutschland. Arbeitsbericht der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder), Nr. 3/1995.

– (1996): Euroregion Pro Europa Viadrina – Chancen und Schwierigkeiten einer grenzüberschreitenden Kooperation, in: Welt Trends, Nr. 13, S. 66 - 77.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996): Jahresgutachten 1996/1997, Stuttgart.

Schmidt, K.-D. (1996): Was verschafft der ostdeutschen Wirtschaft eine breite Exportbasis?, in: C. Köhler, R. Pohl (Hrsg.): Aspekte der Transformation in Ostdeutschland, Berlin, S. 179 - 196.

Schumacher, D. (1996): Mehr Beschäftigung in der EU durch Außenhandel mit Transformationsländern, in: DIW-Wochenbericht, 63. Jg., S. 557 - 565.

Straubhaar, T. (1997): Osterweiterung der EU und Migration aus Ost- nach Westeuropa, in diesem Tagungsband.

TWG (1996): Deutsche Unternehmen intensivieren ihre wirtschaftliche Tätigkeit in Polen, in: TWG-Report, S. 2 - 5.

Wagner, H. (1996): Rechtsunsicherheit und Wirtschaftswachstum, Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Fernuniversität Hagen, Nr. 234.

Wellisch, D. / *Walz*, U. (1996): Why do rich countries prefer free trade over free migration? The role of the modern welfare state. Diskussionspapier, TU-Dresden.

Welfens, P. J. J. (1995): Die Europäische Union und die mittelosteuropäischen Länder, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 7.

Winiecki, J. (1996): The Superiority of Eliminating Barriers to Entrepreneurship over Privatization Activism of the State, in: Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, No. 198, S. 313 - 331.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49283-1 | Generated on 2025-08-05 10:41:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/