

# Differenzieren beim Integrieren

## Zur Strategie einer abgestuften Osterweiterung der EU

von Michael Dauderstädt und Barbara Lippert

März 1995

- \* Die EU hat ihre Osterweiterung beschlossen. Damit ist vermieden, daß Deutschland in die Lage gerät, die für seine Sicherheit wesentliche Integration Mittel- und Osteuropas in einem für die EU gefährlichen Alleingang zu versuchen.
- \* Eine rasche und prioritäre Osterweiterung, ungeachtet des Fortgangs der internen EU-Reform, wirkt kontraproduktiv. Behält die EU ihre gegenwärtigen institutionellen Regelungen, ihre Agrarpolitik und das System ihrer Struktur- und Kohäsionsfonds bei, hätte eine Osterweiterung dramatische Konsequenzen für das Budget und die Entscheidungsfähigkeit der Union.
- \* Die Erweiterungsentscheidung ist je nach Land zu differenzieren: Vollständige, gar noch baldige und gleichzeitige EU-Mitgliedschaft darf nicht das Versprechen an alle Staaten sein. Kreative Vorfeldkooperation mit integrativen Tendenzen zwischen Beitrittskandidaten und mit der EU sind zu entwickeln. Assoziation, Teilmitgliedschaft, "Rabatt-Beitritt" und andere differenzierte Kooperationsformen sind anzubieten.
- \* Deutschland sollte seine Anwaltsrolle für eine EU-Aufnahme zunächst auf die Visegrad-Gruppe plus Slowenien begrenzen, statt seine Glaubwürdigkeit durch das Eintreten für unrealistische big-bang Erweiterungsoptionen zu gefährden.
- \* Die EU-Mitgliedschaft ist ein Sprungbrett für die WEU-Mitgliedschaft, aber nicht für den NATO-Beitritt. EU-Osterweiterung und NATO-Beitritt sind zu entkoppeln. Daneben muß die EU ihre Partnerschaft mit Rußland mit politischem Leben erfüllen.
- \* Handelspolitisch ist die MOE-Region für die EU gegenwärtig unbedeutend. Der Handelsaustausch mit MOE entspricht dem der EU mit der Schweiz. Sie bietet der EU langfristig die Chance eines Produktionsverbundes, der ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöht.
- \* Eine Osterweiterung bringt eine mitteleuropäische Gewichtsverlagerung der EU, die Deutschlands politische, wirtschaftliche und geographische Zentralität verstärkt. Die EU wird periphere und leistungsschwache Mitglieder hinzugewinnen, an Homogenität verlieren und stärker die Züge einer Entwicklungsgemeinschaft annehmen. Insbesondere Frankreich könnte sich mehr als Randstaat der EU empfinden.

- \* Ein je nach Situation des Landes gestaffelter EU-Beitritt wird den mittel-osteuropäischen Raum weiter spalten und schafft potentiell eine verschobene Armuts- und Sicherheitsgrenze. Eine Destabilisierung der jeweils nicht aufgenommenen MOE-Länder ist zu vermeiden.
- \* Die Osterweiterung bedeutet Transfers an MOE von ca. 13 Mrd. ECU (= ca. 26 Mrd. DM) für die sechs bisher assoziierten Länder und 86 Mrd. ECU (= 172 Mrd. DM) für MOE+GUS. Auf den Bundeshaushalt kämen jährliche zusätzliche Ausgaben von etwa 20–55 Mrd. DM zu.

## Zusammenfassung

Die *abgestufte* Osterweiterung der EU liegt im Interesse der Bundesrepublik Deutschland. Sie kann und soll allerdings nur *mittelfristig, mit den und nicht gegen die EU-Partner* und auf absehbare Zeit *nur mit den etwa drei bis fünf mittel- und osteuropäischen Ländern*, die durchgreifende Transformationserfolge erzielen, verwirklicht werden.

Der Weg dahin führt über eine *doppelte Reformstrategie*, die einerseits die Reform der EU selbst, andererseits die Transformation in Mittel- und Osteuropa (MOE) vorantreibt. Daneben muß die EU ihre Partnerschaft mit Rußland mit politischem Leben erfüllen.

## Das deutsche Interesse

Deutschland wird durch eine Osterweiterung politisch und wirtschaftlich stark profitieren. Stabilität in MOE und die wirtschaftliche Integration MOEs nutzen Deutschland am meisten. Eine Destabilisierung gefährdet es direkt. Eine EU-Mitgliedschaft bietet die besten Chancen für Stabilität und Integration.

Ohne EU-Osterweiterung dürfte und müßte Deutschland versuchen, MOEs Stabilität und Integration durch nationale Maßnahmen zu fördern. Dies brächte die Bundesrepublik in eine europapolitisch gefährliche Situation. Ange-

sichts der existentiellen wirtschaftlichen und politischen Westbindung Deutschlands darf die Bundesrepublik ihre Ostpolitik nur im Schulterschuß mit seinen EU-Nachbarn und – insbesondere in der Sicherheitspolitik – mit den USA verfolgen.

## Rahmenbedingungen

Eine rasche und prioritäre Osterweiterung, ungeachtet des Fortgangs der internen EU-Reform, wirkt wegen zu erwartender politischer und wirtschaftlicher Bumerangeffekte kontraproduktiv. Behält die EU ihre gegenwärtigen institutionellen Regelungen, ihre Agrarpolitik und das System ihrer Struktur- und Kohäsionsfonds bei, so hätte eine Osterweiterung dramatische Konsequenzen für das Budget und die Entscheidungsfähigkeit der Union. Andererseits ist die EU für MOE der einzig mögliche Stabilitäts- und Modernisierungsanker.

Eine Europäische Union unter Einschluß MOEs benötigt eine tiefgreifende Reform der Institutionen und eine gestärkte außen- und sicherheitspolitische Identität ihrer Mitglieder. Nur eine Union, die im Zuge einer intensiven Vertiefungsdebatte Klarheit über ihre "finale Orientierung" gewonnen hat, kann ernsthaft wagen, die in die Osterweiterung involvierten Probleme anzugehen oder gar zu lösen.

## Strategie

Die Osterweiterung muß abgestuft und mittelfristig erfolgen. Eine "Notaufnahme" von Mittel- und Osteuropa (MOE) in die EU wäre bestenfalls in einer echten Krisensituation (reaktionärer Umbruch in Rußland) akzeptabel.

Nach der Essener Entscheidung, die Assoziierung auf die baltischen Staaten und Slowenien auszudehnen, spricht wenig gegen den Abschluß von Europaabkommen (EA) auch mit Albanien und später den Nachfolgestaaten Jugoslawiens, sofern sie eine nach innen demokratische und nach außen friedensorientierte Politik betreiben. Andererseits bleibt eine Differenzierung innerhalb dieser Staatengruppe notwendig. Jedenfalls sollte Deutschland seine Anwaltsrolle für eine EU-Aufnahme während einer überschaubaren Zeit auf den Kreis der potentiell beitriffähigen Nachbarländer der Visegrad-Gruppe plus Slowenien begrenzen, statt seine Glaubwürdigkeit durch das Eintreten für unrealistische big-bang Erweiterungsoptionen zu gefährden.

Die Formel sollte lauten: Die EU unterstützt die Reformprozesse in allen MOE-Staaten. Sie koppelt die Reformhilfe für die erfolgreichsten Länder im Rahmen der Heranführungsstrategie mit der Beitrittszusage und verstärkt die Kooperationsbeziehungen unterhalb der Vollmitgliedschaft in der Perspektive eines gesamteuropäischen Binnenmarktes und der Förderung regionaler Kooperation.

## Neue Akzente

# C 95 - 00838

Eine doppelte Reformstrategie, EU-Reform plus Unterstützung und Ermöglichung von Transformationserfolgen in MOE, liegt im deutschen Interesse. Ein EU-Beitritt für MOE hat nur nach erheblichen Reformfortschritten Erfolgsaussichten. Die Vorbereitung MOEs auf den Beitritt wird daher den EU-Staaten schon vor der Erweiterung erhebliche Kosten verursachen. Wenn die EU einen "Rabattbeitritt" von MOE ausschließen will, muß sie Anpassungskosten vor dem Beitritt mittragen und damit die Ernsthaftigkeit ihres Erweiterungsinteresses beweisen.

Priorität kommt den institutionellen Reformen und der wirtschaftlichen Leistungskraft der EU zu. Ständig hohe Arbeitslosigkeit und Wettbewerbsschwäche hemmen den Fortschritt sowohl bei der Vertiefung als auch bei der Erweiterung. Die Osterweiterung um die Visegradstaaten setzt keine Vergemeinschaftung der GASP voraus.

Der EU-Beitritt bedeutet für MOE einen Sicherheitsgewinn. Das gilt auch für den Fall, daß die Entwicklung der gemeinsamen Verteidigung im Zuge der GASP-Reform erst nach einer Osterweiterung erfolgt. Die EU-Mitgliedschaft ist ein Sprungbrett für die WEU-Mitgliedschaft, aber nicht für den NATO-Beitritt. Möglich wäre auch eine rein sicherheitspolitisch begründete WEU-Mitgliedschaft (oder NATO-Beitritt) für MOE-Länder, die auf den Beistand der WEU-(bzw. NATO-) Partner zählen können, aber noch nicht die wirtschaftlichen Voraussetzungen für



die EU-Mitgliedschaft erfüllen. Gerade hier sind Übergangsarrangements, die flexibel der Sicherheitssituation in Gesamteuropa angepaßt sind, und eine Politik, die auch in andere Organisationen investiert, angemessener als ein starres Junktim von EU- und NATO-Beitritt.

Die Durchsetzung der doppelten Reformstrategie wird auf Schwierigkeiten stoßen. MOE begegnet jeder Strategie mit Skepsis, die einen

langen Atem voraussetzt. Für die meisten EU-Partner liefert die Herausforderung "Osterweiterung" nicht genügend Argumente für die notwendige, tiefgreifende Reform der EU. Deshalb muß die Bundesregierung mit Blick auf die Regierungskonferenz 1996 auch zusätzliche Anreize für eine Vertiefung der EU anbieten. Eine deutsch-französische Initiative und Zusammenarbeit auf der Regierungskonferenz ist erforderlich.

## 1. Das Interesse Deutschlands

### 1.1. Vitale Interessen und besondere Verwundbarkeit

Deutschland hat ein vitales sicherheitspolitisches Interesse an einer wirtschaftlichen Gesundung und der Festigung demokratischer Verhältnisse in MOE. Unter allen EU-Staaten erwachsen für Deutschland aus der geographischen Nachbarschaft die relativ größten Chancen für die wirtschaftliche und handelspolitische Verflechtung mit MOE und gleichzeitig eine relativ stärkere Verwundbarkeit im Falle der politischen Instabilität und des wirtschaftlichen Niedergangs in der Region.

Vor diesem Hintergrund erklärt sich ein besonderes Interesse an einer präventiven Politik, die "spill-over-Risiken", wie anhaltende Ost-West-Armutswanderung, rechtzeitig erkennt und dagegen angeht. Andere Risiken, z.B. Kraftwerkskatastrophen, trafen Deutschland zwar ähnlich wie Westeuropa insgesamt, die Bedrohungsperzeption ist jedoch in Deutschland vergleichsweise stark ausgeprägt.

**Deutschland verfolgt daher aus Eigeninter-**

**esse innerhalb der EU und ergänzt durch eine Vielzahl bilateraler Beratungs- und Unterstützungsmaßnahmen eine aktive Präventionspolitik, für die es aus politischen Gründen die Akzeptanz der EU-Partner und aus finanziellen Gründen die Lastenteilung mit den G-24 Staaten benötigt.**

Hinzu kommen weitgehende politische Erklärungen, in denen die Bundesregierung ihre besondere Verantwortung anerkennt und sich überwiegend auch vertraglich zu einem starken politischen und finanziellen Engagement für die Transformationsgesellschaften und deren Einbindung in den europäischen Integrationsprozeß verpflichtet hat.

Deutschlands Unterstützung zeigt sich z.B. in Finanzausgaben, die mit 37,5 Mrd. DM seit 1989 weit vor denen anderer Länder liegen. Auch im Handel und bei den Direktinvestitionen hat Deutschland in der EU eine Spitzenposition inne und ist unter allen OECD-Ländern der wichtigste Handelspartner mit ca. 50% des MOE-EU-Handels. Daher gilt das vereinte Deutschland aus Sicht der EU-Partner als

Hauptgewinner der gegenwärtigen Assoziierungs- wie einer künftigen Erweiterungspolitik der EU.

Deutschland kann und will dieser wirtschaftlichen und politischen Verflechtung mit MOE nicht ausweichen, sondern muß sie auf der Grundlage der Westintegration gestalten. Angesichts der Sorge um deutsche Sonderwege und einer deutschen Einflußsphäre in MOE wäre eine EU-Osterweiterung eine vertrauensbildende Maßnahme gegenüber Ost und West.

## 1.2. Doppelte Reformstrategie

Für eine optimale Strategie – Vertiefung des EU-Integrationsprozesses, um zu erweitern – ist das europapolitische und wirtschaftliche Umfeld aufgrund der wirtschaftlichen Strukturprobleme und politischer Divergenzen deutlich schwieriger geworden. Die Argumente für diese Strategie sind jedoch weiterhin gültig, müssen aber in einem längeren Zeitraum und durch konkrete Teilschritte definiert und durch eine doppelte Reformstrategie verkoppelt werden. In dieser doppelten Reformperspektive muß die Regierungskonferenz 1996 stehen. Den EA-Staaten könnte eine Beobachterposition auf der Konferenz angeboten werden. Zumindest ermöglicht der multilaterale Dialog im Rahmen der strukturierten Beziehungen der EA-Staaten zu den Institutionen der EU ein Forum für Interessen und Vorschläge.

Deutschland tritt generell als Anwalt der EU-Erweiterung auf, auch da, wo ein vitales Interesse Deutschlands nicht unmittelbar einsehbar ist, wie im Falle der baltischen Staaten. Diese Politik treibt in ein Glaubwür-

digkeitsdilemma, weil sie die Beitrittsforderungen der MOE ohne Zustimmung der EU-Partner nicht erfüllen kann und damit die Besorgnis über eine deutsche Dominanz in der EU und Europa verstärkt. *Deutschlands Interessen an einzelnen MOE-Staaten sind differenzierter als die pauschalen Beitrittsplädoyers für alle vorgeben.* Die realpolitische Sichtweise empfiehlt eine Scharnierfunktion für das EU-Mitglied Deutschland, um gegenüber den MOE-Staaten die Interessenlage der EU-Staaten und gegenüber den EU-Staaten die einseitige Abhängigkeit der MOE von der EU als Modernisierungs- und Stabilitätsanker zu vermitteln. Der Akzent muß deshalb stärker auf Reformhilfe zur Verbesserung der Beitrittsfähigkeit von MOE liegen. Der Erweiterungsdruck wird in dem Maße abnehmen, in dem die Reformen in MOE vor dem Beitritt greifen.

Unter dem Gesichtspunkt der Osterweiterung sind nicht alle Integrationsschritte in bezug auf die drei Pfeiler der EU gleichrangig. Auch in dieser Hinsicht müßte die Bundesregierung ihren Forderungs- und Vorschlagskatalog für die Regierungskonferenz 1996 überprüfen und Prioritäten setzen.

Vorrangig bleibt für die deutsche Europapolitik die Dynamisierung der innergemeinschaftlichen Integration, für die die Kooperation mit Frankreich zu nutzen ist. Eine Singularisierung oder isolierte Stellung Deutschlands in der Frage der Osterweiterung wäre gefährlich. Deutschland braucht eine europapolitisch balancierte Strategie, die parallel die EU-Reform und die Unterstützung der MOE-Reform zu Demokratie und Marktwirtschaft vorantreibt. Die Osterweiterung der

EU ist überwiegend aus (sicherheits-) politischen Gründen eine Investition in die Zukunftsfähigkeit EU-Europas. Erweist sich die EU als

unfähig, tragfähige Lösungen für MOE zu finden, so verliert das weiterreichende politische Projekt "Europäische Union" an Akzeptanz.

## 2. Die Haltung der EU und der Mitgliedstaaten

### 2.1 Die bisherige EU-Politik

Die Politik der EU, insbesondere der Kommission, deckt sich bisher weitgehend mit dem deutschen Interesse einer zügigen Integration MOEs. Der Essener Gipfel erfüllte die meisten deutschen Wünsche. Es ist aber absehbar, daß damit ein vorläufiger Schlußpunkt erreicht ist und sich die Union während der romanischen Präsidentschaften stärker den Mittelmeerproblemen widmen wird. Aus deutscher Sicht darf dieses Engagement jedoch nicht auf Kosten der Osterweiterung gehen.

Hauptinstrument der EU gegenüber MOE bleiben die Europaabkommen mit ihrer in Kopenhagen und Essen zugesicherten Beitrittsperspektive. Die EU-Kommission ist Motor der Aktivitäten zur verbesserten Umsetzung und Ergänzung der Assoziierungsabkommen. Die EA operieren innerhalb eines organischen Szenarios, das von der sukzessiven Integration und Anbindung von MOE-Staaten als Demokratien mit OECD-Profil ausgeht.

Mittelfristig sollen auf die erfolgreichsten Reformstaaten lückenlos die Regeln und Verfahren der Wirtschafts-, Rechts- und politischen Gemeinschaft EU ausgedehnt werden. Durch die multilateralen Ergänzungen der bilateralen Assoziierungsbeziehungen (Kopenhagen 1993), die die Gruppe der EA-Staaten ohne Privilegierung der Visegrad-Staaten betrifft,

arbeitet die EU mit einer Art "doppeltem Netz". Die Komplexität und zu erwartende Interaktionsdichte wirft erhebliche Koordinierungs- und Managementprobleme auf, um eine optimale Effizienz und Effektivität der Maßnahmen zu erzielen. Vor allem inkrementalistische Verbesserungen sind nur dann aussichtsreich, wenn über das strategische Ziel hinreichende Übereinstimmung und Vertrauen in die Umsetzungswilligkeit beider Seiten bestehen.

Die Vertragspolitik der EU (s. Tabelle 1 im Anhang) ist geostrategisch differenziert, wobei die sogenannten PHARE-Empfängerländer – derzeit 11, potentiell 15 – prinzipiell gleich behandelt werden. Einen Sonderfall bilden Rußland und z.B. die Ukraine, mit denen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen unterzeichnet sind und ein Sonderprogramm der technischen Hilfe (TACIS) angewendet wird.

**Handelspolitisch ist die MOE-Region für die EU trotz ihrer Exporterfolge in den letzten Jahren relativ unbedeutend. Der Handelsaustausch mit MOE entspricht dem der EU mit der Schweiz. Durch den EFTA-Beitritt ändert sich diese Interessenlage nicht.** Nur Österreich hat mit rund 9% seiner Export- und 5,7% Importanteile der MOE ein etwa gleich starkes Handelsinteresse wie Deutschland, bei geringerem Volumen. Finnlands "Ex-RGW-Handel" ist stark auf Rußland orientiert, Norwegen und Schweden haben hier keine

nachhaltigen Handelsinteressen, außer ggf. mit den baltischen Ländern.

Am weitesten vorangeschritten sind die Assoziierungsbeziehungen der EU mit den vier Visegrad-Staaten. Als potentieller Aufsteiger in die Spitzengruppe erfolgreicher Reformstaaten gilt zumindest Slowenien. Allein zur Umsetzung der Europaabkommen ist der kohärente Einsatz zahlreicher Instrumente der EU unabdingbar:

– z.B. PHARE, Handels-, Wettbewerbs-, Wirtschafts- und Währungspolitik, Umwelt- und Sozialpolitik etc. (EG-Zuständigkeit/1. Säule);

– z.B. politischer Dialog, gemeinsame Aktionen; Abstimmung auf KSZE- und UN-Ebene sowie in anderen internationalen Konferenzen (GASP/2. Säule);

– Asyl- und Einwanderungspolitik; Verbrechensbekämpfung (Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik/ 3.Säule der EU mit intergouvernementaler Zusammenarbeit).

Zur Operationalisierung sind insbesondere die Assoziierungsgremien geeignet.

## 2.2 Konsensprobleme mit den Mitgliedsstaaten

Unter den EU-Staaten verlaufen mit Blick auf eine Osterweiterung mehrere **Bruchlinien**, die EU-intern traditionell in einem Paket balanciert oder aber einseitig entschieden werden müßten:

– Die **Nord-Süd-Bruchlinie** konfrontiert die Südländer mit den potentiellen neuen Nettoempfängern aus dem Osten im Verteilungs-

kampf um begrenzte Ressourcen aus den Struktur- und Kohäsionsfonds.

– Die **finalité-Bruchlinie** kennzeichnet den Dissens um die Identität der Europäischen Union und verläuft zwischen Intergouvernementalisten vs. Integrationisten, Binnenmarkt- und Freihandelsanhängern vs. den Unionisten, die eine staatsähnliche EU anstreben.

Die Frage der Osterweiterung könnte für diesen latenten "historischen" Dissens eine Sollbruchstelle darstellen. Das Ob und Wie der Osterweiterung kann die "finale Orientierung" der EU definitiver prägen als vorangegangene Erweiterungen. Darin liegt ihre historische Dimension. Allerdings kann die Auseinandersetzung über die Osterweiterung ebenso zur Selbstblockierung der EU führen, die die entsprechenden Weichenstellungen aufschieben oder unentschieden lassen will. Letzteres würde durchaus der bisherigen Integrationsgeschichte entsprechen.

Eine Meinungsumfrage im Mai 1994 ergab in den meisten EU-Mitgliedsstaaten eine Mehrheit von ca. 60% für eine Aufnahme der Visegrad-Staaten (V4). Selbst dort, wo – wie in Dänemark, Griechenland, Portugal und Luxemburg – die Zustimmung unter 50% fiel, waren die Verweigerer deutlich in der Minderheit.

Für die EU bedeutet eine Osterweiterung eine gravierende mitteleuropäische Gewichtsverlagerung, die Deutschlands politische, wirtschaftliche und geographische Zentralität verstärken wird. Auf der Südflanke wachsen dagegen die Sorgen der EU-Mittelmeeranrainer wegen der Entwicklung in den islamischen Maschrekländern. Die Union

kann sich diesen Sorgen immer weniger verschließen.

Bei einer Osterweiterung würde die EU periphere und leistungsschwache Mitglieder hinzugewinnen und an Homogenität verlieren. Sie würde bei einem Beitritt der vier Visegradländer (V 4) vor allem wegen Polen stärker die Züge einer Entwicklungsgemeinschaft annehmen. Insbesondere Frankreich könnte sich mehr als Randstaat der EU empfinden. Die bisherige EU-Peripherie Portugal, Spanien, Griechenland, Irland bangen um ihre Transfereinnahmen und müssen die Konkurrenz der östlichen Niedriglohn-

länder fürchten.

Die deutsche Europapolitik versucht dieser Perzeption entgegenzuwirken, u.a. durch gemeinsame ostpolitische Initiativen wie dem "Weimarer Dreieck". Die Interessen aller 15 EU-Staaten konvergieren in den generellen politischen und sicherheitspolitischen Interessen. Bereits die Implementationsdefizite der EA zeigen aber, daß über kostenträchtige Maßnahmen immer wieder neu in der EU verhandelt werden muß. Die deutsche Strategie bezüglich der Weiterentwicklung und Vertiefung der Union muß die aus der Osterweiterung folgenden Reformerfordernisse berücksichtigen.

### 3. Die Haltung Mittel- und Osteuropas

Ost- und Mitteleuropa war und ist eine heterogene Region, zu der heute 15 Staaten zählen. Unter dem Gesichtspunkt der Beitrittsqualifizierung bringt jedes der derzeit sechs assoziierten Länder ein spezifisches Profil ein. Die Slowakei, Bulgarien und Rumänien sind aus politischen und wirtschaftlichen Gründen am unteren Ende dieser Spitzengruppe einzuordnen. Polen bringt z.B. aufgrund seiner Größe und des hohen Anteils des Agrarsektors (1/4 der Erwerbstätigen) institutionelle wie strukturelle Probleme für die EU. Unterschiedliche Reformfortschritte und wirtschaftsstrukturelle Ausgangslagen ergeben ein breites Spektrum sowohl der makroökonomischen Indikatoren (Inflation, Wachstum, Arbeitslosigkeit etc.) als auch der Wettbewerbsfähigkeit im Sinne einer weltmarktfähigen, modernen Unternehmensstruktur.

Drei Motive drängen die MOE-Staaten zum

EU-Beitritt:

1. Die EU-Mitgliedschaft symbolisiert den Einzug in die westliche Wohlstands- und Sicherheitsgemeinschaft und stellt damit auch eine Garantie vor einer Rückkehr unter den Einfluß Rußlands dar. In ihrer sicherheitspolitischen Dimension gewinnt sie in dem Maß an Bedeutung, wie ein NATO-Beitritt gegen den Willen Moskaus unwahrscheinlicher wird.
2. Der Beitritt sichert am besten den Zugang zum EU-Binnenmarkt. Zwar gewähren auch Assoziation oder EWR-Mitgliedschaft diesen Zugang, aber nicht in der unumkehrbaren Weise wie die Vollmitgliedschaft, die außerdem Mitentscheidung sichert. Die wirtschaftliche Anbindung an die EU erlaubt MOE, aus seiner relativen Unterentwicklung den Weg in eine weltwirtschaftliche Integration zu finden. Aus Sicht der MOE-Staaten gibt es keine Alter-

native zum Modernisierungsanker EU.

3. Der EU-Beitritt gilt den Regierungseliten als **politische Garantie gegen einen Abbruch oder eine Revision des Reformkurses "Demokratie plus Marktwirtschaft"**, die auch ein fundamentales Interesse Deutschlands und der EU darstellt. **Eine ablehnende Haltung der EU würde die westorientierten Kräfte in MOE schwächen und die Nationalisten stärken**, deren Einfluß angesichts wachsender Enttäuschung mit dem Reformprozeß in MOE ohnehin zuzunehmen droht.

Die jungen Demokratien brauchen wirtschaftliche Erfolge, deshalb fordern sie eine faire Chance als Handels- und Wirtschaftspartner und die Aufnahme in die EU als gleichberechtigte Partner. Als EU-Mitglieder werden die **MOE-Staaten wohl eher die "Intergouvernementalisten" als die "Integrationisten" stärken.**

Die nach 1989 gewachsenen Initiativen für eine regionale Kooperation sind in ihren gegenwärtigen Auswirkungen und ihrem Potential in jeder Hinsicht äußerst begrenzt. Sie sind keine Alternative, sondern nur eine sinnvolle Ergän-

zung der EU-Anbindung bzw. Integration. Mitgliedstaaten der EU und/oder die EU-Kommission sowie EFTA-Länder sind teilweise an den Kooperationsorganisationen beteiligt, so im Falle des Ostseekooperationsrates und der Initiative Zentraleuropa. Im Rahmen der Visegrad-Kooperation wurde die zentraleuropäische Freihandelszone (CEFTA) mit komplementären Bestimmungen zum Freihandelsarrangement im EA-Rahmen vereinbart.

Aber schon die vier CEFTA-Mitglieder teilen keine gemeinsame Integrationsphilosophie. Sie beabsichtigen z.Zt. auch keine Ausdehnung der CEFTA auf die assoziierten MOE-Länder Bulgarien und Rumänien. Gerade dies sollte die EU aber fördern.

**Ein EU-Beitritt wird den mittel-/osteuropäischen Raum weiter spalten und schafft potentiell eine verschobene Armuts- und Sicherheitsgrenze. Jede Erweiterungspolitik muß sich frühzeitig mit diesem Problem auseinandersetzen und Wege finden, um eine Destabilisierung der jeweils nicht aufgenommenen MOE-Länder zu vermeiden und ihnen adäquate alternative Beziehungsformen anzubieten.**

## 4. Beitrittsstrategie

### 4.1 Beitrittskriterien

Die EU hat auf der Ratssitzung in Kopenhagen folgende Kriterien für einen Beitritt genannt:

– Stabilität der Demokratie (Menschenrechte, Rechtsstaat, etc.);

– Fähigkeit des Kandidaten, die Anforderungen des *acquis communautaire* zu erfüllen;

– funktionierende Marktwirtschaft;

– Einverständnis mit den Zielen der Politischen, Wirtschafts- und Währungsunion;

– Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der Europäischen Union;

– Fähigkeit der Gemeinschaft zur Aufnahme, ohne die eigene Integrationsdynamik zu gefährden.

Beachtlich ist an dieser Liste, die die EU sonst auch anderen Kandidaten hätte vorlegen können, das Kriterium der EU-Erweiterungsfähigkeit, mit dem der eigene Reformbedarf festgestellt wird. Die MOE-Kandidaten wird es belasten, daß sie angesichts der absehbar langen Fristen bis zum Beitritt und der offenen Entwicklung der Integration in der EU nicht abschätzen können, welcher Art von Union sie schließlich beitreten werden.

Die Kriterien nennen qualitative Bedingungen, deren Beurteilung eine Ermessens- und Verhandlungsfrage darstellt. Es bieten sich institutionelle Lösungen wie die Beurteilung durch die paritätischen Assoziationsgremien zur Operationalisierung an. So z.B. garantiert die volle Mitgliedschaft im Europarat demokratische Legitimität.

Bei den ökonomischen Kriterien sind quantitative Indikatoren eher denkbar wie z.B. Grad der Privatisierung oder der Anteil der nicht-administrierten Preise als Hinweis auf den Fortschritt beim Aufbau der Marktwirtschaft oder Leistungsbilanz, Außenwert der Währung, Produktivität und Pro-Kopf-Einkommen als Zeichen der Wettbewerbsfähigkeit. Zwar treten auch hierbei Meßprobleme (z.B. Schattenwirtschaft) auf, und die Möglichkeiten nationaler Statistischer Ämter, die Daten aus politischen Gründen zu manipulieren, sind groß. Aber trotzdem gäben diese Indikatoren einen ersten Hin-

weis auf die wirtschaftliche Situation und damit indirekt auf die Anpassungsprobleme in MOE und möglichen Kosten für die EU. Maßgeblich wäre die EWR-Fähigkeit der MOE-Länder, die sich u.a. in der Übernahme der im Binnenmarktprojekt vereinbarten Regelungen messen läßt, die auch die Mitglieder vollziehen müssen. Auch der Vertrag von Maastricht stellt ähnliche Anforderungen an die Mitglieder der WWU (Inflation, Budgetdefizit, Staatsverschuldung).

Die Visegradländer akzeptieren zwar im Prinzip Kriterien, halten aber die politischen für erfüllt und unterstreichen bei den wirtschaftlichen, daß es nicht so sehr um die Höhe des Einkommens, sondern um die "Gesundheit" der Wirtschaft gehe. Die Visegrad-Staaten heben ihre Fortschritte bei der makroökonomischen Stabilisierung hervor, während die EU die mikroökonomischen Grundlagen einer international wettbewerbsfähigen Wirtschaft zum Beitrittskriterium erhebt. Die MOE-Länder fordern, die entsprechende Bewertung bis 1996 durchzuführen und von dort aus direkt in die Beitrittsverhandlungen einzusteigen. Während MOE einen Teil der Anpassungsleistungen erst nach dem Beitritt erbringen will, sieht die EU sie eher als Vorleistung.

#### 4.2. Kosten und Nutzen der Osterweiterung

Die Kosten einer EU-Osterweiterung fallen – unterstellt man eine Erweiterung bei weitgehend gleichbleibenden EU-Regelungen – in verschiedenen Formen an:

– **Die direkten Haushaltskosten für das EU-Budget** resultieren aus dem Zugriff der Beitrittsländer auf die Strukturfonds und ihrer

Teilnahme an der Gemeinsamen Agrarpolitik. Bisherige Schätzungen (House of Lords 1992; CEPR 1992; Studie im Auftrag der EU-Kommission) rechnen mit Transfers an MOE von ca. 13 Mrd. ECU (= ca. 26 Mrd. DM) für die sechs bisher assoziierten Länder und 86 Mrd. ECU (= 172 Mrd. DM) für MOE+GUS. Bei einem deutschen Nettoanteil am EU-Budget von ca. 30% kämen somit auf den Bundeshaushalt zusätzliche Ausgaben von etwa 20–55 Mrd. DM zu. Der deutsche Haushalt würde jedoch in dem Maße entlastet, wie bilaterale Hilfe an MOE wegfielen. Angesichts der Tatsache, daß etwa die Hilfen für den EU-Süden zwanzigmal so hoch wie das PHARE-Volumen liegen, wäre die Einsparung jedoch gering. Diese Summe könnte sich bei einem Ausbau der Strukturfonds im Zuge einer intensiveren Kohäsionspolitik der EU noch erhöhen. Geht man von den Erfahrungen der Süderweiterung aus, so kann man zusätzlich noch mit Sonderprogrammen (wie PEDIP und PEDAP im Fall Portugal) für schwächere Beitrittsländer (z.B. die Slowakei) rechnen. Aller Voraussicht nach müßten die EU diese Transfers über Jahrzehnte leisten.

– **Anpassungskosten für EU-Produzenten** treten in den Branchen auf, in denen MOE verstärkt auf den EU-Markt drängt. Sie sind aber nur bedingt Kosten des Beitritts, da sie auch schon vorher auf Grund der in den Assoziations- und Handelsabkommen vorgesehenen Marktöffnung anfallen. Insgesamt ist das Handelsvolumen aber sehr gering (unter 5% der gesamten EU-Importe) und nur ein Drittel der MOE-Exporte besteht aus sensiblen Produkten wie Stahl, Kohle oder Textilprodukten. Erheblich höher sind die Kosten im Agrarsektor. Eine modernisierte MOE-Landwirtschaft würde

einen erheblichen Abwärtsdruck auf die Agrarpreise ausüben. Eine Anpassung der MOE-Agrarmärkte und ihrer Ordnung an die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) wäre eine fatale Fehlentwicklung. Das von der EU-Kommission bis Ende 1995 vorzulegende Weißbuch zur GAP-Reform sollte für eine EU-weite Diskussion über den verschleppten Strukturwandel genutzt werden.

– **Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit** könnten bei Fortbestand der hohen Einkommensunterschiede zu erheblichen **Wanderungsbewegungen** führen. In dem Maße, wie zugewanderte oder pendelnde Arbeitnehmer aus MOE EU-Bürger aus Arbeitsplätzen verdrängen, fallen in den Aufnahmeländern Kosten der Arbeitslosenversicherung an. Darüber hinaus ist in diesem Fall mit starken sozialen und politischen Problemen zu rechnen.

– Die **EU-Institutionen**, die mit der EFTA-Erweiterung ohnehin schon erheblich unhandlicher wurden, müßten entweder gründlich reformiert werden oder wären gewaltigen Belastungen ausgesetzt. Rat, Kommission und Parlament bräuchten in der EU der "15 plus" neue Regeln für Zusammensetzung und Entscheidungsverfahren. Die Präsidentschaft würde noch länger durch die Union rotieren. Die sinkende Effizienz sowie Entscheidungs- und Politikfähigkeit von Gemeinschaftsorganen untergräbt mittelfristig deren Legitimität.

**Der Nutzen einer EU-Osterweiterung ist eher qualitativer Natur und zum großen Teil auch ohne Beitritt schon im Rahmen der Assoziierung zu erzielen:**

– Der mögliche Beitrag der MOE-Staaten

zum EU-Haushalt ist angesichts der hohen Transfers vernachlässigbar.

– Beachtlich sind die wirtschaftlichen Vorteile für die EU. Schon jetzt sind die Exportzuwächse enorm und werden mit einer erfolgreichen Entwicklung in der Region weiter stark wachsen. Die günstigen terms-of-trade schaffen für die EU-Konsumenten Wohlfahrtsgewinne. EU-Unternehmen können durch Beschäftigung billiger MOE-Arbeit ihre Kosten senken und somit ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöhen. Investitionen in MOE wären bei Vollmitgliedschaft noch leichter möglich und weitgehend vor politischen Eingriffen geschützt.

– **Entscheidend ist der politische Nutzen. Von einer Vollmitgliedschaft darf man sich eine politische Stabilisierung und Sicherung der Demokratie in MOE erwarten, die eine Assoziation allein nicht garantiert** (So wurde das 1961 assoziierte Griechenland 1967 eine Diktatur). **Die politische Stabilisierung ist aber schon im Vorfeld des Beitritts herzustellen. Ein Land ist nicht so sehr stabil, weil es Mitglied ist, sondern Mitglied, weil es stabil ist.** Bezeichnenderweise nahm die EG die Südeuropäer nicht in der turbulenten Phase nach dem Sturz der Diktaturen auf, sondern erst 1985, als sich die Demokratien schon gefestigt hatten. Schließlich würde eine Osterweiterung die Entstehung einer geostrategischen Grauzone zwischen der GUS und der EU vermeiden. Die mitteleuropäischen Länder haben sich klar für eine Westorientierung ausgesprochen, die eine EU-Mitgliedschaft besiegeln würde.

### 4.3. Beitrittsformen

Ein Beitritt zur EU ist in verschiedenen Formen

vorstellbar. Dieser Prozeß lief schon bei früheren Erweiterungsrounden in unterschiedlicher Form und Geschwindigkeit ab:

– Bei der Süderweiterung verstrich zwischen dem Antrag und den Verhandlungen ein Zeitraum von mehreren Jahren, da die EG an der Beitrittsfähigkeit der Antragsteller zweifelte. Im Fall Portugal legte sie sogar ein spezielles Programm der Vorbeitrittshilfe auf. Nach dem Beitritt galten lange Übergangsfristen (in einzelnen Sektoren bis zu 10 Jahren). Portugal erhielt neben den normalen Fonds zusätzliche Spezialhilfsprogramme zur Modernisierung seiner Landwirtschaft und Industrie. Die Gemeinschaft machte jedoch prinzipiell keine Abstriche von der Forderung, daß die Neumitglieder den *acquis communautaire* voll zu übernehmen haben.

– Im Gegensatz dazu verstrich bei den EFTA-Staaten zwischen Aufnahmeantrag, Beginn und Abschluß der Verhandlungen wenig Zeit, da ihre Beitrittsfähigkeit nie in Zweifel stand. Österreichs Antrag von 1989 blieb aber als Teil der EFTA-Runde länger auf Eis. Als EWR-Mitglieder hatten die EFTA-Länder auch nur relativ geringe zusätzliche Anpassungsleistungen zu erbringen. Trotzdem zogen sich die Verhandlungen um Agrar-, Fischerei- und Transitfragen über zwei Jahre hin.

Der Europäische Wirtschaftsraum dehnt den Binnenmarkt auf EFTA-Länder aus und schafft für diese Zwecke ein eigenes Institutionen- und Entscheidungsgefüge. Er bedeutet keine EU-Teilmitgliedschaft im Sinne der Beteiligung an EU-Institutionen und Entscheidungsverfahren. Für MOE ist gerade die Binnenmarktfähigkeit die größte Hürde. Der EWR

ist eher eine Alternative für Staaten, die die Marktintegration ohne die politische Integration wollen.

Angesichts der schweren Strukturprobleme und relativen Armut der meisten MOE-Ökonomien ist ein Prozeß nach dem Muster der Süderweiterung wahrscheinlicher. Will man aus politischen Gründen den formalen Beitritt beschleunigen, so wäre zu prüfen, inwieweit die EU dann nicht auf die volle Übernahme des *acquis communautaire* verzichten sollte ("Rabatt-Beitritt"). Im Gegenzug könnte die Union vom Beitrittsland fordern, auf einige der ihm als Vollmitglied prinzipiell zustehenden Rechte vorläufig zu verzichten (z.B. Freizügigkeit), was zu einem ausgewogeneren Verhältnis von Rechten und Pflichten führen würde. Ein solcher "Rabatt-Beitritt" käme de facto einer Teilmitgliedschaft gleich.

Für MOE bedeutsam wäre eine Teilmitgliedschaft, die die strukturierten Beziehungen noch nicht ermöglichen. Sie würde den Teilmitgliedsstaaten Rechte und Pflichten zuweisen, die den Interessen und Möglichkeiten MOEs entgegenkommen, ohne dabei die EU-Interessen zu vernachlässigen. So wäre eine Teilnahme der MOE-Staaten an verschiedenen Unionsgremien (Parlament, Rat, Wirtschafts- und Sozialausschuß) denkbar, wobei ihr Status (Beobachter, Beratung, beschränktes Stimmrecht) variabel gestaltet werden könnte. Die konkrete Umsetzung mit den damit verbundenen Fragen der Mitarbeit in den zahllosen Arbeitsebenen und -einheiten (Fraktionen, Ausschüsse, COREPER etc.) dürfte sich allerdings sehr schwierig gestalten. MOE-Staaten mit einer stabilen Währung könnten in eine engere währungspoli-

tische Kooperation eingebunden werden.

Das mehrfach vorgeschlagene feste Aufnahmedatum für MOE, etwa zum Jahr 2000, mag zwar einen gewissen Druck auf die auf beiden Seiten nötigen Reformprozesse ausüben, ist aber letztlich unrealistisch. Drohen wichtige Interessen verletzt zu werden, so wird sich niemand durch ein bloßes Datum gebunden fühlen. "So schnell wie möglich, so langsam wie nötig", wäre eine realistischere Devise. Mit der Zeitfrage eng verbunden ist die Entscheidung, welche MOE-Staaten der EU beitreten könnten und sollten. Slowenien oder Tschechien kann man sich – falls keine größeren Rückschläge eintreten – noch in diesem Jahrzehnt als Mitglieder vorstellen. Balkan und Baltikum benötigen sicher noch erheblich mehr Zeit.

Bis auf die Aufnahme Griechenlands haben alle Erweiterungsrounden bis jetzt in Gruppen stattgefunden. Dies ist dann sinnvoll, wenn die Beitrittsländer eng wirtschaftlich verbunden sind oder in einem engen politischen Verhältnis stehen, und sei es in einem Konkurrenzverhältnis, in dem die EU keinen benachteiligen oder bevorzugen will. In MOE deutet sich letzteres an, während die Handelsbeziehungen und die regionale Integration eher schwach ausgeprägt sind. Teile der politischen Eliten der Visegrad-Staaten sehen sich schon in einem Wettlauf in die EU. Die Aufnahme eines einzelnen Landes würde daher wahrscheinlich die Beziehungen zu den zurückgestellten Ländern belasten. Ein Verfahren mit Einzelbeitritten dient einer Verzögerung des Gesamtprozesses und stärkt die Verhandlungsposition der EU.

## 5. Politische und sicherheitspolitische Zusammenarbeit

### 5.1. Akteure und MOE-Strategien: EU, WEU, NATO

Die EU, die WEU und die NATO sind die zentralen Akteure der politischen und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit den MOE. Auch nach dem Budapester Gipfel wird die OSZE von den westlichen Staaten wie den MOE unterdurchschnittlich genutzt und operativ fortentwickelt, wenn auch die Prinzipien der Charta von Paris der weitestgehende und länderrumfassendste Kodex für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa bleibt.

EU, WEU und NATO betreiben gegenüber den MOE eine Politik der Einbindung durch Sonderarrangements und mit einem Offenhalten der Beitrittsoption, die v.a. im Lichte der künftigen Rollen- und Aufgabenverteilung zwischen EU, NATO und WEU zur Entscheidung ansteht. Die weitestgehende Aufnahmeverpflichtung ist bislang die EU eingegangen, während das "Partnership for Peace"-Angebot und die Zusammenarbeit im NACC bzw. im WEU-Konsultativforum deutlicher auf eine längerfristige Zwischenlösung abstellen.

Unter den beiden vorrangigen Strategien zur Friedenssicherung, kollektive Sicherheit und Demokratisierung, bietet die EU als zivile Macht überwiegend Instrumente und Kooperationsformen an, die auf Demokratisierung durch eine wohlfahrtsstaatliche Entwicklung und politische Einbindung zielen. Der Stabilitätspakt ist ein wichtiges Instrument der präventiven Sicherheitspolitik der EU, das sich für eine intensive deutsch-französische Koopera-

tion anbietet.

Die WEU als "integraler Bestandteil der Fortentwicklung der EU" und sicherheitspolitische Komponente der GASP bietet den MOE einen Zugang zum westeuropäischen Beistandspakt, aus dem Rußland ausgeschlossen bleibt. Die künftigen Beziehungen zwischen EU und WEU sind innerhalb und zwischen den Mitgliedern umstritten. Ein objektives Problem sind die unterschiedlichen Mitgliedschaften bzw. der Status von EU-Mitgliedern in WEU und NATO. Während die Mitglieder der alten EU-12 bis auf Irland (und bei der WEU Dänemark) alle der NATO, dem NACC, der WEU und dem WEU-Konsultativforum angehören, ist von den drei Neumitgliedern aus der EFTA keines WEU- und NATO-Mitglied. In MOE gehören dagegen alle baltischen und assoziierten Länder dem NACC und dem WEU-Konsultativforum an.

**Auch diese Inkongruenzen sprechen gegen eine enge zeitliche und inhaltliche Bindung von EU- und NATO-Erweiterung.**

### 5.2. Perspektiven

Allein die EU-Mitgliedschaft bringt einen Sicherheitszuwachs auch ohne verteidigungspolitische Komponente der EU. Der spezielle WEU-Status ("Assoziierte Partner") für die sechs EA-Staaten und das Baltikum (Kirchberg-Deklaration) kann unter dem Gesichtspunkt der Heranführung von Beitrittskandidaten an die GASP sinnvoll und vertrauensbildend wirken. Für die

EU-Mitgliedschaft ist die Schaffung einer gemeinsamen außen- und sicherheitspolitischen Identität wichtig. Für den vollen Beitritt von MOE zur WEU muß gelten, daß die dann greifende automatische Beistandsverpflichtung glaubwürdig ist in bezug auf ein neues Mitglied. Der EU-Beitritt wird die WEU-Mitgliedschaft von MOE nach sich ziehen, wie sich das im Fall der Neumitglieder aus der EFTA andeutet.

Während die GASP-Fähigkeit für MOE ganz überwiegend als nicht kontrovers angesehen wird, könnte die Haltung einer erweiterten EU gegenüber Rußland zwischen Alt- und MOE-Mitgliedern konfliktträchtig sein. Zwar teilen MOE und EU das Interesse an partnerschaftlicher Kooperation mit Rußland in der Außen- und Sicherheitspolitik, jedoch nicht um den Preis einer Veto-Position für Rußland. Die EU

erklärt deshalb, daß die Einbindung, eventuell auch die Mitgliedschaft von MOE in der WEU Teil des EU-Assoziierungsprozesses und nicht der Erweiterung der westlichen Allianz ist.

Das gilt nicht für eine von den meisten MOE angestrebte und sogar prioritär gesehene NATO-Mitgliedschaft. Für die EU wird die NATO-Mitgliedschaft von MOE dann ein Problem, wenn diese der EU beigetreten sind. Funktional wäre eine, auch derzeit nicht existierende, Identität von EU und NATO-Mitgliedschaft, wenn die WEU als Teil der EU tatsächlich zur europäischen Säule der NATO fortentwickelt würde. Zunächst stellen sich diese Fragen im Falle der neutralen Neumitglieder, die ab 1995 auch den GASP- und indirekt den WEU-Kurs mitbestimmen.

## 6. Vorbeitrittshilfe durch Transformationspartnerschaft

Neben der sicherheitspolitischen Kooperation werden Handel und Hilfe die zentralen Politikfelder der Zusammenarbeit zwischen Westeuropa und MOE bilden. In beiden Bereichen muß die EU ihre Prioritäten verändern, wenn sie die Transformation in MOE nachhaltig fördern will.

### 6.1. Marktöffnung und gesamteuropäischer Binnenmarkt

Sowohl die EU als auch MOE haben seit 1989 ihre gegenseitigen Handelsschranken deutlich gesenkt und den Handel stark ausgeweitet. Ziel der Handels- und Wirtschaftspolitik sollte es sein, dieses Handelswachstum weiter zu för-

dern. Ein weiterer Abbau der Handelsschranken ist dazu von geringerer Bedeutung. Wichtiger wäre eine Beschleunigung und Vereinfachung der administrativen Prozeduren beim Import, die den Austausch beeinträchtigen. Beide Seiten sollten außerdem Detailprotektionismus (wie etwa im Fall der polnischen Kirschen) vermeiden. Die Europaabkommen bieten Spielraum, um beschleunigte Verfahren zur Beilegung handelspolitischer Konflikte zu vereinbaren.

Dabei könnte eine Ausdehnung des Europäischen Binnenmarktes auf MOE helfen. Sie müßte allerdings asymmetrisch erfolgen, da MOE einer offenen Konkurrenz noch nicht ge-

wachsen ist. Aber MOE könnte zügig die EU-Regelungen zum Binnenmarkt ins nationale Recht übernehmen. In der Folge wären MOE-Produkte, die diesen Bestimmungen genügen, auf dem EU-Markt wie EU-Produkte zu behandeln. Die EU-Kommission erarbeitet im Zuge der Heranführungsstrategie einen Anpassungsfahrplan.

In Abstimmung mit MOE könnte und sollte ein solcher schrittweiser gesamteuropäischer Binnenmarkt auch den Handel unter den MOE-Staaten liberalisieren. Die in den Europaabkommen vorgesehenen Ursprungsregelungen erlauben zwar eine Akkumulierung von Wertschöpfungsanteilen unterschiedlicher MOE-Staaten beim Export in die EU, aber erfordern sie nicht im regionalen Handel.

Die mitteleuropäische Freihandelszone (CEFTA) schließt nur die vier Visegradländer (Polen, Ungarn, CR und SR) ein. Damit bleiben die ebenfalls assoziierten MOE-Staaten Bulgarien und Rumänien ausgeschlossen. Ohne die regionale Integration künstlich zu erzwingen, sollte die EU beobachten, wie die fortgeschritteneren Visegradländer ihre weniger wettbewerbsfähigen Nachbarn behandeln. Sie können von der EU kaum eine bessere Behandlung erwarten.

Entscheidender sind Maßnahmen, die mittelfristig das Handelsvolumen steigern:

-- Volkswirtschaftlich steigt das Handelsvolumen mit dem allgemeinen Wachstum. Die MOE-Exporte in die EU ließen seit 1992 wegen der Rezession nach. **1% mehr Wachstum in der EU nutzt MOE mehr als 1% weniger Zölle.** Außerdem können die EU-Anbieter bei

einem wachsenden Kuchen auch leichter auf ein größeres Stück zugunsten der MOE-Konkurrenten verzichten und rufen deshalb weniger nach protektionistischen Maßnahmen.

- Langfristig kann MOE – sieht man vom Handel mit Drittländern ab – nicht mehr aus der EU importieren als es in die EU exportiert. Schon aus Eigeninteresse muß der EU daher am Wachstum der Importe aus MOE gelegen sein. Jeden EU-Exportüberschuß muß MOE mit mehr Verschuldung oder durch Exportüberschüsse gegenüber dem Rest der Welt mühselig finanzieren.

- Die MOE-Staaten müssen ihre **Exportförderungssysteme** stärken. Es mangelt an Institutionen und Politiken der Handelsfinanzierung und -versicherung sowie des Marketings (Informationen über Märkte, Messewesen etc.), während die EU-Mitglieder einen großen Teil ihrer "Hilfe" an MOE de facto der Exportförderung widmen.

- Die **Transport- und Kommunikationsinfrastruktur** muß für höhere Handelsvolumina ausgebaut werden. Dabei sind Widerstände seitens der Umweltschützer gegen Großprojekte (Autobahnbau etc.) zu erwarten.

Letztlich hängt das Wachstum des Handels vorwiegend von der Unternehmenskooperation mit MOE ab. Ebenso wie im sonstigen internationalen Handel werden auch im Handel zwischen EU und MOE die Lieferbeziehungen innerhalb von transnationalen Produktionsverbänden eine maßgebliche Rolle spielen. Ausländische Direktinvestitionen, Zulieferstrukturen, Subcontracting, Lizenzproduktion und andere Formen der Zusammenarbeit mit MOE-

Unternehmen müssen sich aber erst noch entwickeln.

Diese Kooperationen könnten einen wichtigen Beitrag zur Modernisierung der MOE-Wirtschaften leisten. Der bisherige Reformprozeß hat in den wenigen erfolgreichen Reformstaaten lediglich zur makroökonomischen Stabilisierung, marktwirtschaftlichen Rechtsordnung und ansatzweisen Privatisierung geführt (viele Länder erreichten nicht einmal dies). Aber diese Reformen haben kaum die Struktur der Produktion, die verwandten Technologien, die Kapitalausstattung und das Management verändert. Davon hängt aber ab, ob – wie dringend notwendig – die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit zunehmen.

Bis jetzt haben ausländische Direktinvestitionen nur einen bescheidenen Beitrag zu dieser Modernisierung geleistet. Trotz der großen Anzahl an joint ventures ist nur wenig Kapital wirklich investiert worden. Meist handelte es sich um Übernahme bestehender Unternehmen, um Märkte in MOE zu erhalten und zu sichern. "Green field" und exportorientierte Investitionen spielen eine deutlich geringere Rolle. Das Gesamtvolumen der Investitionen ist bescheiden: Nur ca. 5% der deutschen Auslandsinvestitionen ging nach MOE (einschließlich frühere Sowjetunion).

Trotzdem bedrohen Produktionsverlagerungen nach MOE angesichts der Rezession Arbeitsplätze in Deutschland und der EU. Die hohen Lohnunterschiede (1:15) veranlassen Unternehmen, lohnintensive Produktionsschritte in MOE anzusiedeln. Dies senkt die Kosten der Gesamtproduktion und trägt damit auch zur Sicherung ihrer übrigen Hochlohnarbeitsplätze

bei. Aber netto verbleibt ein Arbeitsplatzverlust, der sich auf weniger qualifizierte Arbeitskräfte konzentriert. Die gleiche Gruppe ist auch der Konkurrenz durch Pendler und Wanderarbeiter ausgesetzt.

**Innerhalb der EU müssen es die bisherigen Niedriglohnstandorte an der Peripherie wie Portugal, Irland oder Spanien als gefährlich empfinden, wenn sich diese einfachen Produktionen nach MOE verlagern. Kompensatorisches Wachstum, etwa in der Investitionsgüterindustrie, kommt dagegen eher Deutschland oder anderen Zentrumsökonomien zugute. Ohne stärkeres Wachstum insgesamt kommt es zu einer Nettoumverteilung von Produktion und Beschäftigung zumindest von der Peripherie nach MOE.**

Einerseits mag eine solche neue Arbeitsteilung dem Standort Europa nutzen, da die Kosten sinken. Die EU könnte mit MOE in eine Arbeitsteilung eintreten, wie sie die USA mit Mexiko und Japan mit Südostasien schon länger unterhält. Andererseits müßte die Union einen solchen Prozeß mit Maßnahmen flankieren, die auf eine zumindest partielle Kompensation der benachteiligten Regionen und Beschäftigtengruppen zielen.

Der politischen und gesellschaftlichen Akzeptanz einer neuen Arbeitsteilung könnte auch eine kontinuierliche außenwirtschaftspolitische Prüfung dienen, die

– die Unterbewertung von MOE-Währungen in vertretbaren Grenzen hält;

– einer Entkopplung von Produktivitäts- und Lohnfortschritt in MOE kritisch entgegentritt;

– eine Förderung von Direktinvestitionen (z.B. Risikoversicherung) mit der Sicherung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten verbindet.

## 6.2 Reformbedürftige Hilfe

Die bisherige Hilfe des Westens konzentrierte sich auf die Förderung seiner Exporte nach MOE. Ein weiterer wichtiger Posten bestand aus Schuldenerlaß (für Polen) und Zahlungsbilanzhilfen bzw. makroökonomischen Stabilisierungskrediten, die zumindest als Nebeneffekt ebenfalls die Importfähigkeit MOEs stärken. Ein großer Teil der gesamten "Hilfe" bestand aus Krediten, die die Verschuldung MOEs erhöhten. Eine entsprechende Skepsis der MOE-Empfänger ist wohl mitverantwortlich für die geringe Absorption der zugesagten Mittel. Eine aufrichtige "Transformationspartnerschaft" muß diese Art von Hilfe ablösen.

Die Hilfe der EG/EU zeichnete sich dadurch aus, daß sie – abgesehen von EIB-Krediten – aus Zuschüssen bestand, mit denen technische und Beratungshilfe finanziert wurde. Das Volumen des PHARE-Programms stieg von 500 Mio ECU 1990 über 785 Mio ECU 1991 auf 1 Mrd. 1992 und ebensoviel 1993. Die Hilfsprogramme wurden mit den Empfängern abgestimmt und öffentlich ausgeschrieben. Sie sind somit grundsätzlich bedarfs- und nachfrageorientiert und dem Wettbewerb ausgesetzt.

Die bisherige Kritik an PHARE konzentrierte sich auf den langsamen Mittelabfluß, die langwierige Bewilligungs- und Durchführungspraxis und die hohen Kosten der westlichen Berater. Ähnlich wie in der Entwicklungshilfe geht diese eher typische Kritik an den wirklichen

Problemen vorbei. Ein schneller Mittelabfluß und oberflächliche Projektprüfung führen oft zu Projekten, die eine falsche oder nur geringe Wirkung haben. Häufig bewegt sich daher die Hilfepraxis in einer Pendelbewegung zwischen der Kritik an schlechten Projekten und an den aufwendigen Verfahren.

Schnelle und sauber geplante Hilfe ist sicher die beste. Alle Vorlieferungen sollten so preiswert wie möglich und – wenn dort in guter Qualität erhältlich – in MOE eingekauft werden. Umfangreiche Consultinggutachten ohne anwendbare Ergebnisse sind zu jedem Preis zu teuer. Eine bessere Verzahnung der PHARE- und TACIS-Einheiten mit erfahrenen Sektorabteilungen der Kommission wäre hilfreich.

Schwerer wiegt die Kritik an der Zusammensetzung der Hilfe. Manche Empfänger sprechen inzwischen von "Overconsulting" und erwarten mehr Investitionen, oder zumindest eine Koppelung von Beratung und Investition. PHARE hat dies punktuell in Zusammenarbeit mit Investoren wie der EIB oder der EBRD gemacht und könnte dies bei weiteren Pilotprojekten fortsetzen. Darüber hinaus wäre zu erwägen, mit Hilfemitteln zur Risikoabsicherung privater Investitionen beizutragen. Dabei ist allerdings zu vermeiden, daß Westinvestoren ihre Risiken ganz auf öffentliche Haushalte abwälzen ("moral hazard"). Eine EU-weite Abstimmung der Förderungsregeln müßte einen Subventionswettbewerb vermeiden wie er – zumindest früher – in der Exportförderung bekannt war.

Regional sollte die Hilfe aus den Zentren hinaus in die "Provinz" reichen, da die Hauptstädte ohnehin Schwerpunkte von Kontakten und Finanzzuflüssen sind. Grenzüberschreitende Pro-

jekte könnten zu einer engeren regionalen Kooperation unter den MOE-Staaten beitragen. Die EU sollte die regionale und sektorale Verteilung der Hilfe an transparente und mit den Partnern abgestimmte Kriterien binden.

Angesichts der Kritik sollten Formen der Zusammenarbeit Vorrang haben, die im Westen besser zu begründen sind bzw. auf weniger Kritik stoßen. Schuldenerlaß wäre für einige Länder hilfreicher als neue Kredite. Er wäre aber an politische Konditionen zu binden. Nicht rückzahlbare Finanzhilfen sollten in Projekte im unmittelbaren deutschen oder europäischen Interesse fließen: Stabilisierung der Demokratie, Reaktorsicherheit, Umweltschutz, Energieeinsparung, Bekämpfung der Proliferation.

Der sozialen und politischen Stabilisierung könnten direkte Subventionen in die sozialen Netze dienen. Es liegt nahe, westliche Zahlungen an Demokratisierungsfortschritte in

MOE zu binden. Eine solche Politik kann jedoch auch das gegenteilige Ziel erreichen, wenn Nationalisten in MOE ihre demokratischen Gegner als "Soldempfänger des Auslands" denunzieren können.

Jede ernsthafte Hilfsanstrengung kostet knappe Budgetmittel, jede Marktöffnung Arbeitsplätze in importbedrohten Branchen. Statt fragwürdige Großkredite an MOE-Regierungen zu vergeben, würde der Westen besser die eigene Strukturanpassung durch arbeitsmarkt- und industriepolitische Maßnahmen finanzieren. Konzentriert sich der Westen darauf, sein eigenes Haus in Ordnung zu bringen, so nimmt er dem Osten die handlungshemmende Illusion, der Westen könnte seine Probleme lösen. Weniger Einmischung des Westens entzieht auch antiwestlichen Strömungen in MOE den Boden, die sich gegen Überfremdung wehren. Letztlich nutzt ein prosperierendes Westeuropa den Ländern MOEs am meisten.

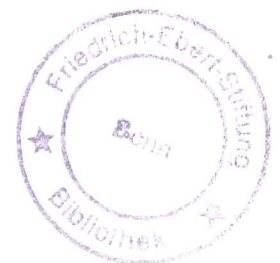


Tabelle 1: Stand der EU-Vertragspolitik mit MOE – Mai 1994

Land	Beziehung zur EU
-	
Polen	EA in Kraft; Beitrittsgesuch; PHARE
Ungarn	EA in Kraft; Beitrittsgesuch; PHARE
CR	EA in Kraft; PHARE
SR	EA in Kraft; PHARE
Rumänien	EA in Kraft; PHARE
Bulgarien	EA in Kraft; PHARE
Albanien	HKA 1992; PHARE
(Jugoslawien)	HKA 1980-1991
Slowenien	15.1.92 anerkannt; HKA seit 5.4.1993; PHARE; EA in Verhandlung
Kroatien	15.1.92 anerkannt; humanitäre u. Soforthilfe
Bosnien-Herzegowina	07.4.92 anerkannt; humanitäre u. Soforthilfe
Mazedonien	07.4.92 anerkannt; humanitäre u. Soforthilfe
Serbien-Montenegro	Embargo
Litauen	HKA; PHARE; FHA unterz.; EA in Verhandlung
Lettland	HKA; PHARE; FHA unterz.; EA in Verhandlung
Estland	HKA; PHARE; FHA unterz.; EA in Verhandlung

EA = Europaabkommen; FHA = Freihandelsabkommen;

HKA = Handels- und Kooperationsabkommen

PHARE = EU-Programm zum wirtschaftlichen Aufbau in MOE