Michael Dauderstädt

Osterweiterung der EU: Lösung ohne Problem?

Die assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas haben auf dem EU-Gipfel Ende letzten Jahres die Zusage erhalten, unter Einhaltung bestimmter Bedingungen EU-Mitglied zu werden. Welche Standpunkte vertreten die derzeitigen EU-Mitglieder in der Beitrittsdiskussion? Wie sehen die Wirtschaftsbeziehungen der EU zu Mittel- und Osteuropa aus? Wie lassen sich die zu erwartenden Übergangsprobleme lösen?

Die Osterweiterung der Europäischen Union (EU) ist eine beschlossene Sache. Selbst die Auswahl der Länder ist mit dem Beschluß des Essener EU-Gipfels, alle assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas (MOE) aufzunehmen, weitgehend entschieden. Schon heute haben – vorbehaltlich der Ratifizierung schon unterzeichneter Assoziierungsabkommen – zehn Länder einen Beitrittsanspruch: Polen, Ungarn, Tschechien, die Slowakei, Bulgarien, Rumänien, Litauen, Lettland, Estland und Slowenien.

Die Wahl des Beitrittszeitpunkts bietet aber allen Betroffenen in der EU und in MOE reichlich Gelegenheit, ihre unterschiedlichen Interessen zur Geltung zu bringen. Denn die politische Entscheidung für den Beitritt drückt in erster Linie den eher spontanen Wunsch und die Einfallslosigkeit der Politiker aus, einer beispiellosen historischen Umbruchsituation nach dem Kollaps des Kommunismus gerecht zu werden. Noch fehlt es innerhalb der EU, aber insbesondere auch in MOE an einem klaren Bewußtsein der Interessen, Kosten und Nutzen, notwendigen Reformen und Strategien, die mit einer Erweiterung verbunden sind. Deutliches Zeichen dieser Unklarheit sind die häufigen Widersprüche zwischen Worten und Taten in den Beziehungen zwischen EU und MOE.

Der politische Prozeß zur Erweiterungsentscheidung folgte seiner eigenen Logik. Mit der Aufgabe konfrontiert, die Beziehungen zu der sich plötzlich öffnenden Nachbarregion MOE neu zu definieren und zu strukturieren, griff die EU zunächst auf bekannte Instrumente zurück: die Assoziierung, wie sie schon mit Nachbarn im Süden praktiziert wurde. Doch der Wunsch der MOE-Staaten nach einer klaren Beitrittsperspektive und das Bedürfnis europäischer, vor allem deutscher Politiker, sichtbare Zeichen ihres Interesses an MOE zu setzen, führte rasch von der Erwähnung der Beitrittsperspektive in den Präambeln der Assoziierungsabkommen (daher „Europaabkommen" genannt) von 1991 über die Erklärungen des Kopenhagener Gipfels im Juni 1993 mit seiner Liste von Beitrittsbedingungen zum weitreichenden Beschluß von Essen im Dezember 1994.

Unterschiedliche Interessenlage

Das Land mit dem stärksten Interesse an einer Osterweiterung der EU, vor allem am Beitritt Polens und Tschechiens, ist Deutschland. Ähnliches gilt – auf absolut geringerem Niveau – für Österreich im Hinblick auf Ungarn und die Slowakei. Deutschland und Österreich grenzen unmittelbar an MOE und sind von allen EU-Mitgliedern wirtschaftlich am engsten mit MOE verflochten. Sie haben den größten wirtschaftlichen Nutzen von der Öffnung Mittel- und Osteuropas und von einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung der Nachbarregion. Umgekehrt wären sie von einer wirtschaftlichen und politischen Destabilisierung in MOE am stärksten betroffen.

Die übrigen EU-Mitglieder haben eher abgeleitete Interessen, die im Zuge der Konkretisierung der Beitrittsmodalitäten immer deutlicher hervortreten werden. Das Hauptinteresse aller EU-Partner bleibt die Westeinbindung des durch die Vereinigung gewachsenen Deutschlands in ein integriertes Europa. Niemand will eine neue deutsche „Mittellage" mit ambivalenten Beziehungen oder gar deutschen „Allein-

Dr. Michael Dauderstädt, 47, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Industrieländer der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

gängen" zur Strukturierung seiner Beziehungen mit MOE. Dieses Interesse deckt sich dann bei Briten und Dänen mit der Neigung, durch eine Erweiterung eine von ihnen wenig gewünschte Vertiefung zu verzögern. Bei den Ländern der südwestlichen EU-Peripherie (Spanien, Portugal, Griechenland) und bei Irland ist dieses Interesse durch Befürchtungen getrübt, daß MOE mit ihnen um die EU-Märkte für einfache Industriegüter, Investitionen der Kernländer und Mitteln aus den EU-Fonds konkurrieren wird. Sie werden daher fordern, daß eine Osterweiterung nicht auf ihre Kosten geht[1].

In den MOE-Ländern ist die Interessenlage nur scheinbar klarer. Sie drängten schon frühzeitig auf einen EU-Beitritt. Polen und Ungarn stellten ihre offiziellen Anträge im April 1994, Rumänien folgte am 22. 6. 1995, die Slowakei kurz darauf am 27. 6. 1995, und von Tschechien erwartet man diesen Schritt spätestens 1996. Der Wunsch dieser Länder und ihrer politischen Eliten, der zumindest gegenwärtig auch von der Bevölkerungsmehrheit getragen wird, resultiert aus dem Bedürfnis, sich in allen Bereichen radikal vom alten kommunistischen System abzuwenden: Demokratie statt Parteidiktatur, Markt- statt Planwirtschaft, Westintegration statt sowjetisch dominierter Zwangsintegration im „Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe" (RGW). Aber die Kenntnis über die EU, ihre Institutionen und Politiken reicht nicht weit[2].

Unausweichliche Übergangsprobleme

So verständlich diese Wünsche angesichts vierzigjähriger Unterdrückung sind, sie beziehen sich letztlich mehr auf Instrumente als auf Ziele. Ziel und Interesse der Menschen in MOE muß es sein, in Freiheit, Sicherheit und Wohlstand zu leben. Dies sehen sie am besten in einer EU-Mitgliedschaft garantiert. Sie neigen dabei aber dazu, die mittel- bis langfristigen Übergangsprobleme zu übersehen, die sich aus der immer noch unvollkommenen Transformation ihrer Wirtschaften, aus der Aufgabe einer nachzuholenden Modernisierung, aus den hohen Einkommensunterschieden und aus den großen soziostrukturellen Unterschieden zur EU ergeben. Es ist keineswegs sicher, daß ein rascher Beitritt die optimalen Rahmenbedingungen zur Bewältigung dieser Probleme bietet.

Die Beitrittsbefürworter erhoffen sich von einer Vollmitgliedschaft:

☐ einen „Modernisierungsanker" für ihre Wirtschaft, d.h. in erster Linie einen unumkehrbar sicheren Zugang zu einem hochentwickelten Absatzmarkt und Kapitalzuflüsse zu günstigen Bedingungen;

☐ einen Rahmen, der verhindert, daß die Reformen in Richtung Demokratie und Westorientierung aufgehalten oder gar rückgängig gemacht werden.

Dabei betonen sie, daß sie sich vom Beitritt keine zusätzlichen Hilfegelder erwarten und daß der erwünschte Marktzugang im Prinzip schon durch die Europaabkommen garantiert sei.

Zentral für beide Seiten bleibt damit das Stabilitätsinteresse: Zwar gilt, daß kein EU-Mitglied je vom demokratischen Weg abgekommen ist. Aber die EU hat immer nur schon stabile Demokratien aufgenommen und nicht Länder in Phasen kritischer Demokratisierungsprozesse. Portugal etwa wurde Ende 1985 Mitglied und nicht in seiner schwierigen Periode in den ersten zehn Jahren nach dem Sturz der Diktatur. Die MOE-Staaten haben ihre ersten politischen Feuertaufen erfolgreich bestanden. Trotz einer Rezession in der Größenordnung der Depression von 1929 blieben sie demokratisch und sozial stabil. Aber Meinungsumfragen belegen die geringe Verankerung demokratischer Werte in der Bevölkerung und die wachsende Frustration mit dem neuen System[3]. Ein EU-Beitritt könnte einige der damit verbundenen Ängste (z.B. vor Überfremdung) sogar noch verstärken.

Gegen eine äußere Bedrohung der jungen Demokratien schützt ein EU-Beitritt weniger als ein NATO-Beitritt – ein Thema, auf das hier trotz der hohen Bedeutung sicherheitspolitischer Aspekte in der Erweiterungsdebatte nicht eingegangen werden soll. Erwähnt sei nur, daß der Westen bis 1991/92 wichtige Schritte zur Integration besonders Mitteleuropas noch in der Logik des Kalten Krieges angesichts einer weiterbestehenden Sowjetunion unter kommunistischer Führung unternahm, als auch ein Rückschlag noch möglich schien.

Fortgeschrittene wirtschaftliche Integration

Mittel- und Osteuropa befreite sich auch wirtschaftlich vom sowjetischen Einfluß. Seit 1989 hat es sich von der relativ entwickelten Peripherie eines relativ unterentwickelten Zentrums (der Sowjetunion) zur unterentwickelten Peripherie einer hoch entwickelten Metropole (der EU) gewandelt. Die neue Struktur der Waren- und Faktorströme bildet diesen Wandel ab.

[1] Ein Papier der spanischen Regierung: La Conferencia intergubernamental de 1996. Bases para una reflexión, Madrid, 2. März 1995, spricht daher auf S. 88 in diesem Zusammenhang vom Prinzip der „haushaltsmäßigen Zusätzlichkeit" (adicionalidad presupuestaria).

[2] Vgl. R. Rose, C. Haepfner: Democracy and Enlarging the European Union Eastwards, in: Journal of Common Market Studies, Sonderausgabe, September 1995 (erscheint demnächst), Manuskript S. 21 f.

[3] Vgl. ebenda, vor allem Tabelle 2.

Bis 1989 hatte MOE den Löwenanteil seines Handels innerhalb des RGW (Bulgarien zu 75%, die ČSFR zu 74%, Polen zu 70%, das offenere Ungarn immer noch zu 44%) und vor allem mit der UdSSR abgewickelt. Der Übergang zur Abrechnung in Weltmarktpreisen und harten Währungen ließ diesen Außenhandel zusammenbrechen (Exportrückgang in Bulgarien 81%, in der CSFR um 50%, in Ungarn um 26%). Dieser Niedergang der Ausfuhren war einer der Hauptgründe für die schwere Wirtschaftskrise und die Produktionseinbrüche (Wachstumsraten von ca. -10% über mehrere Jahre) in Mittel- und Osteuropa. Allerdings nahmen die Exporte aller Länder außer Rumäniens in die westlichen Hartwährungsländer zu (vgl. Tabelle 1).

Dieses kräftige Wachstum der Exporte nach Westeuropa resultierte aus vier Faktoren:

☐ Der Westen senkte seine Handelsbarrieren, die gegenüber den RGW-Staaten besonders hoch waren, erheblich und gewährte in vielen Bereichen sogar Zollpräferenzen. Die EU gewährte sofort nach dem Umbruch 1989/90 bessere Marktzugangsmöglichkeiten für MOE im Rahmen ihres Allgemeinen Präferenzsystems für Entwicklungsländer und bald darauf im Rahmen der Europaabkommen zunächst mit den damals drei mitteleuropäischen Ländern, später mit Bulgarien und Rumänien sowie am 12. 6. 1995 mit den drei baltischen Staaten. Diese Abkommen sehen die Herstellung des Freihandels zwischen den Vertragsparteien innerhalb von zehn Jahren vor, wobei die EU ihre Barrieren und Zölle schneller abbauen soll als die MOE-Länder.

☐ Die mitteleuropäischen Länder werteten ihre Währungen drastisch ab und wurden somit zu „Billiganbietern", deren Lohnkosten bei 10-15% der westeuropäischen Lohnkosten lagen und zumeist immer noch liegen.

☐ Der Zusammenbruch der übrigen Nachfrage (Ostexporte, aber auch heimischer Konsum und Investitionen) zwang die mitteleuropäischen Unternehmen, Märkte um fast jeden Preis zu suchen.

☐ Der absolute Anstieg war gering, denn er ging von einem sehr niedrigen Niveau der Westexporte aus.

Entsprechend bescheiden waren die Wachstumseffekte der Exporte nach Westeuropa: Wenn ein Fünftel des Handels um die Hälfte wächst, ersetzt dies eben nicht einen mindestens ebenso starken Rückgang bei den drei Fünfteln aus dem alten RGW-Handel.

Tabelle 1
Anstieg der Exporte aus MOE in den Westen von 1989-1992

Land	in die OECD in %	in die EU in %
ČSFR	40,6	62,0
Ungarn	56,0	87,0
Polen	55,7	86,1
Bulgarien	58,1	72,4
Rumänien	−56,5	−47,9

Quelle: A. Inotai, J. Stankovsky: Transformation in Progress: The External Factor, WIIW Research Reports, Nr. 200, Wien 1993, S.5.

Entwicklung des Außenhandels

Die Exporte der EU in die sechs assoziierten mittel- und südosteuropäischen Länder (Polen, Ungarn, Tschechien, die Slowakei, Rumänien, Bulgarien) stiegen sogar noch schneller als deren Exporte in die EU. Der leichte Handelsbilanzüberschuß der Reformländer in den Jahren 1989 und 1990 wich ab 1991 einem Defizit, das 1993 ca. 5,5 Mrd. ECU erreichte (EU-Exporte 25,7 Mrd. ECU, EU-Importe 20,2 Mrd. ECU). 1994 schrumpfte es leicht auf 4,9 Mrd. ECU (EU-Importe 26,2 Mrd. ECU, EU-Exporte 31,1 Mrd. ECU)[4].

Wichtigster EU-Handelspartner der MOE-Gruppe war Deutschland, das 1993 58% der Importe aus MOE aufnahm und ebenfalls 53% der Exporte produzierte. Es folgen Italien (13% bzw. 14%) und Frankreich (8%). Unter den MOE-Ländern dominieren als Kunden wie als Lieferanten Polen (38%), Tschechien (24%) und Ungarn (19% bzw. 20%). Die Abhängigkeit ist angesichts der Stärke der Wirtschaftsräume recht einseitig. Die MOE-Länder haben es mühsam geschafft, ihren Anteil am EU-Außenhandel 1993 auf 4,2% aller EU-Importe und 5,3% aller EU-Exporte zu erhöhen, was etwa dem Anteil der Schweiz entspricht. Die EU bestreitet dagegen im Durchschnitt über die Hälfte des Außenhandels der MOE-Länder. Die EU exportiert überwiegend industrielle Fertigwaren in die MOE-Länder. Letztere exportierten zunächst vor allem chemische und Holzprodukte, Nahrungsmittel, Textilien sowie Metallerzeugnisse. 1993 überwog Kleidung sehr stark mit 15% der MOE-Exporte, während die EU 1993 vor allem Kraftfahrzeuge (10%) sowie Stoffe und Garne (9%) exportierte. Auch bei sensiblen Produkten (Stahl, Agrarerzeugnisse etc.) ist der MOE-Anteil sehr gering und eigentlich kein Anlaß für Schutzmaßnahmen der EU. Aber für einzelne MOE-Länder machen sie einen wichtigen Teil ihrer Exporte aus: Neben den schon erwähnten Bekleidungsexporten gilt dies z.B. für Eisen und Stahl

[4] Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 26. 7. 1995, S. 10.

(1992/93: 11% der tschechoslowakischen und 12% der polnischen Ausfuhren in die EU) und Agrarprodukte (18% der ungarischen und bulgarischen sowie 11% der polnischen Ausfuhren in die EU)[5].

Europäische Handelspolitik

Diese ungleiche Handelsentwicklung, die offensichtlich für die EU vorteilhafter ist als für MOE, ist neben der Wettbewerbsüberlegenheit der hoch entwickelten EU-Wirtschaft auf die Handels- und Wirtschaftspolitik zurückzuführen:

☐ Seit 1990 verschlechterte sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der MOE-Exporte. Die Inflation, die in MOE deutlich höher als in Westeuropa war, kompensierte trotz der hohen Abwertungen zunehmend den Preisvorsprung.

☐ Die MOE-Staaten hatten zu Beginn der Reformen ihren Außenhandel massiv liberalisiert. Von einem Regime völliger Kontrolle (staatliches Außenhandelsmonopol, Im- und Exporte genehmigungspflichtig, nicht konvertierbare Währungen) wechselten sie binnen ein bis drei Jahren zu einer weitgehenden Marktöffnung mit geringen Zöllen (im Durchschnitt in Ungarn 16%, in Polen 12%, in der ČSFR 5%) und teilweise konvertierbaren Währungen.

☐ Die EU hat dagegen sensible Bereiche (Landwirtschaft, Kohle und Stahl, Textil- und Bekleidungsindustrie) weiter geschützt. Über den Protektionismus der EU beklagen sich die östlichen Nachbarn damit häufig zu Recht. Eines der beliebtesten Instrumente sind die Anti-Dumpingmaßnahmen, mit denen die EU vor allem Importe im Eisen- und Stahlbereich erschwerte. Im Frühling 1994 gelang es sogar deutschen Produzenten von Gartenzwergen, die Einfuhr polnischer Zwerge durch eine Anti-Dumpingklage zeitweilig zu unterbinden. 1993 stoppte die EU Agrarimporte aus 17 MOE-Ländern, weil eine Fleischlieferung aus Kroatien mit Maul- und Klauenseuche infiziert war. Polnische Kirschen unterwarf man Mindestpreisregelungen.

☐ Ein großer Teil der EU-Hilfe für MOE dient der Finanzierung von EU-Exporten. Auch die westlichen Direktinvestitionen ziehen Importe nach sich. Umgekehrt verfügen die MOE-Länder kaum über leistungsfähige Exportförderungssysteme.

☐ Die Rezession in Westeuropa 1992-1994 senkte die Importnachfrage allgemein, während das Wiederanspringen des Wachstums in MOE seit 1992 seine Importe erhöht und teilweise das Angebot vom Export auf die Binnennachfrage umlenkt.

Alle Prognosen gehen von einem weiteren Wachstum des Ost-West-Handels aus[6]. Zusammen mit den Investitionen und der Migration von Arbeitskräften entsteht darüber eine neue Arbeitsteilung in Europa. Die Warenstruktur der EU-Stoffexporte und Kleidungsimporte deutet beispielsweise schon auf ein mögliches Muster des künftigen Produktionsverbundes hin: MOE als Lohnveredelungsstandort. Damit werden die MOE-Länder zunehmend Konkurrenten für bisherige Niedriglohnregionen in Westeuropa, wie z.B. Portugal.

Aber um sich dem westlichen Wohlstandsniveau auch nur anzunähern, müssen MOE-Länder auch in Sektoren wettbewerbsfähig werden, die höhere Einkommen versprechen. Gelingt ihnen diese Modernisierung, wird sie weitere EU-Industrien zu schmerzhaften Anpassungen zwingen.

Die Grenzen der Anpassungsbereitschaft der EU äußern sich im Protektionismus am deutlichsten. Die EU hat zwar ihren Liberalisierungsfahrplan auf dem Kopenhagener Gipfel Mitte 1993 etwas beschleunigt und weist darauf hin, daß nur ein kleiner Teil der Importe aus MOE noch Zöllen oder sonstigen Beschränkungen unterworfen sind. Anti-Dumpingmaßnahmen betreffen weniger als 1% aller Importe. Aber diese Zahlen verschleiern, daß allein das Risiko solcher Schutzmaßnahmen potentielle Exporteure und darunter insbesondere auch potentielle westliche Investoren davon abhält, die Kosten auf sich zu nehmen, um sich die EU-Märkte zu erschließen bzw. eine exportorientierte Produktionsstätte in einem MOE-Land aufzubauen.

Notwendige Modernisierungsstrategie

Die MOE-Länder ihrerseits beabsichtigten mit der Liberalisierung unter anderem, die Inflation zu bekämpfen, da die Freigabe der Preise im Inland den oft noch marktbeherrschenden Staatsmonopolen Preiserhöhungen ohne Angst vor Konkurrenz erlaubt hätte. Auf höhere Zölle verzichtete Polen auch, um die Preise der durch die Zlotyabwertung ohnehin verteuerten Importgüter für die Verbraucher nicht noch weiter zu erhöhen. Aber das Hauptmotiv der Reformer war der Wunsch, die Staatskontrollen zu beseitigen

[5] Handelsdaten aus: europe information service: euro-east, Dezember 1994, Nr. 28, S. 10 ff.; J. Rollo, A. Smith: EC trade with Eastern Europe, in: Economic Policy, April 1993, S.140 ff.; DIW-Wochenbericht 23/93.

[6] Gravitationsmodelle sagen eine Ausweitung des Handels gegenüber dem Volumen von 1989 um 170% bis 520% je nach Land voraus; vgl. R. E. Baldwin: Towards an Integrated Europe, CEPR, London 1994, S. 92. Baldwin gibt auch einen Überblick über weitere Schätzungen.

und sich aus dem von Moskau beherrschten östlichen Handelssystem des RGW zu lösen. Über den Einsatz der Handelspolitik im Rahmen einer Modernisierungsstrategie machten sie sich bisher kaum Gedanken. Aber inzwischen wachsen in vielen Ländern die Leistungsbilanzdefizite. In einigen Bereichen wurden daher wieder Zölle erhöht oder Importabgaben eingeführt. Auch ausländische Investoren (z.B. Automobilproduzenten) haben teilweise Zollschutz für ihre MOE-Produktion gefordert und erhalten.

Eine erfolgversprechende Modernisierungsstrategie der MOE-Länder benötigt wahrscheinlich diese handelspolitische Freiheit für einen selektiven Protektionismus und zur Absicherung einer offensiven Export- und Unterbewertungspolitik. Die EU kann einer solchen Strategie nicht frontal entgegentreten, denn ihr muß ein gefährlicher Konkurrent lieber sein als ein Armenhaus vor der Haustür. Noch sind beide Optionen offen. Die wachsenden Defizite einiger MOE-Länder drohen sie in einen Teufelskreis von Abwertung, Inflation und Verschuldung zu treiben. In ihrem langfristigen Interesse muß die EU bereit sein, einige kurzfristige Opfer zu bringen, um die wirtschaftliche Entwicklung in MOE zu ermöglichen[7].

Langsamere Integration der Faktormärkte

Gegenüber den kommunistischen Ländern war der Westen nicht nur ein zurückhaltender Handelspartner, auch die Faktorströme hielten sich in Grenzen. Eine Migration von Arbeitskräften gab es nicht, die Freizügigkeit war vielmehr ein Hauptstreitpunkt im Ost-West-Verhältnis. Kredite vergaben westliche Institutionen schon eher, vor allem an die DDR, Polen, Ungarn, Rumänien und die Sowjetunion. Rumänien baute allerdings schon in den achtziger Jahren seine Verschuldung mittels einer rigiden Austeritätspolitik wieder weitgehend ab. Die übrigen Länder hatten zunehmend Probleme, ihre Kreditwürdigkeit aufrechtzuerhalten.

Mit dem Umbruch änderte sich die Lage völlig. Nun war es der Westen, der Befürchtungen vor rasch anwachsenden Migrationsströmen aus MOE hatte. Die hohen Einkommensunterschiede (1:15 und mehr), die wachsende Arbeitslosigkeit, überforderte soziale Sicherungssysteme sowie Umweltprobleme, politische Konflikte und Bürgerkrieg waren scheinbare oder wirkliche Wandermotive und Fluchtursachen. Tatsächlich hielt sich die Migration aber in Grenzen. Die quantitativ bedeutendste Gruppe waren deutschstämmige Migranten (aus Rumänien und der Sowjetunion), die extrem günstige Aufnahmebedingungen anlockten, sowie die Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien. Eine Wirtschaftsmigration fand dagegen nur in einem relativ beschränkten Umfang[8], u.a. in Form von Pendlern im grenznahen Raum, statt sowie vor allem im Bausektor, in dem die teils illegale Auslandsbeschäftigung aus MOE inzwischen auf etwa eine halbe Million geschätzt wird. Zielländer sind in erster Linie Deutschland und Österreich, aber auch Italien, dort vor allem aus Albanien.

Trotz aller Ängste liberalisierte die EU ihre Einreiseregelungen. Die Visapflicht ist weitgehend entfallen. Die Assoziationsverträge sehen sogar die Inländerbehandlung in der EU von Unternehmen und Selbständigen der assoziierten Länder vor. Vor einer Freizügigkeit, wie sie die Vollmitgliedschaft bedeuten würde, schreckt man allerdings zurück. Dabei sind die Migrationspotentiale – zumindest in den Nachbarländern – recht bescheiden. Die Bevölkerungszahl in den MOE-Ländern ist meist klein und nahezu konstant (vgl. Tabelle 2). Die offizielle Arbeitslosigkeit liegt nicht höher als in vielen EU-Ländern, auch wenn im Zuge der Modernisierung noch erhebliche Freisetzungen zu erwarten sind.

Die hohe Partizipationsrate der Frauen in MOE sinkt beim Beschäftigungsabbau zuerst und schafft zusätzliche Puffer. Viele der Arbeitsplätze für Migranten liegen im Bereich nichthandelbarer Güter und Dienstleistungen (Bausektor, Hauswirtschaft, Handwerk). Insofern sind Freihandel und Auslandsinvestitionen

Tabelle 2
Bevölkerung und Arbeitsmarkt der Beitrittskandidaten

Land	Bevölkerung in Mill.	Wachstum bis 2000 in %	Arbeitslosenrate in %	Partizipationsrate der Frauen in %
Bulgarien	8,9	–0,5	16,3	68
Estland	1,6	–0,5	6,2	71
Lettland	2,6	–0,8	6,3	71
Litauen	3,7	–0,1	1,4	70
Polen	38,3	0,2	16,8	71
Rumänien	22,8	–0,1	10,5	69
Slowakei	5,3	0,4	14,5	71
Slowenien	1,9	0,1	14,6	65
Tschechien	10,3	0,1	3,1	74
Ungarn	10,2	–0,4	11,1	67

Quellen: Bevölkerungszahlen für 1993, Wachstumsprognose bis 2000, Frauenpartizipationsrate aus: World Development Report 1995; Arbeitslosenzahlen für 1993/94 aus: OECD: Short-Term Economic Indicators, Transition Economies 4/1994, Paris 1994; Slowenien aus: Neue Zürcher Zeitung v. 31. 8. 1994.

[7] Vgl. zu diesem Argument ausführlich M. Dauderstädt: Europas schwieriger Osten. Armenhaus oder Konkurrent, Eurokolleg Nr. 28, FES, Bonn 1994.

[8] 1993 arbeiteten ca. 180000 Osteuropäer als Saisonarbeiter und knapp 80000 mit Werkverträgen legal in Deutschland, davon 140000 bzw. 31000 aus Polen; vgl. SOPEMI: Trends in International Migration, Annual Report 1994, OECD, Paris 1995, S. 89.

nur eine partielle Alternative zur Migration. Sie tragen jedoch zur Absorption von Arbeitskräften in den Herkunftsländern bei.

Zunehmende Kapitalströme

Die Kapitalströme von West nach Ost haben seit 1989 erheblich zugenommen. Allerdings werden sie teilweise durch Kapitalflucht aus Osteuropa, vor allem aus Rußland (Schätzungen liegen bei bis zu 30 Mrd. US-Dollar allein für 1993), kompensiert. Die Hilfe des Westens für die Reformstaaten in MOE erreichte einen erheblichen Umfang (Gesamtzusagen von 52,8 Mrd. ECU von 1990 bis 1992)[9]. Sie bestand allerdings zum überwiegenden Teil aus Kapitalhilfe in Form von Exportkrediten und Zahlungsbilanzhilfen, die die Verschuldung der Empfänger erhöhen. Die EU legte zwei Großprogramme, PHARE für Mitteleuropa und TACIS für die GUS, auf, die aus nicht rückzahlbaren Zuschüssen bestehen. Die PHARE-Länder (weitgehend identisch mit den Beitrittskandidaten) erhielten ein Mittelvolumen von 4,2 Mrd. ECU (PHARE 1989-1994)[10]. Die Tabelle 3 gibt einen Überblick über die gesamte EU-Hilfe für die sechs assoziierten Länder und ihre Auslandsverschuldung.

Tabelle 3
EU-Hilfe 1990-1994[1] und Auslandsverschuldung

Empfängerland	Betrag in Mrd. ECU	EU-Anteil in %	Bruttoauslandsschulden 1993 in Mrd. US-Dollar
Bulgarien	1,5	45,0	14,7
Polen	11,8	40,8	47,0
Rumänien	3,5	52,6	4,4
Slowakei (ab 1993)	0,6	50,8	3,0
Tschechien (ab 1993)	1,2	50,3	8,7
Ungarn	4,5	37,5	24,5
ČSFR (bis 1992)	3,2	52,7	(9,5)

[1] EU-Programme, EIB (European Investment Bank) und Mitgliedstaaten.

Quellen: G-24: G-24 Scoreboard of Assistance Commitments to CEEC 1990-1994, Brüssel, 8. Februar 1995; sowie European Commission: Economic Reform Monitor, Brüssel 1994; beides zitiert in: K. J. Ners u. a.: Assistance to Transition. Survey 1995, PECAT, IEWS Policy Education Centre on Assistance to Transition, Warschau 1995, S. 106 bzw. S. 6.

Tabelle 4
Wachstum ausländischer Direktinvestitionen in MOE (einschließlich ehemaliger UdSSR)

Jahr	Anzahl der Projekte	Betrag in Mrd. US-Dollar
1989	1185	0,9
1990	11740	3,2
1991	39350	5,8
1992	59350	10,2
1993	80450	14,5

Quelle: R. Alter, P. Tergeist: Ausländische Direktinvestitionen in den Transformationsökonomien, in: W. Lecher, U. Optenhögel: Wirtschaft, Gesellschaft und Gewerkschaften in Mittel- und Osteuropa, Köln 1995 (erscheint demnächst).

Die Direktinvestitionen nahmen ebenfalls seit 1989 massiv zu, allerdings stärker in bezug auf die Anzahl als auf das Volumen (vgl. Tabelle 4). Die geringe durchschnittliche Investitionsgröße deutet auf einen hohen Anteil von Scheininvestitionen (verdeckte Handelsgeschäfte, Mitnahme von Fördermitteln etc.) hin. Hauptherkunftsländer waren nach den USA (23%) die EU (59%), dort vor allem Deutschland (15%) und Österreich (11%). Hauptzielländer waren Ungarn (34%), Rußland (16%) und Tschechien (14%)[11]. Meist ging es um Investitionen im Dienstleistungsbereich sowie um den Aufkauf bestehender MOE-Unternehmen, die aufgrund von Krise und Abwertung einen geringen Kaufpreis hatten. Ziel der Investitionen war die Eroberung der MOE-Märkte. „Greenfield"-Investitionen mit Exportorientierung machten nur einen kleinen, aber wachsenden Teil aus. Inzwischen entfallen circa 20% aller EU-Importe aus MOE auf Direktinvestitionen (aus Ungarn 40%). Das Wachstum der Exporte aus Lohnveredelung in den Sektoren Bekleidung und Schuhe übertrifft bei weitem das aus der sonstigen Produktion[12].

Trotzdem dürfte es noch länger dauern, bis MOE ein ernsthafter Konkurrent für die EU wird. Die Wettbewerbsfähigkeit beruht bisher auf schwachen Wechselkursen und dadurch im internationalen Vergleich niedrigen Löhnen und geringen sonstigen lokalen Inputkosten. Der Bildungsstand ist zwar in MOE relativ hoch, dennoch ist die Arbeitsproduktivität noch sehr niedrig. Es fehlt an moderner Infrastruktur, die Unternehmen müssen noch erheblich in neue Ausrüstungen und neue Produktionsorganisation investieren. Die bisherige Privatisierung hat aber den Unternehmen nur in geringem Umfang Kapital und Know-how zugeführt, sondern meist lediglich Eigentumstitel verändert. Selbst dort, wo die Privatisierung dank radikaler Ansätze scheinbar weit fortgeschritten ist, wie in Tschechien, wanderten die Couponanteile an Staatsunternehmen mehrheitlich nur vom Staat über die Bürger an Investmentfonds, die immer noch staatlichen Banken gehören.

[9] G-24-Hilfe nach: europe information service: euro-east, Mai 1993, S. 12 ff.

[10] Europäische Kommission: Phare Infocontract Nr. 1, 1994, S. 5.

[11] Alle Angaben aus IWF: World Economic Outlook, Washington, Mai 1995, S. 61-64.

[12] Vgl. F. Lemoine: La dynamique des exportations des PECO vers l'Union Européenne, in: Economie Internationale, La revue du CEPII, Nr. 62, 1995, S. 163 ff.

Starker Reformbedarf vor der Erweiterung

Insgesamt bleibt festzuhalten, daß ein schneller Beitritt aller assoziierten MOE-Staaten praktisch ausgeschlossen ist. Sowohl die EU als auch die Beitrittskandidaten müssen sich weiter gründlich reformieren, um diesen Schritt wagen zu können.

Unter den bestehenden Bedingungen für Institutionen und Politiken der Union hätte ein Beitritt von MOE erhebliche Folgen, die nur bei großer Opferbereitschaft der Altmitglieder akzeptabel wären, aber wahrscheinlich die Union unzumutbar belasten würden: Behielte die Union ihre Fonds (Regionalfonds, Sozialfonds, Kohäsionsfonds, Agrarfonds) und die Zuteilungsregeln bei, so entstünden ihrem Haushalt nach unterschiedlichen Schätzungen zusätzliche Kosten in Höhe zwischen 58,1 Mrd. ECU allein für die vier Visegradländer[13] und 26,7 Mrd. ECU für alle zehn Beitrittskandidaten[14]. Ein budgetneutraler Beitritt, bei dem die EU-Beiträge der Neumitglieder die Zuflüsse aus dem EU-Haushalt ausglichen, wäre unter günstigsten Bedingungen für Slowenien in fünf und für die Slowakei erst in 41 Jahren zu erwarten[15].

Nicht nur das Budget, auch die Institutionen der EU würden aus allen Nähten platzen: das Parlament hätte circa 200 Mitglieder mehr, im Rat gäbe es 47 zusätzliche Stimmen, die Kommission müßte um mindestens zehn Kommissare vergrößert werden. Ein Mitgliedsland übernähme die Präsidentschaft nur noch alle zwölf (oder mehr) Jahre. Die Anzahl der Amtssprachen stiege auf mindestens 20, d.h. 380(!) Übersetzungsvarianten bei einer in allen Sprachen simultan gedolmetschten Konferenz oder Sitzung. Im politisch entscheidenden Rat ergäbe sich eine Sperrminorität (29% der Stimmen) der Osteuropäer, die dann 47 von 134 Stimmen halten würden[16]. Schon die EFTA-Erweiterungsrunde hat gezeigt, zu welch „perversen" Interessenkoalitionen es kommen kann, wenn grundsätzlich erweiterungsfreundliche Länder wie Großbritannien („verwässern statt vertiefen") gegen die Aufnahme sind, wenn damit ein relativer Stimm- und Machtverlust im Rat verbunden ist.

Diese Herausforderungen könnten für die EU zusätzlicher Ansporn zur ohnehin anstehenden Reform von Politiken und Institutionen sein. Schon heute sind viele Verfahren zu undurchsichtig und zeitraubend. Aber ihre Reform setzt einen Konsens unter den Mitgliedern über die grundlegende Entwicklungsrichtung der Union („finalité") voraus. Er ist weder unter den Regierungen vorhanden, noch ist er bei den Bevölkerungen vorauszusetzen, wie die Referenden zu Maastricht gezeigt haben. Die anstehende Regierungskonferenz wird sich mit diesen Fragen zu befassen haben. Eine Entscheidung auch nur über die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen ist daher vor ihrem Ende kaum zu erwarten. Gelingen ihr keine spürbaren Fortschritte in der EU-internen Reform, so muß sich die Osterweiterung zwangsläufig schwierig gestalten.

[13] R. E. Baldwin, a.a.O., Tabelle 7.6; dort zitiert Baldwin die EU-Kommission sowie Anderson und Tyers.

[14] Ebenfalls nach R. E. Baldwin, a.a.O., Tabelle 7.10.

[15] Vgl. R. E. Baldwin, a.a.O., Tabelle 7.11.

[16] Vgl. R. E. Baldwin, a.a.O., Tabelle 7.14.

[17] Vgl. unter anderem R. Rose und C. Haepfner, a.a.O.

Reformbedürftig oder beitrittsfähig?

Die Aufnahmefähigkeit der EU war eines der Kriterien, die die EU auf ihrem Kopenhagener Gipfel für eine Erweiterung genannt hat. Dazu kam eine Liste von Kriterien, die die Beitrittskandidaten erfüllen müssen, um aufgenommen werden zu können:

☐ *Stabilität der Demokratie.* Die Beitrittskandidaten haben inzwischen alle mehrere freie Wahlen durchgeführt. Die meisten sind Mitglieder des Europarates und erfüllen seine Menschenrechtsanforderungen. Gelegentlich gibt es bei Minderheitenproblemen noch Zweifel am demokratischen Verhalten (ungarische Minderheit in der Slowakei, Wahlrecht für Russen im Baltikum). Allerdings sind autoritäre Tendenzen in einigen Ländern nicht zu unterschätzen. Die Rückkehr der reformierten Kommunisten an die Macht begünstigt gelegentlich eine unheilige Allianz alter Seilschaften, allerdings mehr im Dienste privater Profite als politischer Interessen. Ein grundsätzlicher Stimmungswandel gegen Demokratie und Marktwirtschaft ist unwahrscheinlich, aber in einzelnen Ländern nicht auszuschließen[17].

☐ *Erfüllung des Gemeinschaftsrechts.* Die volle Übernahme des Gemeinschaftsrechts erfordert in jedem Fall einen längeren Zeitraum. Schon heute prüfen aber alle MOE-Länder neue Gesetze auf ihre Verträglichkeit mit dem EU-Recht. Das größte Defizit dürfte beim Verwaltungsaufbau liegen. Beobachter wiesen darauf hin, daß diese ehemaligen Planwirtschaften etwa bei der Übernahme der Vorschriften für den EU-Binnenmarkt eine dort vorher nie gekannte Regelungsdichte bekommen.

☐ *Eine funktionierende Marktwirtschaft.* Die rechtlichen Rahmenbedingungen einer Marktwirtschaft erfüllen alle Länder. Die Anteile des Privatsektors liegen formal auf einem Niveau, das viele westeuropäische Länder als EU-Mitglieder aufwiesen. Tatsächlich fehlt es aber an einer wirklichen Privatisierung im Sinne eines aktiven Eingreifens der Eigentümer. Die volkswirt-

schaftlichen Rahmendaten liegen – bis auf die Inflation – ebenfalls im Bereich von Werten, die andere EU-Marktwirtschaften gegenwärtig oder in der Vergangenheit als Mitglied erreicht haben. Insbesondere Tschechien weist bessere Indikatoren auf als viele Mitgliedstaaten.

Schwieriger sieht es sicher mit der funktionierenden Marktwirtschaft auf der sektoralen Ebene aus, da hier oft noch hohe Unternehmenskonzentrationen zu beobachten sind. Sie werden aber durch die außenwirtschaftliche Offenheit zumindest in einigen Sektoren abgeschwächt.

☐ *Einverständnis mit den Zielen der EU.* Der relativ geringe öffentliche Diskussionsstand in MOE zur EU macht es schwer, die Haltung zur Politischen, Wirtschafts- und Währungsunion zu beurteilen. Bekannt wurde die skeptische Haltung zumindest des tschechischen Premiers Vaclav Klaus zur Politischen Union. Allgemein gilt es als sicher, daß manchen MOE-Staaten mit gerade erworbener Unabhängigkeit (die Slowakei, Slowenien, das Baltikum) und entsprechend empfindlichem Nationalgefühl vielleicht die Aufgabe von Souveränitätsrechten schwerer fällt als selbstbewußten alten Nationalstaaten. Immer wieder klagen Gegner der Öffnung z.B. über den „Ausverkauf der nationalen Wirtschaft" an ausländische Investoren. Die mangelnde Bereitschaft zur regionalen Kooperation deutet ebenfalls in diese Richtung. Sie wiegt um so schwerer, als für einige Länder der EU-Beitritt vor allem auch eine Öffnung gegenüber stärkeren MOE-Nachbarökonomien bedeuten würde (z.B. Litauen gegenüber Polen, die Slowakei gegenüber Tschechien)[18]. Der Verzicht auf eine eigene Währung fällt ja auch Altmitgliedern selten leicht.

Tabelle 5
Volkswirtschaftliche Größen der Beitrittskandidaten

Land	Wachstum 1994 in %	Inflation 1994 in %	Haushaltsdefizit 1994 in % des BSP
Bulgarien	0,8	112	–9
Estland	6,0	48	0
Lettland	2,0	36	–4,1
Litauen	1,5	72	–4,4
Polen	6,0	32	–3
Rumänien	0,4	132	–3
Slowakei	5,3	13	–2,3
Slowenien	5,0	20	0,5
Tschechien	2,6	10	0,8
Ungarn	2,6	19	–6,0
EU-Durchschnitt	2,8	3,1	–5,2

Quellen: IWF: World Economic Outlook, Washington, Mai 1995, S. 53; Bulgarien und Rumänien aus: J. Sgard: Le financement de la transition en Europe centrale et balkanique, in: Économie Internationale, la revue du CEPIIT, Nr. 62, 1995, S. 61 ff.

☐ *Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der EU.* Die Wettbewerbsfähigkeit der MOE-Wirtschaften war bisher vor allem ein Ergebnis niedriger Wechselkurse und damit niedriger Löhne. Ihre bisherigen Exportergebnisse auf dem EU-Markt resultieren vorrangig aus diesen Faktoren und aus dem Wechselspiel der Konjunkturentwicklung in West- und Osteuropa. Das Gewicht des intra-industriellen Handels – ein Indikator für Wettbewerbsfähigkeit auf einer Stufenleiter zwischen einer komplementären Entwicklungsökonomie und einer kompetitiven Mitgliedsökonomie – liegt im Handel zwischen EU und MOE etwa zwischen dem des Maghreb und dem Südostasiens[19]. Die künftige Wettbewerbsfähigkeit hängt von einer Modernisierung der MOE-Volkswirtschaften ab[20].

Eine doppelte Reformstrategie?

Will die EU ihre Beschlüsse in die Tat umsetzen und wollen die Beitrittskandidaten wirklich Mitglieder werden, so müssen beide Seiten mit ihren Reformen Ernst machen. Dabei gibt es Raum für gegenseitige Unterstützung:

☐ In der EU könnte das Interesse an einer Osterweiterung jene anderen Interessen an einer Reform überholter Politiken der EU stärken, vor allem im Agrarbereich, an einer Effektivierung der Strukturfonds und an einer Rationalisierung, Dezentralisierung (Subsidiaritätsprinzip) und Demokratisierung der Entscheidungsprozesse. Darüber hinaus zwingt sie die EU und ihre Mitglieder, eine klarere gemeinsame Vorstellung ihrer „finalité" zu entwickeln. Für die EU-Wirtschaft könnte ein neuer Produktionsverbund mit MOE Standortschwächen der EU-Industrie abbauen und neue Chancen im internationalen Wettbewerb eröffnen.

☐ In MOE könnte das Interesse an einem EU-Beitritt die Reflexion über eine neue nationale Identität befruchten, die vernachlässigte regionale Kooperation beleben und die offene demokratische Gesellschaft stärken. In der Wirtschaft zwingt der Wettbewerb mit der übermächtigen EU die Mittel- und Osteuropäer, eine eigene Strategie nachholender Modernisierung zu entwickeln. Dazu brauchen sie eine klarere Definition der Rolle von Staat und Markt sowie für die Kapitalbesitzer, von denen noch nicht klar ist, inwieweit sie eher Unternehmer, Teilhaber passiver Investmentfonds oder die „rentseeking"-Nachfolger der alten Nomenklatura sind.

Die bisherige EU-Strategie – die in Essen beschlossene „Heranführungsstrategie" – setzt dagegen den egoistischen Kurs großer Worte und kleiner Taten fort. Das neue Weißbuch zur Ausdehnung des Binnenmarkts nach MOE vom Mai 1995 bietet eine endlose Liste neuer Anpassungserfordernisse ohne zusätzliche Marktchancen. Im Binnenmarktprojekt der EU war die Harmonisierung der Politiken eng mit der Liberalisierung der Märkte verknüpft. Das Weißbuch zur Osterweiterung der EU fordert dagegen eine Harmonisierung ohne Liberalisierung[21].

Eine doppelte Reformstrategie müßte die großen Worte lassen und realistische, leider kurzfristig für beide Seiten schmerzhafte Teilziele definieren. So sollte klar werden, daß Assoziation bestenfalls ein langfristiges Beitrittsrecht impliziert. Die EU hat unterschiedlich starke Interessen in MOE, und die MOE-Länder sind unterschiedlich beitrittsreif. Eine Differenzierung beim Integrationsprozeß ist deshalb erforderlich[22]. Aber soweit Anpassungserfordernisse erfüllt sind, sollten sie mit Integrationsfortschritten honoriert werden, wobei Übergangslösungen vorstellbar sind. So sollte die EU eine echte Freihandelszone zwischen sich und allen assoziierten MOE-Staaten anstreben, die das bisherige System partieller und bilateraler Liberalisierungen im Rahmen der Europaabkommen und der mitteleuropäischen Freihandelszone CEFTA mit getrennten Ursprungsregeln ohne vollständige Kumulierungsmöglichkeit ersetzt[23].

Die Hilfe müßte sich von einem De-facto-Instrument der EU-Exportförderung in ein Instrument zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften in MOE wandeln. Die eigenen Konkurrenten heranzuziehen, mag auf den ersten Blick widersinnig scheinen, ist aber die einzige langfristig tragfähige Strategie zur Schaffung eines stabilen Nachbarraumes. Dabei bleibt die Hauptlast und -verantwortung immer bei den Empfängern. Ohne ihre erfolgreichen Anstrengungen versickert jede Unterstützung von außen, wie z.B. im Fall Griechenlands.

Unterschiedliche Geschwindigkeiten

Erscheint aus politischen Gründen (Gefährdungen der Demokratie, sicherheitspolitische Erfordernisse) ein symbolischer Akt rascher angezeigt als es der Reformfortschritt nahelegt, so wäre auch ein „Rabattbeitritt" denkbar, der bestimmte Rechte und Pflichten der Vollmitgliedschaft ausklammert. Er sollte aber besser zeitlich befristet sein, um das Integrationsziel der Union nicht zu diskreditieren. Aber die EU bzw. EG war immer ein Raum mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Geometrien: in der ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Realität ohnehin, aber auch in der Anwendung der Regeln der Union für die Mitglieder, nämlich durch Übergangsfristen für Neumitglieder, Opting-out, unterschiedliche Übernahme der Binnenmarktregeln ins nationale Recht und unterschiedliche Erfüllung der Maastrichter Konvergenzkriterien. Von MOE sollte niemand mehr erwarten als von den Altmitgliedern.

Diese doppelte Reformstrategie kann durchaus daran scheitern, daß die Beteiligten auf beiden Seiten die notwendigen Anpassungen und Reformen scheuen und in eine fernere Zukunft verschieben. Der immer wieder spürbare Protektionismus der EU deutet in diese Richtung. Umgekehrt könnten die MOE-Länder in Abkehr von orthodoxen Liberalisierungskonzepten die Erfahrungen erfolgreicher Modernisierer in Asien berücksichtigen, ihre Exportförderung stärken und auch nicht voreilig auf das Instrument eines selektiven Protektionismus beim Aufbau der eigenen Industrie verzichten. Bei einer solchen Interessenlage blieben eine Freihandelszone und eine Harmonisierung der Politiken ein langfristiges Ziel. Als Übergangslösung böte sich eine dem Rabattbeitritt ähnliche Teilmitgliedschaft an, die bestimmte erwünschte Integrationselemente aufnimmt, andere jedoch ausklammert[24]. Aber auch eine dadurch bedingte Verschiebung des Beitritts einiger Länder wäre nicht die Katastrophe, die dramatisierende Politiker gerne heraufbeschwören. Das Beispiel Norwegens und der Schweiz zeigt, daß es in Europa auch ein Leben außerhalb der Union gibt.

[18] Für Portugal bedeutete der EG-Beitritt eine weitgehende Integration mit Spanien, mit dem es vorher nur sehr geringe Wirtschaftsbeziehungen unterhielt und das nach 1986 rasch zum stärksten Handelspartner und Investor für Portugal wurde.

[19] Vgl. dazu F. Lemoine, a.a.O., S. 166 ff.

[20] Vgl. dazu die umfangreichen Materialien des Projekts „Future of Industry in Central and Eastern Europe" des Instituts für Arbeit und Technik am Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen, Gelsenkirchen 1995; A. Amsden u.a.: The Market Meets its Match. Restructuring the Economies of Eastern Europe, Cambridge, Mass. 1994.

[21] So zitiert es die Kommission: „Sobald die Umsetzung der Wettbewerbs- und Beihilfenpolitik ... hinreichend gewährleistet (ist), könnte die Union den Einsatz handelspolitischer Schutzmaßnahmen ... schrittweise verringern..."; vgl. Kommission der EG: Weißbuch, Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union, Brüssel, 3.5.1995 KOM(95) 163 endg., S. 37; im Klartext: MOE soll sich anpassen; die EU stellt aber nur im Konjunktiv in Aussicht, auf protektionistische Maßnahmen zu verzichten.

[22] Vgl. das diesem Aufsatz partiell zugrundeliegende Politikpapier von M. Dauderstädt und B. Lippert: Differenzieren beim Integrieren. Zur Strategie einer abgestuften Osterweiterung der EU, FES, Bonn 1995.

[23] Vgl. dazu R. E. Baldwin, a.a.O., S. 130 ff.; R. Blackhurst, A. Enders, R. J. Wannacott: The Liberalization of East-West European Trade: What has been learned from NAFTA ?, mimeo, FES, Washington, Juni 1994.

[24] In diese Richtung geht auch der Vorschlag von P. J. J. Welfens: Die Europäische Union und die mittelosteuropäischen Länder. Entwicklungen, Probleme, politische Optionen, BIOST-Bericht, Nr. 7, Köln 1995.