

EU-Osterweiterung: Qualität hat Vorrang vor Geschwindigkeit

Die Europäische Union beabsichtigt mit ihrer Entscheidung, nunmehr mit zehn statt wie bisher mit fünf Kandidatenländern zugleich Beitrittsverhandlungen zu führen, die Osterweiterung zu beschleunigen. Das entspricht auch dem Wunsch der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer nach einem möglichst raschen Beitritt. Eine Erweiterung der Union ist nach Ansicht des IWH für alle Beteiligten mit bedeutenden wirtschaftlichen und politischen Vorteilen verbunden. Ein höheres Tempo des Integrationsprozesses ist aber nur dann zu empfehlen, wenn dadurch die Funktionsfähigkeit der Union nicht gemindert wird. Von den Kandidaten wird erwartet, dass sie zum Beitrittstermin einen Entwicklungsstand erreicht haben, der nur wenige und zeitlich eng begrenzte Übergangsfristen für die Anpassung an EU-Recht notwendig macht. Es ist aber absehbar, dass auch die weiter fortgeschrittenen Länder erhebliche Schwierigkeiten bei der Erfüllung der Beitrittskriterien haben werden, die neben der Gewährleistung einer funktionsfähigen Marktwirtschaft vor allem die Wettbewerbsfähigkeit auf dem EU-Binnenmarkt und die vollständige Übernahme des Gemeinschaftsrechts verlangt. Somit birgt eine verfrühte Integration die Gefahr in sich, dass die geplante Vertiefung der Union und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes behindert werden.

Aus diesen Gründen sollte die Beitrittsfähigkeit der Länder von Seiten der EU stärker als bisher, zum Beispiel durch umfangreichere Austausch- und Beratungsprogramme, unterstützt werden. Dies erleichtert mittelfristig die Aufnahme der Kandidatenländer und unterstützt gleichzeitig die Stabilität der Union.

Beschleunigung des Beitrittsprozesses birgt Gefahren

Die mittel- und osteuropäischen Reformländer haben wiederholt ihr Interesse an einer möglichst raschen Aufnahme in die EU bekundet. Die Länder, mit denen frühzeitig Beitrittsverhandlungen aufgenommen wurden, also Polen, Ungarn, die Tschechische Republik, Slowenien und Estland, streben einen Beitritt zu Beginn des Jahres 2003 an. Die Ende 1999 neu zu den Verhandlungen geladenen Länder (Lettland, Litauen, die Slowakei, Rumänien und Bulgarien), visieren Beitritte zwischen 2004 und 2008 an. Auch die EU hat sich mit den Beschlüssen von Helsinki auf einen schnellen

Beitrittsverlauf festgelegt. Um die Funktionstüchtigkeit einer erweiterten Union zu gewährleisten, beabsichtigt die Union, sich bis Ende 2000 institutionell zu reformieren und nach der Ratifizierung durch die Landesparlamente zum Ende des Jahres 2002 neue Mitglieder aufzunehmen zu können.¹⁹

Eine rasche Erweiterung der Union birgt das Problem, dass die Beitrittskandidaten zum Zeitpunkt des Beitritts die Anforderungen einer Vollmitgliedschaft noch nicht erfüllen. Ihnen müssten dann – entgegen den jetzigen Vorstellungen der EU – zahlreiche Übergangsfristen und eventuell auch Derogationen, d. h. unbefristete Ausnahmeregelungen, gewährt werden.²⁰

Vor diesem Hintergrund stellt sich zum einen die Frage, wie der bisherige Verhandlungsstand zu beurteilen ist, zum anderen, ob die Beitrittskandidaten in der Lage sein werden, die Beitrittskriterien (vgl. Kasten) in nächster Zeit zu erfüllen. Dementsprechend wird untersucht, ob die Beitrittskandidaten im Rahmen einer funktionierenden Marktwirtschaft in wenigen Jahren auf dem EU-Binnenmarkt erfolgreich konkurrieren werden können und ob sie die Fähigkeit besitzen, das Gemeinschaftsrecht der EU (*Acquis Communautaire*) bis zum Beitrittstermin effektiv anzuwenden.

Erste Verhandlungserfahrungen: Schwierige Bereiche bisher ausgeklammert

Zum Ende des Jahres 1999 war das *Screening*, d. h. die Überprüfung des Standes der Rechtsanpassung mit den fünf Ländern der ersten Runde, weitgehend abgeschlossen. Konkrete Verhandlungen sind zwischen November 1998 und Februar 2000 in 23 der insgesamt 31 Kapitel des Gemeinschaftsrechts aufgenommen worden. An den Anfang der Gespräche wurden jene Bereiche des Gemeinschaftsrechts gestellt, in denen keine größeren Schwierigkeiten bei der Anpassung zu erwarten waren, wie u. a. „Wissenschaft und Forschung“, „Allgemeine und berufliche Bildung“, „Kleine und mittlere Unternehmen“ oder „Statistik“. Diese Kapitel wurden bald darauf vorläufig geschlossen.

¹⁹ Der termingerechte Abschluss dieser Reformen ist aber mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Vgl. z. B. EU: Presidency Conclusions: Helsinki European Council 10 and 11 December 1999. – <http://europa.eu.int/rapid/start/guesten.ksh> oder DIHT: Europa 2000 plus. Berlin 2000, S. 5-13.

²⁰ Beispiele für bestehende Derogationen sind die Nichtteilnahme Großbritanniens an der EWU oder dem Schengener Abkommen.

Der Beitrittsprozess im Überblick

Voraussetzungen für die Mitgliedschaft: Die Beitrittskriterien

Festlegung der sogenannten Kopenhagener Kriterien 1993, die die Beitrittsländer vor ihrem Beitritt erfüllen müssen. Dazu gehören

- politisches Kriterium: - Schaffung einer institutionellen Stabilität als Garantie für die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten;
- wirtschaftliche Kriterien: - Existenz einer funktionsfähigen Marktwirtschaft;
- Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten;
- Besitzstandskriterium: - Fähigkeit zur Übernahme der aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen.

Phasen des Beitritts

I. Heranführungsstrategie

- beschlossen 1994 in Essen, ergänzt 1997 in Luxemburg; besteht aus:
- den Assoziationsabkommen zwischen der EU und dem Bewerberland;
- dem Weißbuch zur Vorbereitung der Beitrittskandidaten auf den EU-Binnenmarkt, in dem die wichtigsten Maßnahmen für jeden Bereich des Binnenmarktes aufgezeigt und die Prioritäten für die Rechtsangleichung festgelegt sind;
- dem PHARE-Programm als wichtigstem Finanzinstrument zur Unterstützung der Heranführungsstrategie;
- den bilateralen *Beitrittspartnerschaften*, d. h. Programmen mit kurz- und mittelfristigen Zielen für die Länder und dem dafür vorgesehenen Finanzrahmen der EU. Grundlage dieser Programme sind *Nationale Programme der Länder zur Übernahme des Gemeinschaftsrechts* mit Festlegungen zur Rechtsanpassung und den dazu erforderlichen nationalen Ressourcen.

II. Beitrittsverhandlungen

Thema der Verhandlungen sind die Bedingungen, unter denen die Bewerberländer den *acquis communautaire* übernehmen und durchsetzen, sowie mögliche Übergangsregelungen, deren Umfang und Dauer begrenzt sein müssen. Beitrittsverhandlungen können mit den Bewerberländern aufgenommen werden, sobald sie die politischen Kriterien erfüllen.

Zweistufiger Prozess

- a) *Screening*: detaillierte Prüfung der Anpassung der einzelnen nationalen Gesetzgebungen an EU-Rechtsvorschriften in 31 verschiedenen Teilbereichen (sog. Kapitel), dabei schrittweises Vorgehen nach Themenbereichen; nach Abschluss des Screenings zu einem Themenbereich Festlegung der Verhandlungspositionen auf beiden Seiten;
- Beginn des Screenings mit Polen, Tschechische Republik, Ungarn, Slowenien, Estland und formale Eröffnung der Verhandlungen 31.03.1998
 - Beginn des Screenings mit Bulgarien, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei März 1999
 - formale Eröffnung der Verhandlungen 15.02.2000
- b) Beginn der Verhandlungen:
- mit den ersten fünf Ländern 10.11.1998
 - mit den übrigen Ländern April 2000

Finanzhilfen im Beitrittsprozess 2001 bis 2006

| | | |
|---------------------------------|---|-----------------------------|
| Europäische Union: | Heranführungshilfe insgesamt | 21,8 Mrd. Euro |
| | davon: PHARE (Investitionen, Verwaltungsaufbau) | 10,9 Mrd. Euro |
| | ISPA (Strukturpolitik) | 7,3 Mrd. Euro |
| | SAPARD (Landwirtschaft) | 3,6 Mrd. Euro |
| Weitere Quellen: | Investitionskredite und Kredite zur Förderung der Anpassungsfähigkeit | 17,3 Mrd. Euro |
| EIB | | |
| Weltbank, EBRD, NIB, IFC, NEFCO | <i>Memorandum of Understanding</i> , den Beitrittsprozess zu fördern | Mittel sind projektgebunden |

Tabelle 1:

Mit den Ländern der ersten Gruppe vorläufig abgeschlossene Kapitel (Stand: 30. 04 2000)

| | Kapitel | Land | | | | |
|-----|--------------------------------------|-------|--------|-----------------------|-----------|---------|
| | | Polen | Ungarn | Tschechische Republik | Slowenien | Estland |
| 1. | Wissenschaft und Forschung | X | X | X | X | X |
| 2. | Telekom. und Informationstechnologie | X | X | X | X | X |
| 3. | Allgemeine und berufliche Bildung | X | X | X | X | X |
| 4. | Industriepolitik | X | X | X | X | X |
| 5. | Kleine und mittlere Unternehmen | X | X | X | X | X |
| 6. | Wirtschafts- und Währungsunion | X | X | X | X | X |
| 7. | Freier Warenverkehr | | | X | | |
| 8. | Verbraucher- und Gesundheitsschutz | X | X | X | X | X |
| 9. | Fischerei | | X | X | X | X |
| 10. | Statistik | X | X | X | X | X |
| 11. | Auswärtige Beziehungen | X | | | | |
| 12. | Gesellschaftsrecht | | | | X | X |
| | Gesamt | 9 | 9 | 10 | 10 | 10 |

Quelle: Europäische Union.

Bereiche, die eng mit dem Binnenmarkt zusammenhängen, stellen sich als besonders problematisch dar. Hierzu gehören beispielsweise die Kapitel „Freier Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr“, „Wettbewerbspolitik“ und „Sozial- und Beschäftigungspolitik“. Hier begannen die Verhandlungen gegen Ende des vergangenen Jahres. Hemmnisse für den Fortschritt der Verhandlungen ergeben sich überwiegend durch die Beantragung von Übergangsfristen. So hat Polen beispielsweise Übergangsfristen u. a. für die Anpassung der staatlichen Beihilfepolitik, den Erwerb von Grundstücken durch Ausländer und die Übernahme von Arbeitsschutz- und Hygienebestimmungen beantragt, und die Tschechische Republik hat sich unter anderem für die Beibehaltung der Zollunion mit der Slowakei ausgesprochen.²¹

Die eigentlichen Hürden im Verhandlungsprozess stehen aber noch bevor. Wie sich im Verlauf des *Screenings* zeigte, sind es insbesondere die Bereiche „Energie“, „Verkehr“, „Umwelt“ und „Landwirtschaft“, in denen die mittel- und osteuropäischen Länder enorme Anpassungsmaßnahmen, verbunden mit in der Regel hohen Investitionen, zu bewältigen haben. Hier liegt auch ein großer Teil der beantragten Übergangsfristen. Die Verhandlungen zu diesen Bereichen haben erst vor wenigen Wochen begonnen bzw. stehen noch völlig aus.

²¹ Vgl. Positionspapiere Polens, Amt für Europäische Integration, Warschau, 1999. Für die Tschechische Republik und Ungarn vgl. INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE POLITIK: *Enlargement/Agenda 2000 – Watch*, Nr. 2/1999. Bonn 2000, S. 166 ff.

Obwohl die EU durchaus bereit ist, bei den investitionsintensiven Bereichen zeitlich begrenzte Übergangsfristen einzuräumen, verfolgt sie in allen Bereichen des Gemeinsamen Marktes das Ziel, Anzahl und Dauer der Übergangsfristen möglichst gering zu halten. Allerdings haben Deutschland und Österreich als Mitglieder der Union in den Bereichen Landwirtschaft und Freier Personenverkehr bereits den Wunsch nach Übergangsfristen für den freien Marktzugang der mittel- und osteuropäischen Länder geäußert. Hieraus wird ein beachtliches Konfliktpotential für die zukünftigen Verhandlungen ersichtlich. Ein reibungsloser und damit zügiger weiterer Verhandlungsverlauf ist deshalb kaum zu erwarten.

Sind die Beitrittskandidaten funktionierende Marktwirtschaften?

Die Union hat zur Beurteilung der Beitrittsfähigkeit zwei wirtschaftliche Kriterien entwickelt: Die Existenz einer funktionstüchtigen Marktwirtschaft nach Maßgabe des ordnungspolitischen Rahmens des jeweiligen Landes und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der EU standzuhalten. Der erste Aspekt wird von der EU anhand folgender Merkmale beurteilt: makroökonomische Stabilität, relativ ungehindertes Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage, liberalisierte Preise und Handel sowie geringe Barrieren des Markteintritts und -austritts. Gravierende Schwächen weisen in dieser Hinsicht nur noch Bulgarien und Rumänien auf, wenn es auch in den anderen Ländern noch spezifische

Schwachstellen gibt. Allerdings muss beachtet werden, dass, auch wenn die meisten Länder mittlerweile in einem marktwirtschaftlichen Rahmen funktionieren, weiterhin transformationsbedingte wirtschaftliche Instabilitäten auftreten können. Hohe Kapitalzuflüsse, bedingt durch Zinsdifferenzen, Privatisierungen oder ausländische Direktinvestitionen, haben in einigen mittel- und osteuropäischen Ländern zu Aufwertungstendenzen geführt, und so die Geld- und Wechselkurspolitik beeinträchtigt.²² Die hohen Leistungsbilanzdefizite der meisten Beitrittskandidaten zeigen bei einer sich verschlechternden Wettbewerbsfähigkeit zudem Gefahrenpotenziale auf, die zukünftig zu einer erhöhten makroökonomischen Instabilität führen können.

Skeptischer als die Existenz marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen ist die Fähigkeit der Unternehmen der Beitrittskandidaten einzuschätzen, auf den Märkten der EU erfolgreich zu konkurrieren. Zu diesem Schluss kommt auch die EU in ihren jährlichen Fortschrittsberichten.²³ Neben der marktwirtschaftlichen Funktionstüchtigkeit wurden hier verschiedene Strukturmerkmale, wie zum Beispiel eine ausreichende Ausstattung an Human- und Sachkapital, eine tiefe Integration des Handels mit der EU und eine hohe Wettbewerbsintensität, überprüft. Als Zeichen zunehmender Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Länder wurden die fortgeschrittene Handelsintegration mit Staaten der Union und die gestiegenen Zuflüsse an ausländischen Direktinvestitionen in den vergangenen Jahren gewertet.

Defizite bei der Unternehmensrestrukturierung (insbesondere im Stahlsektor), der Agrarreform, der Infrastruktur im Energie und Transportbereich führen aber dazu, dass die EU keinem mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten zum jetzigen Zeitpunkt die Fähigkeit zuspricht, dem Wettbewerb in der EU standzuhalten. Über die von der EU geäußerte Kritik hinaus lassen sich als weitere Schwachstellen der mangelnde Fortschritt bei der Privatisierung, insbesondere in Polen, wenig effektive Insolvenzrechte in der Tschechischen Republik und in Slowenien sowie der generell unterentwickelte Banken- und Finanzbereich anführen.²⁴

²² Beispielsweise werteten Polen und Ungarn trotz hoher nominaler Abwertung seit Beginn der Transformation um über 30 bzw. 45 % real auf.

²³ Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN UNION: Composite Paper on Regular Reports on Progress Towards Accession. Brüssel 1999.

²⁴ Vgl. BRÜGGEMANN, A.; GABRISCH, H.; KÄMPFE, M., u. a.: Währungskrisen in Mittel- und Osteuropa, in:

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Beitrittskandidaten zwar weitgehend marktwirtschaftlich funktionieren, aber noch ein beträchtlicher Umstrukturierungsbedarf auf Unternehmensebene besteht, um sie wettbewerbsfähig werden zu lassen. In vielen Bereichen werden sich die Unternehmen erheblichen zusätzlichen Kosten gegenübersehen, die aus der Übernahme der EU-Standards resultieren. Insofern dürfte es einem beträchtlichen Teil der mittel- und osteuropäischen Unternehmen schwer fallen, sich innerhalb der nächsten Jahre im Wettbewerb mit Unternehmen aus der EU behaupten zu können.

Hürden für die Übernahme des Gemeinschaftsrechts im Verwaltungsbereich

Ein wesentlicher Unterschied zu früheren Erweiterungen der EU besteht im Ausmaß der institutionellen Fortentwicklung, die die Union innerhalb der letzten Jahre durchlaufen hat. So wurde beispielsweise durch den Amsterdamer Vertrag das Schengener Protokoll in den Stand des Gemeinschaftsrechts erhoben und eine Sozialcharta für die Mitgliedsländer eingeführt. Insgesamt müssen über 14.000 Rechtsanpassungen in den einzelnen Ländern vorgenommen werden.²⁵ Die gleichzeitige Verbreiterung und Vertiefung des Gemeinschaftsrechts konfrontiert somit die mittel- und osteuropäischen Verwaltungen und Parlamente mit einem gewaltigen institutionellen Kraftakt. Sie müssen die EU-Rechtssprechung in ihrer jeweiligen Fassung übernehmen, neue Politiken implementieren und die Fähigkeiten der nationalen Verwaltungen zur Anwendung und Durchsetzung von EU-Recht auf allen Ebenen gewährleisten. Der Mangel an qualifiziertem Fachpersonal in Verwaltung und Justiz ist dabei ein Hauptproblem für die Übernahme des Gemeinschaftsrechts, aber auch die materiellen Voraussetzungen müssen vielfach erst geschaffen werden.²⁶

Rüdiger Pohl (Hrsg.), Schriften des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle, Band 5. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden (erscheint demnächst).

²⁵ Vgl. KÜHNHARDT, L.: Die Europäische Union zwischen Reformerfordernissen und Erweiterungserfolgen: Zur Ausgestaltung der Agenda 2000, in: Wittschorek, Peter (Hrsg.), Agenda 2000: Herausforderungen an die Europäische Union und an Deutschland. Schriften des Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Band 8. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden 1999, S. 33.

²⁶ In verschiedenen Länderstudien der Weltbank wird für den Verwaltungsapparat noch substantieller Aufholbedarf konstatiert, bislang stelle er eine der schwerwiegendsten Hürden für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts dar. Vgl. bei-

Schwieriger als die Übernahme von Gesetzen und Verordnungen wird die effektive Anwendung der Rechtsprechung sein. Um die Einhaltung der neuen Vorschriften zu sichern, wird in vielen Bereichen eine sehr viel umfassendere Kontrolle nötig sein. Davon betroffen sind beispielsweise der Umweltschutz, die Gewährleistung der allgemeinen Produktsicherheit und der Verbraucherschutz. Moderne Kontrollsysteme einschließlich nationaler Referenzlabors müssen u. a. für die Veterinäraufsicht und die Pflanzenschutzverwaltung geschaffen werden. Im Bereich von Justiz und Inneres wird die Anwendung des Schengener Abkommens erhebliche Anstrengungen erfordern. Es geht hierbei um die Fähigkeit effektiver Grenzkontrollen an den Außengrenzen der EU sowie die Sicherstellung, dass mit Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen der freie Personenverkehr nicht zu Sicherheitsdefiziten in Bezug auf das organisierte Verbrechen bei Geldwäsche, Drogen- und Menschenhandel führt. Bislang entsprechen die Normen und Standards in diesen Bereichen nicht den Gemeinschaftsvorschriften. So wurden in einigen Ländern die zuständigen Verwaltungseinheiten erst 1998 bzw. 1999 soweit aufgebaut, dass eine Förderung von Projekten durch die EU möglich wurde.²⁷ Der Hinweis der am Schengener Protokoll teilnehmenden Staaten, dass spätere Beitrittsabkommen erst dann in Kraft gesetzt werden könnten, wenn die Vorgaben des Protokolls erfüllt seien, verdeutlicht den dringenden Handlungsbedarf allein in diesem Kapitel der Beitrittsverhandlungen.

Fehlende finanzielle Mittel können Anpassung der Rechtsvorschriften verzögern

Die Übernahme und Anwendung des Gemeinschaftsrechts ist für die mittel- und osteuropäischen Länder mit hohen Investitionen verbunden. Um im Bereich Verkehr den Sicherheitsstandards und Vorschriften der EU zu entsprechen, sollen nach Schätzungen der Union innerhalb der nächsten 15 Jahre über 18.000 km Straße, 20.000 km Schiene, 38 Flughäfen, 13 Seehäfen und 49 Flusshäfen auf Gemeinschaftsniveau aufgerüstet werden. Dies übersetzt sich allein im Straßen- und Schienenbereich in ein erforderliches Investitions-

volumen von 100 Mrd. Euro.²⁸ Ähnliche Größenordnungen ergeben sich für den Energie- und den Umweltbereich. Der technische Stand von Kraftwerken, Klärwerken und Abfallverwertungsanlagen ist im allgemeinen veraltet. Im Umweltbereich wird ein Investitionsbedarf zwischen 110 und 120 Mrd. Euro veranschlagt. Die dazugehörigen Kapital- und Nutzungskosten werden auf 16 bis 24 Mrd. Euro jährlich geschätzt.²⁹ Verteilt man die Investitionskosten der beiden Bereiche Umwelt und Verkehr auf 20 Jahre, entspricht die durchschnittliche jährliche Belastung einem Anteil von 8,0 bis 10,5 % des Bruttoinlandsprodukts der Beitrittskandidaten von 1998.³⁰

Zu diesen großen Investitionsbereichen treten zusätzlich noch all jene Maßnahmen hinzu, die notwendig sind, um die Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den anderen 28 Kapiteln zu gewährleisten. In den meisten Bereichen (zum Beispiel Finanzkontrolle, Justiz und Inneres, Bankenaufsicht, Steuern, Statistik) wird es im wesentlichen um die materielle Ausgestaltung von Verwaltungen und um Investitionen in das notwendige Humankapital gehen. In anderen Bereichen (z. B. Sozialpolitik und Beschäftigung, Landwirtschaft, Wissenschaft und Forschung) werden wahrscheinlich zudem weitere investive Ausgaben nötig sein.

Die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts wird daher nur durch eine erhebliche Steigerung der schon jetzt meist recht hohen Investitionsquote in den Beitrittskandidaten zu gewährleisten sein. Die Länder werden aber nur einen geringen Teil dieser Aufwendungen selbst tragen können.³¹ Einer Finanzierung durch die Unternehmen über höhere Gewinne sind aufgrund des zunehmenden Wettbewerbs enge Grenzen gesetzt, und die Ausweitung der öffentlichen Ausgaben ist auch aus Stabilitäts-

spielsweise WORLD BANK: Czech Republic: Toward EU Accession, Vol. 1 1999, S. 28-32, WORLD BANK: Hungary: Country Economic Memorandum 1999, S. 145-158.

²⁷ Vgl. Die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres im Erweiterungsprozess – Themenpapier Nr. 25 vom 30.03.1999, Task-Force „Erweiterung“ des Europäischen Parlaments.

²⁸ Vgl. Verkehrspolitik und die Erweiterung der Union – Themenpapier Nr. 44 vom 28.07.1999, Task-Force „Erweiterung“ des Europäischen Parlaments.

²⁹ Dies umfasst allein Investitionen zur Verbesserung der Wasser- und Luftqualität sowie der Abfallentsorgung. Vgl. Die Umweltpolitik und die Erweiterung der Union – Themenpapier Nr. 17 vom 23.03.1998, Task-Force „Erweiterung“ des Europäischen Parlaments.

³⁰ Die Angabe von Gesamtkosten ist nur bedingt aussagefähig, da sie auf sektoralen Einzelschätzungen basiert, die z. T. methodische Unterschiede aufweisen.

³¹ So geht beispielsweise das EU-Parlament davon aus, dass die Beitrittsländer lediglich 20 % der nötigen Investitionen selbst finanzieren können. Vgl. Energiepolitik und die Erweiterung der Union – Themenpapier Nr. 43 vom 10.06.1999, Task-Force „Erweiterung“ des Europäischen Parlaments.

politischen Erwägungen nicht problemlos durchführbar. Eine Erhöhung der inländischen Sparneigungen scheint kurzfristig kaum möglich zu sein.

Tabelle 2:
Bruttoanlageinvestitionen der Beitrittskandidaten
1996 bis 1998
- in % des Bruttoinlandsprodukts -

| Land | 1996 | 1997 | 1998 |
|-----------------------|------|------|------|
| Bulgarien | 8,4 | 11,4 | 14,7 |
| Estland | 27,8 | 27,9 | 29,1 |
| Lettland | 17,8 | 21,1 | 20,1 |
| Litauen | 20,1 | 22,0 | 25,7 |
| Polen | 20,9 | 23,6 | 25,3 |
| Rumänien | 25,9 | 21,8 | 17,7 |
| Slowakei | 36,9 | 38,6 | 40,8 |
| Slowenien | 22,6 | 23,5 | 24,2 |
| Tschechische Republik | 34,9 | 33,2 | 29,9 |
| Ungarn | 23,9 | 26,8 | 27,9 |

Quellen: WIIW Datenbank; nationale Statistiken.

Eine Steigerung der Investitionsquote ist auch durch höhere Kapitalzuflüsse aus dem Ausland – entweder durch supranationale Organisationen oder private Investoren – möglich. Die Finanzplanung der EU bis zum Jahre 2006 sieht im Rahmen der Heranführungshilfe knapp 22 Mrd. Euro für die Beitrittskandidaten vor.³² Die für diesen Zeitraum budgetierten Mittel der Europäischen Investitionsbank belaufen sich auf weitere 17,3 Mrd. Euro. Diese Mittel dienen in der Regel der Kofinanzierung von Projekten und stellen somit keine garantierten Mittelzuflüsse dar. Die tatsächliche Mittelzuweisung wird auch von der Absorptionsfähigkeit der jeweiligen Beitrittskandidaten abhängig sein.

Zusätzliche Abhilfe könnte die Einbindung privater ausländischer Investoren schaffen. Denkbar sind beispielsweise privatwirtschaftlich betriebene Fernstraßen oder die Privatisierung der Energiewirtschaft. Doch muss hier beachtet werden, dass die Rentabilität in diesen Bereichen noch durch die geringe Kaufkraft der Bevölkerungen in Mittel- und Osteuropa begrenzt wird.

Die institutionellen und finanziellen Defizite der Beitrittskandidaten lassen insgesamt die vollständige Übernahme des Gemeinschaftsrechts zu den anvisierten Beitrittsterminen unrealistisch erscheinen.

Ausblick

Die Osterweiterung der EU ist eine historische Möglichkeit politische und regionale Stabilität als Basis wirtschaftlichen Wohlsstands in ganz Europa zu verankern. Gleichzeitig sollte der Integrationsprozess so gestaltet werden, dass die Funktionsfähigkeit der Union erhalten bleibt. Aus ökonomischer Sicht wird eine schnelle Erweiterung mit mehreren Beitrittskandidaten ohne Qualitätsabstriche kaum durchführbar sein.

Im Zuge der bisherigen Verhandlungen sind noch einmal die schon seit geraumer Zeit erkannten Probleme einer zügigen Heranführungsstrategie für die Reformländer durch die EU deutlich geworden. Verlangt die Union von den Kandidaten einen Entwicklungsstand, der zum Beitrittszeitpunkt nur wenige und zeitlich begrenzte Übergangsfristen bedingt, kann dies auch bei den relativ fortgeschrittenen Ländern zu einer Verschiebung des Beitritts deutlich über das angestrebte Ziel von 2003 hinaus führen, da kein Land die Kriterien einer Vollmitgliedschaft mittelfristig erfüllen wird. Umfangreiche Ausnahmeregelungen verringern hingegen die Qualität des Integrationsprozesses, da sie die Anpassung an bestehendes EU-Recht verzögern und damit de facto eine Zwei-Klassen-Union etablieren. Unterschiedliche Rechtsstandards innerhalb der EU gefährden das reibungslose Funktionieren des Gemeinsamen Marktes in einer erweiterten Union.

Aus Sicht des IWH sind deshalb überhastete Beitritte mit einem höheren Risikopotenzial verbunden als ihre zeitliche Verschiebung. Um dennoch eine möglichst rasche Aufnahme zu gewährleisten, sollte die Beitrittsfähigkeit der Länder gesteigert werden. Dabei sind verstärkte Anstrengungen der EU und der Beitrittskandidaten notwendig, um die Absorptions- und Anpassungsfähigkeit zu erhöhen. Für die mittel- und osteuropäischen Länder bedeutet dies insbesondere eine personelle und materielle Verstärkung der nationalen Verwaltungen bis hin auf die kommunale Ebene. Die Union sollte diesen Prozess noch stärker als bisher durch die Ausdehnung von Austausch- und Beratungsprogrammen unterstützen. Derartige Maßnahmen würden dazu beitragen die Entwicklung zu einer stabilen erweiterten Union zu unterstützen.

Axel Brüggemann
(bgn@iwh.uni-halle.de)

Martina Kämpfe
(mkp@iwh.uni-halle.de)

³² Darüber hinaus sind 45 Mrd. Euro für Zahlungen an mögliche neue Mitgliedsländer nach dem Beitritt eingeplant. Vgl. Finanzielle Vorausschau der EU für 2000-2006, AGENDA 2000: Stärkung und Erweiterung der Europäischen Union, Endgültige Fassung, Brüssel 1999.