

Frankfurter Institut
Stiftung Marktwirtschaft und Politik

**Osterweiterung der
Europäischen Union**
Als Chance zur Reform begreifen

Juergen B. Donges, Johann Eekhoff,
Wernhard Möschel, Manfred J.M. Neumann
Olaf Sievert (Kronberger Kreis)

**Osterweiterung der
Europäischen Union**
Als Chance zur Reform begreifen

Schriftenreihe: Band 33

Gefördert durch die
informedia-Stiftung
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften
und Publizistik, Köln

Juni 1998

Frankfurter Institut –
Stiftung Marktwirtschaft und Politik
Kisseleffstr. 10, 61348 Bad Homburg

Telefon (06172) 66470 - Telefax (06172) 22292
e-mail: Frankfurter.Institut@t-online.de
Vorstand: Gert Dahlmanns

ISBN 3-89015-065-9

Vorbemerkung

Die Erweiterung der Europäischen Union nach Osten ist in keiner Weise zu vergleichen mit den früheren Erweiterungen der Gemeinschaft nach Norden und nach Süden. Es geht um den letzten Schritt der Rückkehr der mittelosteuropäischen Länder, die fast ein halbes Jahrhundert abgetrennt waren, nach Europa. Es geht um die Integration von knapp über hundert Millionen Menschen, deren Wirtschaftskraft derzeit nur ein Bruchteil derjenigen ihrer westeuropäischen Partner beträgt. Es geht um die Aufnahme von Ländern, deren landwirtschaftliches Potential so bedeutend ist, daß die alte Gemeinschaft auf dem Feld der Agrarpolitik, für das sie vierzig Jahre lang mit weitem Abstand das meiste Geld aufgewendet hat, einfach nicht so weiter machen kann wie bisher. Es geht um eine Vergrößerung der Mitgliederzahl, die den Rahmen sprengt, für den die sechs Staaten der Römischen Verträge 1957 die Institutionen der Gemeinschaft ausgedacht und geschaffen haben.

Zugleich ist das große und beinahe abschreckend schwierige Vorhaben faszinierend. Mit der Verwirklichung des Projekts würde Europa zeigen, daß es – wie bei der Gründung der Gemeinschaft, wie bei der Schaffung des gemeinsamen Binnenmarktes und der Europäischen Währungsunion – noch immer die Kraft hat, durch die frei gewählte Annahme der Herausforderung zu einem Wandel, der unerhört viele Besitzstände in Frage stellt und alte, auch verkrustete Strukturen aufbricht, seine Zukunft zu gewinnen und daß es noch nicht dabei ist, sich von der Weltgeschichte zu verabschieden, indem es sein in der Vergangenheit akkumuliertes Kapital aufzehrt.

Für die Verwirklichung des Vorhabens würde es allerdings nicht ausreichen, die Bürger der alten Europäischen Gemeinschaft an ihrem je partikularen Vorteilskalkül zu packen, in dem die Wahrung des Besitzstandes und der Vergleich der auf kurze Sicht erwartbaren Kosten und Nutzen eine überragende Rolle spielen. Dieses Kalkül geht nicht auf. Ohne eine Vision davon, wieviel Bereitschaft zum Wandel ein Überdauern der europäischen Art zu leben erfordert, wird man nicht auskommen. Doch dieser visionäre Teil der Aufgabe, die auf die Politiker zukommt – und keineswegs allein im Zusammenhang mit der Osterweiterung der Europäi-

schen Union –, ist nicht Gegenstand dieser Studie, sondern der ganz und gar nüchterne Teil, der darin besteht zu zeigen, daß die auf uns wartenden Probleme zwar von außerordentlicher Art, aber nicht unlösbar sind. Mit der Agenda 2000 ist die Europäische Kommission schon in diese Richtung gegangen, für viele bereits erschreckend mutig und doch noch nicht mutig genug.

Der Kronberger Kreis hat Jürgen Stehn, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, für wichtige und detaillierte Zuarbeit zu danken.

Juni 1998

Juergen B. Donges, Johann Eckhoff
Wernhard Möschel, Manfred J.M. Neumann
Olaf Sievert
(KRONBERGER KREIS)

Inhalt:

I. Ausgangslage	7
Der Luxemburger Gipfel vom Dezember 1997 – Die Kriterien – Ziele und Konflikte – Konstante Interessen – Länderspezifische Aspekte	
II. Wie weit ist es von Osteuropa nach Brüssel?	19
1. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den fünf Ländern	19
Auf Wachstumskurs – Deutlicher Rückgang der Inflation – Differenziertes Bild am Arbeitsmarkt – Verstärkter Außenhandel mit dem Westen – Wachstum bleibt Daueraufgabe	
2. Die ordnungspolitischen Reformen	23
Zu den rechtlichen Verhältnissen – Die Kleine Privatisierung – Die Große Privatisierung – Die Preisbildung – Zur Freiheit des Marktzutritts und des Marktaustritts – Vorkehrungen zum institutionellen Schutz des Wettbewerbs – Währungskonvertibilität und außenwirtschaftliche Offenheit – Geldordnung und Finanzordnung – Eine Zwischenbilanz des Reformprozesses	
III. Reformen in der Europäischen Union: Die Ausgabenprogramme	37
1. Reformzwänge in der Gemeinsamen Agrarpolitik	37
MacSharry-Reform, erster Schritt in die richtige Richtung – Erhöhter Reformdruck – Elemente der Reform – Reduzierung der Stützpreise – Umgestaltung der Kompensationszahlungen – Die Kommissionsvorschläge in der Agenda 2000	

2. Reformzwänge in der Strukturpolitik	45
Strukturfonds: Ziele, Mittelausstattung und Instrumente – Gemeinschaftsinitiativen – Kohäsionsfonds – Reformen un- vermeidlich – Die Kommissionsvorschläge in der Agenda 2000 – Weitergehende Vorschläge – Keine Ausweitung des Finanzrahmens	
IV. Reformen in der Europäischen Union: Die Institutionen	67
Status quo nach Amsterdam – Flexibilität und verstärkte Zusammenarbeit – Die Kommission – Der Rat – Das Europäi- sche Parlament – Die Europäische Zentralbank	
V. Zusammenfassung	75

I. Ausgangslage

1. Gemäß den Beschlüssen der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union auf dem Luxemburger Gipfel vom 12./13. Dezember 1997 hat die Union Ende März 1998 konkrete Beitrittsverhandlungen mit sechs Ländern aufgenommen. Es sind dies fünf mittel- und osteuropäische Staaten, nämlich Estland, Polen, Slowenien, Tschechien und Ungarn; hinzu tritt Zypern. Zugleich wird ein Beitrittsverfahren im Sinne von Artikel 49 neue Fassung des EU-Vertrages, ehemals Artikel O, mit fünf weiteren Aspiranten offiziell eröffnet: Bulgarien, Lettland, Litauen, Rumänien und die Slowakei. Durchgesetzt hat sich damit nicht das Startlinienmodell – gleichzeitige Aufnahme konkreter Verhandlungen mit sämtlichen elf Interessenten –, wie es namentlich das Europäische Parlament gefordert hatte, aber auch nicht das Gruppenmodell, wonach zunächst ausschließlich mit den erstgenannten sechs Staaten verhandelt werden sollte; dies war der Wunsch der Brüsseler Kommission. Man verständigte sich vielmehr auf einen Kompromiß, Stadion- oder Prozeßmodell genannt. Konkrete Beitrittsgespräche beschränken sich auf die Gruppe der ersten sechs. Wer zur zweiten Gruppe gehört, kann jedoch im Zuge der Verhandlungen gegebenenfalls in die erste Gruppe überwechseln, andere sogar, was den Zeitpunkt des Beitritts betrifft, überholen.

Der Luxemburger Gipfel vom Dezember 1997

Nicht aufgenommen wurde das Beitrittsgesuch der Türkei. Das Land wurde aber eingeladen, an einer Europa-Konferenz teilzunehmen; diese ist als Plattform für einen Meinungsaustausch aller Länder konzipiert, die grundsätzlich für einen Beitritt in die Europäische Union in Betracht kommen. Die türkische Regierung hat das Angebot als unzureichend zurückgewiesen.

2. Neben den elf Beitrittskandidaten gibt es weitere europäische Staaten, welche langfristig ebenfalls den Weg in die Europäische Union finden mögen. Es sind dies drei westeuropäische Staaten, deren Bürger in der Vergangenheit eine stärkere Annäherung an die Union zurückgewiesen haben: Norwegen, die Schweiz und Island. Die Mittelmeerinsel Malta hatte bereits ein formelles Beitrittsgesuch gestellt, dies aber nach einem Regierungswechsel Ende 1996 wieder zurückgezogen. Hinzu kommen die Balkanstaat-

ten Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien und Serbien mit Montenegro.

Die Kriterien

3. Der rechtliche Rahmen einer Neumitgliedschaft bestimmt sich nach Artikel 49 EU-Vertrag. Ein Antrag ist danach an den Rat zu richten. Dieser beschließt einstimmig nach Anhörung der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, wobei die absolute Mehrheit seiner Mitglieder erforderlich ist. Die Aufnahmebedingungen und die nötigen Änderungen der europäischen Verträge werden durch ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und dem antragstellenden Land geregelt. Dieses Abkommen bedarf der Ratifikation durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.

4. Der Europäische Rat orientierte sich bei seinem Beschluß an Kriterien, welche er zum ersten Mal auf der Tagung der Staats- und Regierungschefs am 21. und 22. Juni 1993 in Kopenhagen formuliert hatte. Sie waren für die vorgenommene Einteilung der Kandidaten maßgebend.

„Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muß der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben; sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Die Mitgliedschaft setzt außerdem voraus, daß die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können.

Die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten, stellt ebenfalls einen sowohl für die Union als auch für die Beitrittskandidaten wichtigen Gesichtspunkt dar.“

Politisch durchgesetzt hat sich damit die Option einer Vollmitgliedschaft der mittel- und osteuropäischen Staaten. Über andere Integrationskonzepte – eine Osterweiterung des Europäischen Wirtschaftsraums, die Gründung einer Freihandelszone zwischen der Europäischen Union und den Beitrittsaspiranten, die sogenannte EFTA-Lösung, und die bloße Anbindung mittel- und osteuropäischer Länder durch Assoziierungsabkommen – ist die Entwicklung, wie es scheint, hinweggegangen.

5. Die anstehende Vergrößerung der Europäischen Union um sechs beziehungsweise elf weitere Staaten ist in ihrem Gewicht mit den bisherigen Erweiterungen – im Jahre 1973 Dänemark, Großbritannien, Irland, 1981 Griechenland, 1986 Spanien, Portugal, 1995 Finnland, Österreich und Schweden – kaum vergleichbar. Für die Beitrittskandidaten, aber auch für die Union handelt es sich um einen säkularen Vorgang. In bezug auf die mittel- und osteuropäischen Staaten hat man treffend von deren „Rückkehr nach Europa“ gesprochen. Und die gegenwärtige Fünfzehnergemeinschaft wird am Ende des Prozesses, ob sie das nun will oder nicht, qualitativ eine andere sein.

6. Von Griechenland als einer wenig geglückten Ausnahme abgesehen, hat sich in der Vergangenheit die Frage der Beitrittsfähigkeit neu aufzunehmender Länder nicht gestellt. Bei den mittel- und osteuropäischen Staaten, die in vierzig Jahren kommunistischer Herrschaft mehr oder weniger ruiniert worden sind, wird dies zur Schlüsselvoraussetzung. Die Kopenhagener Kriterien betonen dies zu Recht. Die sechs Länder, mit denen es konkrete Beitrittsverhandlungen geben soll, werden die Bevölkerung der Union um 17 Prozent vergrößern. Das gemeinsame Bruttosozialprodukt wird sich nur um drei Prozent erhöhen. Stellt man auf die insgesamt elf Kandidaten ab, so lauten die entsprechenden Zahlen 25 Prozent und fünf Prozent. Mit Ausnahme Zyperns werden sämtliche Beitrittskandidaten nach den heute geltenden Regeln zu den sogenannten Nettoempfängern von Finanzmitteln der Gemeinschaft gehören. Auf Seiten der Beitrittsländer stellt sich die Frage, ob sie den Regeln der Gemeinschaft überhaupt schon gewachsen sein können. Auf Seiten der aufzunehmenden Fünfzehnergemeinschaft kann es ohne entsprechende Anpassungsmaßnahmen leicht zu einer Überforderung kommen. Dies gilt namentlich für die ausgabenintensive Agrarpolitik – die derzeit etwa die Hälfte des EU-

Ziele und Konflikte

Haushaltes in Anspruch nimmt – und für die Strukturpolitik in ihren verschiedenen Ausprägungen.

7. Unter solchen Umständen werden selbst die Grundfreiheiten der Europäischen Union zum Problem. Dies gilt namentlich für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. In der bisherigen Fünfzehnergemeinschaft ist es nicht zu substantiellen Wanderungsbewegungen gekommen. Anders als zum Beispiel in den Vereinigten Staaten ist die Mobilität der Menschen in der Europäischen Union durch sprachliche und kulturelle Verbundenheit mit der Heimatregion eingeschränkt. Zudem hat die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten weder einen Nachfragesog nach ausländischen Arbeitskräften bewirkt noch einen Druck zur Auswanderung erzeugt. Die Menschen in den mittel- und osteuropäischen Ländern haben möglicherweise eine hohe Wanderungsbereitschaft. Das Wohlstandsgefälle ist enorm, viele mögen hoffen, in den hochentwickelten Ländern der Gemeinschaft bessere Erwerbschancen als zu Hause zu haben. Die Erfahrungen im Verhältnis Deutschland-Polen aus der Zeit um die Jahrhundertwende geben vielleicht eine Anschauung davon, worauf man sich einstellen muß. Der Vertrag von Amsterdam hat überdies die Schengener Zusammenarbeit in den *acquis communautaire* übernommen. Im Falle einer Mitgliedschaft werden die mittel- und osteuropäischen Staaten den Außenschutz der EU-Grenzen garantieren müssen. Welche Probleme hier entstehen können, wird am Beispiel des Gründungsmitglieds Italien deutlich. Es gewährte Wirtschaftsflüchtlingen bis vor kurzem eine Frist von vierzehn Tagen zum Verlassen des Landes. Kritiker sagten: Diese werden faktisch in andere EU-Mitgliedstaaten, vornehmlich nach Deutschland, durchgewunken. Beide Aspekte, die Freizügigkeit von Arbeitnehmern und die Sicherheit der EU-Außengrenzen, werden für die Akzeptanz der Osterweiterung in den alten Mitgliedstaaten ausschlaggebende Bedeutung haben.

8. Die Institutionen der Europäischen Union waren zugeschnitten auf die ursprüngliche Sechsergemeinschaft. Strukturbestimmend waren weniger das Streben nach durchgängiger demokratischer Legitimation von unten nach oben, wie es dem Muster klassischer Nationalstaaten entspricht. Das Institutionengerüst der Gemeinschaft zielt vor allem darauf ab, gemeinschaftliches Interesse und nationale Interessen auszubalancieren – hierin wurzelt die beson-

dere Rolle der Europäischen Kommission – und zwischen den größeren und den kleineren Mitgliedstaaten einen Interessenausgleich zu gewährleisten – dem dient ein ebenso kompliziertes wie differenziertes System von Stimmengewichtung. Mit einer Aufnahme von elf Kandidaten würde aus der Fünfzehnergemeinschaft eine Gemeinschaft von sechsundzwanzig Mitgliedstaaten. Die Anzahl der Menschen wird nahezu auf eine halbe Milliarde anwachsen. Arbeitsfähigkeit der Organe und Handlungsfähigkeit der Europäischen Union werden herausgefordert. Wer eine „Vertiefung“ der Union anstrebt, etwa echte Zuständigkeiten in den Bereichen Außen- und Sicherheitspolitik begründen will, wird einen Konflikt zwischen solcher Vertiefung einerseits und Erweiterung andererseits annehmen. Es stellt sich die Frage, worauf der europäische Integrationsprozeß zusteuern soll und zusteuern kann. Stabilisiert die Osterweiterung nicht unausweichlich ein Europa der Regierungen, wie es britischen und auch französischen Vorstellungen entspricht? Ist sie bezüglich des Vertiefungsziels nicht mindestens ein Schritt ins völlig Ungewisse?

9. Sorgfältig zu bedenken sind dabei die Auswirkungen der Osterweiterung auf den Zusammenhalt der Völker, auf die Möglichkeiten zu einer grenzüberschreitenden inneren Verbundenheit der Menschen, zu einer Solidarität, welche für Minderheiten Mehrheitsentscheidungen überhaupt erst erträglich macht. Von alledem kann schon in der gegenwärtigen Fünfzehnergemeinschaft nicht die Rede sein. Nur eine andere Seite davon ist, daß es eine europäische öffentliche Meinung, welche politische Entscheidungen begleitet und kontrolliert, sie der „Wahrheit“ so weit wie möglich annähert (J. St. Mill), auch nicht in Ansätzen gibt. Die europäischen Verträge haben die kulturelle und mentale Dimension des Integrationsprozesses, vielleicht unvermeidlicherweise, immer noch weitgehend ausgeblendet. Ein Anwachsen der Union um möglicherweise elf weitere Mitgliedstaaten würde ein Bemühen, dieses Defizit nach und nach abzubauen, vermutlich erschweren. Verbreitet ist die Klage über die unzureichende demokratische Legitimation der Herrschaftsverhältnisse, die eine von – berechtigten – Effizienzverheißungen vorangetriebene wirtschaftliche Integration und die vor allem ihr dienende Institutionen hervorgebracht haben. Aber die Akzeptanz von mehr Demokratie hat Voraussetzungen, die sich nicht auf dem Verordnungswege schaffen lassen.

Die Sprachenfrage wirft ein besonderes Schlaglicht. In der Fünfzehnergemeinschaft werden elf verschiedene Sprachen gesprochen; in der Gemeinschaft der Sechszwanzig werden es zweiundzwanzig sein.

Ernest Renan hat von Europa einmal gesagt, daß es „geboren wurde aus dem griechischen Wunder, groß wurde mit der griechisch-lateinischen Kultur, eine Renaissance erlebte und christlich ist.“ Aus moderner Sicht würde man wohl noch hinzufügen, daß Europa das Vermächtnis der Aufklärung bei sich trägt, auf das sich freiheitliche Ordnung und europäischer Sozialstaat gleichermaßen berufen. Bei einer Erweiterung der Union, die über Europa hinausführte, müßte man dieses historisch-kulturelle Fundament verlassen, jedenfalls verändern.

10. Ein übereinstimmendes Konzept für die Fortentwicklung der Europäischen Union gibt es auf Gemeinschaftsebene nicht. Das Bemühen in der Regierungskonferenz von Amsterdam, institutionelle Anpassungen der Union vor Beginn des Erweiterungsprozesses zu erreichen, ist im wesentlichen gescheitert. Mit Ablauf des Jahres 1999 steht ferner eine Prüfung der Finanzverfassung an, nämlich eine Fortentwicklung des sogenannten Eigenmittelbeschlusses des Ministerrates. Die Bundesrepublik Deutschland bemüht sich in diesem Zusammenhang, die ausgeprägte Nettozahlerrolle des Landes zurückzuführen. Hinzu treten die Herausforderungen, welche sich mit der Verwirklichung der Europäischen Währungsunion verbinden. Angesichts dieser Umstände mag es erstaunen, daß der Europäische Rat und die von ihm repräsentierten politischen Kräfte sich auf dem Luxemburger Gipfel überhaupt auf konkrete Beitrittsverhandlungen in Richtung Osten haben verständigen können. Die Gründe sind vielschichtig: mal sind sie länderübergreifend, mal länderspezifisch, und neben ökonomischen Gesichtspunkten spielen politische Aspekte eine große Rolle. Im Fundamentalen geht es um die Gewißheit, daß es sich um eine Weichenstellung handelt, die in der Logik des europäischen Integrationsprozesses liegt.

**Konstante
Interessen**

11. Zu den zentralen Konstanten gehört das *Friedensargument*. Hiermit ist die Überlegung bezeichnet, eine Integration von Nationalstaaten schließe das Risiko kriegerischer Auseinandersetzungen zwischen ihnen endgültig aus und verringere die Gefahr eines

Angriffs von außen. Schon mildere Spielarten des Unfriedens gelte es zu verhindern, so eine Rückkehr zu den Rivalitäten der Nationalstaaten und zu einer Allianzbildung nach dem Muster des 19. Jahrhunderts. Integration mit ihrer „Kontrolle aller durch alle“ ist das vorzugswürdige Paradigma. Bei einer Erweiterung der Union in Richtung Osten wird dieses Friedensargument besonders greifbar. Es finden sich dort nahezu durchgängig Minderheitenprobleme und entsprechende Konfliktpotentiale. So leben zum Beispiel relativ mehr Ungarn in den benachbarten Staaten als Deutsche außerhalb der Bundesrepublik während der staatlichen Trennung (jeweils im Verhältnis zur Gesamtzahl der Ungarn beziehungsweise Deutschen). Was die Pariser Vorortverträge von 1919 an Interessengegensätzen nicht bewältigten, was in den fünfundvierzig Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg unter der sowjetischen Diktatur ruhiggestellt war, erhielt innerhalb einer erweiterten Europäischen Union die Chance zu einem friedlichen und dauerhaften Ausgleich.

12. Im Vordergrund der öffentlichen Wahrnehmung steht der Gewinn an ökonomischer Effizienz. Man kann vom *Binnenmarktargument* sprechen. Es ist unstrittig, daß die Beseitigung von Hindernissen für die freie Bewegung von Gütern und Produktionsfaktoren handelsschaffende und wohlfahrtssteigernde Wirkungen hat. Schon der Handel selbst verheißt Vorteile, nicht zuletzt aber die mit ihm einhergehende verbesserte Arbeitsteilung. Entsprechendes gilt für die Freiheit des Kapitalverkehrs, für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte und für die Dienstleistungsfreiheit und die Niederlassungsfreiheit. Jedoch ist zu bedenken:

- Bezüglich der Osterweiterung kann eine solche Vorteilsrechnung nur eine langfristige Perspektive sein. Der westeuropäische Steuerzahler wird zunächst Milliarden an Transfers aufzubringen haben.
- Vorausgesetzt ist weiter, daß bei einer Osterweiterung ordnungspolitische Defekte der Europäischen Union, wie zum Beispiel die europäischen Agrarmarktordnungen, nicht einfach auf die Beitrittsstaaten ausgedehnt werden und in ihrem Wirkungsumfang dann auch noch zunehmen.

- Der Strukturwandel wird sich bei einer Öffnung der Märkte nach Osten beschleunigen. Das bringt Vorteile, aber auch Probleme. Schutzmaßnahmen, wie sie in den gegenwärtigen sogenannten Europaverträgen mit den Beitrittskandidaten noch vorhanden sind, werden zu irgendeinem Zeitpunkt entfallen. Auch die Märkte für abhängige Arbeit, namentlich in Deutschland, werden betroffen sein.

13. Die *politischen Argumente* beschränken sich nicht auf die Frage von Krieg und Frieden. Europa, so heißt es, solle seine Kräfte bündeln, um die globalen Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert bestehen zu können. Es müsse „den Willen haben, eine *Weltmacht* zu werden“. Die Kommission spricht in ihrer Agenda 2000 davon, aufgrund der wirtschaftlichen und geopolitischen Lage gewinne die Europäische Union genügend Gewicht, um in einer multipolaren Welt eine wichtige Rolle zu spielen. Dabei geht es vor allem um Sicherheitspolitik, um Außenhandelspolitik und um Umweltpolitik. Es mag offenbleiben, wie realistisch solche Vorstellungen sind. Bezüglich der Osterweiterung sind zwei Vorbehalte mitzudenken:

- Ein Gewinn an Einfluß ist allenfalls auf lange Sicht zu erwarten.
- Voraussetzung dafür ist eine Lösung der institutionellen Probleme innerhalb der Union. Sonst wird die Osterweiterung die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft eher beeinträchtigen.

14. Eine Konstante in der gesamten Nachkriegsentwicklung ist das Bemühen, Deutschland über die europäische Integration einzubinden. Man kann vom *Deutschen-Argument* sprechen. Im Zusammenhang mit der Osterweiterung tritt es in der Spielart auf, Deutschland als das wahrscheinlich einzige Land, welches dazu in der Lage wäre, an einer eigenständigen Osteuropa-Politik zu hindern. Das muß deutschen Interessen nicht widersprechen. Diese müssen nicht zu kurz kommen, wenn sie als Teil europäischer Interessen, dann aber auch mit dem Gewicht Europas geltend gemacht werden. Deutschland ist kein kleiner Teil des Ganzen. Ohne Osterweiterung der Europäischen Union könnte sich Deutschland der Rolle des wirtschaftlichen Partners von mittel- und osteuropäischen Staaten nicht entziehen. Bei einer engeren Zusammenarbeit mit diesen Ländern würde sich Deutschland auch finanziell stärker

engagieren müssen, wenn auch nicht in dem Maße wie in Ostdeutschland. Damit würde der für die Europäische Union verfügbare Finanzrahmen erheblich enger.

15. Die deutsche Politik, die eine Osterweiterung der Europäischen Union mit Nachdruck unterstützt, strebt danach, die europäische Armutsgrenze möglichst weit nach Osten zu verschieben. Es ist ähnlich wie beim Konzept der sicheren Drittstaaten innerhalb der Asylpolitik: Die Vorstellung, im Osten Nachbarn zu haben, die prosperieren und über die Europäische Union mit uns auch institutionell verbunden sind, wird als eine säkulare Chance verstanden. Mit dem ersten Weltkrieg, der „Urkatastrophe Europas in diesem Jahrhundert“, wurden die Weichen in eine falsche Richtung gestellt. Vor allem Deutschland hat dadurch die großen Chancen, die das Jahrhundert ihm bot, verfehlt und großes Unglück über alle gebracht. Dies läßt sich nicht rückgängig machen. Doch kann man vielleicht von einer zweiten Chance sprechen, wenn es um die Möglichkeit geht, ein friedlich geeintes Gesamteuropa zu verwirklichen.

Länderspezifische Aspekte

16. Die französische Politik setzte ursprünglich auf ein Konzept der konzentrischen Kreise. Das überkommene Kerneuropa als der innere Ring ist umgeben von den übrigen Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums, ein dritter Ring assoziierter Länder schließt sich an. Das Konzept zielte in der Substanz darauf, Beitrittsaspiranten möglichst fernzuhalten. Es fand schon innerhalb der Europäischen Union keine Unterstützung, nicht zuletzt wegen des ziemlich offen vorgetragenen Hegemonialanspruches zugunsten der französischen Politik. Ein solcher Anspruch ließe sich im kleinen Kreis der Länder Kerneuropas eher verwirklichen als innerhalb einer Vielzahl von EU-Mitgliedstaaten. Was Frankreich inzwischen anstrebt, ist nicht ganz klar. Viele meinen, eine unverändert auf Beitrittsverzögerung zielende Politik zu erkennen. Dazu passe auch das Beharren auf einer „substantiellen Reform der EU-Institutionen“ vor Beginn der Osterweiterung. Doch kann dies Ausdruck einer schlichten Einsicht sein: Clubregeln lassen sich leichter vor einem Eintritt neuer Mitglieder ändern als danach. Unstreitig ist dagegen ein Interesse Frankreichs, Deutschland von einer eigenständigen Osteuropa-Politik abzuhalten.

17. Großbritannien hat, gleichviel ob von den Konservativen oder von Labour regiert, eine Osterweiterung immer energisch befürwortet. Nach britischer Vorstellung nähert eine Osterweiterung die Europäische Union unausweichlich einer „gehobenen Freihandelszone“ an, das einzige Konzept, das man jenseits des Kanals für realistisch und wünschenswert zugleich hält.

Den drei nordeuropäischen Mitgliedstaaten liegt besonders an einer möglichst raschen Aufnahme nicht nur Estlands, sondern auch der anderen baltischen Staaten. Sie sehen darin eine wünschenswerte Nordverschiebung der Union unter Betonung des Integrationsraumes Ostsee.

Auf griechisches Drängen geht die Zusage einer raschen Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Zypern zurück. Man verspricht sich eine Überwindung der gegenwärtigen Teilung der Insel, wenngleich bis heute niemand ein praktikables Konzept dafür benennen kann.

Spanien und Portugal bestehen darauf, daß eine Osterweiterung der Europäischen Union nicht zu Lasten der Südstaaten gehe. Mindestens sei eine klare Haushaltsordnung mit dauerhaft geregelten Finanzhilfen zugunsten der gegenwärtig schwächeren Länder geboten (zu denen außer Griechenland und Irland eben sie gehören). Spanien ist gegenwärtig, absolut gesehen, der weitaus größte Nettoempfänger von EU-Mitteln. Im vergangenen Jahr waren es umgerechnet rund zwölf Milliarden D-Mark.

18. Rußland als der dominante Nachfolgestaat der früheren Sowjetunion ist zwar ein entschiedener Gegner der Osterweiterung der NATO, hat aber keine Bedenken gegen eine Ausdehnung der Europäischen Union nach Osten. Das militärische Potential der Union, das gegenwärtig ohnehin kein gemeinschaftliches ist, wird von Rußland offenbar sehr viel weniger ernst genommen als das US-amerikanische. Zur Neuorientierung der russischen Außenpolitik gehört überdies eine stärkere Annäherung an Europa bei gleichzeitiger Selbständigkeit auf anderen Feldern (China, Süd-asien, Naher Osten). Man spricht von einer Primakow-Doktrin. Auf dieser Linie liegt das im Juni 1994 unterzeichnete Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Union und Rußland, das im Dezember 1997 in Kraft getreten ist.

Nach Auffassung des deutschen Bundeskanzlers bietet es die Perspektive, daß Rußland später den Status eines assoziierten Teilnehmers der Europäischen Union erreichen könne.

19. Die Vereinigten Staaten unterstützen eine Osterweiterung der Europäischen Union mit allem Nachdruck. Obwohl gegenwärtig die einzige reale Weltmacht, ist das Land doch auf Verbündete angewiesen. Ein stabiles Europa ist der natürliche Partner jenseits des Atlantiks. Auch Aspekte einer Lastenverteilung spielen dabei eine wichtige Rolle. Das Drängen der amerikanischen Politik geht in die Richtung, daß sich die Europäische Union weniger kulturell-historisch als geopolitisch, sprich machtpolitisch definiert. Dies macht die Vereinigten Staaten zum entschiedenen Befürworter einer Vollmitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union. Auf dieser Linie müßte man mit der Möglichkeit rechnen, daß eines Tages auch ein EU-Beitritt des Staates Israel zur politischen Option wird.

20. Die hier skizzierten Interessenlagen sind es wohl, die dazu geführt haben, daß die Osterweiterung der Europäischen Union auf die politische Agenda des Jahres 1998 genommen wurde. Überraschend ist dabei am ehesten: Es geht nur noch um die politische Option der Vollmitgliedschaft. Schwer prognostizierbar ist die Dauer der Verhandlungsprozesse. Bezüglich einiger weniger Länder ist von einem Abschluß im Jahre 2002 die Rede. Wer an eine Erweiterung um insgesamt elf Mitgliedstaaten denkt, muß wohl frühestens das Jahr 2010 als realistisch ansehen. Die Übergangsfristen in Einzelbereichen würden dann noch weit darüber hinaus reichen.

21. Wir analysieren im folgenden die wichtigsten Problembereiche und beschränken uns dabei auf die fünf mittel- und osteuropäischen Staaten. Bei diesen Beitrittskandidaten geht es um die Frage, ob sie institutionell und wirtschaftlich hinreichend reif für eine Aufnahme in die Europäische Union sind. Sind rechtsstaatliche Verhältnisse gewährleistet? Ist makroökonomische Stabilität erreicht? Hat sich der Staat als Anbieter von Wirtschaftsleistungen im wesentlichen zurückgezogen? Wie steht es mit der Offenheit der Märkte, nach innen wie nach außen? Ist schon hinreichender Schutz des Wettbewerbs gegeben? Funktionieren Geldverfassung und Finanzverfassung in akzeptabler Weise? Auf der Seite der

Union stellt sich die Frage nach Anpassungs- und Veränderungs-
zwängen. Lässt sich nach einer erfolgreichen Osterweiterung die
überkommene Gemeinsame Agrarpolitik im Prinzip noch weiter-
führen oder wird sie unbezahlbar? Sind Strukturfonds und Kohä-
sionsfonds grundlegend umzugestalten oder reicht eine Modifika-
tion aus? Wie soll es mit einer Reform der EU-Institutionen
weitergehen, die in Amsterdam erst einmal gescheitert ist?

II. Wie weit ist es von Osteuropa nach Brüssel?

1. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den fünf Ländern

22. Die fünf Beitrittskandidaten haben schneller als andere osteuropäische Länder die wirtschaftliche Talfahrt, die mit dem Systemumbruch einsetzte, überwunden, allen voran Polen (1992), als letztes Estland (1995). Sie sind nun alle auf Wachstumskurs, im wesentlichen dank steigender Investitionen und Exporte. Gemessen am Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion ist Polen der Vorreiter (Tabelle 1, S. 20). Trotz gestiegener Wirtschaftskraft ist der Abstand zur Europäischen Union noch beträchtlich. Alle fünf Beitrittskandidaten liegen mit ihrem Pro-Kopf-Einkommen mehr oder weniger deutlich hinter Griechenland, dem am wenigsten entwickelten Mitgliedstaat der Gemeinschaft. Das osteuropäische Land mit dem höchsten Bruttoinlandsprodukt je Einwohner – Slowenien – bringt es auf knapp 60 Prozent des EU-Durchschnitts (zu Kaufkraftparitäten gerechnet), der Nächstplazierte – Tschechien – auf 55 Prozent.

Auf Wachstumskurs

23. Alle fünf Länder verzeichnen einen deutlichen Rückgang der Inflationsraten, auch wenn diese immer noch viel höher sind als in jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union (Tabelle 1). Bedenkt man allerdings die Ausgangslage beim Systemwechsel, als der bestehende Geldüberhang und die Freigabe der seit Jahrzehnten künstlich niedrig gehaltenen Preise sich erst einmal in einer kräftigen Anpassungsinflation entluden, so sind die erzielten Erfolge bei der Verlangsamung des Geldwertschwunds nicht kleinzuschreiben. Besonders beeindruckend ist die Rückführung der allgemeinen Preissteigerungsrate in Estland, wo sie 1993 auf über 950 Prozent hochgeschnellt war; es zahlt sich für dieses Land aus, daß es sich ein strenges institutionelles Währungsregime, ein Currency Board, verordnet hat und den Kurs der Krone fest an die D-Mark als Stabilitätsanker gebunden hält, und zwar im Verhältnis 8:1.

Deutlicher Rückgang der Inflation

Tabelle 1: Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung der Beitrittsländer					
	Estland	Polen	Slowenien	Tschechien	Ungarn
Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts (vH)					
1994	-1,8	5,2	5,3	2,6	2,9
1995	4,3	7,0	3,9	4,8	1,5
1996	4,0	6,1	3,5	4,4	1,1
1997	4,3	6,9	3,2	1	3,8
Inflationsrate (vH)					
1994	41,7	32,2	19,8	10,0	18,9
1995	28,8	27,8	12,6	9,0	28,2
1996	14,8	19,9	9,7	8,8	23,5
1997*)	10	16	9	9	18
Arbeitslosenquote (vH)					
1994	1,8	14,4	9,1	3,2	10,8
1995	1,8	13,3	7,4	3,1	10,3
1996	2,2	12,4	7,3	3,5	10,0
1997*)	2	11½	7	4½	9
Leistungsbilanzsaldo in Relation zum nom. Bruttoinlandsprodukt (vH)					
1994	-7,3	-1,8	3,8	-0,2	-9,7
1995	-5,1	-1,7	-0,2	-4,0	-5,6
1996	-10,2	-6,3	0,2	-8,0	-3,8
1997*)	9½	-9½	-1	-8½	-3
Finanzierungssaldo des Staatshaushalts in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (vH)					
1994	0,6	-2,7	-0,2	0,9	-5,5
1995	0,7	-2,6	-0,2	0,5	-5,6
1996	-1,7	-2,5	0,0	-0,1	-2,0
1997*)	-1½	-3	-1	-1	-4
*) Schätzungen des Sachverständigenrates					
Quelle: Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1997/98, Tabellen 9 und 64, S. 30 und S. 236; Bundesministerium für Wirtschaft, Wirtschaftslage und Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa (Sammelband 1997); OECD					

24. Bei der Entwicklung am Arbeitsmarkt ist das Bild sehr differenziert. Wie nicht anders zu erwarten ist der Übergang von der Zentralverwaltungswirtschaft zur marktwirtschaftlichen Ordnung mit erheblichen Verlusten an Arbeitsplätzen einhergegangen, besonders in der Industrie: Versteckte Arbeitslosigkeit wurde in offene verwandelt. Die Schaffung neuer, rentabler Arbeitsplätze kam nur schleppend voran. Dabei verzeichnet der Dienstleistungsbereich ein steigendes Gewicht in der Beschäftigtenstruktur (Tabelle 2, S. 22). In drei Ländern – *Polen, Slowenien, Ungarn* – verharrt die registrierte Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau (Tabelle 1). Daß die beiden anderen Länder – *Estland, Tschechien* – sehr niedrige Arbeitslosenquoten verzeichnen, auch und gerade im Vergleich zu den meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sollte nicht als Ausweis einer nahezu ausgeglichenen Arbeitsmarktlage genommen werden. Denn in Estland lassen sich Arbeitssuchende häufig erst gar nicht amtlich registrieren, weil die Arbeitslosenunterstützung sehr niedrig ist; und in Tschechien hat die Regierung wiederholt den Konkurs von Unternehmen verhindert und damit Arbeitsplätze erhalten, die eigentlich nicht wettbewerbsfähig sind. Es besteht Grund für die Vermutung, daß in allen fünf Ländern viel Arbeit in der Schattenwirtschaft geleistet wird. Das hilft, sozialen Frieden zu wahren und den gesellschaftlichen Grundkonsens über die Vorteilhaftigkeit der Systemtransformation zu erhalten.

**Differenziertes
Bild am Arbeits-
markt**

25. Von Beginn an haben die Beitrittskandidaten die rasche Eingliederung in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung gesucht, wohlwissend, daß hierin auf längere Sicht große Chancen der Wohlstandssteigerung liegen. Die Europäische Union hat hierfür durch die Öffnung der eigenen Märkte den Weg geebnet (Europa-Abkommen). Der Außenhandel dieser Länder mit dem Westen hat sich intensiviert, die Direktinvestitionen aus dem Westen haben an Gewicht gewonnen. Deutschland ist der wichtigste Handelspartner und Investor aus der Europäischen Union für alle diese Länder außer *Estland*, dessen wirtschaftliche Außenverflechtung besonders mit den skandinavischen Ländern (und Rußland) tief ist, der räumlichen Nähe wegen, aber auch aus historischer Tradition. Die Leistungsbilanzen sind fast überall defizitär, nur in *Slowenien* nicht, das dank seiner Attraktivität für den Ausländertourismus beachtliche Überschüsse in der Dienstleistungsbilanz erzielt, mit deren Hilfe der Negativsaldo in der Handelsbilanz ausgeglichen

**Verstärkter
Außenhandel
mit dem Westen**

Tabelle 2: Die Entwicklung der Beschäftigung nach Wirtschaftssektoren (Anteile in vH)				
	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	Verarbeitendes Gewerbe, Bergbau und Energie	Baugewerbe	Dienstleistungen
Estland				
1992	17,8	31,3	6,2	44,7
1995	7,7	29,4	6,9	56,0
Polen				
1990	26,6	28,4	7,6	37,4
1995	27,0	24,9	5,5	42,6
Slowenien				
1990	2,4	46,1	6,5	44,9
1995	1,9	40,9	5,0	52,2
Tschechien				
1990	11,8	37,9	7,5	42,8
1995	6,2	32,5	9,0	52,3
Ungarn				
1990	15,8	29,5	6,6	48,1
1995	8,0	26,7	5,9	59,4
Quelle: Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche, Countries in Transition 1995 und 1996				

werden kann (Tabelle 1, S. 20). Leistungsbilanzdefizite im Zuge eines wirtschaftlichen Neuaufbaus sind, im Prinzip, nicht bedenklich, solange die Nettoexporterlöse mit einer Rate expandieren, die oberhalb des Zinssatzes am Weltkapitalmarkt liegt, solange die inländische Investitionstätigkeit kräftig ist und ausländische Investoren Vertrauen in die Standortqualität dieser Länder haben. Tatsächlich hat bislang die Bedienung der Auslandsverschuldung keine größeren Schwierigkeiten bereitet. Gleichwohl können die Leistungsbilanzdefizite nicht beliebig zunehmen, sollen an den Finanzmärkten nicht Zweifel an deren Tragbarkeit aufkommen, wie es 1996 und 1997 gegenüber Tschechien geschehen ist (ausgelöst durch mehrere Bankenkonkurse in Verbindung mit hohen kurzfristigen Auslandsverbindlichkeiten).

26. Alles in allem ist festzuhalten, daß die fünf Beitrittskandidaten im Transformationsprozeß beachtliche Fortschritte gemacht haben, ganz besonders im Vergleich zu der Entwicklung im restlichen Osteuropa. Es gibt hoffnungsvolle Anzeichen dafür, daß der unabdingbare Strukturwandel fortschreitet und eine angemessene Wachstumsdynamik bei stabilerem Geldwert erreicht wird. Selbst unter günstigen Umständen wird es freilich lange dauern, bis sich der wirtschaftliche Rückstand gegenüber der heutigen Union spürbar verringert. Und die Umstände sind nicht immer günstig. Schon jetzt hat es hier und da Rückschläge gegeben, so 1994 in *Ungarn* und 1997 in *Tschechien*, als gravierende Fehlentwicklungen in den öffentlichen Haushalten und hohe Inflationsraten die Politik zu einschneidenden Sanierungsmaßnahmen in Verbindung mit einer Abwertung der jeweiligen Landeswährung zwangen und dies die gesamtwirtschaftliche Produktion spürbar beeinträchtigte. Die Wirtschaft der Beitrittskandidaten in den kommenden Jahren auf einem soliden Wachstumspfad zu halten wird eine Daueraufgabe für die Wirtschaftspolitik sein.

**Wachstum
bleibt Dauer-
aufgabe**

2. Die ordnungspolitischen Reformen

27. Die konsequente Verwirklichung eines marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmens in den fünf Ländern ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgsversprechende Integration in die Europäische Union. Allenthalben sind ordnungspolitische Reformen auf den Weg gebracht worden. Um ein Bild vom augenblicklichen Stand zu vermitteln, betrachten wir im folgenden jene Bereiche, in denen der Handlungsbedarf und das Ausmaß der zu bewältigenden Aufgaben besonders groß waren. Genau genommen waren sie in der Geschichte beispiellos: die Schaffung einer verlässlichen Privatrechtsordnung, die Privatisierung kollektiven Eigentums, die freie Preisbildung auf Wettbewerbsmärkten, die Gewerbefreiheit mit offenem Marktzugang, die Herstellung der Währungskonvertibilität samt außenwirtschaftlicher Öffnung der Märkte sowie eine gute Geldverfassung und eine leistungsfähige Finanzordnung.

28. Im Prinzip ist den fünf Ländern der Übergang zu einer demokratischen Grundordnung gelungen. In Estland ist der rechtliche Status der russischen Minderheit noch nicht endgültig geklärt. Doch eröffnet das Staatsbürgerschaftsgesetz die Möglichkeit der

**Zu den rechtli-
chen Verhältnis-
sen**

Einbürgerung und damit der Teilhabe an der Gestaltung des neuen demokratischen Staatswesens. In *Polen* wurde mit der Verabschiedung der neuen Verfassung im Mai 1997 eine Gewaltenteilung etabliert, die eine gegenseitige Kontrolle von Exekutive, Legislative und Jurisdiktion bei klarer Kompetenzabgrenzung sicherstellt.

Die von Verfassungen wegen bestehenden individuellen Grundrechte sind im Alltag noch nicht uneingeschränkt garantiert, auch nicht eine Privatrechtsordnung, die den einzelnen vor staatlicher Willkür schützt und alle wirtschaftlich Handelnden zwingt, in ihren Geschäftsbeziehungen verlässlich und berechenbar zu sein und geschlossene Verträge einzuhalten. Zwar steht in allen fünf Ländern bei Streitigkeiten der Rechtsweg offen, doch vermag die Justiz noch nicht sicherzustellen, daß private Rechtsansprüche in angemessener Weise durchgesetzt werden können. Als Gründe werden qualitative und quantitative Defizite bei der Personalausstattung der Gerichte genannt. Abhilfe kann wohl nur ein rascherer Austausch der „alten“ Juristengeneration durch jüngere, besser ausgebildete und unbelastete Juristen schaffen.

Die Kleine Privatisierung

29. Die Kleine Privatisierung, die überwiegend Einzelhandelsgeschäfte, Handwerksbetriebe und die Gastronomie betrifft, kann in allen fünf Ländern als abgeschlossen gelten. Mehr als ein Schönheitsfehler ist allerdings, daß in der Regel lediglich das Inventar der Betriebe verkauft wurde, nicht aber die Grundstücke, die befristet verpachtet wurden. Dabei ist in *Estland* und *Tschechien* die Laufzeit der Pachtverträge relativ kurz (fünf Jahre), was den Anreiz mindert, mit den Einrichtungen pfleglich umzugehen und gegebenenfalls Reparaturen und Reinvestitionen durchzuführen. Ob die Privatisierungsobjekte jeweils in die Hände der Investoren mit den bestmöglichen Verwendungsmöglichkeiten gelangen konnten, ist offen; dagegen spricht, daß in den Verfahren nicht immer eine Chancengleichheit für die am Kauf Interessierten bestand.

Die Große Privatisierung

30. Die Große Privatisierung, bei der es um die mittleren und großen Staatsunternehmen, besonders im Industriesektor geht, ist nur mühsam in Gang gekommen. Man stritt lange Zeit über die geeignete Konzeption (Entschädigung vor Rückgabe? Verkaufen, Versteigern oder Verschenken? Geschäftsübernahme durch die Belegschaft? Beteiligung von ausländischem Kapital?), lange genug, um den Reformkommunisten und den Gewerkschaften, die

um den Verlust politischer und sozialer Privilegien fürchteten, sowie den Managern und Beschäftigten der Staatsunternehmen, die Angst vor Entlassung hatten, Gelegenheit zu geben, den Widerstand zu organisieren. Dabei war eine zügige Privatisierung geboten, nicht nur aus ordnungspolitischen Gründen, sondern auch, um die Voraussetzungen für die makroökonomische Stabilität zu verbessern. Jedenfalls wären die öffentlichen Haushalte schneller von der Hypothek befreit worden, daß viele Staatsbetriebe ineffizient produzieren, dauernd rote Zahlen schreiben, ihren Steuerpflichten nicht nachkommen (können) und Subventionen brauchen, wollen sie ihren Beschäftigten wenigsten den Lohn bezahlen.

31. Eine Ausnahme von alledem bildet *Estland*, wo in den Jahren 1992 bis 1997 fast alle staatlichen Unternehmen in private Hand übergegangen sind. Die Große Privatisierung wurde vornehmlich nach dem Vorbild der Treuhandanstalt mit Methoden der Einzelprivatisierung durchgeführt. Von besonderer Bedeutung und einzigartig in ganz Mittel- und Osteuropa war, daß das Land die Staatsbetriebe in internationalen Ausschreibungen zum Verkauf angeboten hat und konsequent ausländische Investoren für die Übernahme estnischer Unternehmen zu interessieren versuchte – mit Erfolg: den größten Anteil an der Privatisierung hat skandinavisches, allem voran finnisches Privatkapital.

32. In *Polen* war die 1990 von der Regierung angekündigte Große Privatisierung im Gestrüpp weitgehender Mitwirkungsrechte der Belegschaften jahrelang steckengeblieben. Verschiedene zunächst ins Auge gefaßte Privatisierungsprogramme mußten aufgegeben werden, nur vereinzelt gingen Staatsbetriebe in privates Eigentum über. In der Regel aber schreckten Streiks und massive Forderungen nach Investitionszusagen, Arbeitsplatzgarantien und Sozialplänen potentielle inländische und ausländische Investoren ab.

Den entscheidenden Privatisierungsschub soll jetzt das nach anhaltender kontroverser innenpolitischer Diskussion Mitte 1995 angelaufene Massenprivatisierungsprogramm bringen. Im Rahmen dieses Programms wurden 15 Holdinggesellschaften – sogenannte National Investment Funds (NIF) – gegründet, auf die 512 größere Staatsunternehmen (mit rund 12 Prozent der Produktion im Verarbeitenden Gewerbe) nach einem festen Schlüssel übertragen worden sind. Die National Investment Funds halten sechzig

Prozent des Kapitals der jeweiligen Unternehmen, fünfzehn Prozent ist den Belegschaften übertragen worden, der Rest bleibt vorerst in staatlichem Eigentum. Die Bürger Polens können sich gegen eine symbolische Gebühr Privatisierungszertifikate besorgen, was sie auch mit großem Interesse tun, und diese später in NIF-Aktien umtauschen (seit Mitte 1997 notieren die Fonds an der Warschauer Börse). Jeder einzelne Fonds wird von jeweils einem privaten Managementkonsortium verwaltet, an dem unter anderem ausländische Beratungsgesellschaften und Investmentbanken beteiligt sind; einheimische Partner müssen mitwirken. Die Konsortien der Fonds sollen die ihnen anvertrauten Unternehmen soweit sanieren, daß sie privatisierungsfähig sind. Da die Konsortien erfolgsorientiert entlohnt werden, kann ein Interesse an der Bildung effizienter Unternehmensstrukturen unterstellt werden; auch die notwendige Kompetenz dürfte bei den ausländischen Sanierungsmanagern vorhanden sein. Doch weist dieses Übergangsmanagement Schwächen auf. Die Konsortien besitzen keine vollen Verfügungsrechte, da sie der Kontrolle staatlich bestellter NIF-Aufsichtsräte unterliegen, und sie müssen darauf Rücksicht nehmen, daß Staat und Belegschaft in jedem Unternehmen nach wie vor zusammen vierzig Prozent der Anteile halten. Interessenkonflikte zwischen effizienzorientiertem Sanierungsmanagement und politischen Präferenzen sind damit fast unvermeidlich.

Daß trotz des schleppenden Privatisierungsprozesses in Polen die privatwirtschaftliche Aktivität deutlich an Bedeutung gewonnen hat, ist auf Unternehmensneugründungen durch Private zurückzuführen, von ausländischen Direktinvestitionen einmal abgesehen. Die Wiederbelebung des privaten Unternehmertums wurde in Polen dadurch erleichtert, daß selbst zu kommunistischen Zeiten umfangreiche private Unternehmertätigkeit möglich war, wie die Zahl von etwa 500.000 meist kleinen und mittelständischen Privatunternehmen Ende der 80er Jahre zeigt. Im Zuge des Reformprozesses hat sich diese Zahl mehr als vervierfacht. Schätzungen zufolge sind in der Verarbeitenden Industrie private Unternehmen mit einem Drittel am Gesamtumsatz beteiligt, im Handel liegt der Anteil bei 90 Prozent; das Bruttoinlandsprodukt entsteht zu mehr als der Hälfte im Privatsektor.

33. Die Große Privatisierung in *Slowenien* ist vor dem besonderen Hintergrund des jugoslawischen Erbes zu sehen. Bei den sloweni-

schen Unternehmen handelte es sich überwiegend um sozialistische Unternehmen mit Arbeiterselbstverwaltung. Daher wurde Ende 1992 nach intensiver politischer Diskussion beschlossen, zum einen den Arbeitnehmern Anteile an „ihren“ Betrieben bis zu 20 Prozent kostenlos zu überlassen und bis zu 40 Prozent der Anteile auf drei Fonds zu übertragen, die vom Staat verwaltet werden. Der Rest der Anteile wurde über Privatisierungszertifikate kostenlos an die Bevölkerung verteilt. Die Gefahr, daß die alten sozialistischen Strukturen konserviert werden, ist groß. Ausländische Investoren, die nach einer 1997 verabschiedeten Verfassungsänderung nunmehr in Slowenien Eigentum erwerben können, halten sich mit einer Beteiligung am Privatisierungsprozeß zurück. Da die gesamte Große Privatisierung durch aufwendige Prüfverfahren spürbar verlangsamt wurde, konnte die Große Privatisierung nicht wie geplant im Jahre 1997 zu Ende geführt werden.

34. Hingegen ist in *Tschechien* die Massenprivatisierung mit hohem Tempo betrieben worden, bei schwieriger Ausgangslage, weil in diesem Land unter der kommunistischen Herrschaft die Wirtschaft nahezu vollständig verstaatlicht worden war. Nachdem die meisten der Staatsunternehmen relativ rasch in Kapitalgesellschaften umgewandelt worden waren, wurde die Privatisierung von Unternehmensanteilen zwischen 1992 und 1995 in zwei großen Aktionen vorangetrieben. Aktien an etwa 1900 Unternehmen wurden in einem Bietverfahren gegen Voucher abgegeben, die gegen eine geringe Gebühr an die Bevölkerung verteilt worden waren. Die Voucher wurden in der Regel über private Investmentfonds plaziert, die sich spontan gebildet hatten und den Bürgern ihr „Marktwissen“ beim Kauf von Unternehmensanteilen anboten. Ausländische Investoren haben sich in beachtlichem Maße an der Privatisierung beteiligt.

Trotz der zügigen Durchführung des Massenprivatisierungsprogramms sind viele ehemalige Staatsbetriebe sanierungsbedürftig. Die Sanierung kann nur gelingen, wenn frisches Kapital zugeführt wird, was die Voucherprivatisierung nicht zu leisten vermochte. Notwendig sind Mehrheitsbeteiligungen einzelner privater Anleger, die zudem die unternehmerische Leitung übernehmen oder für die Einsetzung eines effizienzorientierten Managements sorgen. Diese Funktion könnten auch die finanzstärkeren Investmentfonds

wahrnehmen, die sich schon teilweise in Holdinggesellschaften umgewandelt haben, für die weniger strenge Beteiligungsrestriktionen gelten. Auch besteht die Hoffnung, durch den Einzelverkauf der verbliebenen Staatsbeteiligungen (Versorgungsbetriebe, Kohlebergbau, Eisen und Stahl, Telekommunikation, Banken) „strategische“ Investoren zu finden; allerdings sind nach dem Regierungswechsel 1997 die Privatisierungsvorhaben in diesen Bereichen vorerst gestoppt worden.

35. Im Westen hat *Ungarn*, der „Pionier“ unter den Reformländern, den Ruf, die Große Privatisierung schon seit langem abgeschlossen zu haben. Das ist nicht der Fall. Die nicht enden wollenden Experimente mit unterschiedlichen Privatisierungsprogrammen und immer wieder neuen Institutionen haben den Privatisierungsprozeß deutlich verschleppt. Nach der Umwandlung in Kapitalgesellschaften wurden die Unternehmen erst einmal im Stil einer Arbeiterselbstverwaltung mit den bekannten Nachteilen, was die Kosten und sonstige Effizienzmängel anbelangt, weitergeführt. Und auch die Privatisierung selbst, bei der diverse Methoden der Einzelprivatisierung angewendet wurden, hat in vielen Fällen die alten Strukturen konserviert. Erst in den letzten Jahren wurden, nicht zuletzt angesichts drückender Haushaltsprobleme, über internationale Ausschreibungen ausländische Investoren in den Privatisierungsprozeß einbezogen, wodurch eine Umstrukturierung von Unternehmen nach Rentabilitätskriterien wahrscheinlicher geworden ist. Jetzt scheint der Abschluß der Großen Privatisierung in greifbarer Nähe zu sein.

36. Bei allen Fortschritten in der Großen Privatisierung wird die Privatisierungsbilanz aller fünf Beitrittskandidaten dadurch getrübt, daß das vorgegebene Privatisierungsziel ein von vornherein mehr oder weniger stark eingeschränktes Ziel war. So wurden über den unmittelbaren Bereich öffentlicher Güter und Dienstleistungen hinaus sogenannte „strategische“ Bereiche von der Privatisierung ausgeklammert. Hierbei handelt es sich vor allem um Anbieter von Infrastruktur- und Finanzdienstleistungen, bei denen der Staatseinfluß erst einmal aufrecht erhalten werden soll. Lediglich in Estland und in Tschechien wurden in nennenswertem Umfang in diesen verbliebenen Domänen der Staatswirtschaft Privatisierungsprojekte in Angriff genommen.

37. Auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten der fünf Länder ist die Preisbildung mittlerweile von staatlichen Eingriffen weitgehend befreit. In die Preisbildung wird noch dort eingegriffen, wo staatliche Institutionen als Produzenten auftreten (öffentliche Dienstleistungen) oder an Unternehmen beteiligt sind (z.B. Infrastruktur), ein öffentliches Interesse dekretiert wird (z.B. Medikamentenversorgung, Alkoholkonsum) oder Verteilungsziele verfolgt werden (z.B. Mieten, Agrarprodukte).

Die Preisbildung

Was die Preisbildung auf den Arbeitsmärkten betrifft, spielen in allen Ländern direkte staatliche Eingriffe keine entscheidende Rolle mehr. Es gibt zwar staatlich garantierte Mindestlöhne, doch sind diese sehr niedrig bemessen. Auch ist der in allen Ländern, bis auf *Estland*, unternommene Versuch, die Lohnentwicklung steuerpolitisch zu kontrollieren – über eine Strafsteuer bei übermäßigen Steigerungsraten –, sehr bald im Sande verlaufen. Von Bedeutung sind vielmehr Formen der kollektiven Lohnfindung unter Beteiligung sogenannter „Tripartite-Gremien“, die sich aus Vertretern der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen sowie der Regierung zusammensetzen. Sie formulieren Lohnleitlinien für mittelständische Betriebe und Großunternehmen, die rechtlich allerdings unverbindlich sind. Es bleibt abzuwarten, ob es in Zukunft zu einer stabilitätskonformen und beschäftigungsgerechten Lohnfindung kommt.

Schließlich ist die Preisbildung auf den Finanz- und Kapitalmärkten in allen fünf Ländern weitgehend liberalisiert worden. Jedoch sollte nicht übersehen werden, daß die Finanzdienstleistungen ein „strategischer“ Bereich sind, in dem der Staatseinfluß über Beteiligungen an großen Geschäftsbanken fortbesteht. In den Reformländern macht die kontroverse Diskussion über das Für und Wider einer weitgehenden Privatisierung der Geschäftsbanken deutlich, daß offensichtlich die Geschäftspolitik der Institute auch zukünftig auf politische Interessen Rücksicht nehmen soll.

38. Im Hinblick auf die Freiheit des Marktzutritts bestehen zwischen den fünf Ländern merkbare Unterschiede im Ausmaß der gewährten Gewerbefreiheit. So stößt der Marktzutritt in Polen und Ungarn auf relativ wenige bürokratische Hürden, während in Tschechien die für die Aufnahme einer Vielzahl von Gewerben vorgeschriebenen Befähigungs-, Sachkunde- und Zuverlässigkeits-

Zur Freiheit des Marktzutritts ...

nachweise den Marktzutritt erschweren. Ansonsten existieren überall Regulierungen, wie sie auch in westlichen Industrieländern anzutreffen sind.

**... und des
Marktaustritts**

39. Der Marktaustritt wird mittlerweile in allen fünf Ländern durch ein Insolvenzgesetz geregelt. Im Falle nicht wettbewerbsfähiger Unternehmen wirken jedoch häufig Sanierungsoptionen konkursverschleppend. Dies zeigt sich etwa in Tschechien, wo Schutzfristen und Reorganisationsoptionen eine zügige Konkursabwicklung verhindern. In Slowenien scheint das Insolvenzrecht zwar bei den nach der Wende neugegründeten Unternehmen den Marktaustritt sicherzustellen, nicht aber bei den – nach wie vor selbstverwalteten – alten Unternehmen. In Estland, Polen und Ungarn hängt es hingegen weitgehend vom Willen der Gläubiger ab, ob eine Sanierung versucht wird. Das polnische Beispiel zeigt zudem, daß sich die Liquidation von Unternehmen mit anschließender Privatisierung der freigesetzten sachlichen Produktionsfaktoren als wertvolle Methode erwiesen hat, für die Produktionsfaktoren von Betrieben, die nicht rationell arbeiten, neue Verwendungsmöglichkeiten zu finden.

**Vorkehrungen
zum institutionellen
Schutz
des Wettbewerbs**

40. Die fünf Reformländer verfügen mittlerweile über eine Wettbewerbsgesetzgebung und damit formal über eine institutionalisierte Kontrolle wettbewerbsbeschränkender Absprachen und wirtschaftlicher Macht. Das bedeutet allerdings nicht, daß auf diese Weise ein wirksamer Schutz des Wettbewerbs etabliert worden ist. Denn die Wettbewerbsgesetze belassen den Verantwortlichen große Ermessensspielräume und bieten vielfältige Möglichkeiten zur Beschränkung des Wettbewerbs. Es wird sehr darauf ankommen, daß sich rasch eine Wettbewerbskultur entwickelt. Eine notwendige Bedingung hierfür ist, daß die Wettbewerbsbehörde politisch unabhängig, der Wettbewerbsfreiheit verpflichtet und ausschließlich für Fragen der Wettbewerbspolitik zuständig ist. Daran hapert es noch.

In den meisten Ländern fehlt der Wettbewerbsbehörde die Unabhängigkeit: In Estland gestaltet de facto die Regierung die Wettbewerbspolitik, da das Wettbewerbsamt durch das Finanzministerium überwacht wird. In Polen ist das Amt für Wettbewerb und Verbraucherschutz als zentrale Behörde der Staatsverwaltung dem Ministerrat untergeordnet, der alle ins Gewicht fallenden personal-

politischen Entscheidungen für das Amt trifft und zudem wettbewerbspolitische Entscheidungen treffen kann. Slowenien hat die neu geschaffene Wettbewerbsbehörde unter die „Schirmherrschaft“ des Ministeriums für wirtschaftliche Beziehungen und Entwicklung gestellt. In Tschechien wird die Wettbewerbssicherung direkt durch ein Ministerium wahrgenommen. Die positive Ausnahme stellt Ungarn dar. Das dortige Amt für Wettbewerb hat einen unabhängigen Status. Es ist weitgehend der politischen Einflußnahme entzogen und nur dem Wettbewerbsgesetz verpflichtet.

41. Die Aufhebung der Devisenbewirtschaftung war dringend notwendig, um das sich neu herausbildende inländische Preissystem (im Bereich handelbarer Güter) mit den Preisrelationen am Weltmarkt zu verknüpfen und damit die Anreize für eine effiziente Nutzung der Produktionsfaktoren zu setzen. Darüber hinaus war auch jedermann klar, daß die Freiheit im Kapitalverkehr zu den notwendigen Bedingungen zählte, um das so dringend benötigte ausländische Privatkapital zu attrahieren. Die Konvertibilität der Währungen ist in allen fünf Ländern für den Güterverkehr – nach den Kriterien für Leistungsbilanzkonvertibilität im Statut des Internationalen Währungsfonds – hergestellt. Anders sieht die Situation bei Transaktionen im Kapitalverkehr aus: Nur *Estland* hat auch hier die volle Konvertierbarkeit eingeführt. Die anderen Länder haben zwar für Devisenausländer die notwendigen Kapitaltransaktionen im Rahmen von Direktinvestitionen erleichtert; so stellt die Repatriierung von Kapital und Kapitalerträgen kein Problem mehr dar. Jedoch gibt es nach wie vor Beschränkungen bei Portfolioinvestitionen, insoweit auch das Risiko der Kapitalfalle. Zudem werden die Kapitaltransfers von Inländern stärker kontrolliert und mit Auflagen versehen. Hinter diesen Konvertibilitätsbeschränkungen verbirgt sich offensichtlich immer noch die Furcht vor einer möglichen Kapitalflucht, was freilich zu der Attraktivität nicht paßt, die diese Volkswirtschaften als Investitionsstandort mittlerweile für Ausländer haben.

42. Um Währungskonvertibilität einzuführen und durchzuhalten, mußte ein Wechselkursregime gefunden werden. Gesucht war eines, dessen Funktionsfähigkeit angesichts divergierender Inflationsraten und Produktivitätsentwicklungen zwischen In- und Ausland von den wirtschaftlich Handelnden nicht bezweifelt wird. In keinem der fünf Länder haben sich die Reformer zu einer vollen

Währungskonvertibilität und außenwirtschaftliche Offenheit

Freigabe des Wechselkurses entschließen können. Statt dessen hat man unterschiedliche Spielarten fester Wechselkurse gewählt. In den meisten Ländern – Polen, Tschechien und Ungarn – hat man die Landeswährung jeweils mit Bandbreiten an einen Währungskorb gebunden, der sich aus westlichen Hartwährungen zusammensetzt. Allerdings konnten in der Vergangenheit diese Kursbänder nicht gehalten werden; zu groß war das Inflationsgefälle zu den Hartwährungsländern. Daraufhin sind Polen und Ungarn zu einem System gleitender Wechselkursanpassungen (crawling peg) übergegangen, bei dem die jeweilige Landeswährung mit einem festen monatlichen Satz gegenüber dem Währungskorb abgewertet werden sollte. Der Abwertungssatz wurde indes unterwegs verändert, und es wurden erneut Bandbreiten eingeführt für den Fall, daß ohne solche Begrenzung eine zu starke reale Aufwertung der Inlandswährung drohen würde. In Tschechien wurde dem Aufwertungsdruck auf die feste Parität zunächst ebenfalls mit einer Ausdehnung des Wechselkursbandes begegnet.

Die Anpassungsinterventionen stellen freilich den Sinn der Wechselkursbindung in Frage, da eigentlich durch die Anbindung an einen Stabilitätsanker das Vertrauen in die Stabilität der eigenen Währung erhöht werden sollte. In Tschechien wurde inzwischen die Konsequenz gezogen. Im Mai 1997 hat das Land die feste Parität aufgegeben und ist zu einem „gesteuerten Floating“ übergegangen; angestrebt ist eine Stabilisierung der tschechischen Krone vor allem gegenüber der D-Mark. Ähnlich hat sich Slowenien von Anfang an zugunsten eines Floating des Tolars entschieden. Dabei versucht die slowenische Zentralbank, über Devisenmarktinterventionen den Wechselkurs zu stabilisieren.

Andere Wege hat Estland beschritten. Dort wurde – wie schon erwähnt – die Landeswährung mit einem festen Wechselkurs an die Deutsche Mark als Leitwährung gebunden. Als Währungsregime wurde ein sogenanntes Currency Board-Regime gewählt, das keine Anpassung des Wechselkurses vorsieht. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, daß die estnische Krone die gleiche Stabilität wie die Deutsche Mark annimmt.

43. Die Liberalisierung des Außenhandels ist trotz bemerkenswerter Fortschritte in allen fünf Ländern unterschiedlich weit gediehen, Estland weist den höchsten Grad an außenwirtschaftlicher

Offenheit auf. Tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse sind fast vollständig beseitigt worden. Eine nennenswerte Ausnahme stellen nur die vor kurzem auf Probe eingeführten Importbeschränkungen bei einigen Agrarprodukten dar. Relativ liberal ist auch das Außenhandelsregime in Slowenien und in Tschechien. Dort sind die tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnisse ebenfalls in nennenswertem Umfang abgebaut worden. Anders sieht das Bild in Polen und Ungarn aus: Zwar ist auch hier der Importschutz rückläufig, und die fiskalisch motivierten allgemeinen Importabgaben werden vermindert. Jedoch gilt dies nicht generell. Nach wie vor werden leistungsschwache Wirtschaftsbereiche – vor allem die Landwirtschaft, aber auch verschiedene Industriebranchen – mittels Zöllen, Kontingenten und Lizenzen geschützt.

Mit Ausnahme von Estland sind die anderen Beitrittsländer Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO) und damit den Grundsätzen des liberalen Außenhandels gemäß Meistbegünstigungsprinzip und Nichtdiskriminierungsgebot verpflichtet.

Insgesamt zeigt die Entwicklung der regionalen Außenhandelsstrukturen aller fünf Länder seit Beginn der 90er Jahre, daß eine komplette Abkehr von der alten sozialistischen Arbeitsteilung des „Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe“ (RGW) stattgefunden hat. Es dominieren eindeutig die Austauschbeziehungen mit den westlichen Industrieländern, was den Willen zur Integration in die Weltmärkte unterstreicht. Daneben gibt es auch einen mittlerweile beachtlichen Warenaustausch im Rahmen der im März 1993 in Kraft getretenen Zentraleuropäischen Freihandelszone (CEFTA), der Polen, Tschechien und Ungarn angehören. Für alle Beitrittskandidaten hat der Europäische Binnenmarkt, zumal nach der EU-Erweiterung um die wichtigsten EFTA-Länder, die größte Bedeutung gewonnen. Das gilt auch für Slowenien, das als jugoslawische Teilrepublik nie in den RGW-Handel integriert war, sondern schon sehr früh auf die westlichen Export- und Importmärkte ausgerichtet war. Für die meisten Reformländer ist Deutschland zum wichtigsten Handelspartner geworden.

44. In allen fünf Ländern sind die rechtlichen Voraussetzungen für die Betätigung ausländischer Investoren geschaffen worden. Sogar die Regulierung des Erwerbs von Grund und Boden, ein „traditionelles“ Investitionshemmnis, ist lediglich in Polen noch

bedeutsam: Hier besteht weiterhin eine restriktivere Genehmigungspraxis, wenn der Erwerber eine Gesellschaft in überwiegend ausländischem Eigentum ist. Als generelles Problem erweist sich in der Praxis allerdings der Umgang mit der öffentlichen Verwaltung und den Gerichten, die ihren gesetzlichen Aufgaben oftmals nicht gewachsen sind.

Geldordnung ...

45. Unterschiede zwischen den Reformländern bestehen bei der Festlegung der Zentralbank auf das Ziel der Geldwertstabilität. Besonders in Ungarn ist dieses Ziel nicht mit der notwendigen Klarheit vorgegeben worden. Zudem wird in diesem Land der Wert der schon unklaren Stabilitätsverpflichtung dadurch gemindert, daß die Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik als gleichrangige Aufgabe angesehen wird. Was den Status der Zentralbanken in den fünf Ländern betrifft, kann zwar keine der Zentralbanken als monetärer Erfüllungsgehilfe der staatlichen Wirtschaftspolitik angesehen werden. Jedoch gibt es beim Grad ihrer Unabhängigkeit Unterschiede: In Ungarn ist die personelle Unabhängigkeit durch relativ kurze Amtsperioden der von der Regierung ernannten Mitglieder des Zentralbankvorstandes eingeschränkt. In Slowenien wird die Unabhängigkeit der Zentralbank durch eine sehr weitreichende Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament geschmälert, das auch den Zentralbankgouverneur bestimmt. In Polen läßt das neue Notenbankgesetz kaum noch Wünsche offen. Die geringsten Einschränkungen der Zentralbankunabhängigkeit sind aber in Tschechien und in Estland zu beobachten: Die tschechische Zentralbank zeichnet ein besonders hoher Grad an Unabhängigkeit bei der Ausgestaltung der Geldpolitik und beim Einsatz des geldpolitischen Instrumentariums aus. Die estnische Zentralbank ist ebenfalls von Weisungen staatlicher Institutionen völlig unabhängig, doch ist ihre Position aufgrund des „Currency Board-Regimes“ nur eingeschränkt mit dem Status der anderen Zentralbanken zu vergleichen. Instrumente für eine eigenständige Geldpolitik sind kaum vorhanden, da die Entwicklung der Geldmenge durch die Devisenzuflüsse bestimmt wird. Daher kann die estnische Zentralbank die klassische Funktion eines „Lender of Last Resort“ nicht wahrnehmen.

... und Finanzordnung

46. Für die Finanzierung der Staatsausgaben sorgen mittlerweile in allen fünf Ländern Steuersysteme, wie sie auch in westlichen Industrieländern bestehen. Doch stellt die nur unzureichende Ef-

ektivität der Steuerverwaltungen die „Achillesferse“ im Finanzwesen der Reformländer dar. Dies macht sich vor allem bei direkten Steuern wie der persönlichen Einkommensteuer bemerkbar, wo zudem Steuerausnahmetatbestände und Progressionsverläufe das Tarifsysteem komplizieren. Statt einfache Steuersysteme einzuführen, wurden die Steuersysteme nach westlichen Vorbildern konzipiert, die hohe Anforderungen an die Steuerverwaltungen stellen und ein hohes Maß an Steuerehrlichkeit erfordern, wenn sie fiskalisch ergiebig sein sollen. Wenig reformerischer Ehrgeiz zeigt sich in den fünf Reformländern zudem bei der institutionellen Begrenzung der Staatsverschuldung. Verfassungsmäßig fixierte Verschuldungsobergrenzen oder Verschuldungsverbote fehlen. Dennoch kann in allen Ländern ein verstärktes Maß an fiskalischer Disziplin beobachtet werden, was in Polen und Ungarn vor allem Auflagen des Internationalen Währungsfonds zu verdanken ist.

47. Alles in allem kann man sagen, daß der Bruch mit der alten zentralverwaltungswirtschaftlichen Ordnung vollzogen wurde. Die relativ größten Reformfortschritte haben Estland, Slowenien und Tschechien gemacht; mit Abstand folgen Ungarn und Polen. Aber allenthalben bestehen nach wie vor Reformdefizite:

Eine Zwischenbilanz des Reformprozesses

- *Rechtsstaatlichkeit*: Die Institutionen der Rechtspflege und der Administration können nur eingeschränkt die Durchsetzung von Rechtsansprüchen gewährleisten.
- *Privatisierung*: Die Große Privatisierung ist in Polen gerade erst in Gang gekommen; in Slowenien erweist sich die alte Arbeiterselbstverwaltung als ein Bremsklotz.
- *Freiheit der Märkte*: Der Marktzutritt ist besonders in Tschechien mit relativ hohen, regulierungsbedingten Kosten verbunden. Dort wie teilweise auch in Slowenien verhindert der Staat häufiger als in den anderen Reformländern, daß insolvente Unternehmen aus dem Markt ausscheiden. Ein funktionstüchtiges Insolvenzrecht gibt es nicht. Was die institutionelle Sicherung des Wettbewerbs betrifft, fehlt bis auf Ungarn überall eine unabhängige Kartellbehörde.
- *Außenwirtschaftliche Offenheit*: Der vollen Währungsconvertibilität kommt außer Estland keines der Beitrittsländer nahe. Mit

dem Wechselkursystem haben sie ihre Probleme. Bei der Regulierung des Außenhandels gibt es in Polen und Ungarn noch protektionistische Elemente.

- *Geld- und Finanzordnung:* In Ungarn ist die Verpflichtung der Zentralbank zur Wahrung der Geldwertstabilität unklar. Auch ist sowohl Unabhängigkeit der ungarischen als auch der slowenischen Zentralbank nicht gesichert. Große Mängel weisen nach wie vor die Finanzordnungen in den fünf Ländern auf, da wirkungsneutrale und einfach zu beherrschende Steuersysteme ebenso fehlen wie institutionelle Grenzen der Staatsverschuldung.

Demnach sind die fünf Beitrittsländer nur als bedingt funktionstüchtige Marktwirtschaften anzusehen. An den ordnungspolitischen Voraussetzungen für die Beitrittsfähigkeit müssen die meisten Länder noch energisch arbeiten. Der Wunsch nach Mitgliedschaft in der Europäischen Union sollte die reformerischen Kräfte im Inland stärken, die Gemeinschaft könnte mit gezielter Politikberatung den weiteren Reformprozeß wirkungsvoll unterstützen.

III. Reformen in der Europäischen Union: Die Ausgabenprogramme

1. Reformzwänge in der Gemeinsamen Agrarpolitik

48. Die angestrebte Erweiterung der Europäischen Union um fünf bzw. in einer weiteren Runde um insgesamt zehn mittel- und osteuropäische Staaten stellt die Agrarpolitik sowohl in den Beitrittsländern als auch in den bisherigen Mitgliedstaaten vor erhebliche Anpassungsprobleme. Die agrarpolitischen Konzepte sind nicht miteinander vereinbar. Innerhalb der Union werden die Agrarpreise durch sogenannte Marktordnungen hochgehalten, indem das Angebot verknappt, Importe eingeschränkt und Exporte subventioniert werden. Zusätzlich werden direkte Einkommens-transfers an die Landwirte gezahlt. Die europäische Agrarpolitik verursacht hohe Kosten durch direkte Subventionen, durch weit über dem Weltmarktniveau liegende Preise und durch eine verzerrte Produktionsstruktur.

Die Agrarpreise in den mittel- und osteuropäischen Staaten orientieren sich dagegen am Weltmarktniveau. Die Märkte sind offen, und das Subventionsniveau ist gering. Der Agrarsektor hat ein weit größeres Gewicht als in der Europäischen Union, insbesondere in Polen und Ungarn. Eine Einbeziehung der Beitrittsländer bei unverändertem Konzept der gemeinsamen Agrarpolitik würde die Union vor unlösbare finanzielle Probleme stellen. Es drohen chronische Produktionsüberschüsse, wenn die Inlandspreise in diesen Ländern auf das Niveau der für die Marktordnungsgüter geltenden angehoben werden. In den Beitrittsländern würde das Einkommensgefüge massiv zugunsten der Landwirte und zu Lasten der anderen Erwerbstätigen verzerrt.

Auch unabhängig von der Osterweiterung müssen die Subventionen des Agrarsektors in der Union verringert und die Preisverzerrungen abgebaut werden. Die Agrarpolitik beansprucht fast die Hälfte des Haushalts der Union. Sie belastet die Gesamtwirtschaft und trägt über die Abgabenlast zu den Beschäftigungsproblemen bei. Außerdem entstehen mit dem Fehlanreiz zur intensiven Bewirtschaftung erhebliche Umweltbelastungen. Erfahrungsgemäß ist es schwer, in diesem hoch regulierten Bereich wieder marktwirtschaftliche Grundsätze einzuführen.

MacSharry-Reform, erster Schritt in die richtige Richtung

49. Hohe Budgetkosten, handelspolitische Verzerrungen sowie die teilweise als unbefriedigend empfundene Einkommensentwicklung und -verteilung haben die Kommission der Europäischen Union veranlaßt, im Jahre 1992 eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik durchzuführen. Im Mittelpunkt der sogenannten MacSharry-Reform stand eine Senkung der Interventionspreise für Getreide und Rindfleisch. Obwohl dieser Reformansatz in die richtige Richtung zeigt, wird seine Wirkung durch die vereinbarten Preisausgleichszahlungen für diese Marktordnungsgüter erheblich eingeschränkt. Auch nach der Reform stehen bei der Produktion von Getreide und Ölsaaten an vielen Standorten nicht Rentabilitätsabwägungen, sondern die Aussicht auf Subventionen im Vordergrund. Begrenzt wird die Wirkung der MacSharry-Reform auch dadurch, daß sie bedeutende Agrarprodukte nicht berücksichtigt. Hierzu zählen vor allem Milch und Zucker, aber auch Obst, Gemüse, Wein und Schweinefleisch. Mit der eingeschränkten Reform konnte noch kein befriedigender Wettbewerb hergestellt werden, es kamen im Gegenteil neue Wettbewerbsverzerrungen hinzu. Die MacSharry-Reform konnte den Haushalt nicht entlasten, und sie setzte falsche Anreize für die Produktionsstruktur. Zu den Gewinnern der Reform gehören vor allem flächenreiche Betriebe in relativ schlechten Standorten. Sie werden – gemessen an ihren Erträgen – durch das Prämiensystem überproportional entschädigt. Dagegen sind mittelgroße Betriebe in guten Standorten und mit überdurchschnittlichen Erträgen die Verlierer der Reform.

Erhöhter Reformdruck

50. Die 1992 eingeleiteten Reformen müssen fortgesetzt und verstärkt werden, weil die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Agrarpolitik nach wie vor zu hoch sind, weil die Auflagen aus der Uruguay-Runde noch nicht erfüllt werden und weil der Agrarsektor mit einer Osterweiterung ein weitaus größeres Gewicht erhalten wird. Der Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung liegt in den mittel- und osteuropäischen Ländern etwa beim Dreifachen des Anteils in der Europäischen Union. Die Agrarproduktion ist in den Beitrittsländern während des Transformationsprozesses zwar zurückgegangen. Aber diese Länder gehören traditionell zu den Nettoexporteuren von Agrarprodukten, und sie verfügen über ein gewaltiges Produktionspotential. Die Öffnung des europäischen Agrarmarktes würde diese Länder dazu anregen, ihre Agrarproduktion erheblich auszuweiten. Aufgrund der komparati-

ven Vorteile dürfte das in einer erweiterten Europäischen Union auch eine wirtschaftlich sinnvolle Entwicklung sein. Der Druck auf das Marktordnungssystem und somit auf weitergehende Reformen wird aber kräftig zunehmen.

51. Unter den derzeitigen Bedingungen würde die Teilnahme mittel- und osteuropäischer Länder an der Gemeinsamen Agrarpolitik zu einer erheblichen Zusatzbelastung für den Haushalt der Europäischen Union führen. Die von verschiedenen Experten vorgelegten Schätzungen der jährlichen Budgetkosten variieren allerdings erheblich, je nach den Annahmen über die künftige Höhe der Agrarproduktion in den mittel- und osteuropäischen Ländern, der Länderabgrenzung, den methodischen Ansätzen und dem berücksichtigten Zeithorizont. Die Europäische Kommission hat die jährlichen Zusatzkosten für den Fall des Beitritts der Visegrad-Länder (Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei), der baltischen Länder und Sloweniens auf 12 Mrd. ECU geschätzt. Andere Schätzungen gehen schon für den Beitritt allein der Visegrad-Länder von 13 bis 15 Mrd. ECU aus.

Kosten in dieser Größenordnung würden im Vergleich zu den für das Jahr 1999 vorgesehenen Agrarausgaben einen Anstieg um annähernd 40 Prozent bedeuten. Zusätzlich ist zu beachten, daß eine Aufnahme weiterer Reformländer im Osten Europas innerhalb der nächsten zwölf bis fünfzehn Jahre als wahrscheinlich anzusehen ist. Auch diesen Ländern müßte dann Zugang zum Gemeinsamen Agrarmarkt gewährt werden. Eine Fortführung der Gemeinsamen Agrarpolitik unter Status-Quo-Bedingungen impliziert also sehr hohe Folgekosten für die Zukunft.

Es kann nicht in Betracht kommen, die Neumitglieder in Mittel- und Osteuropa dauerhaft von einer Teilnahme an der Gemeinsamen Agrarpolitik auszuschließen. Dies würde bedeuten, daß die Neumitglieder alle Rechte und Pflichten des *acquis communautaire* einschließlich der protektionistischen und produktionsbeschränkenden Regelungen im Agrarsektor zu beachten hätten, aber ihre nationale Agrarpolitik aus nationalen Haushaltsmitteln finanzieren müßten. Angesichts der hohen Bedeutung des Agrarsektors für die Volkswirtschaften dieser Länder würden damit die nationalen Haushalte überfordert. Das verstieße gegen jede ökonomische Vernunft und gegen das berechnete Interesse dieser Länder an

einem freien Zugang zu den Agrarmärkten ihrer westlichen Nachbarn und der Drittstaaten.

Wie bei der Süderweiterung der Europäischen Union um Griechenland, Portugal und Spanien, bei der Übergangsperioden von bis zu zehn Jahren festgelegt wurden, ist auch jetzt der Vorschlag gemacht worden, die Agrarpreise der Neumitglieder in einer zeitlich lang gestreckten Übergangsphase an die Preise des Systems der Gemeinsamen Agrarpolitik heranzuführen. Eine zusätzliche Belastung des Unionshaushalts durch eine Osterweiterung würde in diesem Fall jedoch nur hinausgeschoben werden. Zwar ist zu erwarten, daß sich in den mittel- und osteuropäischen Ländern der Anteil des Agrarsektors an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung im Zuge des Transformationsprozesses und mit steigendem Einkommen verringern wird. Angesichts der Produktivitätsreserven im Agrarsektor der zukünftigen Beitrittsländer erscheint jedoch die Hoffnung, die Probleme einer Osterweiterung würden im Zeitablauf abnehmen, als wenig realistisch. Eine graduelle Anpassung der Agrarpreise in den Beitrittsländern erforderte während der Übergangsphase eine räumliche Preisdifferenzierung für Agrargüter. Ohne Grenzkontrollen wäre das ein unmögliches Unterfangen. In der Übergangsphase müßten daher Grenzkontrollen zwischen den bisherigen Mitgliedstaaten und den Beitrittsländern beibehalten werden. Und nach der Übergangsphase hätten die Beitrittsländer nicht nur ihren Absatz auf dem Weltmarkt verloren, sondern wären auch den rigorosen Produktionsbeschränkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik unterworfen. Selbst innerhalb der Europäischen Union könnten sie nicht in einen offenen Wettbewerb eintreten. Die Ineffizienz und die Kosten der Gemeinsamen Agrarpolitik würden durch den Beitritt ausgeweitet. Deshalb ist auch eine Angleichung mit langen Übergangsfristen keine akzeptable Lösung.

Elemente der Reform

52. Eine Reform der Agrarmarkordnung der Europäischen Union ist Voraussetzung der Osterweiterung. Mit Veränderungen im Rahmen des bestehenden Marktordnungssystems, so etwa mit verschärften Angebotskontrollen (Quoten, Stilllegungsprämien), sind die Probleme nicht zu lösen. Eine solche Politik würde die Ineffizienz der bestehenden Marktordnungen weiter verstärken. Darüber hinaus wäre sie mit den geltenden Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) nicht vereinbar. Denn das grundlegende

Ziel des Angebotsmanagements im Agrarsektor ist die Aufrechterhaltung hoher Stützpreise. Hohe Stützpreise wiederum erfordern hohe Zölle, da andernfalls Importe aus Drittländern die Preisstützungspolitik unterlaufen würden. Nach den Verhandlungsergebnissen der Uruguay-Runde im GATT vom Dezember 1993 muß die Europäische Union die subventionierten Exportmengen bis zum Jahre 2001 gegenüber dem Jahresdurchschnitt von 1986 bis 1990 um 21 Prozent verringern. Bis zum Zeitpunkt der Vereinbarung wurden die Mengen der Basisperiode schon erheblich überschritten. Außerdem hat sich die Union verpflichtet, die Exporterstattungen um 36 Prozent zu kürzen. Damit wird der subventionierte Export von Agrarüberschüssen eingedämmt und der wirtschaftliche Vorteil des Exportierens für die Produzenten spürbar geringer. Die interne Stützung muß nach den GATT-Beschlüssen bis Mitte des Jahres 2001 um 20 Prozent zurückgeführt werden. Das Stützungsvolumen ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Binnenpreis in der Europäischen Union und dem Weltmarktpreis der Produkte multipliziert mit der gestützten Menge zuzüglich der produktspezifischen und sektorweiten Beihilfen.

Nach den GATT/WTO-Bestimmungen darf der Außenschutz durch die Gründung oder Erweiterung einer Zollunion nicht über das vorher bestehende Maß hinaus angehoben werden. Selbst wenn man sich an einem Durchschnitt der alten und neuen Mitglieder der Europäischen Union orientierte, würde der Außenschutz für die jetzigen Mitgliedstaaten verringert. Es wird damit gerechnet, daß die Handlungsspielräume der Agrarpolitik in der nächsten Verhandlungsrunde der Welthandelsorganisation, die voraussichtlich 1999 beginnt, weiter eingeengt werden, zum Beispiel durch ein generelles Subventionsverbot für Agrarexporte. Dem weltweiten Trend zur Liberalisierung der Agrarmärkte und damit zum Abbau der Fehllenkung von Ressourcen kann sich die Europäische Union nicht entziehen. Sie kommt an einer fundamentalen Reform der Agrarpolitik nicht vorbei.

53. Kernstück einer Agrarreform muß sein, die Stützpreise so weit zu verringern, daß die Angebotsregulierung durch Quoten, Stilllegungsprämien und andere Maßnahmen sowie der subventionierte Export von Überschüssen eingestellt werden können. Statt in den beitriftswilligen mittel- und osteuropäischen Ländern die Agrarmarktordnungen und Stützpreise einzuführen, sollten die Preise in

Reduzierung der Stützpreise

der Europäischen Union schrittweise freigegeben werden. Dadurch kann der Haushalt der Union mittelfristig stark entlastet werden, und die mittel- und osteuropäischen Staaten können ihre Chancen auf dem Weltmarkt ohne Unterbrechung wahrnehmen. Es ist damit zu rechnen, daß sie ihre Produktivität kräftig steigern und ihren Weltmarktanteil ausweiten werden.

Die Landwirte und ihre Organisationen werden sich heftig gegen ein Absenken und Aufgeben der Stützpreise wehren. Unproblematisch ist diese Politik nur im Getreidesektor, da hier die Stützpreise aufgrund MacSharry-Reform inzwischen weitgehend dem Weltmarktniveau entsprechen. Bei einigen Getreideprodukten sind die Weltmarktpreise über das Binnenpreisniveau gestiegen. Bei der Schweinefleisch- und Geflügelproduktion dürfte eine weitgehende Absenkung der Garantiepreise politisch realisierbar sein, da die Produzenten in diesem Bereich bei Aufgabe der Stützungsmaßnahmen in den Genuß von Futtergetreide zu niedrigeren Weltmarktpreisen kommen würden. Bei Milch und Zucker dürften sich allerdings erhebliche Widerstände regen. Hier sind die Unterschiede zwischen Weltmarktpreisen und Garantiepreisen der Europäischen Union erheblich, und eine fundamentale Reform würde auf kräftigen politischen Widerstand stoßen, insbesondere in Deutschland. Gerade in diesem Bereich sind jedoch die Preise in Mittel- und Osteuropa beträchtlich niedriger als in der Union, so daß hier eine Reform dringender angezeigt erscheint als in den anderen Produktbereichen. Hier dürfte der größte Druck in Richtung eines langen Übergangszeitraums entstehen. Mit den großen Preisunterschieden verbinden sich große Kostenunterschiede. Die hohen Kosten in der Union haben ganz wesentlich zu tun mit der Ineffizienz, zu der die komplexen Quotenregelungen, die Flächenstillenungsprogramme, die Anbauhilfen, Schlachtprämien usw. beitragen. Die meisten Landwirte wissen, daß sie zu erheblich niedrigeren Kosten produzieren müßten und dies auch könnten, wenn die Regulierungen aufgehoben würden. Der in den letzten Jahren aufgestaute Strukturwandel würde mit den angemahnten Reformen beschleunigt ablaufen, freilich für viele Landwirte zusätzliche Anpassungsprobleme auslösen.

54. Man mag darüber streiten, ob der Strukturwandel durch die Osterweiterung eine neue Dimension bekommt. An vorübergehenden Kompensationszahlungen führt vermutlich kein Weg vorbei,

wenn echte Reformen in Angriff genommen werden sollen. Die Kompensationszahlungen sollten aber von der Produktion abgekoppelt werden. Es besteht grundsätzliche Übereinstimmung darüber, daß Landwirte im Osten Europas im Falle einer Vollmitgliedschaft keinen Zugang zu Kompensationszahlungen der Union haben sollen. Dies ist unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten aber nur zu vertreten, wenn diese Zahlungen in der bisherigen Europäischen Union an Personen und nicht an die Produktion gebunden werden. Von einer Senkung der Stützpreise sind die potentiellen Neumitglieder in Mittel- und Osteuropa nicht betroffen. Daher kann auf Kompensationszahlungen an die Landwirte im Osten Europas verzichtet werden, ohne die Wettbewerbsbedingungen zwischen alten und neuen Mitgliedern der Union zu verzerren. Die Kompensationszahlungen in der bisherigen Europäischen Union sind zeitlich zu begrenzen. Denn ihre Rechtfertigung besteht darin, die Härten des Strukturwandels abzufedern, die bei fundamentalen Reformen zu erwarten sind.

Umgestaltung der Kompensationszahlungen

55. Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik muß in Angriff genommen werden, bevor die mittel- und osteuropäischen Länder der Union beitreten. Dies ist wegen der in der Uruguay-Runde eingegangenen Verpflichtungen ohnehin notwendig; danach muß die Europäische Union die Exportsubventionen deutlich zurückführen, sprich die Garantiepreise absenken und an das Weltmarktpreisniveau angleichen. Mit den WTO-Regeln nicht vereinbar wäre es, wenn in einer erweiterten Europäischen Union die Agrarpreise in den Beitrittsländern administrativ angehoben würden; der Weltagrarhandel würde verzerrt. Ein weiteres kommt hinzu: Wenn man die derzeit in der Fünfzehnergemeinschaft bestehenden hohen Garantiepreise zunächst in den Beitrittsländern einführt, könnte man die Landwirte in diesen Ländern später bei Preissenkungen nicht von Kompensationszahlungen ausschließen. Das würde sehr teuer.

56. Die Europäische Kommission hat in der Agenda 2000 weitere – insgesamt aber noch unzureichende – Reformen angekündigt. So soll der Interventionspreis für Getreide um 20 Prozent verringert werden. Damit würde die Absicherung gegen sinkende Weltmarktpreise niedriger liegen. Die flächenbezogene Ausgleichszahlung soll erhöht werden und mit steigenden Weltmarktpreisen sinken.

Die Kommissionsvorschläge in der Agenda 2000

Obligatorische und besondere Flächenstillegungen sollen abgeschafft werden.

Für Rindfleisch schlägt die Kommission vor, den Stützpreis in den Jahren 2000 und 2002 um knapp 30 Prozent zu senken. Sie geht davon aus, daß sich dieses Niveau durch Außenschutz, Ausfuhrsubventionen und Lagerhaltung absichern läßt. Zum Ausgleich sollen die Tierprämien kräftig angehoben werden.

Bei der Milchproduktion empfiehlt die Kommission in der Agenda 2000, die Stützpreise um 10 Prozent zu verringern und eine neue Jahreszahlung für Milchkühe in Höhe von 145 ECU pro Tier einzuführen, additiv zur Rindfleischprämie von 70 ECU pro Tier. Die Quotenregelung soll verlängert werden. In dem jetzt erarbeiteten konkreten Verordnungsentwurf ist vorgesehen, die Stützpreise um 15 Prozent abzusenken. Die Ausgleichszahlungen sollen niedriger angesetzt werden als zunächst vorgesehen, aber die Mitgliedstaaten sollen die Kompensation gestalten können.

Die Vorschläge der Kommission zielen darauf, die Agrarwirtschaft wieder stärker an Marktbedingungen zu orientieren und die Integration neuer Mitgliedstaaten zu erleichtern. Diese Absicht verdient volle Unterstützung, auch wenn die Ausgleichsmaßnahmen noch nicht klar genug als subjektive Hilfen ausgestaltet und noch gar nicht zeitlich begrenzt sind. Die Bundesregierung sollte ihren harten Widerstand aufgeben.

Die Vorschläge der Kommission gehen noch nicht einmal weit genug. In wichtigen Bereichen wie der Milchwirtschaft und der Zuckererzeugung bleibt es bei problematischen Quotenregelungen, garantierten Ankaufspreisen und Prämien. Das ist im Hinblick auf die geplante Erweiterung der Union deshalb so schlimm, weil damit der Weg besritten wird, schädliche und teure Eingriffe in neue Mitgliedstaaten einzuführen. Die Kommission ist sich der Unzulänglichkeit einzelner Markteingriffe bewußt. Zu den Rindfleischregelungen sagt sie ausdrücklich, es sei auf Dauer nicht vertretbar, die Überproduktion einzudämmen, indem Prämien dafür gezahlt werden, daß wenige Tage alte Kälber geschlachtet und zu Tiermehl verarbeitet werden. Trotzdem schlägt sie nicht vor, diese Praxis zu beenden. Das läßt erkennen, wie schwer es wird, die

Gemeinsame Agrarpolitik grundlegend zu reformieren statt unsinnige Interventionen auf neue Mitgliedstaaten auszuweiten.

2. Reformzwänge in der Strukturpolitik

57. Neben den Agrarausgaben beanspruchen die Strukturfonds mit gut einem Drittel einen großen Teil der Ausgaben der Europäischen Union. Die Mittel für die Strukturfonds sind in der letzten Dekade überproportional aufgestockt worden. Für den Zeitraum bis zum Jahre 2000 schlägt die Europäische Kommission vor, den Haushaltsanteil für Strukturfondsmittel auf etwa 37 Prozent und den Anteil am Bruttosozialprodukt auf 0,46 Prozent steigen zu lassen.

Die vorgesehene Osterweiterung stellt die bisherige Strukturpolitik in Frage. Aufgrund des vergleichsweise geringen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf in den mittel- und osteuropäischen Ländern müßten die Mittel aus den Fonds nach den geltenden Kriterien radikal zugunsten der künftigen neuen Mitgliedstaaten umgeschichtet werden.

Die Strukturpolitik der Europäischen Union läßt sich nicht aus einem einheitlichen Konzept und aus einer klaren Zielsetzung ableiten. Sie ist vielmehr das Ergebnis eines wenig transparenten politischen Entscheidungsprozesses, bei dem Verteilungsansprüche und das Nutzen starker Verhandlungspositionen eine wichtige Rolle spielen. Das wird immer so sein. Trotzdem ist es erforderlich, sich mit den möglichen Zielen und den dafür geeigneten Maßnahmen zu befassen.

58. Als Ziel der Struktur- und Regionalpolitik war vorgesehen, das gesamtwirtschaftliche Wachstum zu stärken. Dahinter steht die Vorstellung, daß es in einzelnen Regionen ein Wachstumspotential gäbe, das durch staatliche Förderung beschleunigt oder überhaupt erst erschlossen werden könne. Die Grundvermutung ist, daß ein solches Wachstumspotential vor allem in den wenig entwickelten Regionen besteht. Das anspruchsvolle Konzept, regionale Wachstumspotentiale zu identifizieren, hat sich als wenig praktikabel erwiesen. Übrig geblieben ist im wesentlichen die Einsicht, daß Regionen eine Basisinfrastruktur brauchen, um ihre wirtschaftlichen Chancen nutzen zu können, und daß Projekte,

**Strukturfonds:
Ziele, ...**

welche die Regionsgrenzen überschreiten, mindestens der überregionalen Koordination, wenn nicht sogar der überregionalen Trägerschaft bedürfen.

Eine zweite Zielsetzung richtet sich darauf, Strukturbrüche oder einen beschleunigten Strukturwandel abzufedern und den Übergang auf eine andere Wirtschaftsstruktur zu unterstützen. Die Versuchungen, überkommene Strukturen mit Subventionen zu konservieren, sind hinreichend bekannt. Um so wichtiger ist es, die Infrastruktur, die Flächennutzungsplanung und die regionalen Hilfen auf neue wirtschaftliche Schwerpunkte umzustellen.

Eng verbunden mit einer Politik, den Strukturwandel zu erleichtern, sind mittelbare oder unmittelbare solidarische Hilfen, mit denen ein zu starkes Abgleiten der Einkommen verhindert werden soll. Grundsätzlich zielen aber die Struktur- und Regionalpolitik nicht auf eine allgemeine soziale Absicherung der Menschen in einer Region.

59. Vielfach wird mit der Struktur- und Regionalpolitik ein Anspruch auf die Angleichung der Lebensverhältnisse verbunden. Nach Artikel 158 n.F. des EG-Vertrags setzt sich die Gemeinschaft zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete einschließlich des ländlichen Raumes zu verringern. Insbesondere den Fonds für die regionale Entwicklung wird die Aufgabe zugewiesen, zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte beizutragen (Artikel 160 n.F. EG-Vertrag).

Aus diesen Zielsetzungen folgt kein Anspruch der einzelnen Regionen auf ein durchschnittliches Bruttoinlandsprodukt pro Kopf oder auf eine Annäherung an den Durchschnittswert der Europäischen Union mittels Transferzahlungen. Das wäre weder sozialpolitisch gerechtfertigt noch wirtschaftlich sinnvoll. Man stelle sich nur vor, die Bewerberländer könnten einen solchen Anspruch stellen, sobald sie Mitglied der Europäischen Union würden. Unter einer solchen Bedingung würde es vermutlich nicht zu einer Osterweiterung kommen. Der freiwillige Zusammenschluß in der Europäischen Union setzt voraus, daß sich grundsätzlich alle Länder davon Vorteile versprechen und kein Land einseitig zu Umverteilungsleistungen herangezogen wird.

Die gegen eine nahezu vollständige Angleichung der Einkommen und anderer Lebensbedingungen zu erhebenden Einwände reichen aber weiter. Ein solches Konzept würde die eigenen Anstrengungen der Regionen und Länder weitgehend erlahmen lassen. Es würde den unterschiedlichen Bedingungen in den Regionen und dem Bedarf an Differenzierung zuwiderlaufen. Es wäre unsinnig und unmöglich, die Lebensverhältnisse in den Regionen in all ihren Aspekten auf das gleiche Niveau bringen zu wollen; denn die Lebensbedingungen werden durch eine Vielzahl von Faktoren bestimmt, wie zum Beispiel das Angebot an Arbeitsplätzen, das regionale Lohnniveau, die Verkehrsbedingungen, das kulturelle Angebot, das Klima, die Umweltbelastungen, die Erholungsmöglichkeiten usw. Lebensverhältnisse lassen sich nicht auf einen Faktor wie beispielsweise das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf reduzieren, und die Gewichtung der verschiedenen Aspekte durch die Bürger kann sehr unterschiedlich sein. Der Vergleich einzelner Elemente kann zu groben Fehlinterpretationen führen. Ein deutlich höheres Lohn- und Einkommensniveau als im Durchschnitt der Regionen kann auf Ballungsvorteile zurückzuführen sein. Wegen der Konzentration auf engem Raum kommt es andererseits zu hohen Grundstückspreisen und Wohnkosten, meist auch zu anderen Unannehmlichkeiten, nicht nur zu Vorteilen der Ballung. Um Arbeitskräfte in einer solchen Region zu halten, mag es erforderlich sein, erheblich höhere Löhne als an anderen Orten zu zahlen, weil die Arbeitnehmer einen Ausgleich für den Wohnkostennachteil verlangen. Dem einzelnen Arbeitnehmer muß es per Saldo nicht besser gehen als seinem Kollegen in einer Niedriglohnregion.

Je größer und heterogener die Europäische Union wird, um so größer werden die Unterschiede in den einzelnen regionalen Faktoren sein. Ein Indiz für große Unterschiede im Gesamtpaket der Lebensbedingungen sind anhaltende Wanderungen.

Die Einwände gegen eine Angleichung der Lebensbedingungen durch den Einsatz von Fördermitteln richten sich nicht gegen eine soziale Mindestabsicherung der Menschen, aber auch das ist zunächst Aufgabe der Regionen bzw. der Mitgliedstaaten und nicht der Europäischen Union. Selbstverständlich kann die Union in Härtefällen unmittelbare Hilfen zugunsten einzelner Regionen gewähren. Aber die wichtigste Hilfe besteht darin, den Unterneh-

men in den Regionen den Zugang zum gemeinsamen Markt und den Menschen die Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union zu gewähren. Das heißt: Es kommt auf die Chancengleichheit und nicht auf die Gleichheit des wirtschaftlichen Ergebnisses an, das jeder Arbeitnehmer und Unternehmer maßgeblich selbst bestimmen kann.

Zum Ausgleich gravierender Ungleichgewichte können und sollten auch öffentliche Investitionen und vorübergehende Hilfen zur Überwindung besonderer Strukturprobleme beitragen. Schwerpunktmäßig sind dabei aber wiederum die Mitgliedstaaten und nicht die Europäische Union gefordert.

Schließlich: Die Struktur- und Regionalpolitik ist für sozialpolitische und verteilungspolitische Zwecke nicht gut geeignet. Nicht Regionen oder Wirtschaftszweige sind arm, sondern Menschen. Keines der Programme setzt an den individuellen Merkmalen der Personen und Haushalte an. Diese Aufgabe sollte – wie erwähnt – aus guten Gründen vor allem der lokalen, regionalen oder nationalen Ebene vorbehalten bleiben. Nur im bescheidenen Umfang können deshalb regionalpolitische Programme, soweit verteilungspolitisch begründet, unter Berufung auf 158 n.F. EG-Vertrag auf Gemeinschaftsebene verlangt werden.

60. Die Strukturfonds der Europäischen Union bestehen aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, dem Europäischen Sozialfonds, der Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft und dem Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei. Nach den in den Jahren 1988, 1993 und 1995 durchgeführten Reformen der Strukturfonds soll sich die Tätigkeit der vier Fonds auf die folgenden sechs Ziele konzentrieren:

- *Ziel 1*: Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand;
- *Ziel 2*: Umstellung der Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen, die von der rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind;
- *Ziel 3*: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit sowie Eingliederung der Jugendlichen und der vom Ausschluß aus dem Arbeitsmarkt bedrohten Personen in das Erwerbsleben;

- *Ziel 4:* Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme;
- *Ziel 5:* Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums
- durch beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen im Rahmen der Reform der gemeinschaftlichen Agrarpolitik (Ziel 5a),
- durch Erleichterung der Entwicklung und der Strukturanpassung der ländlichen Gebiete (Ziel 5b);
- *Ziel 6:* Förderung der Entwicklung und strukturellen Anpassung von Gebieten mit einer extrem niedrigen Bevölkerungsdichte.

Die Schwerpunkte der Politik mit dem Strukturfonds der Europäischen Union werden über die Definition der vorrangigen Ziele und die Mittelzuweisung gesetzt. Aus der Zielausrichtung ist eine Konzentration der Interventionen auf Regionen mit Entwicklungsrückstand ersichtlich, da die Ziele 1, 2, 5 b und 6 ausschließlich auf die Förderung von Problemregionen ausgerichtet sind. Die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Ziele 3 und 4 sowie das Ziel 5a gelten dagegen für das gesamte Gebiet der Europäischen Union.

Als Förderkriterium im Rahmen des Ziels 1 dient das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf. Regionen, deren Bruttoinlandsprodukt pro Kopf unter bzw. um 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt, haben Anspruch auf Förderung nach Ziel 1. Im aktuellen Förderzeitraum 1994 bis 1999 umfassen die förderungsberechtigten Regionen vor allem das gesamte Hoheitsgebiet Griechenlands, Portugals und Irlands, etwa 70 Prozent des Hoheitsgebiets Spaniens, den Mezzogiorno, die überseeischen Departements Frankreichs, Korsika, Nordirland, das österreichische Burgenland und Ostdeutschland. Damit kommt im gegenwärtigen Sechsjahreszeitraum 26,6 Prozent der Gesamtbevölkerung der Union in den Genuß der Ziel-1-Förderung.

Regionen der Neumitglieder Schweden und Finnland fallen nicht unter die Ziel-1-Förderung. Im Zuge der Beitrittsverhandlungen mit den ehemaligen EFTA-Ländern Österreich, Schweden und Finnland wurde ein neues – sechstes – Förderziel eingerichtet. Im Rahmen des Ziels 6 sollen Regionen mit weniger als acht Einwohnern pro Quadratkilometer gefördert werden. Dieses neue Ziel ist

spezifisch auf die dünnbesiedelten Polarregionen in den skandinavischen Beitrittsländern zugeschnitten. Dies ist ein anschauliches Beispiel dafür, daß die Probleme einer Region durch das Kriterium Bruttoinlandsprodukt pro Kopf nicht befriedigend erfaßt werden. In Schweden leben etwa 5 Prozent, in Finnland etwa 17 Prozent der Bevölkerung in Ziel-6-Regionen.

Fördergebiete im Sinne des Ziels 2 sind Regionen mit einer hohen Arbeitslosigkeit, einem hohen Industrieanteil und einer rückläufigen Industriebeschäftigung. Diese Kriterien sind jedoch nur eine notwendige, keine hinreichende Bedingung für eine Förderung im Rahmen des Ziels 2. Die förderungswürdigen Regionen werden nach Vorschlag der Mitgliedstaaten und nach Anhörung des Ausschusses für regionale Entwicklung von der Europäischen Kommission für einen Förderungszeitraum von drei Jahren bestimmt. Dabei ist zu beachten, daß Ziel-1-Regionen nicht gleichzeitig im Rahmen des Ziels 2 förderfähig sind. Portugal, Griechenland und Irland können daher keine Ziel-2-Förderung für sich beanspruchen. Für den aktuellen Förderungszeitraum wurden aus über 900 Regionen rund 60 als förderwürdig im Sinne des Ziels 2 bestimmt. 16,4 Prozent der Gesamtbevölkerung der Europäischen Union leben in Ziel-2-Regionen.

Förderfähig im Sinne des Ziels 5b sind Regionen mit einem niedrigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstand. Im Gegensatz zur Ziel-1-Förderung ist hier jedoch kein Schwellenwert für das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf festgelegt worden. Neben einem niedrigen Entwicklungsstand müssen die förderungswürdigen Regionen mindestens zwei der drei folgenden Kriterien erfüllen:

- ein hoher Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten;
- ein niedriges Agrareinkommen;
- eine niedrige Bevölkerungsdichte oder eine Tendenz zur Entvölkerung.

Darüber hinaus gelten eine Reihe von größtenteils sehr interpretationsfähigen Sekundärkriterien. Die Ziel-5b-Regionen werden wie die Ziel-2-Regionen auf Vorschlag der Mitgliedsländer und nach Anhörung des zuständigen Fondsausschusses von der Kommission für einen Förderzeitraum von drei Jahren festgelegt. Ziel-1-

Regionen sind nicht förderfähig. Gegenwärtig leben 8,8 Prozent der Gesamtbevölkerung in Ziel-5b-Regionen.

Die Fördermittel im Rahmen der Ziele 1, 2, 5b und 6 werden ausschließlich als Kofinanzierung zur Regionalförderung der Mitgliedstaaten gewährt. Dies spiegelt die grundsätzliche Ausrichtung der Politik mit dem Kohäsionsfonds wider, die auf eine – über die nationalstaatlichen Anstrengungen hinausgehende – zusätzliche Förderung rückständiger Regionen abzielt. Die Kofinanzierungssätze in den einzelnen Regionen orientieren sich an dem Ausmaß der regionalen und sozialen Probleme, der Finanzkraft des jeweiligen Mitgliedstaates, seiner relativen Wohlstandsposition sowie dem besonderen gemeinschaftlichen und regionalen Interesse an der geförderten Maßnahme. Der Kofinanzierungssatz beträgt in den Ziel-1-Regionen mindestens 50 Prozent und höchstens 75 Prozent. In Mitgliedsländern, in denen das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf weniger als 90 Prozent des Unionsdurchschnitts beträgt (sogenannte „Kohäsionsländer“), kann die Gemeinschaftsbeteiligung auf 80 Prozent ausgeweitet werden, in Regionen in äußerster Randlage bis auf 85 Prozent. In allen anderen Zielregionen beträgt der Kofinanzierungssatz mindestens 25 Prozent und höchstens 50 Prozent.

Für die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Ziele 3 und 4 sowie für das Ziel 5a existieren keine explizit vorgegebenen Förderkriterien. Alle zieladäquaten Programme der Mitgliedsländer sind grundsätzlich förderfähig. Die Mittelvergabe erfolgt auf Antrag der Mitgliedstaaten im Rahmen sogenannter Gemeinschaftlicher Förderkonzepte.

61. Die von der Kommission vorgeschlagene und vom Ministerrat beschlossene finanzielle Vorschau sah für die Strukturfonds im Zeitraum 1994 bis 1999 insgesamt über 150 Mrd. ECU (in Preisen von 1994) vor. Dies entspricht einem durchschnittlichen Anteil von knapp 31 Prozent am Gesamthaushalt der Europäischen Union, wobei dieser Anteil im Förderzeitraum sukzessive von 28,8 Prozent im Jahr 1994 auf 32,6 Prozent im Jahr 1999 steigt. Im Jahr 1999 sollen damit nach der vom Europäischen Rat Ende 1992 festgesetzten Leitlinie 0,46 Prozent des Bruttonationalprodukts der Europäischen Union für die Strukturfonds aufgewendet werden.

**... Mittelausstat-
tung ...**

...und Instrumente

62. Die Strukturfondsmittel werden in einem äußerst komplexen Verfahren auf die einzelnen Ziele, die Mitgliedstaaten und die regionalen Förderprogramme verteilt. Das intransparente Verfahren wurde in den letzten drei Programmplanungszeiträumen ständig variiert.

In einem *ersten Schritt* ordnet die Kommission unter Berücksichtigung der Vorgaben des Ministerrats die Strukturfondsmittel den einzelnen Zielen der Strukturfonds zu. Für diese Zuordnung bestehen keine objektiven Kriterien; sie ist letztlich das Ergebnis eines politischen Verhandlungsprozesses. Im aktuellen Programmplanungszeitraum 1994 bis 1999 ist eine eindeutige Konzentration auf die regionalpolitischen Ziele 1, 2 und 5b zu beobachten (Tabelle 3).

Insgesamt werden gut 77 Prozent der Strukturfondsmittel für regionalpolitische Maßnahmen aufgewendet. Im Mittelpunkt steht dabei die Ziel-1-Förderung der Regionen mit erheblichem Entwicklungsrückstand. Der Anteil der Ziel-1-Förderung steigt von 65,7 Prozent im Jahr 1994 auf 70,4 Prozent im Jahr 1999.

In den neuen Mitgliedsländern Österreich, Schweden und Finnland kommt den sozial- und arbeitsmarktpolitischen Zielen 3 und 4 mit einem Anteil von 26 Prozent an der Gesamtförderung ein

Tabelle 3: Förderung über die Strukturfonds in der Fünfzehnergemeinschaft von 1994 bis 1999

Ziel	Anteil (vH) ^{*)}
Ziel 1	68,0
Ziel 2	11,1
Ziele 3 und 4	11,0
Ziel 5a	4,4
Ziel 5b	5,0
Ziel 6	0,5

*) Anteil an den Strukturfondsmittel, die auf die Ziele 1 bis 6 entfallen

Quelle: Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1997/98, Tabelle 66, S. 239

höherer Stellenwert zu. Aber auch in diesen Ländern haben – nicht zuletzt aufgrund des neuen Förderziels 6 – die regionalpolitischen Interventionen mit einem Anteil von 47 Prozent ein hohes Gewicht.

In einem *zweiten Schritt* legt die Kommission in Abstimmung mit dem Ministerrat für jedes der Ziele 1 bis 4 und 5b Richtgrößen für die Aufteilung der Gesamtmittel auf die Mitgliedstaaten fest. Die Aufschlüsselung der Mittel auf die Mitgliedstaaten hat gemäß der Rahmenverordnung in einem „transparenten Verfahren“ stattzufinden, in dem als Kriterien insbesondere der „nationale und regionale Wohlstand“, die Bevölkerungszahl sowie die (regionale) Arbeitslosenquote berücksichtigt werden sollen (Artikel 12, Abs. 4 RV). In der Praxis ist dieses Verfahren durch eine hohe Intransparenz gekennzeichnet. Die tatsächlich angewendeten Kriterien bleiben im Dunkeln; eine konkrete Verteilungsformel besteht nicht. Auffällig ist die Diskrepanz zwischen den Verteilungsprozessen auf nationaler und europäischer Ebene. Während die Europäische Kommission den nationalen Regierungen konkrete Kriterien für die Förderwürdigkeit nationaler Programme vorgibt, ist sie offensichtlich an einer objektiven Selbstbindung für die Verteilung der Strukturfondsmittel auf die Mitgliedstaaten nicht interessiert. Dies legt die Vermutung nahe, daß die Zuteilung der Strukturfondsmittel auf die Mitgliedstaaten letztlich das Ergebnis eines (verteilungs-) politischen Verhandlungsprozesses ist.

Insgesamt werden die Fördermittel annähernd hälftig auf die Mitgliedsländer mit einem durchschnittlichen oder überdurchschnittlichen und die Länder mit einem unterdurchschnittlichen Bruttoinlandsprodukt pro Kopf aufgeteilt. Eine stärkere Differenzierung ist zwischen den regionalpolitischen Maßnahmen auf der einen Seite (Ziele 1, 2, 5b und 6) und den sozial-, arbeitsmarkt- und agrarpolitischen Maßnahmen (Ziele 3, 4 und 5a) auf der anderen Seite zu beobachten. Während die Mitgliedsländer mit einem unterdurchschnittlichen Bruttoinlandsprodukt pro Kopf von regionalpolitischen Maßnahmen mit 57,6 Prozent überproportional profitieren, beträgt ihr Anteil an den anderen Fördermitteln lediglich 11,8 Prozent. Letzteres ist vor allem darauf zurückzuführen, daß Ziel-1-Regionen nicht gleichzeitig im Rahmen anderer Ziele der Strukturfonds gefördert werden dürfen.

In einem *dritten Schritt* legen die Mitgliedstaaten auf Anforderung der Kommission regionenbezogene Entwicklungspläne für die Ziele 1, 2 und 5b sowie horizontale (nationale) Pläne für die Ziele 3 und 4 vor. Vorgeschriebene Inhalte sind eine sozioökonomische Analyse der regionalen bzw. sektoralen Probleme, die gewählte nationale Entwicklungsstrategie, die zu finanzierenden Förderschwerpunkte sowie die beantragten Strukturfondsmittel. Die eingereichten Pläne werden von der Europäischen Kommission geprüft und beurteilt.

In einem *vierten Schritt* legt die Kommission auf der Basis der nationalen Entwicklungspläne sowie nach Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten und Anhörung der jeweils zuständigen Fondsausschüsse ein Gemeinschaftliches Förderkonzept fest. In den Gemeinschaftlichen Förderkonzepten werden die endgültigen Förderschwerpunkte und Interventionsformen in den jeweiligen Mitgliedsländern ausgewiesen. Als zentrales Element enthalten sie darüber hinaus einen Finanzierungsplan mit der Aufteilung der Strukturfondsmittel im Rahmen der Ziele 1 bis 4 und 5b.

Die Ziel-5a-Förderung folgt nicht den skizzierten vier Schritten. Hier werden die Mittel vorrangig gemäß „des Grades der Inanspruchnahme der Mittel im Laufe des vorangegangenen Programmplanungszeitraums“ aufgeteilt. Daneben werden als Sekundärkriterien auch „spezifische Strukturerefordernisse der Landwirtschaft und der Fischerei“ berücksichtigt (Artikel 12, Abs. 4 RV).

Der durch die Gemeinschaftlichen Förderkonzepte vorgegebene Finanzierungsrahmen wird in einem *fünften und letzten Schritt*, in der sogenannten operationellen Phase, durch verschiedene Interventionsformen, wie etwa die Kofinanzierung nationaler Programme, ausgefüllt. Da die Gemeinschaftlichen Förderkonzepte lediglich eine – wenn auch politisch verbindliche – Absichtserklärung darstellen, werden die Mittel erst mit der konkreten Genehmigung der jeweiligen Intervention durch die Kommission gebunden.

Gemeinschafts- initiativen

63. Zusätzlich beschließt die Europäische Kommission eigenverantwortlich sogenannte *Gemeinschaftsinitiativen*. Sie stellt Mittel für struktur- und regionalpolitische Sondermaßnahmen wie etwa die „grenzüberschreitende Zusammenarbeit“, die Entwicklung „ultrapropher Regionen“ oder die „Diversifizierung von Fische-

reiregionen“ zur Verfügung und ergänzt auf diese Weise die Regelförderung. Im laufenden Programmplanungszeitraum sind bis zu 13,5 Mrd. ECU für Gemeinschaftsinitiativen reserviert. Das entspricht neun Prozent aller Strukturfondsmittel. Die Verteilung der Mittel auf die Mitgliedstaaten nimmt die Kommission eigenverantwortlich vor. Inzwischen betreibt die Kommission im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen rund 400 Programme und kümmert sich u. a. um die Straßenbeleuchtung in einzelnen Städten, um Kindergärten, um die Gründung von Städtepartnerschaften und um die Anleitung von Bürgern zur Selbsthilfe bei der Modernisierung von Wohnungen.

64. Durch den Maastricht-Vertrag wurde ein *Kohäsionsfonds* eingerichtet, der Mitgliedstaaten mit einem Bruttosozialprodukt pro Kopf von weniger als 90 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts befähigen soll, „... die für den Übergang zur dritten Phase der Wirtschafts- und Währungsunion vorgegebenen Konvergenzkriterien erfüllen zu können“ (Präambel Kohäsionsfondsverordnung). Mit dem Kohäsionsfonds werden ausschließlich grenzüberschreitende („transeuropäische“) Projekte in den Bereichen Umwelt und Verkehrsinfrastruktur gefördert. Im Zeitraum 1993 bis 1999 sind Griechenland, Portugal, Spanien und Irland förderfähig. Abweichend von den Strukturfonds wird das Förderkriterium auf Nationalstaaten und nicht auf Regionen angewandt. Die Mittel des Kohäsionsfonds werden nach der Bevölkerungszahl, dem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, der Grundfläche sowie anderen sozioökonomischen Faktoren, wie etwa einer unzureichenden Verkehrsinfrastruktur, auf die anspruchsberechtigten Mitgliedsländer verteilt. Der Kohäsionsfonds wurde für den Zeitraum 1993 bis 1999 mit insgesamt 15,15 Mrd. ECU (in Preisen von 1994) ausgestattet. Der Ausgangsbetrag von 1,5 Mrd. ECU für das Jahr 1993 wurde bis 1997 jährlich um 250 Mio. ECU angehoben. Für 1998 sind 2,55 Mrd. ECU, für 1999 2,6 Mrd. ECU vorgesehen.

Kohäsionsfonds

Die Mittel des Kohäsionsfonds werden jährlich auf die anspruchsberechtigten Länder aufgeteilt. Auf der Grundlage der oben genannten Kriterien legte die Europäische Kommission fest, daß Spanien 52 bis 58 Prozent, Griechenland und Portugal jeweils 16 bis 20 Prozent und Irland 7 bis 10 Prozent der jährlichen Förder-summe erhalten sollen. In den vergangenen Jahren erhielten die Kohäsionsländer jeweils in etwa den Mittelwert der vorgegebenen

**Reformen
unvermeidlich**

Spanne. Auf das Prinzip der Zusätzlichkeit wird im Rahmen des Kohäsionsfonds explizit verzichtet. Die Kofinanzierung der zu fördernden Projekte durch die Europäische Union liegt daher mit 15-20 Prozent niedriger als bei den Strukturfonds.

65. Die Mittelvergabe im Rahmen der verschiedenen Struktur- und Kohäsionsfonds ist nur schwer nachvollziehbar. In der Praxis hat sich gezeigt, daß eine Förderung nach einheitlichen Kriterien den Besonderheiten der Regionen nicht ausreichend Rechnung trägt. Die Pro-Kopf-Förderung im Rahmen der Struktur- und Kohäsionsfonds zusammen verdeutlicht, daß sich die Europäische Union bei der Zuordnung der Mittel auf die Mitgliedstaaten anscheinend im wesentlichen durch das relative Bruttoinlandsprodukt pro Kopf leiten läßt. In die gleiche Richtung deutet der jeweilige Anteil der Fördermittel am nationalen Bruttoinlandsprodukt. Tabelle 4 veranschaulicht dies. Hier wird auch deutlich, wie stark die ergänzende Förderung aus dem Kohäsionsfonds zu Buche schlägt, die nur den vier Ländern Griechenland, Irland, Portugal und Spanien zugute kommt.

Die Gemeinschaftlichen Förderkonzepte sind sehr verwaltungsinintensiv, weil sie in einem aufwendigen Verfahren zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Kommission aufgestellt und anschließend gemeinsam durchgeführt werden. Sowohl bei den Ziel-1-Gebieten als auch bei den Kohäsionsländern zeigt sich, daß sich eine einmal begonnene Förderung kaum wieder zurückführen läßt. Mit viel Einfallsreichtum wird versucht, den vermeintlichen Besitzstand zu wahren.

66. So war es auch bei der Behandlung Ostdeutschlands. Das maßgebliche Bruttoinlandsprodukt pro Kopf lag in den Ländern Ostdeutschlands zwischen 30 und 40 Prozent des entsprechenden Durchschnitts in der Europäischen Union, also weit unter dem Grenzwert von 75 Prozent. Danach hätte das gesamte Gebiet Ostdeutschlands als Ziel-1-Gebiet in die Förderung für den Programmplanungszeitraum von 1994 bis 1999 einbezogen werden müssen. Das geschah auch. Aber man achtete auch auf Besitzstandswahrung.

Zunächst wurde politisch festgelegt, daß das 75-Prozent-Kriterium für das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf bei der Ziel-1-Förderung

Tabelle 4: Relative Verteilung der Struktur- und Kohäsionsfondsmittel in der Fünfzehnergemeinschaft, 1994-1999			
	BIP pro Kopf 1997 (vH)¹⁾	Pro-Kopf-Förderung (ECU)²⁾	Anteil der Förderung am BIP (vH)
Luxemburg	175,4	37	0,15
Dänemark	142,3	25	0,14
Deutschland	120,3	42	0,25
Schweden	118,4	32	0,21
Österreich	113,7	40	0,23
Frankreich	111,7	37	0,21
Belgien	109,0	31	0,17
Niederlande	106,8	23	0,14
Finnland	104,8	67	0,47
UK	97,6	29	0,19
Irland	93,8	334	2,60
Italien	92,4	60	0,37
Spanien	62,7	171	1,39
Griechenland	52,6	279	2,79
Portugal	46,3	298	2,73

1) ECU; zu jeweiligen Marktpreisen; EU-Durchschnitt = 100
2) Jahresdurchschnittliche Förderung

Quelle: Europäische Kommission

unter Ausklammerung Ostdeutschlands gelten sollte. Die Besitzstandswahrung ging sogar noch einen Schritt weiter. Im neuen Planungszeitraum wurde keine Region aus der Förderung herausgenommen, obwohl das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in einzelnen Regionen auf bis zu 92 Prozent des Unionsdurchschnitts (ohne Ostdeutschland) gestiegen war. Großbritannien und den Niederlanden gelang es sogar, die Regionen Highlands, Merseyside und Flevoland als neue Förderregionen einzubringen, obwohl das 75-Prozent-Kriterium nicht erfüllt und die statistische Abgrenzung der Regionen umstritten war.

Die Erweiterung der Europäischen Union um das Gebiet Ostdeutschlands, in dem das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf geringer als in allen anderen Regionen war, hat also nicht dazu geführt,

andere Regionen in der Europäischen Union aus der Förderung herauszunehmen. Im Gegenteil, die Fördergebiete wurden ausgedehnt. Trotz der Einbeziehung von Ostdeutschland wurden die Förderansprüche auch finanziell ausgeweitet. Gegenüber dem vorangegangenen Programmplanungszeitraum von 1988 bis 1993 wurden die Mittel für die Strukturfonds für den Zeitraum von 1994 bis 1999 real fast verdoppelt, und zwar auf 141,5 Mrd. ECU (in Preisen von 1994).

Die massiv aufgestockten Mittel wurden nicht nach einheitlichen und nachvollziehbaren Kriterien verteilt. Die zugunsten Ostdeutschlands für das Ziel 1 bereitgestellten Mittel in Höhe von 13,6 Mrd. ECU für die Zeit von 1994 bis 1999 müßten entsprechend dem Bevölkerungsanteil an den Ziel-1-Gebieten um etwa 50 Prozent höher liegen. Berücksichtigt man das relative Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, käme man eher auf einen noch höheren Wert. Tatsächlich haben die objektiven Kriterien praktisch keine Rolle für das Fördervolumen in Ostdeutschland gespielt. Letztlich wurde der Förderanteil des Beitrittsgebiets Ostdeutschland im Ministerrat und auf vielen informellen Wegen politisch ausgehandelt.

Man muß es nicht bedauern, daß die Förderung aus den Strukturfonds anläßlich der ersten „Osterweiterung“ um die ostdeutschen Länder in dem zusätzlichen Gebiet geringer ausgefallen ist als in vergleichbaren Regionen in Italien, Portugal oder Griechenland. Vieles spricht dafür, die Förderung im Rahmen der Strukturfonds nicht automatisch auf Beitrittsländer auszudehnen, sondern vielmehr als eine aus besonderen regionalen und politischen Konstellationen entstandene Hilfe zu sehen, die grundsätzlich wieder zurückzuführen ist. Schlimm ist dagegen die regionale Verfestigung und die übermäßige Aufstockung der Förderung.

67. Ohne eine rechtzeitige Reform der Struktur- und Kohäsionsfonds muß damit gerechnet werden, daß einige Mitgliedstaaten ihre Zustimmung zur Osterweiterung von der Wahrung des Besitzstandes der bisherigen Förderregionen abhängig machen und möglicherweise sogar versuchen werden, die Förderung weiter zu erhöhen. Da die Beitrittsländer aber nicht von den Förderfonds ausgeschlossen werden können, wird der Unionshaushalt zusätzlich belastet. Anspruchsberechtigt nach den geltenden Förderkriterien werden nicht nur die jetzigen Beitrittskandidaten Polen, Tsche-

chien, Ungarn, Slowenien und Estland, sondern auch die in der nächsten Runde folgenden Staaten Rumänien, Bulgarien, Slowakei, Lettland und Litauen sein.

Schwierigkeiten für die Struktur- und Regionalförderung durch die Osterweiterung wird es nicht nur aufgrund der steigenden Haushaltsbelastung geben. Es wird auch immer problematischer, mit einheitlichen zentralistischen Programmen auf die Besonderheiten der Regionen einzugehen. Deshalb muß konsequenter gefragt werden, welche Aufgaben nach dem Subsidiaritätsprinzip besser auf der nationalen Ebene wahrgenommen werden können und wo noch Handlungsbedarf für die Europäische Union verbleibt. Diese Überlegungen müssen vor der nächsten Erweiterungsrunde angestellt werden, damit die Förderkonzepte nicht erst auf weitere Länder übertragen werden und neue Besitzstandsansprüche auslösen. Die sich ändernde Einstellung der Vertreter der Beitrittskandidaten ist schon klar erkennbar. Während sie vor vier bis fünf Jahren noch betonten, es ginge ihnen vorrangig um die politische Einbindung und um den Zugang zum Binnenmarkt und nicht um Mittel aus den Strukturfonds, sagen sie heute unmißverständlich, daß sie nach den geltenden Regeln in die Struktur- und Regionalförderung einbezogen werden wollen.

68. Im Mittelpunkt der in der Agenda 2000 vorgeschlagenen Reform der Strukturfonds steht eine Neuformulierung der Förderziele. Die Anzahl der Ziele ist von sieben auf drei verringert worden, wobei zwei Ziele einen regionalpolitischen und ein Ziel einen bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkt haben sollen. Die Ziel-1-Förderung der Regionen mit Entwicklungsrückstand wird unverändert fortgeführt. Für dieses Ziel sollen weiterhin etwa zwei Drittel der Strukturfondsmittel reserviert werden. In einem neuen Ziel 2 werden die Maßnahmen zugunsten anderer Regionen mit Strukturproblemen, die bisher auf die alten Ziele 2, 5b und 6 verteilt waren, zusammengefaßt werden. Förderfähig sind Regionen, in denen sich ein wirtschaftlicher Wandel im Industrie- oder Dienstleistungssektor vollzieht, ländliche Gebiete mit rückläufiger Entwicklung, von der Fischerei abhängige Krisengebiete sowie Problemgebiete in den Städten. Die Programme im Rahmen des neuen Ziels 2 sollen vorrangig auf die Berufsbildung, das lokale Entwicklungspotential, den Umweltschutz und die „Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung“ abzielen. Dabei sollen ins-

Die Kommissionsvorschläge in der Agenda 2000

besondere die Investitionen in die Humankapitalbildung und das Innovationspotential der Regionen erhöht werden. Als Förderkriterien dienen sozio-ökonomische Kriterien wie die Arbeitslosenquote, das Niveau der Beschäftigung in der Industrie, in der Landwirtschaft und im Fischereisektor sowie der „Grad der sozialen Ausgrenzung“ dienen. Die derzeitigen Ziel-2- und Ziel-5b-Fördergebiete, die nach den neuen Kriterien nicht mehr förderfähig sind, sollen für eine Übergangsperiode eine begrenzte finanzielle Unterstützung erhalten.

Im Rahmen eines neuen horizontalen Ziels 3 sollen die Mitgliedstaaten bei der Anpassung und Modernisierung ihrer Ausbildungs-, Berufsausbildungs- und Beschäftigungssysteme unterstützt werden. Insbesondere:

- die Begleitung des wirtschaftlichen und sozialen Wandels,
- das lebenslange Lernen und die Fortbildung,
- eine aktive Arbeitsmarktpolitik und
- die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung.

Weiterhin sieht die Agenda 2000 vor, die Anzahl der Gemeinschaftsinitiativen von 13 auf 3 und ihren Anteil an den Strukturfondsmitteln von 9 auf 5 Prozent zurückzuführen. Vorrangig gefördert werden sollen

- die grenzüberschreitende transnationale und interregionale Zusammenarbeit im Bestreben um eine harmonische und ausgewogene Raumordnung;
- die Entwicklung des ländlichen Raums;
- die Humanressourcen im Kontext der Chancengleichheit.

Der *Kohäsionsfonds* soll nach den Vorstellungen der Kommission in seinem bisherigen Umfang beibehalten werden. Neu ist lediglich, daß erst zur Mitte des kommenden Programmplanungszeitraums geprüft werden soll, ob die aus dem Kohäsionsfonds zu fördernden Länder überhaupt das 90-Prozent-Kriterium erfüllen. Jeder weiß, daß Irland schon heute beim Pro-Kopf-Einkommen über den EU-Durchschnitt liegt, also die Fördervoraussetzungen nicht erfüllt.

Die Mittel für den Programmplanungszeitraum 2000 bis 2006 sollen einschließlich der Mittel für die Beitrittsländer auf insgesamt 275 Mrd. ECU (zu Preisen von 1997) erhöht werden. Gegenüber dem Zeitraum von 1994 bis 1999 ist das eine reale Steigerung der im Jahresdurchschnitt verfügbaren Mittel um 20 Prozent. Dabei wird unterstellt, daß der Anteil der Strukturfondsmittel am Bruttoinlandsprodukt der Europäischen Union von 0,41 auf 0,46 Prozent erhöht werden kann. Den Beitrittskandidaten sollen für den Programmplanungszeitraum 2000 bis 2006 insgesamt 45 Mrd. ECU zur Verfügung gestellt werden. Zur Vorbereitung des Beitritts sollen diese Länder ab dem Jahr 2000 zunächst 1 Mrd. ECU erhalten; die jährlichen Förderbeträge sollen bis 2006 auf 12,6 Mrd. ECU steigen.

69. Der Vorschlag der Europäischen Kommission, die *Strukturfonds* auf drei Ziele zu konzentrieren, zeigt in die richtige Richtung. Wenn man aber genau hinschaut, wird klar, daß praktisch alle Förderzwecke erhalten bleiben und sogar neue Förderzwecke hinzukommen. Im Rahmen des Ziel-3-Fonds werden Ansätze für eine europäische Beschäftigungspolitik sichtbar, weil nach der Vorstellung der Kommission eine Priorität auf den Beschäftigungszugang, das lebenslange Lernen, die Förderung lokaler Beschäftigungsinitiativen, einschließlich regionaler und kommunaler Beschäftigungsbündnisse gelegt werden soll – Maßnahmen, die nach dem Subsidiaritätsprinzip nicht in die Zuständigkeit der Europäischen Union fallen. Systematische Ansätze einer Reform, insbesondere einer überzeugenden Begründung für die Fördertätigkeit der Europäischen Union sind nicht zu erkennen. Besonders erstaunt, daß die Kommission vorschlägt, den Kohäsionsfonds unverändert beizubehalten, obwohl dieser nach der geltenden Beschlußlage bis zum Jahre 1999 befristet ist.

Obwohl die Struktur- und Regionalförderung im wesentlichen unverändert fortgesetzt und mit noch mehr Mitteln ausgestattet werden soll, bleibt offen, ob die mittel- und osteuropäischen Staaten voll einbezogen werden sollen. Der real erweiterte Mittelrahmen läßt sich nur einhalten, indem der Höchststand der Förderung im Jahre 1999 in den bisherigen Mitgliedstaaten über den neuen Planungszeitraum im Durchschnitt nicht mehr gesteigert und in den letzten Jahren bis 2006 sogar um etwa 10 Prozent verringert wird. Die Beitrittskandidaten würden ihren Anteil an

dem sich ausweitenden Gesamtrahmen von knapp 3 Prozent im Jahre 2000 auf fast 30 Prozent im Jahre 2006 erhöhen können. Damit erhielten sie allerdings im Vergleich zu den Ländern Irland, Spanien, Portugal und Griechenland noch eine deutlich unterdurchschnittliche Förderung. Es erscheint deshalb wenig realistisch, den vorgeschlagenen, bereits um 20 Prozent erweiterten Finanzrahmen halten zu können, weil die Beitrittsländer unter den kaum veränderten Förderbedingungen auf Gleichbehandlung drängen und die anderen Mitgliedstaaten zumindest auf einer gleichbleibenden Förderung bestehen werden. Die Europäische Kommission befaßt sich nicht mit diesem Problem, das in den Zahlen der Agenda 2000 erst am Ende der nächsten Programmplanungsphase aufscheint.

Weitergehende Vorschläge

70. Über die vorsichtigen Reformansätze in der Agenda 2000 hinaus müssen schon für die nächste Programmplanungsphase grundlegende Änderungen der Struktur- und Regionalpolitik vorgesehen werden.

- Die Förderung im Rahmen der *Kohäsionsfonds* sollte wie vorgesehen im Jahre 1999 eingestellt werden. Die Aufgabe, den wirtschaftlich schwachen Ländern das Erfüllen der Konvergenzkriterien zu erleichtern, wird für die Länder, die an der Währungsunion teilnehmen, ohnehin obsolet.
- Die *Gemeinschaftsinitiativen* sollten nicht weitergeführt, sondern durch einen kleinen Reservefonds für unvorhergesehene Notfälle ersetzt und in den allgemeinen Strukturfonds überführt werden. Die jetzt vorgeschlagenen begrenzten Aufgaben (grenzüberschreitende transnationale und interregionale Zusammenarbeit, Entwicklung des ländlichen Raums, Humanressourcen im Kontext der Chancengleichheit) sollten den Mitgliedstaaten überlassen oder ebenfalls in den allgemeinen Fonds integriert und damit der Kontrolle des Ministerrats unterworfen werden.
- Der Gesamtrahmen für die *Strukturfonds* sollte enger begrenzt werden. Ein Mittelansatz in Höhe von 0,46 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erscheint schon zu hoch. Die Idee, Wachstumspotentiale in den Regionen durch Förderprogramme zu mobilisieren und die wirtschaftliche Entwicklung in Regionen mit geringem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf zu beschleunigen, hat

sich als wenig operabel erwiesen. Die Idee der Wachstumsstimulierung ist immer mehr durch einen politischen Verteilungsstreit verdrängt worden, was zumindest teilweise darauf zurückzuführen ist, daß weder das Wachstumspotential noch die Wirkungen der Förderung auf die wirtschaftliche Entwicklung eindeutig nachweisbar sind. Statt Gebiete mit mehr als fünfzig Prozent der Bevölkerung der Europäischen Union in die Struktur- und Regionalförderung einzubeziehen, sollte den Mitgliedstaaten mehr Verantwortung überlassen und stärker auf den Wettbewerb der Regionen gesetzt werden. Der Vorschlag der Kommission, nicht mehr als 35 bis 40 Prozent der Bevölkerung einzubeziehen, ist noch nicht ehrgeizig genug.

- Die Strukturfonds sollten zusammengelegt, wesentlich vereinfacht und stärker auf länderübergreifende Maßnahmen konzentriert werden. Dazu gehört ein Aufbau transeuropäischer Infrastrukturnetze, wenn er nicht als Beschäftigungsprogramm mißbraucht wird, sondern Nutzen-Kosten-Kriterien folgt. Darüber hinaus wird die Europäische Union auf Härtefälle reagieren und bei krassen Ungleichgewichten helfen müssen. Da nach dem Subsidiaritätsprinzip zuerst die Mitgliedstaaten selbst gefordert sind, empfiehlt es sich, die Förderung zu beschränken, beispielsweise auf Regionen, die einem doppelten Kriterium genügen, nämlich daß sie in Mitgliedstaaten liegen, deren Bruttoinlandsprodukt pro Kopf weniger als neunzig Prozent des Durchschnitts der Union beträgt, und daß sie selbst diesen Durchschnitt um mehr als dreißig oder sogar fünfunddreißig Prozent unterschreiten. Diese Kriterien könnten noch um die Anforderungen ergänzt werden, daß die Arbeitslosenquote um mehr als fünfzig Prozent über dem europäischen Durchschnitt liegt, daß die Fördermittel nicht mehr als drei Prozent des regionalen Bruttoinlandsprodukts betragen und daß der Mitgliedstaat sich mindestens mit vierzig Prozent beteiligt.
- Alle Fördermaßnahmen sollten zeitlich begrenzt sein. Statt die mittel- und osteuropäischen Staaten in die bestehenden Förderkonzepte einzubeziehen, erscheint es zweckmäßig, die geplanten Hilfen zur Vorbereitung auf den Beitritt im Rahmen eines Integrationsfonds noch einige Jahre nach dem Beitritt fortzusetzen. Auf diese Weise kann auf die besonderen Umstellungsprobleme der einzelnen Beitrittskandidaten eingegangen werden.

Keine Ausweitung des Finanzrahmens

71. Es muß bei allen Beteiligten Klarheit darüber bestehen, daß ohne eine grundlegende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Strukturfonds die Osterweiterung den Gesamthaushalt der Europäischen Union sprengen würde. Bereits jetzt bilden die Zahlungen an die Landwirtschaft und die Zahlungen über die Strukturfonds den größten Ausgabenblock der Gemeinschaft. Bei einer Ausdehnung der Transferpolitik auf die neuen Beitrittskandidaten, später dann auch noch die übrigen Reformländer, die die Aufnahme beantragt haben, würden unter Status-quo-Bedingungen die Ausgaben außer Kontrolle geraten. Zwar gibt es in einigen Mitgliedstaaten, namentlich jenen, die bisher viele finanzielle Zuweisungen erhalten haben und darauf künftig nicht verzichten wollen, die Überlegung, den Finanzierungsrahmen der Europäischen Union auf über das derzeit bis 1999 festliegende Volumen von 1,27 Prozent des gemeinschaftlichen Bruttosozialprodukts hinaus zu erweitern. Doch dies wird – aus guten Gründen – nicht konsensfähig sein. Haushaltspolitische Beschlüsse auf Gemeinschaftsebene müssen einstimmig gefaßt werden. Deutschland hat sich bereits unmißverständlich gegen eine Anhebung der Einnahmeobergrenze ausgesprochen. Ein Recht zur Kreditfinanzierung des Haushalts soll der Europäischen Kommission weiterhin verwehrt bleiben. Anders verfahren zu wollen stünde nicht im Einklang mit dem hierzulande und in anderen Mitgliedsländern von den Regierungen angekündigten Ziel, die Staatsquote mittelfristig zu senken und die Steuer- und Abgabenlast zu verringern. Das im übrigen für die Europäische Währungsunion geltende Gebot der Nachhaltigkeit in der Haushaltskonsolidierung und bei der Solidität der öffentlichen Finanzen muß sich auf europäischer Ebene im unbedingten Willen zur Ausgabendisziplin widerspiegeln. Alles andere wäre der Öffentlichkeit schwer zu vermitteln; es wäre auch ökonomisch unvernünftig.

Die in Deutschland immer wieder auflebende Debatte über die gerechte Lastenverteilung in der Europäischen Union könnte mit einer Reform der Ausgabenprogramme entschärft werden. Die Beiträge der Mitgliedstaaten an der Höhe des Bruttosozialprodukts zu orientieren wird überwiegend als angemessen beurteilt. Für Unmut sorgt ein als zu hoch empfundener Nettobeitrag – jährlich über 20 Mrd D-Mark –, den Deutschland an die Europäische Union abführt. Die Kritik muß sich deshalb auf die Art und Höhe der Ausgabenprogramme richten, einschließlich der Maßstäbe für die

Verteilung auf die Mitgliedstaaten. Wenig hilfreich an dieser Debatte ist, daß die Nettozahlerposition so stark fokussiert wird und daraus voreilig Schlüsse über Kosten und Nutzen der Mitgliedschaft in der Europäischen Union gezogen werden. Berechnungen über die geleisteten Zahlungen und die verzeichneten Rückflüsse sind schon methodisch nicht unbedenklich. Nach Schätzungen des Sachverständigenrates können etwa 25 Prozent der Haushaltseinnahmen und rund 40 Prozent der Ausgaben der Europäischen Union den Mitgliedsländern nicht richtig zugeordnet werden. Soweit die Transaktionen einwandfrei zurechenbar sind, kann davon ausgegangen werden, daß die Höhe der Zahlungen mehr oder weniger im Einklang steht mit der Wirtschaftskraft (gemessen am nationalen Bruttoinlandsprodukt je Einwohner) und daß bei den Ausgaben ebenfalls, natürlich in umgekehrten Verhältnis, die Relationen im großen und ganzen stimmen. Die Verteilung der Mittel auf die Mitgliedstaaten hängt allerdings in erheblichem Maße von den Schwerpunkten der Ausgabenprogramme und der Wirtschaftsstruktur des einzelnen Landes ab. So fließen beispielsweise die Mittel aus den teuren Agrarfonds vor allem in Mitgliedstaaten mit einem großen Agrarsektor. In den Fonds für die regionale Entwicklung wurde Ostdeutschland im Jahre 1994 einbezogen; Deutschland verzichtete aber auf eine gleichhohe Förderung pro Kopf wie in anderen Ziel-1-Gebieten, um die anderen Mitgliedstaaten nicht zu stark mit Kosten der deutschen Einheit zu belasten.

Deutschland zieht – wie auch die anderen Mitgliedstaaten – große wirtschaftliche Vorteile aus der vertieften Arbeitsteilung im europäischen Binnenmarkt. Diese Vorteile sind nur schwer zu quantifizieren, aber sie sind unumstritten. Die der Sache nach gebotene umfassende Kosten-Nutzen-Betrachtung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union beinhaltet jedenfalls eine andere Botschaft als das bloße Aufrechnen und Gegenüberstellen von Zahlungen. Gleichwohl strebt die Bundesregierung an, daß bei den im nächsten Jahr anstehenden Beratungen für die Finanzplanung des Zeitraumes 2000 – 2006 Deutschland entlastet wird, um, wie es heißt, dem Umstand Rechnung zu tragen, daß das Land vereinigungsbedingt beim Pro-Kopf-Einkommen relativ zurückgefallen sei. Im Gespräch sind Kappungsgrenzen und Beitragsrabatte (nach britischem Muster). Möglicherweise muß ein ganz neuer Finanzierungsschlüssel entwickelt werden, weil auch andere Länder mit

einer Nettozahlerposition (derzeit Italien, Großbritannien, die Niederlande, Schweden) über Ungerechtigkeiten bei der Lastenverteilung klagen und niemand riskieren möchte, daß in der Bevölkerung die Akzeptanz für die europäische Integration leidet. All dies macht deutlich, daß an eine Ausweitung des Finanzierungsrahmens im Zusammenhang mit der Osterweiterung nicht zu denken ist.

IV. Reformen in der Europäischen Union: Die Institutionen

72. Eine substantielle Erweiterung der Gemeinschaft legt eine Reform ihrer Institutionen nahe. Mit jeder Erweiterung werden die Heterogenität und damit zusammenhängende Interessenunterschiede innerhalb der Gemeinschaft zunehmen. Die Gefahr ist, daß eine Weiterentwicklung der Gemeinschaft überaus erschwert würde, wenn die Erweiterung nicht mit einer Reform der Institutionen verknüpft wird, die die Arbeitsfähigkeit der Organe sichert und für eine Machtbalance zwischen den großen und den teils sehr kleinen Ländern sorgt.

**Status quo nach
Amsterdam**

Ursprünglich für eine Sechsergemeinschaft konzipiert stoßen Gremien der Fünfeznergemeinschaft, wie die Kommission oder der Rat, schon heute an die Grenze der Arbeitsfähigkeit. Die in Aussicht genommene Erweiterung, zunächst um die fünf mittel- und osteuropäischen Länder sowie Zypern zur Gemeinschaft der Einundzwanzig und später gar zu einer Gemeinschaft der Sechszwanzig, wird organisatorisch nicht zu bewältigen sein ohne eine Reform der politischen Institutionen. Die Organisationstheorie zeigt, daß die Arbeitsfähigkeit von Gremien progressiv abnimmt, wenn die optimale Gremiengröße überschritten wird. Je größer ein Gremium ist, um so länger werden die Sitzungen, weil es schwieriger wird, einen Konsens über anstehende Entscheidungen zu erzielen. Es entsteht eine Tendenz zu Gruppenbildung und zur Verlagerung der Entscheidungsvorbereitung in Zirkel außerhalb des offiziellen Gremiums. Mangelnde Transparenz und eine tendenziell verringerte Bereitschaft zur Einigung sind die Folge. Im Ergebnis leidet der Entscheidungsprozeß. Es kommt, wenn nicht zu Blockaden, so jedenfalls zu Verzögerungen, zu Versuchen, einzelne Mitglieder zu dominieren, und im ganzen zu wenig weiterführenden Entscheidungen.

73. Bei der Reform der Institutionen geht es aber nicht allein darum, die Arbeitsfähigkeit der Gemeinschaftsorgane aufrechtzuerhalten. Sondern es geht auch um eine angemessene Verteilung der Entscheidungsmacht zwischen den großen und den kleineren Mitgliedsländern. Bisher konnte eine gewisse Machtbalance zwischen den großen und den kleinen Ländern gehalten werden. Sie

wird neu auszutarieren sein, wenn es zur Erweiterung kommt, weil die Beitrittskandidaten mit Ausnahme Polens bevölkerungsmäßig nahezu durchgängig zu den kleinen Ländern, teils zu den ganz kleinen Ländern zählen. Was die ersten sechs Beitrittsländer angeht, so hat Polen 38,5 Millionen Einwohner; Tschechien 10,3; Ungarn 10,1; Slowenien 1,9; Estland 1,5 und Zypern 0,7. Unter den ferneren Beitrittskandidaten zählt Rumänien 22,7 Millionen Einwohner; Bulgarien 8,4; Slowakien 5,4; Litauen 2,7; Lettland 2,6.

Wieviele Länder eines Tages zur Europäischen Union gehören werden, läßt sich nicht sagen. Es ist daher auch nicht möglich, eine Reform der Institutionen einzuleiten, die alle denkbaren Fälle berücksichtigt. Die europäische Einigung ist ein offener Prozeß. Es kann daher keine allgemeingültigen Antworten geben, sondern die Gemeinschaft wird immer wieder vor die Frage gestellt sein, ob und wie ihre Institutionen geändert werden sollten, wenn neue Länder hinzustoßen.

74. Die Regierungskonferenz von Amsterdam im Juni 1997 ist bei dem Versuch, auf diese Fragen Antworten zu finden, weitgehend gescheitert. In den Schlußfolgerungen des Luxemburger Gipfels vom Dezember 1997 findet sich nur ein nichtssagender, diplomatisch verklausulierter Merkposten. Die politische Vorstellung ist, institutionelle Reformen gleichzeitig mit den laufenden Beitrittsverhandlungen zu verwirklichen. Da erste Abschlüsse mit Kandidaten nicht vor dem Jahre 2002 erwartet werden, verbleibt in der Tat ein gewisser zeitlicher Spielraum. Die derzeitige Debatte hat sich auf drei Punkte verengt, die von Belgien, Frankreich und Italien in einer von der Amsterdamer Konferenz zur Kenntnis genommenen Erklärung als Defizite benannt worden sind: die Zusammensetzung der Kommission, die Stimmenwägung innerhalb des Rates und die Ausweitung von Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit in diesem Gremium. Da mit dem Beginn der Währungsunion im Jahre 1999 die Europäische Zentralbank ihre Arbeit aufnimmt, wird auch zu klären sein, wie nach vollzogener Erweiterung die Arbeitsfähigkeit des Zentralbankrats dieser Bank gesichert werden kann.

75. Allerdings hat Amsterdam über die gegenwärtig vorhandenen Sonderfälle hinaus einen neuen, ergänzenden Integrationsansatz

gebracht, der parallel zur Erweiterung der Gemeinschaft eine Vertiefung der Zusammenarbeit fördern soll. Es handelt sich um ein auf Differenzierung und Abstufung setzendes Konzept der Flexibilisierung. Der Grundgedanke ist, daß einzelne Mitglieds-länder nicht daran gehindert werden sollen, die Integration auszu-bauen, wenn andere Länder noch nicht zu entsprechenden Ein-schränkungen ihrer Souveränität bereit sind oder davon überfor-dert würden. Das Flexibilitätskonzept der Integration bildet eine Teilantwort auf die besonderen Probleme, die sich aus einer umfangreichen Erweiterung der Gemeinschaft um weniger entwickelte Länder ergeben. Allerdings ist die Anwendung des Flexibili-tätskonzepts auf ausgewählte Anwendungsfelder beschränkt. Die Artikel 43 bis 45 n.F. des in Maastricht geschaffenen Vertrages über die Europäische Union präzisieren die Modalitäten einer Inanspruchnahme solcher Flexibilität. Der sachliche Anwendungs-bereich liegt im wesentlichen innerhalb der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Mitgliedstaaten, die sich von solch verstärkter Zusammenarbeit fernhalten wollen, verfügen über kein Vetorecht, mit dem sie die von anderen Mitgliedstaaten gewünschte Integration blockieren könnten. Auf dem Feld der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit dagegen können sie die Integrati-on letztlich durch ihr Veto verhindern (Artikel 40 n.F. EU-Ver-trag).

Flexibilität und verstärkte Zusammenarbeit

76. Das Flexibilitätskonzept hat ansatzweise auch Eingang in den vom EU-Vertrag zu unterscheidenden EG-Vertrag gefunden, der den Kernbereich der europäischen Integration regelt (Artikel 11 n.F. EG-Vertrag). Jedoch sind die Voraussetzungen für eine enge Zusammenarbeit innerhalb einer Teilgruppe der Mitgliedstaaten äußerst restriktiv. Auch hier verfügen die nichtteilnehmenden Länder über ein Vetorecht. Tatsächlich lassen sich für diesen Bereich kaum Anwendungsfelder für die Flexibilität einer diffe-renzierten Zusammenarbeit finden. Möglicherweise ist die Um-weltpolitik ein dafür geeignetes Feld.

77. Die Kommission zählt gegenwärtig 20 Mitglieder. Jedes Mit-gliedsland stellt einen Vertreter, die größeren zwei. Wird diese Regel nicht geändert, steigt bei der in Aussicht genommenen Erweiterung um zunächst sechs Länder die Zahl der Kommissions-mitglieder auf mindestens sechsundzwanzig. Einige Mitgliedstaa-ten halten dies für durchaus tragbar und treten für die Beibehaltung

Die Kommission

des derzeitigen Systems ein. Allerdings würde sich damit bei einer Erweiterung der Gemeinschaft die Anzahl der Kommissionsmitglieder aus kleinen Ländern relativ zu der aus größeren Ländern erhöhen.

In Amsterdam wurde keine Entscheidung über eine Veränderung der Zusammensetzung der Kommission getroffen. Aber es wurde eine Absichtserklärung verabschiedet in Richtung einer Verkleinerung des Gremiums, und zwar ist daran gedacht, jedem Mitgliedsland nur noch ein Mitglied in der Kommission zuzubilligen. Die fünf bevölkerungsreichsten Länder sollen das Recht, ein zweites Kommissionsmitglied zu entsenden, verlieren. Dabei besteht ein Junktim mit einer anzustrebenden Veränderung der Stimmengewichtung im Rat (Ziffer 79).

78. Die Effizienz der Arbeit der Kommission wird allerdings nicht nur durch die große Zahl an Mitgliedern beeinträchtigt, sondern auch durch den Umstand, daß jedes Mitglied der Kommission mit einem eigenen Arbeitsfeld betraut wird. Das hat zu einer Ressortzersplitterung geführt, die Überschneidungen von Kompetenzen, Intransparenz und Reibungsverluste bewirkt. Die Frage ist, ob nicht durch eine Konzentration der Aufgaben auf eine kleinere Anzahl von Kommissionsmitgliedern eine Effizienzsteigerung erreicht werden sollte. Es müßte auch nicht jeder Kommissar einen eigenen Geschäftsbereich haben. Das wäre eine zweckdienliche Erweiterung der Bestimmung, daß die Mitglieder der Kommission in Zukunft im Einvernehmen mit dem designierten Präsidenten zu benennen sind (Artikel 214 Abs. 2 Unterabs. 2 n.F. EG-Vertrag). Kommissare ohne Geschäftsbereich würden im übrigen gleichberechtigt an den Entscheidungen der Kommission mitwirken.

Der Rat

79. Im Rat ist jedes Land vertreten. Den Ländern werden allerdings unterschiedliche Stimmgewichte zuerkannt, die grob der relativen Größe der Länder entsprechen, wie Tabelle 5 ausweist. Gegenwärtig liegt die Schwelle für den politisch wichtigsten Fall der qualifizierten Mehrheit bei 62 aus 87 Stimmen, wenn ein Beschluß auf Vorschlag der Kommission zu fassen ist. In den anderen Fällen einer Mehrheitsentscheidung müssen die 62 Stimmen zugleich die Zustimmung von mindestens 10 aus 15 Mitgliedstaaten umfassen. Für den Fall der in Aussicht genommenen Osterweiterung der Gemeinschaft werden beide Mehrheitsregeln neu zu fassen sein.

Tabelle 5: Stimmengewichtung im Europäischen Rat der Fünfzehnergemeinschaft					
		Anzahl der Bevölkerungs- Stimmen		Anzahl der Bevölkerungs- Stimmen	
		zahl (Mio)		zahl (Mio)	
Deutschland	10	81,338	Portugal	5	9,887
UK	10	58,276	Schweden	4	8,745
Österreich	4	8,015	Frankreich	10	57,779
Dänemark	3	5,197	Italien	10	57,139
Finnland	3	5,078	Spanien	8	39,117
Irland	3	3,569	Niederlande	5	15,342
Luxemburg	2	0,401	Griechenland	5	10,410
Belgien	5	10,102	Gesamt	87	370,395

Es empfiehlt sich, sie durch eine einheitliche Regel zu ersetzen, also die genannte Abstimmungserleichterung bei Vorschlägen der Kommission entfallen zu lassen.

In Amsterdam kam es zu einer Ausweitung der Anwendung des qualifizierten Mehrheitsentscheids, und zwar bei einigen neuen Vertragsmaterien, wie beispielsweise den Leitlinien für die Beschäftigungspolitik sowie bei wenigen schon bestehenden Vertragsbestimmungen, wie beispielsweise der Forschungspolitik. Diese Beschlüsse entsprechen den Bestrebungen, das Mehrheitsprinzip möglichst weit auszudehnen. Es gibt allerdings Kernbereiche, in denen das Einstimmigkeitsprinzip nicht aus der Hand gegeben werden darf. Dazu zählen insbesondere Fragen der europäischen Währungsordnung und Finanzverfassung.

80. Dagegen hat man sich in Amsterdam nicht auf eine grundlegende Reform der Stimmengewichtung verständigen können. Sie wird unerlässlich, sobald im Zuge der Osterweiterung neue Länder hinzustoßen. Im „Protokoll über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union“ wird ein Junktim zwischen einer Verkleinerung der Kommission und einer Neuregelung der Stimmengewichtung im Rat hergestellt. Alternativ werden eine an der bisherigen Regelung orientierte Neuwägung der Stimmen großer und kleiner Länder genannt und die Einführung einer „doppelten Mehrheit“. Das Verfahren einer doppelten Mehrheit bedeutet, daß eine qualifizierte Mehrheit der Länderstimmen –

gegenwärtig 62 von 87 – zugleich eine qualifizierte Mehrheit nach der Anzahl der Länder – gegenwärtig 10 von 15 – oder nach den Bevölkerungszahlen gerechnet umfassen muß.

81. Eine stärkere Orientierung an Bevölkerungszahlen ist bislang nicht üblich. Wenn aber im Zuge der Osterweiterung weitere sehr kleine Länder in die Gemeinschaft aufgenommen werden, dann liegt es nahe, daß das Kriterium der Bevölkerungszahl eingeführt wird und alle Mehrheitsentscheidungen auf dieser doppelten Grundlage durchgeführt werden. Eine stärkere Orientierung an Bevölkerungszahlen beendete den unbefriedigenden Zustand, daß die Größenverhältnisse der Länder im Abstimmungsverfahren bisher unzureichend berücksichtigt sind. Gerade die Berücksichtigung der Bevölkerungszahlen verschaffte dem Abstimmungsverfahren tendenziell eine wünschenswerte, stärker demokratische Legitimierung.

Auch die Definition von Sperrminoritäten ist zu überprüfen. Gegenwärtig kommen keine Beschlüsse zustande, wenn drei der vier größeren Mitgliedstaaten, die jeweils über 10 Stimmen verfügen, gegen eine Beschlußvorlage stimmen (Deutschland, Frankreich, Italien, UK). Gleiches gilt in der Regel, wenn sich zu zwei großen Mitgliedsländern zwei kleinere gesellen. Mindestens an der ersten Sperrposition sollte sich nichts ändern. Bei der zweiten Konstellation mag man dagegen eine höhere Anzahl kleinerer Länder verlangen, sofern es zur Neuaufnahme zahlreicher kleinerer Mitgliedstaaten kommt.

Das Europäische Parlament

82. Das Vertragswerk von Amsterdam hat die Anzahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments im Hinblick auf die bevorstehende Erweiterung der Gemeinschaft auf eine Obergrenze von 700 fixiert, um die Arbeitsfähigkeit des Parlamentes zu sichern. Auch soll das Verfahren zur Wahl der Abgeordneten vereinheitlicht werden. Was die Mitwirkungsbefugnisse des Parlamentes angeht, so hat es in zweierlei Hinsicht eine gewisse Aufwertung erfahren: Die einvernehmliche Benennung des Kommissionspräsidenten durch die Regierungen der Mitgliedstaaten bedarf in Zukunft der Zustimmung des Parlamentes (Artikel 214 Abs. 2 n.F. EG-Vertrag). Außerdem ist der Anwendungsbereich des sogenannten Mitentscheidungsverfahrens des Parlamentes ausgedehnt und zugleich

gestraft worden (Artikel 251 n.F. EG-Vertrag). In beidem mag man einen demokratischen „Mehrwert“ erkennen.

83. In der Substanz hat sich aber an den nur eingeschränkten Funktionen dieses Parlaments eigener Art nichts geändert. Das ist folgerichtig, denn die Europäische Union ist nicht bundesstaatlich verfaßt. Es gibt kein europäisches Wahlvolk. Es gibt nur die Völker der Mitgliedsländer, deren gewählte Vertreter im Europäischen Parlament zusammen kommen. Es gibt auch keine europäische öffentliche Meinung, die einen gemeinschaftsweiten politischen Willensbildungsprozeß begleiten und kontrollieren könnte. Das europäische Parlament hat daher kein Mandat zu definieren, was das europäische Gemeinwohl ist. Nach wie vor liegt die politische Primärverantwortung bei den Mitgliedstaaten und nicht auf einer davon getrennt zu sehenden europäischen Ebene. Dabei dürfte es für lange Zeit bleiben.

84. Mit Beginn der Währungsunion wird die Geldpolitik der Gemeinschaft vom Rat der Europäischen Zentralbank bestimmt. Diesem Rat gehören neben dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten vier weitere Direktoriumsmitglieder an, die die Geschäfte der Bank führen. Außerdem haben die nationalen Zentralbankgouverneure Sitz und Stimme im Zentralbankrat. Da die Währungsunion mit 11 Mitgliedsländern beginnt, wird der Zentralbankrat 17 Mitglieder haben. Diese Größe des Gremiums entspricht in etwa der des Zentralbankrats der Deutschen Bundesbank und wäre unter dem Gesichtspunkt der Arbeitsfähigkeit tragbar. Das dürfte auch noch gelten, wenn die restlichen vier Mitgliedsländer hinzustoßen.

Im Zuge der Osterweiterung würden allerdings später weitere Zentralbankgouverneure aus den aufzunehmenden Ländern hinzukommen. Dann könnte die kritische Grenze der verkraftbaren Mitgliederzahl übertroffen werden. Deshalb ist vorausschauend zu prüfen, welche Vorkehrungen ergriffen werden könnten, durch eine Beschränkung der Mitgliederzahl die Arbeitsfähigkeit des Zentralbankrats zu erhalten.

85. Auf der Suche nach Lösungsmöglichkeiten lohnt sich ein Blick nach den Vereinigten Staaten, die mehr als 50 Staaten vereinen. Um die Zahl der Mitglieder im Entscheidungsgremium der amerikanischen Zentralbank, dem „Federal Open Market Committee“,

Die Europäische Zentralbank

zu begrenzen, ist die Anzahl der Landeszentralbanken auf zwölf begrenzt. Das bedeutet, daß die meisten Landeszentralbanken für mehrere Staaten der Union zuständig sind. Darüber hinaus ist das Stimmrecht der Gouverneure in der Weise beschränkt, daß immer nur fünf der zwölf Gouverneure zusammen mit sechs Direktionsmitgliedern, einschließlich des Präsidenten, stimmberechtigt sind. Das Stimmrecht der Gouverneure rotiert je nach der Größe ihrer Landeszentralbanken in ein- oder zweijährigem Turnus.

Die Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft werden kaum dazu bereit sein, die Anzahl der Zentralbanken durch Zusammenlegung zu verkleinern. Daher ist an die Einführung des Rotationsprinzips zu denken, sobald die Beitrittskandidaten der Osterweiterung auch in die Währungsunion eintreten werden. Es dürfte sich eine Lösung empfehlen, bei der die Gouverneure der großen Länder ein uneingeschränktes Stimmrecht erhalten, die Gouverneure aus kleineren Ländern sich dagegen in der Ausübung des Stimmrechts abwechseln.

V. Zusammenfassung

86. Die Osterweiterung der Europäischen Union ist ein Vorhaben von außergewöhnlicher Bedeutung. Vorbereitung und erfolgreiche Realisation stellen die Gemeinschaft in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren vor Aufgaben, die kaum zurückbleiben hinter dem, was das Projekt Europäische Währungsunion verlangte und noch verlangt. Einmal mehr kann und muß Europa beweisen, daß es zu institutionellem Wandel fähig und nicht sklerotisch erstarrt ist.

87. Weder die Beitrittsstaaten noch die alten Mitglieder noch die Union als solche sind für das Vorhaben schon reif. Das betrifft die institutionellen Veränderungen, die einem Beitrittsvertrag vorausgehen müssen, ebenso wie die wirtschaftlichen. Das Vorhaben ist deshalb aber doch nicht unrealistisch.

88. Bezüglich der für eine Osterweiterung unumgänglichen institutionellen Reformen der Europäischen Union muß man vielleicht am wenigsten pessimistisch sein. Hier gibt es im Prinzip Lösungsmöglichkeiten, die konsensfähig sein müßten, sobald im übrigen der Wille, das Projekt zu wagen, allenthalben gegeben ist. In Amsterdam hat es dazu allerdings noch nicht gereicht. Und es ist nicht schon zu erkennen, daß das Projekt Osterweiterung dem Integrationswillen der Gemeinschaft einen weitertragenden Impuls verleiht. Wenn es realisiert wird, dürfte die Europäische Gemeinschaft, ob gewollt oder nicht, ihren Charakter verändern. Das in Amsterdam erstmals eingeführte Prinzip der variablen Geometrie könnte für die Zukunft strukturbestimmend werden. Im größer werdenden „Europäischen Haus“ gelten dann nicht überall identische Regeln. Das überkommene, höchst anspruchsvolle Konzept der Verfassungsgemeinschaft differenziert sich. Neue Formen der Kooperation mögen sich entwickeln. Die europäische Integration, eine Erfolgsgeschichte des zu Ende gehenden Jahrhunderts, mag auf diese Weise anpassungsfähig bleiben vor den noch unbekanntem Herausforderungen des neuen.

89. Bezüglich der Hauptaktivitätsfelder der Gemeinschaft, das sind die Agrarpolitik und die Strukturpolitik, ist erst einmal die grundlegende Einsicht nötig, daß künftig nicht mehr möglich sein wird, was bisher möglich schien. Da es auf beiden Feldern de facto in erster Linie um Verteilungsinteressen geht, erscheint dies un-

endlich schwer. Aber sachlich gesehen, braucht man die Transfers, die hier involviert sind, nicht.

Bei der Agrarpolitik kann und muß helfen, daß man auch ohne Osterweiterung nicht so weiter machen kann wie bisher. Und: Was an weltweiten Verabredungen zur Begrenzung des Agrarprotektionismus – im Rahmen der Fortentwicklung der Welthandelsorganisation – unvermeidlich scheint, ist möglicherweise nicht weit ab von dem, was eine Osterweiterung der Union an Mindeständerungen erfordert. Konzeptionell hat sich die Gemeinschaft schon in die richtige Richtung bewegt, aber bisher zu wenig. Das gilt auch für die Agenda 2000. Dort empfiehlt die Europäische Kommission, die Reform des Jahres 1992 durch eine weitere Abwendung von der Preisstützungspolitik und eine stärkere Hinwendung zu Direktzahlungen an die Landwirte fortzusetzen. Alles bleibt jedoch noch weit hinter den nötigen Vorgaben für eine grundlegende Reform der Agrarpolitik zurück.

90. Für die Struktur- und Regionalpolitik, die mit Hilfe der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds betrieben wird, hat sich die Gemeinschaft mit dem Bekenntnis zu dem Ziel, ihren wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu fördern (Artikel 158 n.F. EG-Vertrag), einen Auftrag verschafft, der nichts als Probleme mit sich bringt. Da es im Grunde ein verteilungspolitischer Auftrag ist, erscheint er gehörig diffus. Aber er legitimiert ständiges Verteilungsgerangel und gibt noch den vulgärsten Formen von Stimmenkauf und Kuhhandel den schönen Anschein, hier ginge es um hohe Ziele innergemeinschaftlicher Solidarität. Die Not in den öffentlichen Kassen muß helfen, ihn künftig restriktiver auszulegen. In einer wesentlich erweiterten Union wird sich etwas anderes als eine restriktive Auslegung ohnehin als vollends illusorisch erweisen. Ordnungspolitisch gesehen hat niemals ein Bedarf an gemeinschaftlichen Aktivitäten bestanden, wie sie mit Hilfe der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds finanziert werden. Und eine Fortentwicklung der Union hin zu einer Transferunion mit substantiellen Finanzausgleichsansprüchen kommt nicht in Betracht. Die Schaffung der Europäischen Währungsunion ist doppelter Anlaß, dies klarzustellen.

In Deutschland haben viele auf der Suche nach einer hochrangigen Legitimation banaler verteilungspolitischer Ziele im Bundesstaat

sogar in die Verfassung eine Verpflichtung des Staates hineininterpretiert – besser: hineinerfunden –, überall im Lande für gleichwertige Lebensverhältnisse zu sorgen. Tatsächlich enthält das Grundgesetz nichts davon, sondern bloß eine Ermächtigung des Bundes, mit diesem Ziel tätig zu werden, sowie eine Verpflichtung des Staates, bei der Wahrnehmung einer ganz bestimmten Aufgabe, der Verteilung der Steuereinnahmen auf Bund und Länder nämlich, unter anderem von dem Grundsatz auszugehen, daß „die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt“ werden soll. Das ist zwar mehr, als der EG-Vertrag für die europäische Ebene enthält, aber es ist nicht einmal hier ein Gebot, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen. Inzwischen haben die Probleme bei der deutschen Vereinigung einen entsprechenden Bewußtseinswandel in Gang gesetzt. Mehr und mehr wird den Menschen klar, daß realistischere nicht einmal ein Bundesstaat die Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse in mehr als einem ganz partiellen Sinne zu einer staatlichen Verpflichtung machen kann und daß ein angebliches Gebot dieser Art im Grundgesetz nicht mehr ist als die Erfindung von Interpretationskünstlern. Räumliche Unterschiede in den Lebensverhältnissen sind eine Selbstverständlichkeit.

91. Die Notwendigkeit, außer in der Agrarpolitik auch in der überkommenen Strukturpolitik, die vor allem Regionalpolitik ist, in großem Umfang Mittel einzusparen, wird namentlich in Deutschland auch im Zusammenhang damit gesehen, daß dieses Land sich schon heute durch die hohen Nettozahlungen, die an die Gemeinschaft zu leisten sind, überfordert fühlt. Klagen über die hohen deutschen Nettozahlungen müßten eigentlich anders aufgeklärt werden, als es üblicherweise geschieht, wenn sie zum Wesen der Gemeinschaft passen sollen. Anteile an einer Summe von Salden zu bestimmen, hier der Summe der sogenannten Nettozahlungen, ist schon methodisch kein sinnvolles Vorgehen. Die Gemeinschaft nimmt keine Summe von Nettozahlungen ein, sondern eine Summe von Einnahmen. Und sie hat keine Summe von Nettozahlungen (an die Mitgliedstaaten) zu leisten, sondern eine Summe von Ausgaben. An beidem mag man nationale Anteile bestimmen. Aber man sieht dann, daß der deutsche Anteil an den Zahlungen, die Brüssel einnimmt, vernünftigerweise nicht einfach als unangemessen hoch bezeichnet werden kann. Er entspricht in etwa dem Anteil des deutschen Bruttoinlandsprodukts am Bruttoinlandsprodukt der

Gemeinschaft. Die weit überdurchschnittliche Höhe der deutschen Nettozahlung hängt ausschließlich damit zusammen, daß Deutschland vergleichsweise wenig Ansprüche auf Zahlungen aus Brüssel hat oder die Ansprüche nicht voll ausschöpft. Die gemeinsam beschlossenen Aufgaben der Gemeinschaft sind also Problemen gewidmet, die weit unterdurchschnittlich in Deutschland liegen. Wer an der deutschen Nettozahlerposition etwas ändern will, muß konsequenterweise an die Ausgabenentscheidungen, ja, schon an die Aufgabenentscheidungen der Gemeinschaft herangehen. Nur wenn dieser Weg nicht gangbar ist oder jedenfalls von den anderen nicht gewollt wird, erscheint es angemessen, eine direkte Begrenzung der Beiträge von Mitgliedstaaten zu begehren. Dies wäre nur eine Krücke, aber nicht in jedem Falle unsachgemäß. Denn es kann vernünftig sein, eine Aufgabe, zum Beispiel Teile der Strukturpolitik, aus sachlichen Gründen, zum Beispiel wettbewerbspolitischen Gründen, weitgehend gemeinschaftlich zu erledigen, auch wenn eine voll solidarische Finanzierung nicht konsensfähig ist. Dann muß man in irgendeiner Weise verhindern, daß die Mitgliedstaaten, die von der gemeinschaftlichen Tätigkeit wenig profitieren, unbegrenzt mit in die Finanzierungslast genommen werden. Dies war ab 1980 auch die Ratio für die Entscheidung, Großbritannien einen Teil seiner normalen Beiträge zum Gemeinschaftshaushalt zu erlassen.

92. Im Mittelpunkt der in der Agenda 2000 vorgeschlagenen Reform der Aufgabenentscheidungen der Gemeinschaft steht, soweit die Strukturfonds betroffen sind, eine abermalige Neuformulierung der Förderziele. Die Anzahl der Ziele soll von sieben auf drei verringert werden, wobei zwei Ziele einen regionalpolitischen und ein Ziel einen bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkt haben sollen. Im Zuge der Umstrukturierung soll der Anteil der Gemeinschaftsinitiativen an den Strukturfondsmitteln ganz wesentlich verringert werden. Sonst bleibt aber konzeptionell alles beim alten. Auch der Kohäsionsfonds soll nach den Vorstellungen der Kommission in seiner bisherigen Form beibehalten werden.

Der Ansatz, die Ziele der Strukturfonds neu zu gliedern und zu straffen, führt in die richtige Richtung. Das gilt vor allem für die beabsichtigte stärkere Konzentration auf die Förderung der Humankapitalbildung. Mit einer grundsätzlich unveränderten Förderkonzeption läßt sich die Frage nach der Finanzierung einer Oster-

weiterung der Union jedoch nicht beantworten. Eine Beschränkung des Zeithorizonts auf den Zeitraum 2000 bis 2006 wie in der Agenda 2000 verleitet dazu, sich Illusionen zu machen. Dies mag helfen, das Projekt Osterweiterung überhaupt anzupacken und nicht angesichts der Größe der Aufgabe von vornherein den Mut zu verlieren. Seriös ist es nicht. Ganz und gar nicht akzeptabel ist vor allem, daß schon in einer Planung, die den Aufgaben, die die Osterweiterung stellt, erst in sehr eingeschränktem Umfang Rechnung trägt, die Mittel für die Strukturfonds einschließlich Kohäsionsfonds nicht etwa niedriger angesetzt werden, sondern – mit 275 Milliarden ECU für die Jahre 2000 bis 2006 – sogar wesentlich höher als für den Planungszeitraum 1993 bis 1999 (200 Milliarden ECU). Das bedeutet (real) zwar ein gewisses Abschmelzen von Besitzständen, ist aber keinesfalls Ausdruck einer wirklichen Neubesinnung.

93. Über die vorsichtigen Reformansätze in der Agenda 2000 hinaus sollten schon für die nächste Programmplanungsphase tiefgreifende Änderungen der Struktur- und Regionalpolitik vorgesehen werden. Deutschland sollte daran aktiv mitwirken.

- Die Aufgaben des Kohäsionsfonds haben sich erledigt. Bei der geltenden Befristung der Mittelbereitstellung sollte es bleiben. An die Stelle des Kohäsionsfonds könnte ein wiederum zu befristender Integrationsfonds treten, der ausschließlich die Aufgabe hätte, den Beitrittsländern bei der Vorbereitung auf die Wettbewerbsbedingungen in der Europäischen Union zu helfen.
- Die Gemeinschaftsinitiativen sollten nicht weitergeführt, sondern durch einen kleinen Reservefonds für unvorhergesehene Notfälle ersetzt und in den allgemeinen Strukturfonds überführt werden. Die jetzt vorgeschlagenen begrenzten Aufgaben (grenzüberschreitende transnationale und interregionale Zusammenarbeit, Entwicklung des ländlichen Raums, Humanressourcen im Kontext der Chancengleichheit) sollten den Mitgliedstaaten überlassen oder ebenfalls in den allgemeinen Fonds integriert und damit der Kontrolle des Ministerrats unterworfen werden.
- Der Gesamtrahmen für die Strukturfonds sollte enger begrenzt werden. Ein Mittelansatz in Höhe von 0,46 Prozent des Brutto-

inlandsprodukts ist zu hoch. Die Idee, Wachstumspotentiale in den Regionen durch Förderprogramme zu mobilisieren und die wirtschaftliche Entwicklung in Regionen mit geringem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf zu beschleunigen, hat sich als wenig operabel erwiesen. Die Idee der Wachstumsstimulierung ist immer mehr durch einen politischen Verteilungsstreit verdrängt worden, was zumindest teilweise darauf zurückzuführen ist, daß weder das Wachstumspotential noch die Wirkungen der Förderung auf die wirtschaftliche Entwicklung eindeutig nachweisbar sind. Statt Gebiete mit mehr als 50 Prozent der Bevölkerung der Europäischen Union in die Struktur- und Regionalpolitik einzubeziehen, sollte man den Mitgliedstaaten mehr Verantwortung überlassen und stärker auf den Wettbewerb der Regionen setzen. Der Vorschlag der Kommission, nicht mehr als 35 bis 40 Prozent der Bevölkerung einzubeziehen, ist nicht ehrgeizig genug.

- Die Strukturfonds sollten zusammengelegt, wesentlich vereinfacht und stärker auf länderübergreifende Maßnahmen konzentriert werden. Dazu gehört ein Aufbau transeuropäischer Infrastrukturnetze, wenn er nicht als Beschäftigungsprogramm mißbraucht wird, sondern Nutzen-Kosten-Kriterien folgt. Darüber hinaus wird die Europäische Union auf Härtefälle reagieren und bei krassen Ungleichgewichten helfen müssen. Da nach dem Subsidiaritätsprinzip zuerst die Mitgliedstaaten selbst gefordert sind, empfiehlt es sich, die Förderung zu beschränken, beispielsweise auf Regionen, die einem doppelten Kriterium genügen, nämlich daß sie in Mitgliedstaaten liegen, deren Bruttoinlandsprodukt pro Kopf weniger als neunzig Prozent des Durchschnitts der Union beträgt, und daß sie selbst diesen Durchschnitt um mehr als dreißig oder sogar fünfunddreißig Prozent unterschreiten. Diese Kriterien könnten noch um die Anforderungen ergänzt werden, daß die Arbeitslosenquote um mehr als fünfzig Prozent über dem europäischen Durchschnitt liegt, daß die Fördermittel nicht mehr als drei Prozent des regionalen Bruttoinlandsprodukts betragen und daß der Mitgliedstaat sich mit mindestens vierzig Prozent beteiligt. Alle Fördermaßnahmen sollten zeitlich begrenzt sein.
- Statt die mittel- und osteuropäischen Staaten in die bestehenden Förderkonzepte einzubeziehen, erscheint es zweckmäßig, die

geplanten Hilfen zur Vorbereitung auf den Beitritt im Rahmen des genannten Integrationsfonds noch einige Jahre nach dem Beitritt fortzusetzen. Auf diese Weise kann man auf die besonderen Umstellungsprobleme der einzelnen Beitrittskandidaten eingehen.

94. In ihrer Agenda 2000 strebt die Europäische Kommission an, „... die breiteren Perspektiven für die Entwicklung der Europäischen Union und ihrer Politik nach der Jahrtausendwende, die horizontalen Fragen der Beitrittsproblematik sowie [den] künftigen Finanzrahmen nach dem Jahr 2000 vor dem Hintergrund einer erweiterten Union ...“ darzustellen. Gemessen an dieser Zielsetzung und an der Größe des Reformbedarfs bleibt die Agenda 2000 weit hinter den Erwartungen zurück. Diese Kritik betrifft nicht auch die diagnostischen Aussagen bezüglich der Situation in den Beitrittsländern.

Die Beitrittskriterien der Kommission sind auf die Weiterentwicklung der bisherigen Strukturen der Union zugeschnitten. So bemißt sie die Beitrittsfähigkeit nicht allein daran, ob in diesen Ländern funktionstüchtige Marktwirtschaften etabliert wurden. Die Kriterien gehen weit darüber hinaus. Neben wirtschaftlichen Kriterien sind politische Kriterien sowie „sonstige Verpflichtungen der Mitgliedstaaten“ zu erfüllen. Unter letztere fällt zum einen die Akzeptanz der Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion. Zum anderen wird die Übernahme des *acquis communautaire* gefordert. Doch finden sich die Grundelemente einer marktwirtschaftlichen Ordnung in den Beitrittskriterien der Kommission prinzipiell wieder.

Was das Ergebnis der Bewertung betrifft, so wird allen Ländern bescheinigt, daß sie die politischen Kriterien erfüllen. Sie werden als Demokratien mit stabilen Institutionen bezeichnet, die Rechtsstaatlichkeit, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten gewährleisten. Dem ist zuzustimmen. Auch die Schwächen der Rechtsdurchsetzung in den Reformländern werden von der Kommission zutreffend hervorgehoben. Allerdings werden die fünf Länder relativ undifferenziert als funktionierende Marktwirtschaften bezeichnet, und es wird ihnen – mit Einschränkungen bei Estland – bescheinigt, daß sie auf mittlere Sicht dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften inner-

halb der Union standhalten dürften. Der notwendige Strukturwandel in den Reformländern scheint aus dieser Sicht ein weniger schwerwiegendes Problem zu sein.

So entsteht der Eindruck, daß die ordnungspolitischen Reformen, die schon vollbracht oder in Gang gesetzt sind, und der damit verknüpfte Strukturwandel bei der Kommission kaum Anlaß für Zweifel an der Beitrittsfähigkeit der Reformländer geben. Die wirklichen Probleme, die die Beitrittsfähigkeit beschränken, werden vornehmlich bei der Übernahme und Durchsetzung des *acquis* gesehen. Der Kommission geht es im wesentlichen darum, daß nationales Recht mit dem hochkomplizierten Gemeinschaftsrecht harmonisiert wird, das höchste Ansprüche selbst an die hochentwickelten Bürokratien der bisherigen Unionsmitglieder stellt.

95. Rigorose Rechtsangleichung kann nicht im Interesse der fünf Beitrittskandidaten liegen. Zwar mag der Harmonisierungszwang dazu führen, daß der Reformwiderstand in Bereichen wie Finanzdienstleistungen oder Netzdienste (zum Beispiel Telekommunikation) überwunden wird. Jedoch kann die Rechtsangleichung auch bewirken, daß die gerade erst entstehenden Marktwirtschaften in ihrer Entwicklung gehemmt werden. Es stellt sich die Frage, ob nicht der Versuch einer frühen Übernahme des *acquis* bei den Reformländern zu unverträglich hohen Kosten führt. Man könnte meinen, die Europäische Union habe an einer schnellen Osterweiterung im Grunde kein Interesse. Denn solche Harmonisierungsforderungen wäre in der Tat ein wirksames Mittel, den Beitrittsprozeß über einen möglichst langen Zeitraum zu strecken.

96. Eine der Grundfreiheiten, die von Anfang an zur Europäischen Gemeinschaft gehört haben, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nämlich, bereitet vielen Menschen große Sorgen, wenn sie an das Projekt der Osterweiterung denken. Das ist verständlich. Denn die vorläufig enormen Unterschiede bei der Wirtschaftskraft der alten und neuen Mitgliedsländer können zu großen Wanderungsbewegungen führen. Sie würden in den Hauptwanderungsländern als Bedrohung der Erwerbs- und Einkommenschancen erlebt. Nur mit ganz ungewöhnlich langen Übergangsfristen bis zur vollen Freizügigkeit kann man den Sorgen begegnen.