



Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung
Tübingen

Rudolf Hrbek (Hrsg.)

Die Osterweiterung der Europäischen Union

Problemfelder und Lösungsansätze
aus deutscher und ungarischer Sicht

Beiträge zu einer Tagung des Staatsministeriums Baden-Württemberg
in Zusammenarbeit mit dem
Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen

Occasional Papers

Nr. 22

Rudolf Hrbek (Hrsg.)

Die Osterweiterung der Europäischen Union

Problemfelder und Lösungsansätze aus deutscher und ungarischer
Sicht

Beiträge zu einer Tagung des Staatsministeriums Baden-Württemberg
in Zusammenarbeit mit dem
Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen

Occasional Papers
Nr. 22

Herausgeber: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung

Anschrift: Nauklerstr. 37a
D-72074 Tübingen
Telefon: +49(0)7071 / 29 77 368
Fax: +49(0)7071 / 92 28 76
E-Mail: ezff@uni-tuebingen.de

Vorstand: Prof. Dr. Dr. h.c. Horst Förster
Prof. Christopher Harvie, Ph.D.
Prof. Dr. Rudolf Hrbek (Sprecher)
Prof. Dr. Martin Nettesheim
Prof. Dr. Günter Püttner
Prof. Dr. Josef Schmid
Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Graf Vitzthum
Prof. Dr. Uwe Walz
Prof. Dr. Hans-Georg Wehling

In Zusammenarbeit mit: Prof. Dr. Franz Knipping (Wuppertal)
Prof. Dr. Roland Sturm (Erlangen-Nürnberg)

Koordination: Thomas Fischer, M.A.

Alle Rechte vorbehalten.

Copyright Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, August 2000.

Erschienen im Selbstverlag

Druck: Schwäbische Druckerei, Stuttgart

ISBN-Nr.: 3-9806978-0-0

Schutzgebühr: DM 16,-

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Die EU-Osterweiterung als politische und wirtschaftliche Notwendigkeit <i>Christoph-E. Palmer</i>	8
Ungarn auf dem Weg in die Europäische Union <i>Gergely Pröhle</i>	16
Die Osterweiterung der EU: Auf dem Weg zu einer politischen Neuordnung Europas <i>Rudolf Hrbek</i>	22
Wirtschaftliche Aspekte der EU-Osterweiterung <i>Wilfried Fuhrmann</i>	37
Die Erweiterung der EU aus Sicht der deutschen Industrie <i>Bernhard Welschke</i>	52
Wirtschaftliche Aspekte der Osterweiterung – Beispiel Ungarn <i>Zoltán Cséfalvay</i>	62
Die Osterweiterung als Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft oder als Gefahr für Arbeitsplätze? <i>Hubert Gabrisch</i>	71
Die Osterweiterung als Chance zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und als Arbeitsplatzpotential des 21. Jahrhunderts? <i>Andreas Braun</i>	78
Innere Sicherheit als Problem und als Chance des Beitrittsprozesses <i>Hartmut Grasmück</i>	84

Die Bereiche Inneres und Justiz als Herausforderung und Chance des ungarischen Beitrittsprozesses

Jörg Monar

92

Innere Sicherheit als Problem und als Chance des Beitrittsprozesses: Ein Beitrag aus ungarischer Sicht

János Zsigmond Kenderney

112

EU-Osterweiterung: Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte der Mitgliedsländer der Europäischen Union

Elmar Hönekopp

116

Wanderbewegungen als Folgen eines Beitritts der MOE-Länder – die Sicht Ungarns

Éva Lukács

143

Landwirtschaft als Problem der Erweiterung?

Gerald Weber

160

Bremst die Landwirtschaft Ungarns die Osterweiterung wirklich?

Gyula Varga

176

Verzeichnis der Autoren

184

Vorwort

Mit der bevorstehenden Osterweiterung steht die Europäische Union vor einer der größten Herausforderungen in der Geschichte des Integrationsprozesses. Bereits im Anschluss an den Europäischen Rat von Luxemburg im Dezember 1997 wurde die erste Runde bilateraler Verhandlungen zur Übernahme des Gemeinschaftlichen Besitzstandes („acquis communautaire“) mit Estland, Polen, Slowenien, der Tschechischen Republik, Ungarn sowie Zypern eröffnet. Im Dezember 1999 haben die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten auf dem Gipfel von Helsinki beschlossen, auch mit Bulgarien, Lettland, Litauen, Rumänien, der Slowakei und Malta in entsprechende Verhandlungen einzutreten sowie der Türkei den offiziellen Status eines Beitrittskandidaten zuzuerkennen. Noch in der ersten Hälfte des kommenden Jahrzehnts dürften jene Bewerberstaaten, die die sog. „Kopenhagener Kriterien“ erfüllen und den politischen Willen sowie das Vorhandensein der notwendigen administrativen Kapazitäten zur Übernahme und Umsetzung des „acquis“ unter Beweis gestellt haben, als Neumitglieder der Europäischen Union begrüßt werden.

Zunächst müssen allerdings die bilateralen Verhandlungen zur Übernahme der insgesamt 31 Kapitel des „acquis communautaire“ durch den jeweiligen Beitrittskandidaten erfolgreich abgeschlossen werden. Was die Reihenfolge der Behandlung der einzelnen Kapitel anbelangt, so wurde festgelegt, dass zunächst jene Sachgebiete „abgearbeitet“ werden sollen, die als relativ unstrittig gelten. Im Falle der sog. „Luxemburger Sechs“ konnten die entsprechenden Kapitel tatsächlich binnen relativ kurzer Zeit vorläufig geschlossen werden. Unter der finnischen und portugiesischen Ratspräsidentschaft wurden für diesen engeren Kreis an Beitrittskandidaten bereits Ende 1999 bzw. im ersten Halbjahr 2000 die Verhandlungen über die letzten Kapitel eröffnet, deren Übernahme und Umsetzung sich allerdings besonders schwierig gestalten dürfte. Dies trifft v.a. auf jene Teile des „acquis“ zu, die die Wirtschafts- und Währungsunion, den freien Kapitalverkehr, die Sozial- und Beschäftigungspolitik, Energie, Verkehr, Regionalpolitik und Finanzkontrolle, den freien Dienstleistungsverkehr, die Steuerpolitik und die Umweltpolitik, den freien Personenverkehr, die Innen- und Justizpolitik, Budgetfragen sowie die Landwirtschaft zum Gegenstand haben.

Sowohl aus der Sicht der heutigen EU-Mitgliedstaaten als auch aus der Perspektive der Beitrittskandidaten sind mit der Übernahme und Anwendung des „acquis“ in den genannten Bereichen besonders weitreichende Anforderungen und Schwierigkeiten hinsichtlich der Beitrittsfähigkeit der einzelnen Bewerberstaaten und der Erweiterungsfähigkeit der Europäischen Union verbunden. Dabei weisen beide Seiten in Zusammenhang mit der bevorstehenden Osterweiterung auf eine Vielzahl von Risiken hin und artikulieren die unterschiedlichsten Befürchtungen – sei dies nun die Verschärfung der Standortkonkurrenz in der künftigen Europäischen Union, das Szenario eines zunehmenden Verdrängungswettbewerbs auf den Arbeitsmärkten durch Migration aus dem Osten bzw. eines deshalb drohenden „brain drain“ in den Beitrittsstaaten, die Frage der künftigen Finanzierbarkeit der Gemeinsamen Agrarpolitik bzw. der Notwendigkeit von Übergangsfristen bis zur Einbeziehung der Neumitglieder in diese Gemeinschaftspolitik oder auch die immer wieder heraufbeschworene Gefahr einer kaum mehr kontrollierbaren Ausdehnung der organisierten Kriminalität im Gefolge der Neu-

aufnahme der heutigen Bewerberstaaten. Schon aufgrund der geographischen Lage ist die Frage nach den tatsächlichen Auswirkungen der EU-Erweiterung auf diesen kritischen Gebieten für Deutschland und seine Länder von größter Bedeutung. Gleichzeitig neigt die öffentliche Debatte in der Bundesrepublik aber nach wie vor dazu, einseitig die Kosten des Erweiterungsprozesses zu betonen, ohne seinem politischen und wirtschaftlichen Gesamtnutzen ausreichend Rechnung zu tragen. Nicht zuletzt, um hier ein größeres Maß an Ausgewogenheit sicherzustellen, bilden enge bilaterale Kooperationsbeziehungen, wie sie traditionell zwischen dem Land Baden-Württemberg und Ungarn bestehen, eine solide Ausgangsbasis.

Tatsächlich hat sich Baden-Württemberg bereits frühzeitig mit den durch die geplante Erweiterung aufgeworfenen Fragen befasst und sich stets darum bemüht, auch die Interessen und die Problemsicht der Beitrittskandidaten angemessen zu berücksichtigen. Eine besondere Rolle spielt in diesem Zusammenhang natürlich der Umstand, dass die engen Beziehungen, die das Land mit Ungarn unterhält, historisch bis in das 17. und 18. Jahrhundert zurückreichen, als viele Menschen aus dem armen Südwesten Deutschlands in mehreren kleinen und großen „Schwabenzügen“ die Donau hinunter nach Ungarn auswanderten. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges kehrten viele Ungarndeutsche aufgrund von Vertreibung und Flucht in das Land ihrer Vorfahren zurück. Vor diesem Hintergrund übernahm Baden-Württemberg bereits 1954 die Patenschaft über die Volksgruppe der Donauschwaben. Tatsächlich sollten die in Ungarn verbliebenen Deutschen – immer noch ca. 220.000 Menschen – und die nach Kriegsende ausgewanderten Ungarndeutschen eine wichtige Rolle als Bindeglied und Vermittler zwischen beiden Ländern spielen.

Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs erfuhren die Beziehungen dann eine weitere Intensivierung, indem auf Initiative des damaligen ungarischen Staatspräsidenten Árpád Göncz und des baden-württembergischen Ministerpräsidenten Erwin Teufel 1991 die sog. „Gemischte Kommission Baden-Württemberg/Ungarn“ eingerichtet wurde. Die Tätigkeit der Gemischten Kommission und ihrer Arbeitsgruppen, die als Forum für den bilateralen Informations- und Erfahrungsaustausch dient und Vertretern aus Politik und Verwaltung Gelegenheit zu persönlichen Begegnungen geben soll, ist von Anfang an nicht auf bestimmte Sachbereiche beschränkt geblieben, sondern hat mit ihren bisherigen Arbeitsprogrammen zu gemeinsamen Aktivitäten in einem breiten Spektrum an Lebensbereichen und Politikfeldern geführt. So wurden die Beziehungen im Bereich Kultur, Bildung und Ausbildung und in Wissenschaft und Forschung sukzessive ausgebaut. Die Schaffung von Ausbildungsangeboten für ungarische Berufsanfänger im Bereich Land- und Forstwirtschaft gehören inzwischen ebenso zur Kommissionsarbeit wie die Intensivierung der vielfältigen Wirtschaftsbeziehungen und der Ausbau von Partnerschaften und Kontakten auf kommunaler Ebene, die Kooperation auf den Gebieten Umwelt und Verkehr, Informationstechnologie, Arbeit, Gesundheit und Soziales sowie Innere Sicherheit.

Allerdings haben sich mit der Konkretisierung der Perspektive eines EU-Beitritts Ungarns v.a. in den letztgenannten Tätigkeitsfeldern neue Schwerpunktsetzungen für die Arbeit der Gemischten Kommission ergeben, wie auch ihr jüngstes Arbeitsprogramm für die Jahre 2000/2001 verdeutlicht. In seinem Mittelpunkt stehen erneut gezielte

Maßnahmen und Projekte zur aktiven Unterstützung Ungarns durch Baden-Württemberg im Rahmen der Heranführungsstrategie der Europäischen Union für die Beitrittskandidaten, unter denen als Beispiel v.a. die aktive Beteiligung des Landes an verschiedenen „Twinning Projekten“ zur polizeilichen Zusammenarbeit hervorzuheben ist.

In diesem organisatorischen und zeitlichen Kontext ist auch das Projekt einer deutsch-ungarischen Tagung zu ausgewählten Problemen des Erweiterungsprozesses entstanden. Das Staatsministerium Baden-Württemberg hat die 6. Sitzung der Gemischten Kommission Baden-Württemberg/Ungarn vom 29./30. Mai 2000 in Stuttgart zum Anlass genommen, im direkten Anschluss daran gemeinsam mit dem Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung an der Universität Tübingen diese Konferenz durchzuführen. Die Veranstaltung mit dem Titel „Die Osterweiterung der Europäischen Union - Problemfelder und Lösungsansätze aus deutscher und ungarischer Sicht“, die vom 30. bis 31. Mai im Stuttgarter Haus der Wirtschaft stattgefunden hat, sollte v.a. dazu dienen, die für die Bürger beider Länder besonders wichtigen Aspekte der Osterweiterung ausführlich zu diskutieren und dabei die wirtschaftlichen und politischen Probleme und Risiken sowie die entsprechenden Chancen und Vorteile sorgfältig gegeneinander abzuwägen. Für das Konferenzprogramm wurden zu diesem Zweck die Schwerpunktthemen wirtschaftlicher Standortwettbewerb, Arbeitsmarkt, Migration, Innere Sicherheit und Landwirtschaft in einer erweiterten Union ausgewählt. Dabei sind zu den unterschiedlichen Problemfeldern neben Praktikern aus Wirtschaft, Verwaltung und Politik auch Wissenschaftler verschiedener Disziplinen aus Ungarn und Deutschland zu Wort gekommen. Mit ihrem aktiven Engagement haben Herr Minister Dr. Christoph-E. Palmer, Staatsministerium Baden-Württemberg, und Herr Staatssekretär a.D. Gergely Pröhle, seit August 2000 Botschafter der Republik Ungarn in Deutschland, die Bedeutung dieses Dialogs und der gründlichen Erörterung der dabei behandelten Problembereiche unterstrichen. Mit dem vorliegenden Band in der Reihe „Occasional Papers“ des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen soll der Ertrag der Konferenz nun auch einem breiteren Kreis von an der Thematik Interessierten zugänglich gemacht werden. Den Referenten sei dafür gedankt, dass sie ihre Beiträge - teils in der ursprünglichen Vortragsform, teils überarbeitet - für die Drucklegung zur Verfügung gestellt und die rasche Fertigstellung der Publikation ermöglicht haben. Unser besonderer Dank gilt sodann dem Staatsministerium Baden-Württemberg, dessen Unterstützung die Durchführung der Konferenz und die anschließende Veröffentlichung der Beiträge ermöglicht hat.

Prof. Dr. Rudolf Hrbek

(Sprecher des Vorstandes des EZFF)

Tübingen, im August 2000

Die EU- Osterweiterung als politische und wirtschaftliche Notwendigkeit

Christoph-E. Palmer

1. Eröffnung

„Nicht im Kopf, sondern im Herzen liegt der Anfang“. Für mich sind diese Worte des Dichters Maxim Gorki ein wesentlicher Leitgedanke bei der Diskussion um die Erweiterung der Europäischen Union um die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas.

Ich halte es für richtig und wichtig, dass wir die Schwierigkeiten, die mit der Osterweiterung verbunden sind, nicht verkennen. Es geht darum, dass wir nichts beschönigen, aber auch nichts dramatisieren, sondern eine ehrliche Debatte führen. Die Diskussion um die Schwierigkeiten dürfen wir nicht isoliert wahrnehmen, vielmehr sind wir aufgerufen, die über unsere Generation hinausgehende historische Bedeutung der Erweiterung ganz fest ins Auge zu fassen.

Zu allererst müssen wir – die Europäische Union und die Beitrittsländer – uns darauf besinnen, dass uns mehr verbindet als trennt: Uns alle verbinden doch die prägende Kraft des christlichen Menschenbildes, die griechische Philosophie, das römische Recht, die Werte des Humanismus und der Aufklärung und die Ideale der französischen Revolution. Es geht um die Rückbesinnung auf den geistigen Gehalt Europas, der leider über viele Jahre durch die Erfahrung von Diktatur verschüttet war.

Das Ende des Ost-West-Konflikts eröffnet nun die historische Chance, Trennendes zusammenzuführen, indem die politische und wirtschaftliche Integration Westeuropas auch auf Mittel- und Osteuropa erweitert wird. Es geht mit dem „Projekt Osterweiterung“ aber v.a. auch um die zukünftige geistige und kulturelle Gestalt ganz Europas.

Die Aufgabe ist gewaltig: Wir stehen in der Europäischen Union vor der größten Herausforderung, die die Europäische Union seit ihrer Gründung vor 50 Jahren erlebt hat.

Dennoch ist dies nicht ganz untypisch für die Geschichte Europas. Europa ist ständig im Fluss. Dadurch werden immer wieder neue Strukturen und neue Identitäten geschaffen. Die anstehende Erweiterung der Europäischen Union ist eine Fortsetzung dieser Transformationsprozesse.

2. Politische Bedeutung der Erweiterung

Die Erweiterung der Europäischen Union ist eine politische, wirtschaftliche, historische und kulturelle Notwendigkeit, zu der es keine Alternative gibt.

Durch die Erweiterung lässt sich das erfolgreiche Modell einer pluralistischen und rechtsstaatlichen Demokratie und sozialen Marktwirtschaft in den jungen Demokratien der Staaten Mittel- und Osteuropas dauerhaft verankern. Der Vorteil entsteht für ganz Europa, v.a. für die Bundesrepublik Deutschland als unmittelbarem Anrainer.

Die Osterweiterung bietet die Chance zur langfristigen Garantie von Frieden, Freiheit und Wohlstand in ganz Europa und ist damit eine Investition in die Stabilität unseres Kontinents.

Ziel der Erweiterung ist zunächst die Überwindung des Wohlstandsgefälles, das zwischen den bisherigen Mitgliedstaaten der EU und den Beitrittskandidaten besteht. Dieses Gefälle, aber auch die Instabilität des Raumes gilt es zu beseitigen, indem unsere Stabilität „exportiert“ wird, anstelle des Imports von Instabilität, der die Mitgliedstaaten der EU ausgesetzt wären. Es ist deshalb im gesamt-europäischen wie auch im deutschen Interesse, dass die Staaten Mittel- und Osteuropas schrittweise an unseren wirtschaftlichen und sozialen Standard herangeführt werden und die an der deutschen Außengrenze verlaufende Wohlstandsgrenze aufgelöst wird.

Die Erweiterung stärkt auf längere Sicht die Bedeutung Europas in der Weltpolitik. Im Verhältnis zu anderen Polen des internationalen Systems jenseits des Atlantiks und im Fernen Osten wird die Stimme einer erweiterten Europäischen Union mit einer gemeinsamen Währung und dem größten Binnenmarkt der Welt noch mehr Gehör finden.

Die Vollendung und Ausgestaltung der Einheit des Kontinents in einer großen Europäischen Union stellt sich aber nicht von selbst ein. Die Auflösung seiner alten Konflikte, die Rekonstruktion europäischer Solidarität, die friedliche Entwicklung seiner Nachbarschaft sind Aufgaben, wo sich Europa beweisen muss.

Das stellt sowohl die EU und ihre Mitgliedstaaten aber auch die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas vor enorme Herausforderungen.

Die mutige Reformpolitik der Beitrittskandidaten zur Bewältigung des Transformationsprozesses verdient unsere große Anerkennung. Hieran muss weiter gearbeitet werden. Die Fortschrittsberichte der EU-Kommission zeigen, dass viele Staaten auf einem guten Weg sind. Das gilt nach meiner Einschätzung in allererster Linie für Ungarn.

Die Europäische Union muss ihrerseits die Erweiterung und die Vertiefung der Europäischen Union gleichzeitig bewerkstelligen. Sie muss die institutionellen Voraussetzungen für die Erweiterung schaffen und so sicherstellen, dass die erweiterte Union regierungsfähig bleibt.

Die Regierungskonferenz, die Anfang des Jahres einberufen wurde, soll bis Ende des Jahres über die Größe und Zusammensetzung der Europäischen Kommission, die Gewichtung der Stimmen im Ministerrat und eine mögliche Ausweitung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Die Verhandlungen sind schwierig, da es auch um die Verteidigung nationaler Besitzstände geht. Aber allen Beteiligten ist klar, dass die Konferenz im Dezember in Nizza erfolgreich abschließen muss, um Ende 2002 die Voraussetzungen für die Erweiterung zu schaffen, wie dies auf dem Gipfel von Helsinki Ende letzten Jahres von den Staats- und Regierungschefs festgelegt wurde. Die französische Präsidentschaft wird ihren ganzen Ehrgeiz darin setzen, die Regierungskonferenz zu einem Erfolg zu führen. Die Verhandlungen werden daher im zweiten Halbjahr 2000 sicherlich noch an Dynamik gewinnen.

Auch die Gemeinsame Agrarpolitik, die EU-Strukturpolitik und die EU-Financen müssen dauerhaft reformiert werden, um zu einer finanziell tragfähigen und gerechten Verteilung zu kommen. Die Ergebnisse der Agenda 2000 sind hier noch nicht ausreichend und aus baden-württembergischer Sicht zu einseitig ausgefallen.

Damit ist aber nur das absolut notwendige Maß an inneren Reformen erreicht. Die Fortschritte reichen noch nicht aus, um die EU zukunftsfähig zu machen. Hier muss auf längere Sicht ein umfassender Reformprozess eingeleitet werden, in dem auch die Aufgaben der Europäischen Union klar von den Aufgaben der Mitgliedstaaten und ihren Regionen abgegrenzt werden. Die EU muss sich in einem größeren Europa ganz auf die übergreifenden Aufgaben, die die Kräfte der Mitgliedstaaten und ihrer Regionen und Kommunen übersteigen, konzentrieren. Die Subsidiarität wird so ein gesamteuropäisches Ordnungsprinzip.

3. Wirtschaftliche Bedeutung der Osterweiterung

Experten erwarten mehrheitlich günstige wirtschaftliche Auswirkungen eines Beitritts für die mittel- und osteuropäischen Staaten. In den beitretenden Staaten kann die Übernahme des Gemeinschaftsrechts zur Festigung der marktwirtschaftlichen Ordnung führen. Von verstärkten Direktinvestitionen, einem Handelszuwachs durch Integration in den Binnenmarkt, dem Ausbau der Infrastruktur und der EU-Strukturförderung dürften weitere positive wirtschaftliche Impulse ausgehen. Wir sollten aber nicht verkennen, dass Skeptiker hingegen

vor einer Überforderung der Beitrittsstaaten aufgrund des gewaltigen Anpassungs- und Umstrukturierungsbedarfes warnen.

Durch die Osterweiterung wird ein für Deutschland wichtiger Absatzmarkt mit enormem Wachstumspotential in vollem Umfang in den Binnenmarkt integriert. Während der Handel mit Mittel- und Osteuropa für die Gemeinschaft insgesamt noch von eher geringer Bedeutung ist, sind für Deutschland schon heute die Wirtschaftsbeziehungen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten von erheblichem Gewicht. Deutschland alleine trägt etwa die Hälfte des Handels der EU mit Osteuropa. Dabei wächst der Warenaustausch zwischen Deutschland und Osteuropa derzeit jährlich um 20%. Nach verschiedenen Studien dürfte Deutschland ca. ein Drittel des Nettogewinns der Osterweiterung für sich verbuchen können. Darüber hinaus besteht ein erhebliches Potential für zusätzliche Steigerungen des EU-Handels mit Mittel- und Osteuropa, wenn der Transformationsprozess in diesen Ländern weiter voranschreitet und sich in Wachstumserfolgen niederschlägt.

Für Baden-Württemberg sind die Wirtschaftsbeziehungen nach Mittel- und Osteuropa ebenfalls von Bedeutung, insbesondere der Handel mit Polen, Tschechien und Ungarn. Ungarn gehört zur Gruppe der zehn größten Außenhandelspartner Baden-Württembergs.

4. Stand des Beitrittsprozesses

Die Europäische Union ist keine geschlossene Gesellschaft. Die Gemeinschaft ist zwischen 1957 und 1995 in vier Schritten von sechs auf 15 Mitglieder angewachsen. Mit der Erweiterung um die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas wird es eine Union mit 27 und mehr Mitgliedstaaten geben. Eine so nachhaltige Veränderung hat es in der Geschichte der Europäischen Union noch nicht gegeben. Eine derartig erweiterte Europäische Union wird einen erheblichen Integrationsprozess vollziehen (müssen).

Der Erweiterungsprozess tritt jetzt in seine entscheidende Phase. In den Beitrittsverhandlungen mit Polen, Ungarn, Tschechien, Estland und Slowenien sind je nach Land zwischen zehn und 15 Verhandlungskapitel vorläufig abgeschlossen.

Die Landesregierung begrüßt die Verhandlungen mit allen Beitrittskandidaten. Entscheidend bleibt aber, dass jedes Land für sich an der Einhaltung der „Kopenhagener Kriterien“ gemessen wird. Im einzelnen bedeutet dies, dass die politischen und wirtschaftlichen Kriterien erfüllt sind und die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes, des „acquis communautaire“, erfolgt ist. Gerade beim „acquis“ wird es darum gehen, dass der gemeinschaftliche Besitzstand

nicht nur in die Rechtsordnung des Beitrittsstaates übernommen wird, sondern auch effektiv angewandt werden kann. Dies setzt entsprechende Verwaltungsstrukturen voraus.

Daraus folgt, und dies habe ich auch in einem Schreiben an den Staatsminister im Auswärtigen Amt deutlich gemacht, dass der jeweils erzielte individuelle Fortschritt eines jeden Beitrittskandidaten entscheidend ist.

Ob feste Beitrittsdaten erforderlich sind und wie sie festzulegen sind, darüber streitet man derzeit heftig. Die Staats- und Regierungschefs der EU haben sich bei ihrem Gipfel in Helsinki lediglich festgelegt, Ende 2002 aufnahmefähig zu sein. Ob es dann zu ersten Aufnahmen kommt, wurde nicht gesagt. Auch die EU-Kommission ist zurückhaltend. Erst auf der Grundlage der Fortschrittsberichte, die im Herbst vorliegen werden, soll ein Beitrittsszenario erstellt werden, aus dem dann ggf. konkrete Beitrittsdaten abgeleitet werden sollen. Auch die Bundesregierung nennt keine festen Termine. Sie wiederholt nur das erklärte Ziel des Helsinki-Gipfels, bis Ende 2002 aufnahmefähig zu sein. Auch der DIHT hat eine „Abkehr von der bisherigen euphorischen Politik, hin zu einem gewissen Realismus“ verlangt und für Ungarn und Slowenien frühestens das Jahr 2004, für Polen 2005 und für Estland und Tschechien 2006 vorgeschlagen. Die Qualität der Verhandlungen habe Vorrang vor Terminsetzungen, eine Mahnung, die man auch aus Bayern hört.

Aus Sicht der Landesregierung ist aufgrund der Erfahrungen mit dem Vorgehen bei der Verwirklichung des Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion die Bestimmung fester Zeitpunkte für die Überprüfung des erreichten Standes ein mögliches Mittel zur Intensivierung des Beitrittsprozesses. Gleichzeitig könnte den Kandidaten so eine zeitliche Perspektive für einen möglichen Beitritt aufgezeigt werden. Angesichts der schwindenden Zustimmung zur Erweiterung in der Bevölkerung der Beitrittsstaaten, kommt dem besondere Bedeutung zu. Die Landesregierung hat in einem Memorandum von Anfang 1999 das Jahr 2002 als Datum für die Überprüfung des erreichten Standes genannt. Im Hinblick auf die Schlussfolgerungen von Helsinki gilt dies heute nach wie vor. Ein Vertragsabschluss mit Ungarn zu diesem Zeitpunkt erscheint mir nach derzeitigem Verhandlungsstand möglich. Ungarn ist von allen Beitrittskandidaten am weitesten.

5. Einzelne Problembereiche

Zunächst scheint mir wichtig, dass die Schwierigkeiten der Erweiterung auf einzelne Bereiche eingrenzbar sind, in denen sie sich auswirken. Hier können und müssen spezifische Lösungen gefunden werden. Die Problembereiche müssen aber immer vor dem Hintergrund des großen politischen und wirtschaftlichen

Interesses an der Osterweiterung gesehen und so in die richtige Dimension gerückt werden.

Ein Instrument, das einen flexiblen Prozess der Annäherung sichern kann, sind Übergangsregelungen. Sie müssen zugunsten der Beitrittsländer möglich sein, können aber auch zugunsten der bisherigen Mitgliedstaaten erforderlich sein.

In welchen Bereichen gilt dies?

Die beitretenden Staaten werden das Gemeinschaftsrecht zum Zeitpunkt des Beitritts nicht vollständig übernehmen können. Dies gilt v.a. in Bereichen, in denen erhebliche Anpassungen und substantielle Anstrengungen mit erheblichem finanziellem Aufwand erforderlich sind. Gleichzeitig sind aus deutscher Sicht Übergangsregelungen v.a. im Bereich Justiz und Inneres, freier Personenverkehr und Agrarpolitik erforderlich. Hier ist aufgrund des derzeit noch bestehenden Wohlstandsgefälles mit nachhaltigen Auswirkungen auf den Binnenmarkt oder die einheimische Bevölkerung zu rechnen.

Im Falle eines Beitritts muss daher die Fähigkeit zur Sicherung der künftigen EU-Außengrenzen und zur effektiven Kriminalitätsbekämpfung in den Beitrittsstaaten gewährleistet sein. Erforderlich ist v.a. auch eine leistungsfähige Flüchtlings- und Ausländerverwaltung sowie eine gut ausgebildete und ausgestattete Polizei und Justiz. Besondere Bedeutung haben hier die „Twinning-Projekte“ zur polizeilichen Zusammenarbeit zwischen Ungarn und Baden-Württemberg.

Daraus folgt auch, dass ein Abbau der Grenzkontrollen zu den beitretenden Staaten erst dann in Betracht kommen kann, wenn in diesen ein ausreichender Sicherheitsstandard gewährleistet und in der Praxis überprüft ist.

Mittelfristig werden aber gerade durch die Erweiterung Wohlstand und Stabilität in den Beitrittsländern steigen und sich die kriminalitätsverursachenden Faktoren in den beitretenden Staaten deshalb stark verringern, so dass Grenzkontrollen in absehbarer Zeit entfallen können.

Der freie Personenverkehr dürfte einen stärkeren Migrationsdruck, insbesondere von Arbeitssuchenden aus Mittel- und Osteuropa zur Folge haben. Dies könnte den deutschen Arbeitsmarkt zusätzlich belasten und damit auch zu Akzeptanzproblemen in der Bevölkerung führen. Grund ist v.a. das große Wohlstandsgefälle. So herrscht zwischen Deutschland und Polen ein Lohngefälle von 10:1. Ein vermehrtes Arbeitskräfteangebot verschärft die Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt weiter. Zu befürchten ist v.a. ein Verdrängungswettbewerb zu Lasten weniger qualifizierter deutscher Arbeitnehmer.

Allerdings darf trotz des bestehenden Wohlstandsgefälles die Bedeutung psychischer Migrationsfaktoren nicht unterschätzt werden. Das Verlassen von Heimat, Trennung von Familie und Freunden senkt die Migrationsbereitschaft. Von ungarischer Seite wird das immer am Beispiel des eigenen Landes deutlich ge-

macht. Obwohl zwischen Ost und West ein erhebliches Wohlstandsgefälle besteht, weil der Osten wirtschaftlich weit weniger entwickelt ist als der Westen, findet kaum Migration nach Westen statt. Die Menschen möchten ihren Heimatort, ihre Familie, ihr Umfeld nicht für eine fremde Umgebung verlassen. Dieses Bedürfnis ist stärker als die Aussicht auf einen „besseren Lohn in der Fremde“.

Mit der wirtschaftlichen Erholung der Beitrittsländer dürfte das Einkommensgefälle und damit auch die Migrationsbereitschaft wieder abnehmen und sogar eine Re-Migration erfolgen. So sind zwischen 1985 und 1994 20.000 Spanier wieder in ihre Heimat zurückgekehrt.

Insgesamt ist die volle Freizügigkeit erst dann sinnvoll, wenn sich die Lebensverhältnisse in den beitretenden Staaten deutlich an die der bisherigen Mitgliedstaaten angenähert haben und damit der Anreiz für Zuwanderung gesunken ist.

Auch die Integration der Land- und Ernährungswirtschaft der mittel- und osteuropäischen Staaten ist ein schwieriges Thema. Der landwirtschaftliche Bereich insgesamt ist in den Beitrittsstaaten wesentlich umfangreicher als in der Europäischen Union. In den Beitrittsstaaten sind im Durchschnitt 10 Mio. Menschen, das sind 23% der Beschäftigten, noch in der Landwirtschaft tätig. In der EU sind es mit 7,5 Mio. Beschäftigten unter 5%.

Ich gehe davon aus, dass bei einigen Beitrittsländern die sofortige, direkte und vollständige Einführung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU zu erheblichen strukturellen Anpassungsproblemen sowie zu sozialen Verwerfungen führen würde. Deshalb müssen hier flexible Lösungen gefunden werden.

6. Schluss

Wenn wir vor großen Aufgaben stehen, müssen wir Wissen, Erfahrung, Sichtweisen und Standpunkte von Beteiligten aus Wissenschaft und Politik zusammenführen und über Fachgrenzen hinaus Erkenntnisse sammeln. Nur dies wird der Komplexität der Herausforderung gerecht und vermittelt neue Impulse, die in den gesellschaftlichen und politischen Prozess eingehen können. Deshalb diese Veranstaltung.

Ich freue mich v.a., dass wir in den nächsten zwei Tagen nicht nur über die Osterweiterung reden, sondern auch die Sicht eines Beitrittskandidaten erleben können.

Ich möchte die ungarischen Gäste besonders herzlich bei uns begrüßen. Ungarn ist ein Land, das in vielfältiger Weise zur gesamteuropäischen Kultur beigetragen hat. Es war dynastisch und durch Ansiedlung eng gerade mit dem südwestdeutschen Raum verbunden. Die Zusammenarbeit zwischen Baden-Württem-

berg und Ungarn ist daher traditionell besonders eng. Mit unseren engen Beziehungen hat sich auf staatlicher, kommunaler und privater Ebene ein sehr reger und intensiver Austausch entwickelt, wobei die Ungarndeutschen eine wichtige Brückenfunktion erfüllen. Insbesondere die Wirtschaft, aber auch die Förderung der Wissenschaft und Forschung sind Schwerpunkte der Zusammenarbeit. Hier sind zahlreiche Hochschulpartnerschaften, Maßnahmen in den Bereichen Schule und Kultur, Praktikantenprogramme im Agrarbereich und Maßnahmen zur Unterstützung beim Aufbau der Verwaltung zu nennen. Für unser Thema ist v.a. auch die Zusammenarbeit in der Inneren Sicherheit, insbesondere bei der Bekämpfung der internationalen und organisierten Kriminalität zu nennen. In diesem Bereich haben wir auch im Rahmen des Beitrittsprozesses „Twinning-Projekte“.

Wir haben – im Rahmen der Gemischten Kommission Ungarn/Baden-Württemberg – in den letzten beiden Tagen über Wirtschaft, Innere Angelegenheiten und die Europapolitik gesprochen, und ich denke, gute Ergebnisse erzielen können. Ich freue mich, dass wir jetzt unmittelbar anschließen mit einer vertieften Auseinandersetzung zur europapolitischen Dimension und unseren Kreis um kompetente Experten aus der Wissenschaft erweitern konnten.

Das vereinte Europa ist eine konkrete Utopie und reale Vision. Arbeiten Sie heute und morgen mit am Gelingen dieser Vision!

Als Wahlspruch für unsere Veranstaltung möchte ich Ihnen die Worte des deutschen Schriftstellers Jean Paul mitgeben: „Mut besteht nicht darin, dass man die Gefahr blind übersieht, sondern, dass man sie sehend überwindet“.

Ich wünsche der Veranstaltung guten Erfolg und Ihnen allen eine interessante Zeit bei uns in Baden-Württemberg!

Ungarn auf dem Weg in die Europäische Union

Gergely Pröhle

Vor allem möchte ich mich bei der baden-württembergischen Landesregierung und beim Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen ganz herzlich für die Einladung zur Stuttgarter Tagung „Die Osterweiterung der Europäischen Union. Problemfelder und Lösungsansätze aus deutscher und ungarischer Sicht“ bedanken. Ungarn und Baden-Württemberg haben nicht nur eine durch zahlreiche historische Wurzeln verbundene Geschichte, sondern auch eine gemeinsame Zukunft in einem gemeinsamen Europa. Die Bundesrepublik Deutschland und die einzelnen Bundesländer gehörten im letzten Jahrzehnt zu den konsequentesten Unterstützern unserer außenpolitischen Bestrebungen. Wir haben von deutschen Politikern und Vertretern der Wirtschaft sehr oft gehört, dass Deutschland der „Anwalt“ Ungarns bei der Europäischen Union ist. Wir hoffen, dass dies auch in Zukunft so bleibt, Deutschland als „Anwalt“ in der Tat erfolgreich sein kann und die deutsche öffentliche Meinung wie auch die deutsche Regierung unsere Integrationsbestrebungen im entscheidenden Moment des Beitrittsprozesses unterstützen werden. Jeder muss aber wissen, dass wir uns bereits jetzt in einer entscheidenden Phase befinden.

Wir haben die Aufgabe, ein Europa des 21. Jahrhunderts aufzubauen. Bei der Verwirklichung dieser Aufgabe kommt der deutschen Europapolitik eine besonders wichtige Rolle zu. Die europäische Einigung hat in den letzten Jahren ihre bislang höchste Integrationsdichte auf wirtschaftlichem Gebiet erreicht. Der Binnenmarkt ist verwirklicht worden, und die Union hat eine gemeinsame Währung. Dadurch ist weltweit der größte Wirtschafts- und Währungsraum neben den USA entstanden.

Mit schnellen Schritten kommt auch die Verwirklichung der Politischen Union voran. Die Schaffung der Politischen Union, die Stärkung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die Ausgestaltung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die Verwirklichung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, die Ausarbeitung einer Charta der Grundrechte der europäischen Bürgerinnen und Bürger, die Diskussion über die Form und die konkreten Inhalte der Europäischen Union des 21. Jahrhunderts sind allesamt wichtige Aspekte der Vertiefung der Integration.

All dies scheint aber nicht genug zu sein, um den Herausforderungen des rasch voranschreitenden Globalisierungsprozesses gerecht zu werden und Frieden und Stabilität in Europa langfristig zu sichern. Die Schaffung der politischen und wirtschaftlichen Einheit, die Aufrechterhaltung der internationalen Wettbe-

werbsfähigkeit Europas setzt die Verwirklichung der europäischen Integration der mittel- und osteuropäischen Länder in absehbarer Zeit voraus, für die die Voraussetzungen schon mit der politischen Wende in unserer Region vor zehn Jahren geschaffen worden sind. Wir haben immer den Standpunkt vertreten, dass Vertiefung und Erweiterung der Union parallel verlaufen müssen und auf eine sich gegenseitig verstärkende Art und Weise vonstatten gehen sollten. Die Vertiefung, also die Weiterentwicklung der Integrationszusammenarbeit, ist ein langwieriger Prozess, der auch nach der ersten Stufe der Erweiterung nicht als abgeschlossen betrachtet werden kann. Schon deshalb sollte man die Erweiterung nicht als eine Scheidelinie in der Entwicklung der Union auffassen, sondern sie eher als ein Produkt der organischen Entwicklung der Integration betrachten.

Wir sind uns vollkommen darüber im klaren, dass sowohl die EU als auch die Beitrittskandidaten die nötigen Vorbedingungen für die Erweiterung schaffen müssen. Beide Seiten müssen in einer Zeit, die für die Zukunft Europas von besonderer Bedeutung ist, beweisen, dass sie dieser Herausforderung gewachsen sind. Ungarn bereitet sich schon seit mehr als einem Jahrzehnt darauf vor, die Voraussetzungen für den Beitritt zur EU erfüllen zu können. Die ungarische Wirtschaft ist inzwischen fähig, sich den Anforderungen der EU-Mitgliedschaft entsprechend anzupassen. Das dynamische Wirtschaftswachstum parallel mit einer sinkenden Inflationsrate und mit beträchtlichen ausländischen Direktinvestitionen treiben den wirtschaftlichen Aufholprozess gegenüber der EU voran.

Die Arbeitslosenquote ist mit 6,7% in Ungarn schon niedriger als der entsprechende Prozentsatz in der EU und im westlichen Teil des Landes fehlen für gut bezahlte Stellen sogar die Arbeitskräfte. Die Umwandlung der Landwirtschaft hat im Laufe des Systemwechsels stattgefunden: Die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten halbierte sich im letzten Jahrzehnt und heute arbeiten nur noch 6-8% der Beschäftigten im Agrarsektor des Landes. 1999 konnte die ungarische Wirtschaft eine besonders gute Leistungsbilanz aufweisen. Das Bruttoinlandsprodukt erhöhte sich um 4,5%, die Industrieproduktion stieg um 10,5%, das Haushaltsdefizit blieb unter 4%, die Inflationsrate sank unter die 10%-Grenze, das Defizit der Leistungsbilanz blieb bei zwei Mrd. US-\$ (anstatt der prognostizierten 2,7 Mrd.). Das Wachstum des Bruttoinlandsproduktes erhöhte sich im ersten Quartal diesen Jahres um 6,8%, und wir haben längerfristig die Chance, die zweifache Wachstumsrate der Europäischen Union zu erreichen. Gleichzeitig verbessert sich die Haushaltslage stetig in Richtung eines ausgeglichenen staatlichen Budgets, indem die Defizite Jahr für Jahr weiter abgebaut werden. Die Integration der Realsphäre der ungarischen Industrie in die europäische Wirtschaft ist praktisch verwirklicht worden. 76% des ungarischen Exports werden in die EU ausgeführt und 64% des Imports werden aus der EU eingeführt. Zwei Drittel des ungarischen Exports nach Deutschland sind hochwertige In-

dustriewaren. Ungarn war 1999 der achtwichtigste Handelspartner der EU unter allen Drittländern, einschließlich der USA, Japans und Russlands. Nach der vom Forschungsinstitut IMD (Institute for Management Development) in Lausanne veröffentlichten Weltrangliste der Wettbewerbsfähigkeit befindet sich Ungarn im Jahre 2000 weltweit an 27. Stelle.

Wir freuen uns selbstverständlich über diese Erfolge, sind uns aber bewusst, dass wir auch weiterhin nur mit konsequenter, harter Arbeit unsere Ziele erreichen können. Demzufolge konzentrieren wir uns unverändert auf die Vorbereitung für die EU-Mitgliedschaft und werden so bis Ende 2002 die innere Beitrittsreife erreichen. Die Wirtschaft glaubt bereits an Ungarns Leistungsfähigkeit, sie hat die Entscheidung schon getroffen. Wir hoffen nun, dass die Politik der Entscheidung der Wirtschaft folgen wird.

Die Erfahrungen der kürzlich von uns geführten Konsultationen zeigen jedoch, dass sowohl im Kreise einiger bedeutender Mitgliedsländer als auch bei Vertretern der Kommission eine gewisse Unsicherheit über die Zukunft des Erweiterungsprozesses herrscht. Die Verhandlungen sind an einem Punkt angelangt, wo wir zur Aufrechterhaltung der bisherigen Dynamik neue strategische Entscheidungen benötigen. Es besteht jedoch die Gefahr, dass bei manchen der politischen Mut fehlt, die mit diesen Entscheidungen verbundene politische Verantwortung auf sich zu nehmen. Ohne die nötigen politischen Entscheidungen könnten aber die Glaubwürdigkeit und Berechenbarkeit des Erweiterungsprozesses, die Aufrechterhaltung der Dynamik der Verhandlungen in Frage gestellt werden. Es ist für uns sehr erfreulich, dass Bundesaußenminister Fischer vor kurzem der schnellstmöglichen Erweiterung der Union die unbedingte Priorität zugeordnet, gleichzeitig aber auch seine weit über den Erweiterungsprozess blickenden Visionen uns mitgeteilt hat. Der Neuanfang einer intellektuellen Diskussion über die Zukunft unseres Kontinents ist von besonderer Bedeutung und kann den tagtäglichen Verhandlungen über die praktischen Fragen neue Schubkraft geben.

Die Verhandlungen mit der EU sind jetzt bei heiklen, strategisch wichtigen Themen angelangt. Es handelt sich dabei um sensible Themenfelder, wie Landwirtschaft, die Freizügigkeit von Arbeitskräften, Regionalpolitik, Haushalt, Justiz und Inneres. Wir sind daran interessiert, dass diese Punkte schnellstmöglich auf den Verhandlungstisch kommen, damit wir uns mit den unterschiedlichen Positionen vertraut machen können und auf dieser Grundlage die notwendigen Schritte unternommen werden können. Die Rahmenbedingungen für ihre Lösung werden in den nächsten Jahren nicht günstiger. Ungarn erwartet einen gewissen politischen Mut von den zuständigen Entscheidungsträgern, auf aktuelle Fragen unmittelbar aktuelle Antworten zu geben.

Laut Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Helsinki muss die Union ab 2002 erweiterungsfähig sein, d.h., bereit dazu sein, die ersten neuen Mitglieder aufzunehmen. Wir erwarten von der EU, dass sie ihren Versprechen treu bleibt und die Aufnahme neuer Mitgliedsländer ab 01.01.2003 tatsächlich ermöglicht.

Dazu ist es erforderlich, dass die Regierungskonferenz über die institutionellen Reformen Ende diesen Jahres erfolgreich abgeschlossen wird und deren Ergebnisse bis 2002 in allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden.

Als nächster Schritt muss die Regierungskonferenz den Weg für die nächste Erweiterungsrunde frei machen. Die drei Fragen, die in Amsterdam nicht gelöst worden sind, sowie vielleicht auch weitere Fragen, in denen sich die Mitgliedstaaten schon kompromissbereit und entscheidungsfähig zeigen, müssen jetzt geregelt werden. Nach der Verwirklichung der institutionellen Reformen bleiben nur noch zwei Vorbedingungen für die Aufnahme neuer Mitgliedsländer zu erfüllen: der Abschluss der internen Vorbereitungen der Kandidaten bezüglich ihrer EU-Mitgliedschaft und die Beendigung der Beitrittsverhandlungen.

Ungarn hat sich fest vorgenommen, bis Ende des Jahres 2002 seine Vorbereitungen für die EU-Mitgliedschaft abzuschließen und beitragsreif zu sein. Die ungarische Regierung hat vor kurzem den Nationalen Plan für die Übernahme des Besitzstandes und das Rechtsharmonisierungsprogramm verabschiedet. Es steht außer Zweifel, dass wir unser internes „Drehbuch“ durchsetzen werden. Die Beitrittsverhandlungen laufen schon seit zwei Jahren, zehn Kapitel sind provisorisch abgeschlossen. Unserer Auffassung nach sind die Verhandlungen jetzt bei einem entscheidenden Punkt angelangt. Ungarn hat zu allen Kapiteln seine Positionen dargelegt. Damit geht die erste Phase der Verhandlungen zu Ende und es beginnt eine qualitativ neue Phase. In dieser neuen Phase sollten wir über die Grenzen der einzelnen Kapitel hinaus tatsächliche Lösungen für die schon identifizierten Probleme finden. Mit der Erhöhung der Anzahl der Verhandlungsrunden, mit der praktischen Verwirklichung einer themen- und länder-spezifischen Herangehensweise sollten wir die verbleibende Tagesordnung der Verhandlungen rascher abarbeiten. Damit könnten wir erreichen, dass der „harte Kern“ möglicher Streitpunkte bis zum Ende des Jahres klar vor uns liegt. Die Glaubwürdigkeit der in Helsinki angenommenen Strategie bleibt nur dann gewahrt, wenn den am besten vorbereiteten Kandidaten eine reale Perspektive für den Abschluss der Beitrittsverhandlungen im Jahre 2001 eröffnet wird. Dafür bedarf es der Verabschiedung eines „Beitrittsszenarios“ bis zum Ende des Jahres. D.h.: Wir möchten zur Zeit nicht unbedingt den Termin unseres Beitritts festgelegt wissen, sondern zunächst einmal den Termin des Abschlusses der Verhandlungen. Wir halten es für unbedingt notwendig, dass den am weitesten fortgeschrittenen Beitrittskandidaten die Möglichkeit zum Abschluss der Verhandlungen bis Ende 2001 zugesagt wird und halten dies für eine wesentliche Voraussetzung für Fortschritte auf allen Gebieten des Beitrittsprozesses. Weitere Verzögerungen im Verhandlungsprozess könnten nicht nur für die Beitrittskandidaten, sondern auch für die EU selbst ernsthafte Konsequenzen nach sich ziehen. Zeichnet sich bis zum Ende diesen Jahres ein Scheitern der Helsinki-Strategie ab, so könnte dies zu einer erheblichen Destabilisierung der politischen Lage

führen. Es ist unsere gemeinsame Aufgabe, die Entstehung wachsender Unsicherheit und Unberechenbarkeit zu vermeiden.

Was die deutsche Öffentlichkeit betrifft, können wir mit Freude feststellen, dass die Hälfte der Bundesbürger den Beitritt Ungarns zur EU positiv beurteilt und unterstützt. Ungarn ist das Land unter den mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten, das die meisten Deutschen gern als neues Mitglied der Union begrüßen würden. Diese Sympathie beweist, wie tief und lebendig die Wurzeln der ungarisch-deutschen Beziehungen sind. Ich bin indessen fest davon überzeugt, dass nicht nur Emotionen im Hintergrund dieses Umfrageergebnisses stehen. Vielmehr wird die Erweiterung der Europäischen Union für die deutschen Bürgerinnen und Bürger wesentliche, nicht nur politische und sicherheitspolitische, sondern auch konkrete wirtschaftliche Vorteile mit sich bringen. Die deutschen Unternehmen finden in einem erweiterten Binnenmarkt bessere Absatzmöglichkeiten und können dort ihre Produktion optimieren. Deutschland und Europa können nach der Erweiterung auch dem globalen Wettbewerb besser standhalten.

Wissenschaftliche Untersuchungen prognostizieren eine ungeheure wirtschaftliche Dynamik und einen Wachstumsschub mit positiven Beschäftigungswirkungen durch die Erweiterung. Es gibt Analysen, die beweisen, dass die Erweiterung nicht nur sich selbst finanzieren wird, sondern dass sie das deutsche Bruttoinlandsprodukt trotz der Erweiterungskosten jährlich um netto 0,5% erhöhen wird und die Einnahmen des Staatshaushaltes durch diesen wirtschaftlichen Aufschwung die Mehrausgaben durch die EU-Beiträge überschreiten werden. Mögliche Probleme der Erweiterung, die in Anbetracht der genannten Vorteile ohnehin an Bedeutung verlieren, können durchaus noch während der Beitrittsverhandlungen auf der Grundlage gemeinsamer Interessen gelöst werden. Die diesbezüglichen Befürchtungen und Ängste wirken deshalb oftmals übertrieben.

Die Erweiterung wird die innere Sicherheit, die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger nicht gefährden, sondern – im Gegenteil – eher verbessern. Die Außengrenze der Union wird nicht mehr an der deutschen Ostgrenze verlaufen. Die Aufgabe der EU-Außengrenzkontrolle werden künftig die neuen Mitgliedsländer übernehmen, die die strengen Vorschriften des Schengen-Systems zu erfüllen haben. Die Ausdehnung des Schengengebietes wird aber insgesamt einen effizienteren Kampf gegen die illegale Migration und das organisierte Verbrechen erlauben.

Ebenso wenig ist eine Überflutung des deutschen Arbeitsmarktes mit billigen östlichen Arbeitskräften zu befürchten. Der deutsche Industrie- und Handelstag hat dies in seinem letzten Positionspapier zur Erweiterung der EU folgendermaßen formuliert:

„Die Freizügigkeit im Binnenmarkt wird als Hauptproblem im Beitrittsprozess diskutiert. Der DIHT teilt diese Sorgen vor einer zunehmenden Migration nicht. Sprachliche und kulturelle Barrieren sowie fehlende Flexibilität werden die Migration in natürlichen Grenzen halten. Auf der anderen Seite kann in der Zuwanderung auch durch Zuwachs qualifizierter Arbeitskräfte ein Vorteil liegen.“

Unser gemeinsames Ziel ist ein Europa, in dem die einzelnen Nationen und Regionen ihre kulturelle und historische Identität bewahren und entfalten, in dem die Entscheidungen auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips getroffen werden. Ungarns Bestreben, der Europäischen Union beizutreten, wurde in den vergangenen Jahren von deutscher Seite und speziell von Baden-Württemberg immer stark unterstützt. Die oben dargelegten Fakten und Zahlen sollten dazu dienen, den politischen Willen der ungarischen Regierung mit harten Tatsachen zu untermauern. Wir hoffen sehr, dass wir mit der deutschen Unterstützung auch in Zukunft rechnen können, und dass die raschen Fortschritte Ungarns bei der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes die politische Bereitschaft erhöhen werden, die Beitrittsverhandlungen zu einem baldigen Abschluss zu bringen.

Die Osterweiterung der EU: Auf dem Weg zu einer politischen Neuordnung Europas

Rudolf Hrbek

Die Einbeziehung der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten in den Integrationsprozess der Europäischen Union (EU) wird als Chance und unerlässliche Voraussetzung für die Errichtung einer gesamteuropäischen Ordnung angesehen, die den beteiligten Völkern und Staaten Frieden und Wohlstand gewährleistet. Dabei gerät zuweilen in Vergessenheit, dass das Projekt der europäischen Integration ursprünglich gesamteuropäisch angelegt, also keineswegs nur auf Westeuropa beschränkt gedacht war.¹ Wegen des unmittelbar nach Ende des Zweiten Weltkriegs manifest werdenden Ost/West-Gegensatzes – eines Systemkonflikts – konnte mit der Realisierung des Projekts allerdings nur in Westeuropa, also im Kreis von Staaten mit demokratischen politischen Systemen, begonnen werden. Integrationspolitik in Westeuropa hatte deshalb aber stets auch eine Funktion in diesem Systemkonflikt: im westlichen Teil Europas eine neue internationale Ordnung aufzubauen, die das Gegeneinander von Nationalstaaten durch ihr Miteinander ersetzt, die sie – im Innern und nach außen – zu gemeinsamer Problemlösung im Interesse ihrer Bürger befähigt und die sich als „Modell“ für eine künftige größere, vielleicht gesamteuropäische Ordnung verstand und insofern von Anfang an für weitere europäische Staaten offen war, wie die Geschichte kontinuierlicher Erweiterungen zeigt.

Mit dem Kollaps des Kommunismus und dem Zerfall und Verschwinden des von der Sowjetunion dominierten Blocks (mit Warschauer Pakt und Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe) ergab sich die Möglichkeit, das Projekt der europäischen Integration, wie seinerzeit konzipiert, über Westeuropa hinaus zu verwirklichen und eine gesamteuropäische Ordnung zu errichten. Die folgenden Ausführungen befassen sich daher zunächst mit den auf Westeuropa beschränkten Anfängen der Integrationspolitik (1); sie geben sodann einen Überblick über den 1989/90 eingeleiteten und dann beschleunigt verlaufenen Prozess der Annäherung und Einbeziehung der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten an bzw. in den EU-Verbund (2); sie diskutieren schließlich die Voraussetzungen, die gegeben sein müssen, damit die EU auch nach erfolgter Osterweiterung handlungsfähig bleibt (3), weil dies für eine Frieden und Wohlstand gewährleistende künftige gesamteuropäische Ordnung unerlässlich ist.

¹ vgl. dazu die umfangreiche Studie von Walter Lippens (1977): *Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik 1945 - 1950. Erster Teil: 1945 - 1947*, Stuttgart.

1. Neuordnung Europas durch Integrationspolitik: Die Anfänge in Westeuropa (von der Montan-Union zur EU der 15)

Die Geschichte Europas in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts war durch Ereignisse und Entwicklungen geprägt, die als Katastrophen perzipiert wurden: die beiden Weltkriege, die Bedrohung und Beseitigung von Freiheit und Demokratie durch autoritäre und totalitäre Regime, schließlich eine Reihe kleinerer innereuropäischer Konflikte (z.B. mit den Streitpunkten Behandlung von Minderheiten und Verlauf von Grenzen). Als Antwort auf diese Katastrophen und um ihre Wiederholung für die Zukunft zu verhindern, setzte immer wieder ein Nachdenken über eine Neuordnung des europäischen Kontinents ein, deren zentrales Ziel die Errichtung einer europäischen Friedensordnung war: Das Gegeneinander rivalisierender Nationalstaaten sollte durch ein Miteinander von kooperierenden Staaten abgelöst werden.² Solche Bemühungen um einen engeren Zusammenschluss europäischer Staaten begannen bereits nach dem Ersten Weltkrieg. Sie zielten in erster Linie auf Friedenssicherung, Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, Behauptung Europas in der Weltpolitik, sowie Lösung von Minderheiten- und Grenzproblemen. Ein solcher Zusammenschluss sollte die Souveränität der beteiligten Staaten nicht antasten, sondern war nur als Rahmen für den Auf- und Ausbau zwischenstaatlicher Kooperationsbeziehungen gedacht.

Das Scheitern dieser Neuordnungsbemühungen, dazuhin das Aufkommen autoritärer und totalitärer Regime und vor allem schließlich die Katastrophe des Zweiten Weltkrieges gaben dem Gedanken der europäischen Einigung neue Schubkraft und ergänzten das Spektrum von Zielen um die Gewährleistung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Autoren solcher Neuordnungskonzepte fanden sich in den zahlreichen Widerstandsbewegungen europäischer Gesellschaften, im Kreis von Emigranten sowie bei politischen Akteuren im Untergrund.³ Gemeinsam war ihnen die Vorstellung, eine solche Neuordnung Europas durch Integration zu bewerkstelligen. Integration wurde dabei als Prozess der Herausbildung einer internationalen Gemeinschaft neuer Qualität verstanden, in der die Bewältigung von Aufgaben und Problemen gemeinsam und unter Anwendung bestimmter Regeln und Verfahrensweisen, also gewaltfrei, angestrebt wird.

² vgl. dazu die Studie von Heinrich Schneider (1977): *Leitbilder der Europapolitik I. Der Weg zur Integration*, Bonn.

³ Lippens, Walter (1968): *Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940 - 1945. Eine Dokumentation*, München.

Überlegungen und konkrete Ansätze zur Realisierung dieses Konzepts sahen sich bald nach 1945 zwei zentralen Fragen gegenüber: welche Staaten Europas sich an diesem Integrationsprojekt beteiligen würden und welche Merkmale eine zu errichtende Integrationsgemeinschaft haben sollte.

- Was die Frage der Beteiligten betraf, ging es um die aus der Konstellation der Ost/West-Polarisierung zu ziehenden Schlussfolgerungen. Zwei führende Repräsentanten der Europäischen Bewegung – H. Brugmans und A. Spinelli – vertraten auf einem Kongress der Europäischen Bewegung in Montreux Ende August 1947 das Konzept, den europäischen Zusammenschluss im Westen zu beginnen. Sie verstanden eine solche Konstruktion als Kristallisationskern des europäischen Zusammenschlusses und prägten dafür die Formel „ohne den Osten, aber um keinen Preis gegen den Osten.“⁴ Die in diesem Konzept enthaltene ausdrückliche Absage an „Blockpolitik“ konnte indessen nicht verhindern, dass die in Angriff genommenen und zum Teil realisierten westeuropäischen Integrationsprojekte in der Praxis auch – wenn auch keineswegs ausschließlich oder gar vorrangig – unter den Vorzeichen des Ost/West-Konflikts gesehen und bewertet wurden.⁵
- Was Form und Charakter der neuen Organisation betraf, standen sich zwei idealtypische Auffassungen gegenüber: Schaffung eines lockeren Rahmens für zwischenstaatliche intergouvernementale Kooperation, ohne Einschränkung nationaler Souveränität; oder Errichtung eines Gebildes, welches als supranationale Einheit die Hoheitsrechte der Staaten einschränkt.⁶ Im Europarat, dem ersten Ergebnis westeuropäischer Integrationsbemühungen, prallten ab 1950 die Auffassungen der Anhänger dieser beiden Optionen aufeinander. Mit der Gründung der Montanunion (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl) beschritten 1951 sechs Staaten (Frankreich, Italien, die Bundesrepublik Deutschland, Belgien, Luxemburg und die Niederlande) einen europapolitischen Weg, der mit dem teilweisen Verzicht auf volle natio-

⁴ siehe dazu Lipgens (Anm. 1), S. 514-531, insbesondere S. 525-528.

⁵ Die Regierungen westeuropäischer Staaten erwarteten von der Realisierung einzelner Integrationsprojekte eine Stärkung Westeuropas und damit bessere Chancen, sich gegenüber der Sowjetunion und ihrem Machtanspruch zu behaupten. Französische Politiker verfolgten, sehr viel differenzierter, mit europäischer Integrationspolitik zugleich das Ziel, Westeuropas Abhängigkeit von den USA zu reduzieren und über eine solche Verringerung des amerikanischen Einflusses in Europa die weitere Eskalation des Ost-West-Konflikts zu verhindern. Die Sowjetunion wiederum verstand „alle westeuropäischen Integrationsformen ... als Werkzeuge der aggressiven amerikanischen Kapitalisten und ihrer europäischen (vornehmlich Bonner) ‚Handlanger‘ ... Die Erfolge der Integration erschienen als Kriegsvorbereitung gegen das sozialistische Lager, ihre Fehlschläge als Beweise für die Theorie der unversöhnlichen Widersprüche der Kapitalisten.“ In: Gerda Zellentin (1964): Die Kommunisten und die Einigung Europas, Frankfurt/Bonn, S. 71.

⁶ Dazu sehr ausführlich Schneider (Anm. 2), Kapitel 6 (S. 193-224).

nale Verfügungsgewalt verbunden war. Was diese sechs Staaten mit der Sektorintegration im Montanbereich begonnen hatten, setzten sie 1957 mit dem Abschluss der Römischen Verträge fort, die auf die Errichtung einer Wirtschaftsgemeinschaft zielten, die zum Kern und Ausgangspunkt der weiteren Integrationspolitik werden sollte, die über mehrere Etappen zur Europäischen Union von gegenwärtig 15 Mitgliedstaaten geführt hat.

Hauptträger dieser westeuropäischen Integrationspolitik waren die Regierungen der beteiligten Nationalstaaten, gesellschaftliche und wirtschaftliche Eliten, letztlich auch die Bevölkerung in den beteiligten Staaten, deren Haltung dem Integrationsprozess gegenüber als „permissive consensus“⁷ charakterisiert wurde.

Dieser Ansatz westeuropäischer Integrationspolitik war nur in den ersten Jahren auf die sechs Gründer-Staaten beschränkt. Schon Anfang der sechziger Jahre zeichneten sich Bemühungen und Initiativen in Richtung auf eine Erweiterung der neu geschaffenen Sechser-Gemeinschaft ab. 1973 traten mit Großbritannien, Dänemark und Irland drei Staaten bei, die das integrationspolitische Konzept des Sechser-Europas zunächst abgelehnt hatten. Mit dem Beitritt Griechenlands 1981 und der Aufnahme Portugals und Spaniens 1986 erfolgte die sogenannte Süderweiterung der Gemeinschaft; der 1995 erfolgte Beitritt Finnlands, Schwedens und Österreichs wird gemeinhin als Norderweiterung bezeichnet.

War die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zunächst auf die Errichtung einer Zollunion, die Verwirklichung der sogenannten Vier Freiheiten, die Einführung einer gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik sowie der Agrarpolitik beschränkt, so erweiterte sich der Verantwortungs- und Aufgabenbereich der Gemeinschaft in mehreren, rasch aufeinander folgenden Etappen ganz beträchtlich;⁸ mit der Folge, dass mittlerweile praktisch alle Bereiche der „res publica“, also der öffentlichen Angelegenheiten, innerhalb der EG (seit dem Vertrag von Maastricht 1992: der EU) mitbehandelt werden. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Errichtung eines einheitlichen Binnenmarkts als eines Raums ohne Grenzen; die Entwicklung und Verfeinerung der sogenannten Kohäsionspolitik, die auf einen Ausgleich zwischen Regionen unterschiedlicher Entwicklung ausgerichtet ist; der Aufbau einer Wirtschafts- und Währungsunion, womit ein wesentlicher Aspekt nationalstaatlicher Politik vergemeinschaftet wird; die schrittweise Herausbildung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die sich aus pragmatischen Ansätzen außenpolitischer Kooperation und

⁷ vgl. zu diesem Konzept Leon N. Lindberg/Stuart A. Scheingold (1978): *Europe's Would-Be Polity. Patterns of change in the European Community*, Englewood Cliffs (1970), sowie Thomas A. Herz: *Europa in der öffentlichen Meinung. Zur politischen Mobilisierung in Deutschland und Frankreich zwischen 1962 und 1973*, Bonn.

⁸ Vgl. dazu den knappen Überblick von Rudolf Hrbek: *30 Jahre Römische Verträge. Eine Bilanz der EG-Integration*, in: *APUZ B 18/87*, S. 18-33.

Koordination bis zur Perspektive einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, schließlich gemeinsamer Verteidigung weiterentwickelt hat; und das Projekt der Schaffung eines gemeinsamen Raums der Freiheit, der inneren Sicherheit und des Rechts, welches im Herbst 1999 auf dem Gipfel in Tampere ausdrücklich proklamiert wurde.

Damit stellt die aus 15 Staaten bestehende EU, die als Sektor-Gemeinschaft, von sechs Staaten gegründet, recht bescheiden begonnen hatte, heute einen eng und immer dichter und tiefer verflochtenen Verbund von Staaten dar,⁹ die Souveränitätsrechte gemeinsam wahrnehmen und zu deren Grundausstattung es gehört, nicht mehr autonomer Nationalstaat zu sein, sondern einem solchen Verbund – als Handlungs- und Problemlösungsebene¹⁰ – anzugehören. Der EU-Verbund stellt schon seit langem eine verlässliche Friedens- und Sicherheitsgemeinschaft dar, was bedeutet, dass Probleme nach fest vereinbarten und von den Beteiligten eingehaltenen Regeln und Normen und in jedem Fall gewaltfrei ausgetragen werden. Die mittlerweile auch vertraglich sanktionierte Verpflichtung der Mitgliedstaaten auf Freiheit, Demokratie, Wahrung der Grund- und Menschenrechte sowie der Rechtsstaatlichkeit¹¹ macht den Verbund zusätzlich zu einer Werte-Gemeinschaft. Mindestens für Westeuropa existiert damit eine internation-

⁹ Hier sei nur angemerkt, dass sich die Wissenschaft bei der Charakterisierung und terminologischen Bestimmung dieses Verbunds schwer tut. Immer wieder wird die Formel von der „Gemeinschaft sui generis“ verwendet. Versuche, diesen Charakter dann näher und präziser zu bestimmen, bringen immer wieder neue begriffliche Kreationen hervor, die allesamt nur Annäherungen sein können. Das gilt beispielsweise für die vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Vertrag von Maastricht geprägte Charakterisierung als „Staatenverbund“ ebenso wie für den von Wolfgang Wessels geprägten Begriff „fusionierter Föderalstaat“ („Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese“, in: Michael Kreile (Hrsg.): Die Integration Europas, PVS-Sonderheft 23/1992, S. 36-61), oder auch für die von Armin von Bogdandy geprägte Bezeichnung als „supranationale Föderation“ („Die Europäische Union als supranationale Föderation“, in: integration 2/99, S. 95-112).

¹⁰ vgl. dazu Rudolf Hrbek/Wolfgang Wessels (1984): Das EG-System als Problemlösungsebene und Handlungsrahmen - Optionen bundesrepublikanischer Europa-Politik, in: Hrbek/Wessels (Hrsg.): EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland? Bonn, S. 501-542.

¹¹ Artikel 6 des EU-Vertrags, beschlossen in Amsterdam 1997. Art. 7 legt Verfahrensbestimmungen für den Fall fest, dass Mitgliedstaaten gegen diese Grundsätze Mitgliedstaaten verhängten politischen Sanktionen haben sich nicht auf diese Vertragsbestimmungen berufen und dementsprechend wurde auch nicht auf das in Artikel 7 vorgesehene Verfahren zurückgegriffen. Welche Bedeutung und Auswirkungen diese Sanktionen für Vorhandensein und Weiterentwicklung der EU als „Wertegemeinschaft“ haben, wird kontrovers gesehen. Vgl. dazu Peter Pernthaler/Peter Hilpold: Sanktionen als Instrument der Politikkontrolle - der Fall Österreich, in: integration 2/2000, S. 105-119, sowie Heinrich Schneider: Österreich in Acht und Bann - ein Schritt zur politisch integrierten „Wertegemeinschaft“? in: integration 2/2000, S. 120-148.

nale Ordnung, die sich von den in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts in Europa vorherrschenden Verhältnissen ganz grundlegend unterscheidet. Diese Ordnung ist keineswegs statisch und ein für allemal festgefügt, sondern befindet sich in dynamischer Entwicklung.

2. Die EU-Osterweiterung als Projekt zur Vollendung der politischen Neuordnung Europas

Das Ende des Ost-West-Konflikts und der plötzliche Kollaps und das Verschwinden der kommunistischen Regime eröffneten nach 1989 die Möglichkeit, das Projekt und den Prozess der europäischen Integration auf ganz Europa auszuweiten, und damit dort anzuknüpfen und weiterzumachen, wo es 1946 nicht möglich war. Die EU stellt für die Staaten Mittel- und Osteuropas so etwas wie einen Stabilitätsanker - in politischer, sicherheitspolitischer und ökonomischer Hinsicht - dar. Mit dem Zusammenbruch des Kommunismus und dem Wegfall des von der Sowjetunion dominierten Machtblocks haben diese Staaten auf der einen Seite Souveränität und Handlungsfreiheit erlangt und sich einem umfassenden politischen und ökonomischen Transformationsprozess verschrieben. Gleichzeitig strebten sie die möglichst feste Zugehörigkeit zum Westen an, was neben einer möglichen NATO-Mitgliedschaft auch das dauerhafte Ankoppeln an die EU bedeutete.

Dieses Interesse der MOE-Staaten traf sich mit dem der EU-Mitgliedstaaten an einem erfolgreichen Transformationsprozess in den an die EU-Ostgrenze angrenzenden Staaten. Politische und wirtschaftliche Stabilität in diesem Raum sind im wohlverstandenen Eigeninteresse der EU-Mitgliedstaaten. Diese waren sich darüber im klaren, dass für den Erfolg des Transformationsprozesses engste Verbindungen zwischen diesen Staaten und der EU unabdingbar wären. Das hatte bereits für die Süderweiterung, also den Transformationsprozess in Griechenland, Portugal und Spanien - nach jeweils unterschiedlich langen Zeiten eines autoritären Regimes und teilweise wirtschaftlicher Rückständigkeit und Isolation - gegolten.

Die Einbeziehung der MOE-Staaten in den Integrationsprozess erfolgte innerhalb einer ganz kurzen Zeit und mit bemerkenswerter Geschwindigkeit.¹² Noch Mitte der achtziger Jahre war eine solche Entwicklung nicht absehbar. Erst am 25. Juni 1988 hatten die EG und der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) eine „Gemeinsame Erklärung über die Aufnahme offizieller Beziehun-

¹² Über die Anfangsphase informiert Rudolf Hrbek (1991): Die europäische Gemeinschaft und das „Gemeinsame Haus“, in: Dietrich Geyer (Hrsg.): Europäische Perspektiven der Perestrojka, Tübingen, S. 65-96.

gen“ verabschiedet.¹³ Die Beziehungen zwischen EG und RGW waren zuvor zunächst durch eine ideologisch begründete Abgrenzung und Distanzierung des von der Sowjetunion dominierten RGW gegenüber der EG bestimmt gewesen. Auch nachdem die Sowjetunion ihre Position zugunsten einer pragmatischeren Einschätzung modifiziert hatte, blieben seit 1972 erfolgte Bemühungen um ein vertragliches Arrangement zunächst ohne Ergebnis. Die EG-Staaten wollten mit dem RGW lediglich ein lockeres Rahmenabkommen schließen, konkrete Vereinbarungen über Handelsbeziehungen und wirtschaftliche Kooperation hingegen mit jedem einzelnen RGW-Mitgliedstaat gesondert aushandeln und dabei auf die jeweiligen spezifischen Bedürfnisse eingehen. Es war das unverkennbare Bestreben der EG, die wirtschaftliche und politische Eigenständigkeit der kleineren mittel- und osteuropäischen Staaten gegenüber der Sowjetunion zu stärken. Diese strebte demgegenüber ein umfassendes Grundlagenabkommen mit der EG an, um so Sonderarrangements mit einzelnen ihrer Bündnispartner im RGW (und Warschauer Pakt) zu verhindern. Ein weiteres Hindernis für eine vertragliche Vereinbarung stellte die Frage der Einbeziehung West-Berlins dar. Nach dem Einmarsch sowjetischer Truppen in Afghanistan Ende 1979 wurden die Gespräche über ein mögliches Abkommen abgebrochen.

Nachdem Gorbatschow 1985 die politische Verantwortung in der Sowjetunion übernommen hatte, ergriff er die Initiative zu neuen Gesprächen, die dann zur Luxemburger Erklärung von 1988 führten. Sie war die Grundlage für eine ganze Reihe von Einzelvereinbarungen und Maßnahmen, mit denen sich die Beziehungen einzelner RGW-Staaten zur EG verdichteten und intensivierten. Zunächst wurden mit praktisch allen europäischen RGW-Staaten Handels- und Kooperationsverträge abgeschlossen; das erste dieser Abkommen, mit Ungarn, datiert vom September 1988. Weiterhin wurden sektorale Abkommen für bestimmte als besonders sensibel geltende Sektoren abgeschlossen. Dabei handelte es sich um Selbstbeschränkungsabkommen, beispielsweise für Stahlprodukte, für Textilien und für landwirtschaftliche Produkte. Zusätzlich zu solchen vertraglichen Vereinbarungen wurden von der EG eine Reihe spezieller Aktivitäten und Programme mit dem Ziel gestartet, den mit dem Zusammenbruch des Kommunismus verbundenen Reform- und Anpassungsprozeß in den MOE-Staaten zu unterstützen und die Staaten dieses Raumes enger an die EG und Westeuropa zu binden. Das Programm PHARE geht auf einen Beschluss des Weltwirtschaftsgipfels 1989 zurück; der EG-Kommission wurde die Umsetzung des Programms übertragen. Im Rahmen der Aktion PHARE ausgearbeitete EG-Sonderprogramme zeichneten sich dadurch aus, dass sie EG-internen Programmen entsprachen, deren Anwendungsbereich also de facto ausweiteten.

Bereits im Dezember 1989 fasste der Europäische Rat eine weitere Stufe der Verfestigung der Beziehungen zu den Staaten dieses Raums ins Auge, als er

¹³ Veröffentlicht im Amtsblatt der EG, Nr. L 157/35 v. 24.06.1988.

seine Bereitschaft erklärte, die Gewährung eines Assoziationsstatus an diejenigen Staaten Mittel- und Osteuropas zu prüfen, die den eingeschlagenen Weg durchgreifender wirtschaftlicher und politischer Reformen zielstrebig und erfolgreich fortsetzen. Auf einem Sondergipfel im April 1990 in Dublin wurde das Angebot von Assoziationsabkommen konkretisiert. Bald darauf begannen Verhandlungen über solche Abkommen, die ab 1994 schrittweise mit einzelnen Staaten in Kraft traten. Das besondere dieser auch Europa-Abkommen genannten Verträge bestand in der ausdrücklich gewährten Beitrittsperspektive; für die GUS-Staaten wurden parallel dazu Partnerschafts- und Kooperationsabkommen vorbereitet und abgeschlossen, die keine solche Beitrittsperspektive enthielten.

Die Europa-Abkommen hatten drei Hauptelemente und damit Instrumente:

- Vereinbarungen über die Marktöffnung mit dem Ziel, innerhalb eines Zeitraums von 10 Jahren eine Freihandelszone für Industrieprodukte zu schaffen. Dabei sollte die Marktöffnung asymmetrisch, nämlich zugunsten der MOE-Staaten erfolgen. Allerdings wurde der freie Personenverkehr ebenso abgeschlossen wie es nicht zu einer Marktöffnung für landwirtschaftliche Produkte und ausgewählte Produkte anderer sensibler und Krisen-Sektoren kam.
- Finanzielle Unterstützung, insbesondere für den Transformationsprozess, wobei die Mittel zunächst zu einem sehr großen Teil für westliche Experten verwendet wurden und erst später in Form direkter Leistungen an die Vertragspartner zur Verfügung gestellt wurden.
- Ein wichtiges Element, vom Standpunkt der EU-Staaten aus gesehen, stellte sodann der politische Dialog dar, der im Rahmen neuer gemeinsamer Institutionen auf Minister- und Beamtenebene sowie im Kreis von Parlamentariern erfolgte.

Die nächste wichtige Etappe im Prozess der Einbindung der MOE-Staaten in den EU-Integrationsprozess stellte die Erklärung des Europäischen Rats im Juni 1993 in Kopenhagen dar, wonach jeder mit der EU durch ein solches Europa-Abkommen verbundene Staat, der dies beantrage, Mitglied der EU werden könne, sofern er eine Reihe von Kriterien für die Mitgliedschaft erfüllt. Es heißt: „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 ferner 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.“¹⁴

Als erster der MOE-Staaten legte Ungarn im März 1994 einen förmlichen Beitrittsantrag vor; andere Staaten folgten. Die Beziehungen im Rahmen der Assoziationsabkommen dienten mehr und mehr der Vorbereitung späterer Mitgliedschaft. So formulierten die EU-Mitgliedstaaten auf ihrem Gipfel im Dezember 1994 in Essen eine sogenannte „Heranführungsstrategie“, die nach Beginn förmlicher Beitrittsverhandlungen intensiviert werden sollte. Die Strategie bestand aus drei Elementen:

- Im Rahmen des sogenannten strukturierten Dialogs sollten die assoziierten MOE-Staaten schon vor ihrem späteren Beitritt mit der Funktionsweise des EU-Systems durch intensive Einblicke vertraut gemacht werden, ohne dass dies eine Art Teilmitgliedschaft und die partielle Teilhabe am Entscheidungsprozess in der EU bedeutet hätte. So kommen seit Anfang 1995 regelmäßig die Ressortminister zusammen.
- Von praktisch größerer Bedeutung waren Bemühungen zur Umsetzung der Europa-Abkommen sowie des von der Europäischen Kommission im Frühjahr 1995 vorgelegten Weißbuchs zur Integration der MOE-Staaten in den Binnenmarkt. Darin wurden diejenigen Sektoren genannt, die für das Funktionieren des Binnenmarkts unabdingbar sind. Damit wurde ein Fahrplan für die Anpassung bzw. Einführung von Rechtsvorschriften vorgegeben, die mit Bezug auf den sogenannten Besitzstand der EU vereinheitlicht werden müssten. Ergänzend sagt das Weißbuch, welche Institutionen für die Umsetzung und die Kontrolle des Vollzugs von EU-Normen, also des Gemeinschaftsrechts, in den MOE-Staaten vorhanden sein müssen.
- Schließlich wird die im Rahmen der PHARE-Hilfe gegebene Unterstützung nochmals reformiert und aufgestockt, um den ökonomischen und politisch-administrativen Reformprozess zu fördern.

Im Dezember 1995 beschloss der Europäische Rat in Madrid schließlich, dass über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ein halbes Jahr nach Abschluss der nächsten Regierungskonferenz (in Amsterdam) entschieden werden sollte. Der Kommission wurde der Auftrag gegeben, sich zu den Beitrittsanträgen zu äußern und auch Vorschläge für den Zeitplan für die Eröffnung der Verhandlungen zu unterbreiten. Mit der Vorlage des Dokuments „Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union“ kam die Kommission im Jahr 1997 diesem Auftrag nach. Die Regierungen folgten der Empfehlung der Kommission, die Verhandlungen zunächst nur mit Ungarn, Polen, Tschechien, Estland, Slowenien (und Zypern) zu beginnen. Diesen Staaten wurde, mit Blick auf die Kopenhagener

¹⁴ Zitiert nach „Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union“. Bulletin der EU, Beilage 5/97, S. 43.

Kriterien, attestiert, dass sie in allen drei Bereichen so weitgehende Fortschritte aufweisen würden, dass die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen erfolgen könne und solle. Die EU erwartete von der Aufnahme von Verhandlungen nicht zuletzt auch zusätzliche Schubkraft zugunsten einer Fortsetzung der Bemühungen um volle Erfüllung aller Kriterien in diesen Staaten.

Der Europäische Rat von Helsinki im Dezember 1999 entschied, dass nun auch mit Lettland und Litauen, der Slowakei, sowie mit Bulgarien und Rumänien (sowie mit Malta) Beitrittsverhandlungen geführt werden sollten; der Türkei wurde ausdrücklich der Status eines Beitrittskandidaten zugesprochen. Mit diesem Votum hatten die Fünfzehn ihre Absicht bekundet, den Erweiterungsprozess mit einer größeren Zahl von Staaten fortzusetzen. Sie hatten allerdings kein Datum genannt, bis zu dem die Verhandlungen abgeschlossen sein sollten und sie hatten sich letztlich auch nicht zur Frage der künftigen Grenze der erweiterten Europäischen Union geäußert.

3. Bedingungen für die Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU

Beide Seiten, die EU und ihre Mitgliedstaaten sowie die MOE-Staaten, schreiben der Osterweiterung der EU eine wichtige Funktion auf dem Weg zu einer politischen Neuordnung Europas zu. Stillschweigend gehen sie dabei sicherlich von der Annahme aus, dass der Prozess der Osterweiterung Europa dauerhafte Stabilität bringen soll und wird und dass die Handlungsfähigkeit der EU im Zuge dieses Prozesses nicht geschmälert und beeinträchtigt werden darf. Handlungsfähigkeit bedeutet dabei, im Innern und nach außen mit Problemen und Herausforderungen produktiv fertig zu werden; für die Handlungsfähigkeit wichtig ist, dass die EU ihren Bürgern als aner kennenswert erscheint, was nicht zuletzt von der Leistungsbilanz, die allerdings vom jeweiligen Interessenstandpunkt aus perzipiert wird, abhängt. Sicherlich wird nur eine insofern handlungsfähige EU einen Beitrag zur Stabilisierung der europäischen Verhältnisse leisten können.

Nun zeigt der Blick auf die breite in Politik wie Wissenschaft geführte Diskussion um den Prozess der Osterweiterung der EU, dass dieser Prozess nicht gleichsam automatisch Handlungsfähigkeit zu gewährleisten verspricht, sondern dass hier vielmehr vielerlei Unsicherheitsfaktoren auszumachen sind.¹⁵ Anders gesagt: Nur unter bestimmten Bedingungen wird sich Handlungsfähigkeit einstellen und werden Belastungen vermieden werden können. Beide Seiten müs-

¹⁵ vgl. dazu Werner Weidenfeld (Hrsg.) (1997): Europa öffnen. Anforderungen an die Erweiterung, Gütersloh.

sen im Zuge dieses insofern überaus schwierigen Erweiterungsprozesses Beiträge leisten, um das gemeinsam erwünschte Ergebnis sicherzustellen.

Auf Seiten der Kandidatenstaaten aus Mittel- und Osteuropa geht es dabei zunächst einmal, mit Blick auf die Kopenhagener Kriterien, um die zielstrebige und erfolgreiche Fortsetzung und Vollendung des Transformationsprozesses im politischen und wirtschaftlichen Bereich. Als zunehmend bedeutsamer erweist sich in diesem Zusammenhang die Frage nach ihrer Fähigkeit, den gemeinschaftlichen Besitzstand zu übernehmen, also das ordnungsgemäße Funktionieren des gesamten Regelwerks, insbesondere auch im Binnenmarkt, zu ermöglichen. Dabei handelt es sich nicht allein um den Erlass von Vorschriften, um nationale Regeln denen der EU anzugleichen, sondern vor allem um entsprechende politisch-administrative Strukturen und Verfahrensregeln sowie um das Vorhandensein qualifizierten Personals. Von Seiten der EU vorgenommene Bewertungen ergeben gerade hier nach wie vor einen immer noch sehr großen Nachhol- und Reformbedarf.

Bei ihren Bemühungen, das Wirtschaftssystem mit all seinem Regelwerk EU-kompatibel zu machen, stehen die Kandidatenstaaten vor dem Problem, dass entsprechende Maßnahmen einzelne Bevölkerungs- und Berufsgruppen sowie Sektoren ganz unterschiedlich treffen können, mit der möglichen Folge von sich verschärfenden Ungleichgewichten und Ungleichheiten.¹⁶ Anpassungs-„Opfer“ könnten zum Kristallisationskern von Oppositionsströmungen werden, was die innenpolitische Stabilität in den entsprechenden Staaten vor eine ernste Bewährungsprobe stellen würde.

Schließlich bedeutet es für alle Transformationsstaaten eine ganz besondere Herausforderung, praktisch parallel zum (Wieder-)Gewinn politischer Souveränität und Entscheidungsfähigkeit zu einer Einschränkung dieser Autonomie bereit zu sein, die mit der Zugehörigkeit zur EU als Integrationsgemeinschaft automatisch verbunden ist. Auch hier kann ein Ansatz für innenpolitische Opposition liegen. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die MOE-Staaten bei ihrem Transformationsprozess von allem Anfang an auf westeuropäische Hilfe gebaut haben. Dabei ist es sicherlich unvermeidlich, dass eine solche Hilfe gelegentlich als Einmischung und Bevormundung perzipiert und insofern kritisiert oder gar abgelehnt wird. Wahrscheinlich sind Aktivitäten, wie sie beispielsweise zwischen Baden-Württemberg und Ungarn entwickelt worden sind und praktiziert werden, besser als großräumigere Ansätze geeignet, solche Gefahren zu vermeiden.

Unter dem Stichwort der Erweiterungsfähigkeit werden Bedingungen diskutiert, die die EU und ihre Mitgliedstaaten erfüllen müssen, damit eine erweiterte EU

¹⁶ Michael Dauderstädt: EU-Osterweiterung: Wirkungen, Erwartungen und Interessen in den Beitrittsländern, in: *Integration* 3/98, S. 149-167.

ihre Handlungsfähigkeit bewahrt. Dazu gehören die Reform ausgewählter Politiken sowie institutionelle Reformen, also eine Anpassung des Entscheidungssystems. Was die Reform von Politiken betrifft, so hat die Europäische Kommission mit ihrem Bericht „Agenda 2000“ Vorschläge unterbreitet, die sich auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (also auf die Struktur- und Kohäsionspolitik), auf die Gemeinsame Agrarpolitik und auf den Finanzrahmen für eine sich erweiternde EU beziehen. Auf dieser Grundlage verabschiedete der Europäische Rat auf seiner Tagung Ende März 1999 in Berlin auch ein Reformpaket, welches - da es der einstimmigen Beschlussfassung bedurfte - Kompromisscharakter trägt, von den Beteiligten aber als geeignete und letztlich ausreichende Grundlage für die Bewältigung der mit der Osterweiterung verbundenen Veränderungen angesehen wird.¹⁷ Ob diese positive Bewertung berechtigt ist, wird sich erst im Laufe der Zeit, zunächst bereits während der Beitrittsverhandlungen zu einzelnen Dossiers, erweisen. In diesem Zusammenhang darf nicht vergessen werden, dass diese Anpassungen einseitig von den EU-Mitgliedstaaten beschlossen wurden, die Kandidatenstaaten also mit einer neuen Ausgangsbasis, die nicht verhandelbar ist, konfrontiert werden.

Noch gänzlich unerledigt ist das Vorhaben der institutionellen Reformen. Dabei geht es um die Zahl der den einzelnen Mitgliedstaaten zustehenden Mitglieder der Europäischen Kommission; ungleich wichtiger aber um die Frage nach dem Stimmengewicht der Staaten im Rat bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen sowie bei der Frage, auf welche zusätzlichen Sachbereiche und Fragen das Verfahren der qualifizierten Mehrheitsentscheidung künftig angewandt werden soll.¹⁸ Insbesondere die großen EU-Mitgliedstaaten möchten die kontinuierliche Reduzierung ihres relativen Gewichts verhindern, die sich im Fall einer schrittweisen Erweiterung der EU ohne entsprechende Reform- und Anpassungsmaßnahmen zwangsläufig ergeben würde. Im Mittelpunkt der Regierungskonferenz von Nizza Ende 2000 stehen deshalb auch diese institutionellen Reformen, wobei im Sommer/Herbst 2000 noch völlig ungewiss ist, ob es in diesen überaus sensiblen Fragen zu einem Konsens kommt. Zweifellos würde sich ein anhaltender Dissens zwischen den 15 EU-Mitgliedstaaten überaus negativ auf den Fortgang des EU-Erweiterungsprozesses auswirken.

Konzeptionelle Überlegungen, die in einzelnen EU-Mitgliedstaaten und von einzelnen Politikern angestellt werden, gehen über die Regierungskonferenz hinaus und gelten der Frage nach der (möglicherweise endgültigen) Konstruktion

¹⁷ Christoph Jessen: Agenda 2000: Das Reformpaket von Berlin, ein Erfolg für Gesamteuropa, in: *Integration* 3/99 S. 167-175.

¹⁸ Die Regierungskonferenz von Amsterdam konnte in diesen Fragen keine einvernehmliche Lösung finden und vertagte die Entscheidung mit dem Hinweis, dass diese vor dem Vollzug der Osterweiterung erfolgen müsse. Mit diesen so genannten „Leftovers“ befasst sich gegenwärtig die Regierungskonferenz im Vorfeld der Sitzung des Europäischen Rats in Nizza Ende 2000.

einer erweiterten Europäischen Union.¹⁹ In diesem Zusammenhang steht die Frage eines sogenannten Verfassungsvertrags im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit; dabei geht es im Kern um die Festlegung der Kompetenzverteilung zwischen den Nationalstaaten einerseits und der Europäischen Union andererseits. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips wäre dabei die Frage zu beantworten, welche Aufgabe auf welcher Ebene zu behandeln und zu entscheiden wäre. Dass die Föderalstaaten unter den EU-Mitgliedstaaten unterhalb der Ebene des Gesamtstaats angesiedelte Gebietskörperschaften mit staatlicher Qualität haben, die im Rahmen einer solchen Kompetenzneuordnung ebenfalls zu berücksichtigen wären, kompliziert entsprechende Überlegungen und Bemühungen.²⁰ Im Zusammenhang mit der Erweiterung der EU werden im Kreis der EU-Mitgliedstaaten auch Überlegungen zur „verstärkten Zusammenarbeit“, also über unterschiedliche Modelle einer möglichen Differenzierung zwischen den Mitgliedstaaten, angestellt, die über die im Vertrag von Amsterdam dazu formulierten Vorkehrungen hinausgehen. Mit Blick auf die Dynamik des Integrationsprozesses sind solche Überlegungen sicherlich nicht nur berechtigt sondern unabdingbar. Im Verhältnis zwischen EU-Mitgliedstaaten und den MOE-Kandidatenstaaten bergen solche Reflektionen allerdings erheblichen Zündstoff: Wenn dabei von einem „Gravitationszentrum“,²¹ von einer „Avantgarde“²² oder gar von einem „Kern“²³ gesprochen wird, sehen manche in den Kandidatenstaaten darin ganz unverhüllte Bestrebungen, insbesondere neuen Mitgliedern von vorne herein nur einen minderen Status zuzuerkennen.

Dieser letzte Punkt verweist auf Bedingungen, die beide Seiten gemeinsam erfüllen müssen, damit eine erweiterte EU ihre Handlungsfähigkeit erhält.

- Dazu gehört erstens die Einigung auf ein Beitrittskonzept, bei dem sich keine der beiden Seiten überfordert sieht. Ohne Ausnahme- und Übergangsrege-

¹⁹ Den Anstoß für solche Überlegungen gab der deutsche Außenminister Joschka Fischer in seiner am 12. Mai 2000 an der Humboldt-Universität Berlin gehaltenen Rede unter dem Titel „Vom Staatenverbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“; Fischer hatte unterstrichen, dass er nicht in seiner amtlichen Eigenschaft und Rolle als Außenminister sprechen würde, sondern dass seine Überlegungen „eine persönliche Zukunftsvision von den Lösungen der europäischen Probleme“ seien. Starke Beachtung fand auch die Rede des französischen Staatspräsidenten Chirac vor dem Deutschen Bundestag Ende Juni 2000, in der er sich ausdrücklich auf die Rede Fischers bezog und dazu seine eigenen Überzeugungen darlegte.

²⁰ Insbesondere die deutschen Länder fordern seit Jahren nachdrücklich, dass sie - wie auch vergleichbare territoriale Einheiten in anderen EU-Mitgliedstaaten - bei einer solchen Kompetenzregelung angemessen berücksichtigt werden müssten.

²¹ Diesen Begriff verwendet Joschka Fischer in seiner Berliner Rede.

²² Diesen Begriff verwendet der französische Außenminister Védrine in seiner als Offener Brief am 13. Juni 2000 in der FAZ veröffentlichten Reaktion auf Fischers Rede.

²³ In einem europapolitischen Strategiepapier hatten die deutschen Unionspolitiker Lamers und Schäuble schon einige Jahre vorher den Begriff eines „Kern-Europa“ verwendet.

lungen wird ein solches Konzept kaum zustande kommen. Gerade weil das Projekt der Osterweiterung primär politische Bedeutung und Funktion hat, werden die EU-Mitgliedstaaten nicht umhin kommen, hier und dort politische Zugeständnisse zu machen. Es kann nicht in ihrem mittel- und längerfristigen Interesse sein, sich in den Beitrittsverhandlungen als unnachgiebig und starr auf möglicherweise rational begründbaren Positionen bestehend zu erscheinen und damit ein entsprechendes Verhalten ihrer künftigen EU-Partner aus dem Kreis der jetzigen Beitrittskandidaten zu provozieren. Hier wie dort gilt allerdings, dass jedwede Vereinbarung auch innenpolitische Konsequenzen haben kann, die von jeder der beteiligten Regierungen und der sie tragenden politischen Kräfte ins Kalkül gezogen werden.²⁴

- Mehr als nur wünschbar wäre, zweitens, das gemeinsame Nachdenken über die künftige Struktur der EU und die mit Blick auf ein solches Ziel einzuschlagende Strategie. Konkret würde dies bedeuten, sich auf eine gemeinsame Antwort auf die wohl unabweisbare Frage nach einer notwendigen Differenzierung innerhalb einer immer heterogener werdenden EU zu verständigen. Und: sich über essentials eines künftigen Verfassungsvertrages - insbesondere, wenn es sich dabei um einen „Neugründungsakt“ handeln würde - gemeinsam Gedanken zu machen.
- Schließlich geht es, hier wie dort, um die gemeinsame Vorbereitung der vom Integrationsprozess und der Erweiterung der EU betroffenen Menschen auf die Vorzeichen und Bedingungen von Neuordnungsbemühungen in Europa. Hier wie dort vorhandene Ängste und Unsicherheiten müssen von den politisch Verantwortlichen ernst genommen werden. Das ist eine Aufgabe sicherlich nicht nur der Regierungen, sondern auch großer gesellschaftlicher Organisationen. Ohne einen offenen und intensiven Kommunikationsprozess unter Einbeziehung der Angehörigen der Zivilgesellschaft wird der sehr schwierige Weg der EU-Erweiterung nicht gelingen. Da sich Umfang und Tiefe der Integration in den letzten Jahren vergrößert haben, reicht die bloße Hinnahme im Sinne eines permissive consensus seitens der Mitglieder der Gesellschaft nicht mehr aus. Der Legitimationsbedarf ist anspruchsvoller geworden.

Die Osterweiterung der EU hat eine zentrale Funktion für die politische Neuordnung Europas im Sinne einer stabilen Friedens- und Wohlstandsregion. Die Entstehung einer gemeinsamen europäischen Identität - verstanden als eine Teilidentität, die nationale und regional Identitäten ergänzt - ist die wahrschein-

²⁴ Das gilt insbesondere dann, wenn vertragliche Vereinbarungen einer Volksabstimmung unterworfen werden, wie die Abstimmungen über den Vertrag von Maastricht oder die überaus knapp ausgefallenen Beitrittsreferenden in Schweden und Finnland (in Norwegen hatte sich eine Mehrheit der Bevölkerung gegen den Beitritt des Landes ausgesprochen).

lich wichtigste Voraussetzung dieses anspruchsvollen Ziels einer stabilen europäischen Ordnung.

Wirtschaftliche Aspekte der EU-Osterweiterung

Wilfried Fuhrmann*

1. Einführung

Die wirtschaftlichen Aspekte einer Osterweiterung der EU lassen sich mit einem einfachen Satz umschreiben: Ökonomisch wird die Osterweiterung langfristig bei allen zu Einkommens- und Wohlfahrtsgewinnen führen und kurz- bis mittelfristig jeden mit unterschiedlich hohen realwirtschaftlichen Anpassungskosten (und veränderten EU-Beitragszahlungen sowie Rückflüssen) belasten.

Von der konkreten Ausgestaltung des Beitrittsprozederes, d.h. davon, wann welche Länder mit welchen Konditionen bzw. Übergangsregelungen beitreten werden, und von der Beachtung, die ökonomische Zusammenhänge, insbesondere aber Allokationsaspekte dabei finden, ist es abhängig, ab wann der jährliche Netto-Wohlfahrtseffekt auch für jedes alte Mitglied positiv sein wird.¹

Zu dieser langfristig positiven Aussage kommt derjenige, der überzeugt ist, dass mit der Arbeitsteilung auch das Einkommen und die Wohlfahrt steigen bzw. generell ökonomische Vorteile anfallen. Dieses gilt prinzipiell im nationalen Rahmen, aber ebenso im Falle von sich wandelnden großen Integrationsräumen, wie die EU einer ist, und schlussendlich im Rahmen der Globalisierung.

* Der Autor bedankt sich für wertvolle Hinweise und Ergänzungen bei den Teilnehmern der Tagung „Die Osterweiterung der Europäischen Union – Problemfelder und Lösungsansätze aus deutscher und ungarischer Sicht“ des Staatsministeriums Baden-Württemberg in Kooperation mit dem Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, Stuttgart, 30./31.05.2000, ebenso wie bei Herrn Dipl.-Volkswirt R. Giucci.

¹ Die fiskalischen Belastungen werden mit 0,11 v. H. des EU-15-BSP (Preise von 1999) geschätzt (vgl. European Commission (1999)) bzw. zwischen 0,1 und 0,2 v. H. von Baldwin et al. (vgl. Baldwin, R.E./Francois, J.F./Portes, R. (1997): *The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe*, in: *Economic Policy*, S. 127–176). Für Deutschland (Österreich) erwartet Kohler (vgl. Kohler, W. (2000): *Die Osterweiterung der EU aus der Sicht bestehender Mitgliedsländer: Was lehrt uns die Theorie der ökonomischen Integration*, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2/2000, S. 115–141) eine Erhöhung der Beitragszahlungen um 0,19 v. H. des BIP (0,191) bzw. reduzierte Rückflüsse aus den Agrarfonds/Strukturfonds von 0,088/0,07 v. H. des BIP (0,133/0,071). Damit ergibt sich bei einem für Deutschland (Österreich) erwarteten Wohlfahrtsgewinn von 0,34 (0,57) ein (wahrscheinlich höherer, als dieser notwendigerweise methodisch unterschätzte) Netto-Gewinn zwischen 0,06 v. H. und Null (0,246 bis 0,175) v. H. des BIP.

Dabei bedeutet jede zunehmende multilaterale Arbeitsteilung die kurz- bis mittelfristige Veränderung aller nationalen bzw. regionalen Produktions- und Nachfragestrukturen. Und dieses wiederum setzt zweierlei voraus:

Die erste Voraussetzung ist ein entsprechender gesellschaftlicher und politischer Wille zur Integration und zum Freihandel, d.h. mehr als nur die (unbedingt erforderliche reine) ökonomische Motivation sowie Bereitschaft zu einer weiteren Öffnung und damit zu einem weiteren (Teil-) Verzicht auf Autonomie und nationale ökonomische Strukturen.

Die zweite Voraussetzung liegt in der Akzeptanz von ökonomischen Arbitrageprozessen bzw. von Wanderungen von Gütern, Menschen und Kapital. Letzteres lässt sich aufteilen in Humankapital (Menschen), Finanzkapital sowie Eigentumsrechte (Direktinvestitionen usw.).

Beides zusammenfassend bedeutet Wanderungen und Wandlungen von ökonomischen Standorten bzw. einen intensivierten Standortwettbewerb für jedes EU-Mitglied und jedes Beitrittsland.

2. Zum Standortwettbewerb: Wettbewerb der Faktoren, Institutionen und Organisationen

Hinter dem Standortwettbewerb verbergen sich letztlich alle ökonomischen Probleme der sog. Osterweiterung (bzw. der künftigen Osterweiterungen) und entsprechend beginnt an dieser Stelle dann in der Regel die öffentliche bzw. politische Diskussion. Es besteht bereits jetzt ein ständiger Standortwettbewerb in der EU sowie weltweit. Seine Veränderung in der EU infolge der Osterweiterung ist zwar kein Null-Summen-Spiel, sondern langfristig ein sog. Win-Win-Spiel, aber dennoch kann eine Volkswirtschaft, eine Region oder eine Stadt kurz- bis mittelfristig relativ (und auch absolut) verlieren oder gewinnen.

Das Wort Standort steht dabei als eine Art von „Catch-all“-Begriff für die Gesamtheit aller Produktionsfaktoren, Institutionen (im Sinne von Verfassungen, Ordnungen, Regeln und Normen) sowie Organisationen. Konkret bedeutet dies, dass in jedem Standort einzelne Produktionsfaktoren bei jeder Neu-Integration, also auch durch die Osterweiterung, verlieren werden, d.h. danach niedrigere Marktwerte haben bzw. Preise erzielen werden, während andere gewinnen, d.h. höhere Preise am Markt erzielen werden.

So lässt sich mit Sicherheit sagen, dass jede Osterweiterung, unabhängig vom Grad der erreichten Konvergenz der jeweiligen Beitrittsländer, in den EU-Mitgliedsländern den Wettbewerbsdruck für nicht oder nur wenig ausgebildete Arbeitskräfte sowie für nicht weitergebildete Arbeitskräfte, also für unsere sog. Problemgruppen der Langzeitarbeitslosen bei Jugendlichen und Älteren, erhö-

hen wird. Und sie wird in diesen Arbeitsmarktsegmenten die Löhne bzw. Einkommen relativ und (zumindest kurzfristig) auch real senken.

Dies ist in der Tendenz infolge der sog. Europa-Abkommen mit diesen Ländern bereits über den Güterverkehr in großen Bereichen der international gehandelten Güter, d.h. der sog. „Tradeables“ (mit Ausnahme u. a. des Bereiches der landwirtschaftlichen Erzeugnisse), und damit auf indirektem Wege erfolgt. Insofern ist ein großer Teil der ökonomischen Effekte einer Osterweiterung partiell von den Märkten bereits vorweggenommen worden. Diese Effekte haben sich dabei stärker bei den unmittelbaren EU-Grenz- bzw. Nachbarnmitgliedern und damit bei den traditionellen Handelspartnern der Beitrittskandidaten niedergeschlagen, d.h. besonders in Österreich, Finnland und Deutschland und hier insbesondere in Ostdeutschland. Der über den Warenverkehr ausgeübte Beschäftigungs- und Lohndruck hat sich hingegen kaum auf EU-Länder wie England, Irland, Portugal oder Spanien ausgewirkt.

Der Wettbewerbsdruck wird durch den Vollzug des Beitritts noch (leicht) steigen. Er wird aber vor allen Dingen auf den Arbeitsmärkten unmittelbar werden, wenn der Integrationsschritt von den Europa-Abkommen zur Mitgliedschaft im sog. Binnenmarkt, d.h. zu den sog. vier Freiheiten, ausgeführt wird. Er wird insbesondere neu und unmittelbar bzw. sichtbar dort werden, wo er nicht primär indirekt über den Güterverkehr erfolgt. Er wird über Wanderungen von Arbeitskräften (mit Niederlassungsfreiheit) sich dann auch im Sektor der international nicht-gehandelten Güter, d.h. der sog. „Non-Tradeables“, niederschlagen und so u.a. Handwerksbetriebe sowie kleine und mittlere Unternehmen treffen. Allerdings gilt dies beidseitig, d.h. inländische Handwerksbetriebe usw. können dann auch leichter ihrerseits in den Beitrittsländern aktiv werden und dorthin expandieren. Diese Chance gilt es auch zu begreifen und strategisch vorzubereiten.

Die Schätzungen der (zu erwartenden potentiellen) Wanderungen aus den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) in die EU-Mitgliedsländer sind mit großer Unsicherheit behaftet. Derzeit leben ca. 1,1 Mio. Einwanderer aus den MOEL in der EU, davon rund zwei Drittel in Deutschland.²

Das Institut zur Zukunft der Arbeit³ erwartet in 15 Jahren rund drei Mio. zuwandernde Menschen bzw. jährlich rd. 200.000 und damit verbunden eine bedingte Lohnreduktion von 0,81% im ersten Jahr. Diese Kürzung wird am stärksten ausfallen bei den wenig bzw. unqualifizierten Arbeitskräften in Deutschland, und dabei insbesondere wohl in den sog. fünf neuen Ländern (FNL). Das DIW erwartet für Deutschland 1,3 Mio. Zuwanderungen aus den MOEL in zehn Jahren,

² Hinzu können gegebenenfalls noch mindestens 3,1 Mio. Aussiedler gerechnet werden.
³ vgl. IZA (2000): EU-Osterweiterung, Zuwanderung und Arbeitsmarkt, in: IZA-Compact, März 2000.

mit dem Großteil in Höhe von rund 220.000 Menschen (335.000 für die EU insgesamt) im ersten Jahr bei dann jährlich sinkenden Zuwanderungen.

Bezüglich der Schätzungen liegt die große Unsicherheit u. a. darin, dass die Werte nicht unabhängig von dem erreichten ökonomischen Konvergenzgrad und den vereinbarten Übergangsbestimmungen sind, auf die in diesem Bereich evtl. die EU-Mitglieder und weniger die Kandidaten bestehen werden. Die Wanderungen hängen zudem wesentlich, und dies wird zumeist vernachlässigt, von dem Vertrauen in die zukünftige heimische wirtschaftliche Entwicklung, d.h. den Erwartungen in die ökonomische Zukunft der Beitrittsländer und ihrer Grenzregionen sowie von der kulturellen Distanz ab. So sind die Wanderungen umso geringer, je größer die Direktinvestitionen sind. Zumeist wurde die faktische Wanderungsbereitschaft in Europa überschätzt, wie es sich u. a. angesichts der relativ geringen Wanderungen von Sachsen nach Bayern oder von Ost- nach Westungarn oder bei der letzten Erweiterung (oder der Süderweiterung) der EU von Österreich oder Finnland nach Deutschland (von Spanien nach Frankreich) gezeigt hat. Entsprechend liegt die Problematik der Wanderungen eher im Bereich der mitwandernden Familienangehörigen und damit im sozialen und gesellschaftlichen Bereich.⁴

3. Bewertungsfragen

Für jede Art von ökonomischer Bewertung derartiger Wanderungen (von Humankapital ebenso wie von Direktinvestitionen oder Finanzkapital über EU-Fonds, die Europäische Investitionsbank EIB usw.) gilt es grundsätzlich zu beachten:

(a) Die Intensivierung des Standortwettbewerbes ist letztlich keine Frage einer EU-Osterweiterung, sondern sie ist die Folge des Eintritts einer Vielzahl von Staaten (von der ehemaligen DDR über Ungarn bis hin zu Kasachstan und China) in die Weltwirtschaft und damit die Folge einer geografischen Globalisierung. In einem weiten Sinne gilt auch, dass die EWG, dass die sog. Nord- und Süderweiterungen der EG, dass die EWWU, und dass auch die künftigen Osterweiterungen die Folgen eines fortschreitenden, umfassenden Prozesses der Internationalisierung und Globalisierung bzw. der Ökonomisierung sind. Dabei war die Gründung von Freihandelszonen wie der EFTA oder von Zollunionen wie der EWG auf Grund von Ausnahmeregelungen, insbesondere bezüglich der Meistbegünstigungsverpflichtung, konform mit den Bestimmungen des GATT bzw. der WTO, da man über ökonomische Rück- bzw. Wechselwirkungen von vorausschreitenden regionalen Integrationsräumen Sogwirkungen und eine Be-

⁴ Es können Akzeptanzprobleme ebenso auftreten wie Belastungen der Sozialsysteme usw.

schleunigung des weltweiten Tempos hin zu einem weltweiten Freihandel erwartet. Diese erwartete ökonomische Sogwirkung findet, unabhängig von anderen politischen und sicherheitspolitischen Motiven, teilweise ihren Niederschlag in den Beitrittsanträgen bzw. einer durchaus als letztlich unausweichlich zu verstehenden Osterweiterung.

Europa darf sich, nicht nur im Sinne dieser regional schnelleren und so global voranschreitenden Integration, diesem steigenden Wettbewerbsdruck nun nicht durch politische Abgrenzungen („Festung Europa“) oder durch eine Verzögerung der Osterweiterung entziehen – auch nicht im Agrarsektor. Europa kann sich auch nicht entziehen, ohne selbst erhebliche Einkommenseinbußen zu haben und zu akzeptieren.

Allerdings geht es um die Verteilung der (nicht unerheblichen und teilweise von der EU unterschätzten) Beitrittskosten auf die EU-Mitgliedsländer, und insbesondere um die Minimierung der gesamten Konvergenz- und Anpassungskosten sowohl für die EU-Länder als auch für die MOEL. Die Kostenverteilung bzw. das ökonomische und politische sog. „burden sharing“ darf weder durch (opportunistische) nationale Besitzstandswahrungen innerhalb der EU bezüglich der über das Jahr 2002 hinaus in der Planung zgedachten EU-Strukturmittel noch durch kompensierende hohe, neue Finanzforderungen von Mitgliedern gegenüber den Nettobeitragszahlern in der EU blockiert werden.⁵ Eine politische Blockade ist auch über extreme politische Forderungen zur Osterweiterung möglich, beispielsweise durch die Forderung nach einem unverzüglichen Beitritt bei voller Niederlassungsfreiheit und Freizügigkeit von fünf bis sechs MOEL, der primär in der EU die Nachbarländer trifft und nicht das diese Forderung vertretende Land. Kurzfristige nationale Einkommens- und Wohlfahrtskalküle dürfen nicht zur Blockade führen.

(b) Die die EU-Mitgliedschaft beantragenden MOEL haben ein aus Ostdeutschland bekanntes und bis heute, trotz hoher Transferzahlungen von West- nach Ostdeutschland infolge eines Solidarpaktes sowie trotz hoher „Direktinvestitionen“ in den FNL, nicht hinreichend gelöstes Problem. Dieses Problem liegt in einem gesellschaftlichen Strukturbruch, verbunden mit einem extremen regio-

⁵ Angesichts der dann geforderten Persistenz von EU-Transferzahlungen zur Finanzierung der ökonomischen Entwicklung und Kohäsion (vgl. u.a. den sog. Kohäsionsfonds) sind dann einige EU-Länder vergleichbar den MOEL Transformationsländern i.w.S., allerdings auf inzwischen höherem Konvergenzniveau, so dass sich angesichts der Osterweiterung (und nicht nur der Finanzierbarkeit der Fonds in der EU) die Frage nach der Effizienz der gesamten (Struktur-) Fonds der EU stellt, wobei ihre drastische Reduktion eine wirksame angebotsorientierte Politik darstellen würde. In dieses Bild passt auch, dass das IMD („International Institute for Management and Development, Lausanne“) Ungarn vor Griechenland einstuft und in einigen Bereichen wie „Binnenwirtschaft“ (Entwicklung der Produktivität, Umstrukturierung, Investitionen usw.) und Wissenschaft/Technologie sogar vor Portugal und Spanien.

nalen und sektoralen Strukturwandel. Zu diesem gehört eine De-Integration der MOEL untereinander und im Verhältnis zu Russland bzw. den GUS-Staaten bei einer gleichzeitigen länderspezifisch unterschiedlichen Neu-Integration mit den EU-Ländern und in die Weltwirtschaft.

Die De-Integration ist nicht nur als Folge einer wegbrechenden Nachfrage aus anderen MOEL im Systemübergang zu erleiden, sondern von jedem Land auch aktiv und unterschiedlich zu betreiben – einerseits im Sinne eines möglichst schnellen Transformationsprozesses (entsprechend sind EU-Politiken zur Förderung einer baltischen Union eher kontraproduktiv bzw. Folge von EU-internen Problemen angesichts der Osterweiterung) und andererseits, um Ansteckungskrisen bzw. sog. „Contagion-Effekte“ zu vermeiden.

Die globale Neu-Integration kann über eine EU-Mitgliedschaft erleichtert werden, da durch diese das schwierige Problem paralleler Neu-Integrationen für die MOEL quasi in zwei konsekutive kleinere Schritte aufgelöst wird (erst die EU-Orientierung, dann die Globalisierung der nationalen Volkswirtschaften). Dazu aber sind in einigen MOEL eindeutiger ausgerichtete Integrationspolitiken mit glaubwürdigen Selbstbindungen (wie in Form eines monetären Systems mit einem „Currency-Board“) und Anstrengungen zur Förderung von Forschung und Entwicklung,⁶ d.h. insbesondere von Klein- und Mittelunternehmen sowie von Investitionen (sowie zur Abschwächung des Zuwachses beim Konsum und bei den Importen von Konsumgütern), sinnvoll.

(c) Absolut und relativ werden in der EU langfristig wahrscheinlich besonders die Länder Österreich, Deutschland und Finnland von den Osterweiterungen gewinnen können. Dabei liegt das für Deutschland dadurch zu erwartende Arbeitsmarktproblem – unabhängig von dem tatsächlichen Ausmaß und der Qualifikationsstruktur der Zuwanderungen – auch in unserem seit Jahren anhaltenden Unvermögen, unser Beschäftigungsproblem über Strukturreformen am Arbeitsmarkt, eine Stärkung der Marktkräfte und der sog. Leistungsträger sowie insbesondere über eine das Wachstum stärkende und verstetigende Steuer- und Ausgabenpolitik, d.h. durch eine auf (Infrastruktur-)Investitionen, FuE, Bildung und Ausbildung zentrierte Fiskalpolitik, zu lösen.⁷

⁶ Ungarn scheint dieses erkannt zu haben und sich in dem sog. „Szechenyi-Plan“ umorientiert zu haben zu diesen KMU. Sofern es sich beispielsweise um deutsche Unternehmen handelt (auch im Rahmen von sog. „joint ventures“), führen diese KMUs zu einem steigenden ungarischen Import von deutschen Investitionsgütern, einem verstärkten ungarischen Wachstum und einer sinkenden potentiellen Arbeitskräftewanderung aus Ungarn.

⁷ Transferzahlungen und Fonds werden schnell zu reinen Umverteilungsinstrumenten mit nur geringen Wachstumsimpulsen. Die Koordination von Politiken, beispielsweise von Arbeitsmarktinitiativen darf weder zu neuen Formen eines EU-Korporatismus führen noch zu einer nationalen Politikstarre. Zu überlegen ist auch, ob Leistungsträger, i.d.R. junge gutausgebildete und hoch motivierte Menschen ohne Kinder, nicht eher steuerlich zu

Es erscheint logisch und zwingend, von den MOEL die Konvergenz u. a. bezüglich des Pro-Kopf-Einkommens und eine abgeschlossene Systemtransformation mit Eintritt in einen nachhaltigen sog. „Catching-up“-Prozess zu fordern, will man größere Wanderungen und langfristig Transferzahlungen u. a. über EU-Strukturfonds (um Wanderungen ökonomisch unnötig werden zu lassen) vermeiden.

Aber diesem geforderten, von den Beitrittsländern zu leistenden „Push“ steht gleichgewichtig ein von den EU-Ländern zu fordernder „Pull“ gegenüber. Hätten die EU-Länder seit Jahren ihr Produktionspotential ausgeschöpft und nachhaltig stärker erweitert, d.h., hätten sie ein höheres Wachstum realisiert und die Subventionen stärker abgebaut, dann wären die MOEL heute in ihrem Transformationsprozess weiter fortgeschritten bei geringerer Einkommensdifferenz (und geringeren notwendigen Transferzahlungen). Die EU und Deutschland hätten (wenn überhaupt) bei geringeren Wanderungen deutlich weniger Probleme u.a. am Arbeitsmarkt⁸ sowie im Sozial- und Rentenumlagensystem und keine Notwendigkeit zur Konsolidierung der zu hohen Defizit- und Schuldenquoten.

4. Gefährdung der dynamischen Wettbewerbsfähigkeit der EU?

Die Wahrscheinlichkeit einer sinkenden Wettbewerbsfähigkeit steigt dann, wenn beispielsweise viele Unternehmen, wie im Falle der Wiedervereinigung und der Entwicklung zum Binnenmarkt, auch nur vorübergehend den Weltmarkt vernachlässigen und sich mit den gegebenen Technologien, d.h. mit ihrer gegebenen relativen hohen Wettbewerbsfähigkeit, auf die neuen bzw. die sich integrierenden MOEL (im Sinne der Sicherung ihrer Marktanteile im erweiterten Binnenmarkt) konzentrieren,⁹ und wenn gleichzeitig die weiterhin weltmarktorientierten Unternehmen u. a. FuE-Tätigkeiten ins Nicht-EU-Ausland verlagern. So

entlasten sind, will man ihre Abwanderung in die USA usw. oder Demotivation vermeiden.

⁸ Schon 1994 stellte die EG fest, dass seit Jahren u.a. die Investitionsquote und die potentielle Jahreswachstumsrate (von 4 auf 2,5 v. H.) gesunken sowie die Arbeitslosigkeit von Zyklus zu Zyklus gestiegen sind (Vgl. Europäische Kommission (1994): Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Weißbuch, Luxemburg). Der mit dem Vertrag von Amsterdam beschrittene Weg einer zu koordinierenden Beschäftigungspolitik sowie von sog. Beschäftigungsleitlinien (Art. 125–130 EG-Vertrag) erscheint eher gefährlich und ein Signal in die falsche Richtung.

⁹ Das Wachstum u.a. des EU-intraindustriellen Handels diene primär der inneren Konvergenz der EG-Länder und in zweiter Linie der Wohlfahrtssteigerung bzw. dem Wachstum.

hat Deutschland vor Jahren an dynamischer Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt, wobei die Kosten mit der Dauer des notwendigen Aufholprozesses steigen. Selbst eine reine Umlenkung von Direktinvestitionen aus einem offenen Drittland in ein EU-Beitrittsland kann handelsunterdrückende, wohlfahrtsmindernde Effekte haben.

Wenn neue Technologien und das Vorhandensein eines bestimmten flexiblen Humankapitals in großen Teilen komplementär sind und wenn u. a. auf Grund von Lerneffekten die Entscheidung zwischen der Entwicklung sowie Nutzung oder der Nicht-Nutzung neuer Technologien nicht jederzeit gleich möglich ist, dann kann dieses die zur Zeit bestehende geringe internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands (im Technologie-Bereich) mit erklären. Indikatoren dafür sind u. a. auch die Initiative zur sog. „Green-“ und „Blue-Card“, aber auch die Entwicklungen der RCA-Werte oder des Grubel-Lloyd-Index.

In den letzten vier Jahren sind die RCA-Werte („revealed comparative advantage“), d.h. das Export-Import-Verhältnis einer Warengruppe (gemäß SITC-Klassifikation) zu dem entsprechenden Verhältnis aller Waren, auf relativ niedrigem Niveau geblieben. Sie liegen bei Industriewaren der Spitzentechnik mit einer auf den Umsatz bezogenen FuE-Intensität von über 8,5 nur bei rund 1%, bei jenen der forschungsintensiven allgemein bei rd. 1,4%, und bei denen der höherwertigen Technik mit einer Intensität zwischen 3,5 und 8,5 bei 1,7%.¹⁰

Der Grubel-Lloyd-Index weist für Deutschland für alle drei Gütergruppen einen gesunkenen intraindustriellen Handel bei Vergleich des Jahres 1997 mit dem des Durchschnittes der Jahre 1991 bis 1997 aus.¹¹ Die Werte sind beispielsweise größer in den USA, in Frankreich und auch in England. Dieses mag eine Folge relativ niedriger FuE-Ausgaben sein und einen Rückzug Deutschlands aus der internationalen Arbeitsteilung im Bereich der Entwicklung von forschungsintensiven, technologisch hochwertigen Waren anzeigen.

Vor diesem Hintergrund darf die Osterweiterung nicht als ein Konjunkturprogramm betrachtet werden, mit dem man den Lebenszyklus unserer jetzigen Technologien verlängern kann. Das Beitrittsjahr darf nicht so lange verschoben werden, bis wieder sinkende Wachstumsraten erwartet werden (u. a. weil die Nachfrageimpulse aus der Steuerreform auslaufen), also ins Jahr 2003 und später.

Trotz der Wahlen in Deutschland (im Jahre 2002) und in anderen Ländern (wie Frankreich) sowie der EU-Strategie in den WTO-Verhandlungen sollte der Beitritt nicht so lange verschoben werden (in die Jahre 2006 – 2008), bis die Glo-

¹⁰ vgl. Sachverständigenrat (1998).

¹¹ vgl. Welfens, P.J.J. (2000): Wachstums-, Beschäftigungs- und Innovationsprobleme in der Triade, in: Beitrag zum EIW-Workshop „Wachstum und Innovationspolitik in Deutschland und Europa“, Potsdam, 14.04.2000, mimeo.

balisierung, institutionalisiert in Form der WTO, eine grundlegende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) erzwungen hat. Dann treten ökonomische (und politische) Schäden sowohl in den MOEL auf als auch aufgrund der Verschleppung notwendiger Reformen in Form steigender Kosten und entgangenen Wachstums in Deutschland und in der EU auf.

5. Allokations- und Verteilungsaspekte

Bemühungen, die Beitritte so zu gestalten und zu terminieren, dass sie sich (konjunkturell sowie) strukturell, d.h. sektoral und regional, möglichst für alle EU-Mitglieder direkt wohlfahrtssteigernd auswirken, sind durchaus nachvollziehbar und legitim.

Hinweise wie „Sorgfalt vor Schnelligkeit“ oder Forderungen, wie die vollkommene Erfüllung aller Kopenhagener Kriterien, d.h. eine EU-Wettbewerbsfähigkeit dieser Netto-Empfänger-Länder (!) und die vollkommene Übernahme des mindestens 80.000 Seiten umfassenden EU-Rechtsbestandes (des sog. „acquis communautaire“), sind ökonomisch schwer zu bewerten.¹² War der gesamte Rechtsbestand optimal für die bisherigen EU-Mitglieder, so ist er es wahrscheinlich nicht mehr in allen Teilen für die erweiterte EU und damit für die Kandidaten aus den MOEL. War beispielsweise das Erreichen der EU-Standards u. a. im Sozial- und Umweltbereich ein sehr langer Prozess, so sind für die MOEL nach dem Beitritt noch Übergangsregeln notwendig; eine Forcierung durch eine Finanzierung über die EU und die EIB ist nur im Rahmen der Absorptionsmöglichkeiten des Landes sinnvoll. Angesichts der Unmöglichkeit bzw. der Unsicherheit einer Quantifizierung und eindeutigen ökonomischen Bewertung des gesamten EU-Rechtsbestandes scheinen es eher Umschreibungen zu sein für gesuchte politische Entscheidungsspielräume (evt. auf Grund von erwarteten Verlusten einzelner Branchen oder von erwarteten Mindereinnahmen staatlicher Haushalte infolge reduzierter EU-Fonds). Sie können auch für nationale Verteilungskämpfe in der EU oder für Umschreibungen politischer Verstimmungen (wie evt. im Falle Polens in den Bereichen Agrarwirtschaft, Banken und Stahl)¹³ stehen.

¹² Diese Bewertungsfrage stellt sich nicht nur seit dem Eintritt in die 2. Stufe der Währungsunion, d.h. seit der politischen Bewertung der faktischen Defizit-/Schuldenquoten bei verschiedenen Mitgliedern der Währungsunion. Die Frage stellt sich auch, weil die EU-Kommission in frühen Papieren nur die Einführung der für die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes unbedingt notwendigen Vorschriften gefordert hatte.

¹³ Verzögerungen u.a. der Privatisierung von Staatsbetrieben sowie der Internationalisierung (bzw. der Abkehr von nationalen Strukturen, Sektoren usw.) sind

Hier werden die prinzipiellen Schwierigkeiten einer rein ökonomischen Betrachtung der Osterweiterung (ohne eigene Werturteile und Hypothesen) offenbar. Die ökonomische Integrationstheorie betrachtet letztlich die langfristigen statischen und dynamischen Integrationseffekte bezüglich der Allokation der Faktoren und damit der Wohlfahrt des Beitrittslandes und der EU. Angesprochen sind damit u.a. die handelsschaffenden, handelsumlenkenden und handelsunterdrückenden Effekte und die Effekte auf Grund von sog. „economies of scale“, Technologietransfer und Direktinvestitionen sowie von zunehmend international gehandelten Dienstleistungen und eines dynamischen Wettbewerbes. Dabei lassen sich die zu erwartenden Kosten der Anpassung bzw. der Integration insgesamt als auch für jedes einzelne Land schätzen.

Abschätzen lassen sich aber kaum die wirklich eintretenden Effekte aufgrund der aus dem politischen Kompromiss- und Koordinationsprozess resultierenden Abweichungen vom Allokationsoptimum. Es gibt Paketlösungen, eingerichtete Hilfs- bzw. Anpassungsfonds und vereinbarte Transfer- bzw. Zahlungsströme. Die ökonomischen Wirkungen derartiger Fonds, deren bisherige Charakteristika Persistenz¹⁴ und Zuwachs waren, sind strittig.

In Berlin wurde zwar eine Absicht zur Kürzung der Struktur- und Agrarausgleichsfonds erklärt, und es wurden damit einige mögliche Finanzierungsszenarien für die Osterweiterungen aufgezeigt. Für die Umsetzung werden u.a. aufgrund der zu erwartenden Nettogewinne¹⁵ aus der Osterweiterung wahrscheinlich Finnland, Deutschland und Österreich sowie bei einer Reduktion der Beitragszahlungen infolge von Fondskürzungen wohl auch Schweden, Italien, Holland und Dänemark stimmen. In jedem Falle aber werden bei einer Reduktion der Rückflüsse aus dem EAGFL und den Europäischen Strukturfonds Transfermindereinnahmen, aber keine anhaltenden Wohlfahrtsverluste eintreten in Spa-

transformationshemmend und können Ausdruck eines „rent-seeking“ bzw. einer Transferhoffnung der Manager in diesen Bereichen sein. Diesem ist durch die Aufgabe des Gruppenbeitritts und Hinwendung zu Einzelbeitritten zu begegnen.

¹⁴ So wurde der zunächst mit einer zeitlichen Befristung eingerichtete Kohäsionsfonds für die Vorbereitung auf die Währungsunion zugunsten von Spanien, Portugal usw. über den 01.01.1999 und damit den Eintritt in die 2. Stufe der Währungsunion hinaus verlängert. Darüber hinaus sind die Programme trotz einer dazu eingerichteten sog. „Task Force“ nicht weniger und nicht übersichtlicher geworden. Die „Task Force“ wurde unter dem Namen BEST u.a. zur Reduktion des mit EU-Rechtsvorschriften verbundenen Verwaltungsaufwandes für die KMUs eingesetzt.

¹⁵ In den empirischen Schätzungen der zu erwartenden Netto-Gewinne einzelner Mitgliedsländer wurden u. W. nicht berücksichtigt die Auswirkungen von Direktinvestitionen (diese führen erst zum Technologietransfer und zu einer Verschiebung der Grenzertragskurven des Kapitals) sowie von zu erwartenden Wanderungen (Sozialleistungen, Kosten der Infrastruktur usw.). Dabei gehen von Wanderungen auch positive, das Einkommen erhöhende Effekte aus (abhängig von der Qualifikationsstruktur).

nien, Portugal, Griechenland und Irland.¹⁶ In einem durch diese Länder möglicherweise weiter verzögerten Reformprozess mit dem notwendigen Subventionsabbau sowie einer hinausgeschobenen ersten Osterweiterung liegen langfristige, hohe Kosten der Nicht-Osterweiterung.

Die Einstimmigkeit des Ratsbeschlusses ist für jede Osterweiterung erforderlich – sowohl für die avisierte Blockerweiterung um die fünf Länder Estland, Ungarn, Tschechien, Slowenien und Polen (plus Zypern) als auch für eine u. E. ökonomisch sinnvollere Einzelland-Erweiterung. Im Falle von Einzelbeitritten könnten institutionelle Fragen wie die Sitzverteilung im Europäischen Parlament, in der Kommission usw. kurzfristig ausgeklammert werden im Sinne einer Vertagung auf den nächsten turnusmäßigen Termin für eine zu vereinbarende ständige Revision der EU-Institutionen und Organe in einem beispielsweise zwei bis drei Jahresabstand. Dadurch können einzelne Länder ökonomisch zu unterschiedlichen Zeiten beitreten, und die Anzahl der notwendigen Übergangsbestimmungen sinkt, während die politische Anpassung (und Erweiterung) ständig in einem festen Turnus und damit auch gleichzeitig für mehrere Länder erfolgen kann. Eine derartige ständige Revision ist auch ein Weg zur demokratischen Stärkung des Europäischen Parlaments und der Kommission,¹⁷ insbesondere wenn Länder wie Frankreich noch lange für eine Beibehaltung der nationalen Einheiten und Staaten plädieren.

Bei dieser Aufteilung in eine politische Integration und eine ökonomische Binnenmarkt- und Währungsintegration ergeben sich dann allerdings zwei unterschiedliche Formen der Mitgliedschaft. Die ökonomische läuft (auch als Anreiz für die folgenden Beitrittsländer) zeitlich der politischen voraus. Dieses entspricht dabei auch den Integrationserfahrungen und -schritten der sechs Gründungsmitglieder der EWG.¹⁸ Dabei können die für die MOEL konzipierten Hilfsprogramme (über PHARE, TACIS, TEMPUS bis zu Krediten mit Sonderkonditionen) sowie die sog. Europa-Abkommen bereits als eine Art erste öko-

¹⁶ vgl. auch Kohler, W. (2000), Abb. 2.

¹⁷ So stärkt beispielsweise eine Ausdehnung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung (und Reduktion der Einstimmigkeitserfordernisse) im Ministerrat institutionell die kleinen Länder, so dass sich über den Beitritt Ordnungsvorstellungen und Entscheidungsfindungen in der EU verändern können. Es können sich unterschiedlich strukturierte Blöcke (kleine/große Staaten; Süden/Norden/Osten; Nettozahler/Nettoempfänger usw.) bilden.

¹⁸ Die Idee der unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Integrationstiefen wurde wiederholt im Rahmen der europäischen Integration diskutiert. Hier wurde stets die ökonomische Integration als Motor für die politische verstanden. Die sog. Vision von Bundesaußenminister J. Fischer mit der Überführung der europäischen Verträge in eine europäische Verfassung bzw. Konstitution für politisch voranschreitende Kernländer scheint in diesem Sinne einer vorausseilenden ökonomischen Integration eine Konsequenz der EWWU zu sein.

nomischer Integration im Sinne dieser Teilung von ökonomischer und politischer Integration betrachtet werden.

Dann könnte beispielsweise ein Land wie Estland mit seiner besonderen traditionellen und ökonomischen Nähe zu Finnland und Schweden (und nicht nur angesichts seiner 1,5 Mio. Einwohner) ebenso wie Slowenien mit der traditionellen geringen ökonomischen Distanz zu Italien und Österreich oder Ungarn mit seiner besonderen Nähe zu und Integration mit Österreich und auch zu Deutschland, insbesondere zu Baden-Württemberg, fast unmittelbar ökonomisch voll in den Binnenmarkt integriert werden.¹⁹ Größere Wanderungen sind nicht zu erwarten, größere Umverteilungen in den Strukturfonds und der GAP sind ebenso wenig notwendig wie umfangreiche Übergangsregelungen, wenn diese Länder selbst keine bzw. nur geringe beantragen.²⁰

6. Ein Fazit

Es gibt zwei in der bisherigen Diskussion der Osterweiterungen der EU wenig beachtete wirtschaftliche Aspekte der Osterweiterung.

Für die EU-Länder gilt, dass die einzelnen Mitgliedstaaten zwar in eine quantitative Konsolidierung gemäß der Defizit- und Schuldenquote eingetreten sind. Sie haben aber die ebenso notwendige qualitative Konsolidierung, d.h. eine auf die Verstärkung des Wachstums ausgerichtete Konsolidierung ihrer Einnahmen und Ausgaben, hin zu mehr Investitionen sowie zu höheren Ausgaben für Grundlagenforschung, FuE, Schulen und Berufsschulen, Fachschulen und Universitäten usw. noch vor sich.²¹

Schon die erste Osterweiterung zwingt (endlich) die Länder in der EU sowie die EU zu einer Neustrukturierung ihrer Ausgaben sowie Fondspolitik. Der Druck der Osterweiterung ist hoffentlich politisch so groß, dass diese Reformen nicht durch Lobbying oder zeitlich vorgezogene Träume von einer europäischen Kon-

¹⁹ Dieses gilt auch angesichts der Anzahl der „abgehakten“ verhandelten Kapitel. Hier liegen (Zypern), Estland, Slowenien und Ungarn vorn.

²⁰ Eine derartige, im zwei bis drei-Jahresabstand mögliche ökonomische Erweiterung reduziert nicht nur die EU-internen Anpassungskosten, sondern ermöglicht die Überprüfung der Fonds im 3-Jahreszeitraum und damit ihre Kürzung selbst bei Erweiterungen um sog. Netto-Empfänger-Länder wie die MOEL. Zugleich fördert sie den Transformationswettbewerb zwischen den verbleibenden Kandidaten aus den MOEL.

²¹ vgl. Fuhrmann, W. (2000): Problemfelder einer wachstums- und beschäftigungsorientierten Fiskalpolitik, in: www.Finanzwissenschaft.de 3/2000, Stand: 15.05.2000; sowie: Steinherr, A./Vanhoudt, P./Fischbach, M. (2000): Fiscal Adjustments and Growth in Europe, Luxemburg: mimeo.

stitution und einer Verschiebung der Beitritte stark verzögert werden können. Die EU-Länder benötigen offensichtlich die Osterweiterung für ihre Reformen.

Ein wichtiger wirtschaftlicher Aspekt für die MOEL liegt ebenfalls in einer Zentrierung ihrer Politik und ihrer Ausgaben auf Investitionen, FuE, Schulen, Berufsausbildung und Hochschulen sowie in einer eigenen Entwicklung und Attrahierung von neuen Technologien und Fähigkeiten (u. a. über höhere Direktinvestitionen), um ihrerseits insbesondere sog. „Schumpeter-Güter“ bzw. „Industrien“, d.h. solche mit fortgeschrittenen Technologiekomponenten, weiter zu entwickeln. Denn natürlich ist die Exploration von sog. „economies of scale“ reizvoll, aber hier bestehen auch systematische Asymmetrien zu Ungunsten der MOEL. Und dann scheint es entwicklungsstrategisch ergiebiger zu sein, wenn die MOEL und auch wir die notwendige Technologienentwicklung, den Technologietransfer sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen nicht primär über große multinationale Unternehmen, sondern verstärkt über KMUs²² und mit Hilfen von angeregten Neugründungen erwarten und fördern.

Neben diesen beiden ökonomisch bedeutsamen Aspekten ist zu beachten, dass die MOEL sehr unterschiedlich weit in ihrem Transformationsprozess sowie in ihrer Akzeptanz eines umfangreichen Verzichtes auf eine autonome bzw. eigenständige nationale Entwicklung von Strukturen, Institutionen und Organisationen sind. Damit verbunden variieren die Kosten eines Beitritts sehr stark zwischen den Kandidaten. Sie sind relativ gering bei Ländern wie Estland, Slowenien und Ungarn. Eine Abfolge von Einzelbeitritten ist einem in zwei bis drei Schüben erfolgenden Gruppenbeitritt ökonomisch vorzuziehen. In der Gestaltung der neuen europäischen Ordnung bzw. nachbarschaftlichen Beziehungen kann die Ökonomie länder- und schrittweise vorangehen.

²² Dazu scheint im Sinne der Subsidiarität eine gewisse Re-Regionalisierung bzw. Re-Nationalisierung dieser Förderung und Rückführung dieser Programme (wie INTERREG, KONVER, RETEX, RESIDER, RECHAR usw. usf.) sinnvoll.

Literaturhinweise

BALDWIN, R. E./FRANCOIS, J. F./PORTES, R. (1997): The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe. In: *Economic Policy*, S. 127–176.

BREUSS, F./SCHEBECK, F. (1999): Costs and Benefits of EU's East for Austria. In: *Austrian Economic Quarterly* 4, S. 43–54.

EUROPEAN COMMISSION (1999): Interinstitutional Agreement Between the European Parliament, the Council and the European Commission of 6 May 1999 on Budgetary Discipline and Improvement of the Budgetary Procedure.

EUROPEAN COMMISSION (2000): Strategies for Jobs in the Information Society, Brussels.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (1994): Weißbuch Wachstum. Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Luxemburg.

FUHRMANN, W. (1999): Zur Theorie des Currency Boards. In: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 48, S. 85–104.

FUHRMANN, W. (1999): Die Geld- und Währungsordnung als Grundlage der Transformation. In: Welfens, P.J. et al. (Hrsg.): *Systemtransformation. Erfahrungen, ökonomische Perspektiven und politische Optionen*, Heidelberg, S. 53–63.

FUHRMANN, W. (2000): Problemfelder einer wachstums- und beschäftigungsorientierten Fiskalpolitik. In: www.Finanzwissenschaft.de 3. Stand: 15.05.2000.

HARTWIG, K. H./WELFENS, P. J. J. (1996): EU and Eastern Europe: Western European Integration and Eastern European Transformation, in: *EIW* (Hrsg.), Potsdam, Diskussionsbeitrag Nr. 15.

IZA (2000): EU-Osterweiterung, Zuwanderung und Arbeitsmarkt, in: *IZA Compact*, März 2000.

KOHLER, W. (2000): Die Osterweiterung der EU aus der Sicht bestehender Mitgliedsländer. Was lehrt uns die Theorie der ökonomischen Integration? In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 1/2, S. 115–141.

OBSTFELD, M./PERI, G. (1998): Regional Non-Adjustment and Fiscal Policy. In: *Economic Policy* 26, S. 205–260.

PORTER, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, London.

ROMER, P. M. (1990): Endogenous Technological Change. In: *Journal of Political Economy* 98, S. 71–102.

SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER
GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (1998): Vor
weitreichenden Entscheidungen, Jahresgutachten 1998/99, Wiesbaden.

SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER
GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (1999):
Wirtschaftspolitik unter Reformdruck. In: Deutscher Bundesrat, Drucksache
698/99 vom 29.11.99, Bonn.

SEITZ, H. (1998): Migration, Arbeitsmarkt, Wirtschaft und öffentliche
Finanzen in Brandenburg und in den anderen ostdeutschen Ländern,
Frankfurt/Oder.

STEINHERR, A./VANHOUDT, P./FISCHBACH, M. (2000): Fiscal
Adjustments and Growth in Europe, Luxemburg, mimeo.

WELFENS, P.J. (2000): Wachstums-, Beschäftigungs- und
Innovationsprobleme in der Triade. In: Beitrag zum EIW-Workshop
„Wachstum und Innovationspolitik in Deutschland und Europa“, Potsdam,
14.04.2000, mimeo.

Die Erweiterung der EU aus Sicht der deutschen Industrie

Bernhard Welschke

1. Die Erweiterung ist eine Chance für die gesamte europäische Wirtschaft

Die deutsche Industrie sieht in der Erweiterung der Europäischen Union ein Schlüsselprojekt für die Zukunftsfähigkeit des gesamten europäischen Kontinents. Die Erweiterung ist politisch und wirtschaftlich eine historische Chance für alle Beteiligten und eröffnet die Perspektive eines Binnenmarktes mit rund 500 Mio. Menschen. Sie bietet der gesamten europäischen Wirtschaft die Möglichkeit, ihre Stellung im globalen Wettbewerb zu festigen und langfristig auszubauen. Neue kostengünstige Produktionsstandorte sichern Arbeitsplätze in Europa. Der Wettbewerb fördert gleichzeitig den Übergang zu höherwertiger und technologieintensiver Produktion in den Beitrittsländern.

Bei der politischen und wirtschaftlichen Umgestaltung stehen die Beitrittsländer vor großen Herausforderungen. Wirtschaftliche Vorteile der Erweiterung werden sich nur entfalten können, wenn sich die EU ihrerseits dem Reformdruck nicht entzieht. In der Wirtschaft wird wachsende Konkurrenz zur weiteren Flexibilisierung der Märkte beitragen. Diese ohnehin notwendige Entwicklung darf nicht durch falsch verstandene und strukturerhaltende Subventionierung und Harmonisierung auf europäischer Ebene behindert werden. Die EU muss institutionelle Reformen energisch vorantreiben und tragfähige Strukturen schaffen, die ihre Handlungsfähigkeit langfristig sichern.

2. Wirtschaftliche Dynamik ist eine Triebfeder für die Integration der Beitrittsländer in die Europäische Union

In den letzten Jahren haben sich die Wirtschaftsbeziehungen mit den Beitrittskandidaten in der Erwartung ihres Beitritts ausgesprochen dynamisch entwickelt. Das gilt für Deutschland wie für andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Grundlage für die positive Entwicklung sind die Europa-

2.1 Investitionen

Mit reger Investitionstätigkeit unterstützt die deutsche Industrie den Strukturwandel in den Beitrittsländern und schafft damit neue Absatz- und Beschaffungsmärkte. Deutsche Direktinvestitionen in den Beitrittsländern haben seit 1989 stark zugenommen. Sie erreichten bis zum Jahr 1998 einen Wert von rund 22 Mrd. DM. Hauptziele für Investitionen waren Ungarn (7,4 Mrd.), die Tschechische Republik (6,7 Mrd.) und Polen (5,6 Mrd.).

2.2 Handel

Insgesamt betrug 1999 der Anteil der Länder Mittel- und Osteuropas am deutschen Außenhandel 10,6%. Er ist damit höher als derjenige Nordamerikas. Die Steigerung des Handelsvolumens mit Mittel- und Osteuropa um 12,6% gegenüber 1997 ist fast doppelt so hoch wie für den gesamten deutschen Außenhandel.

Rund 75% des gesamten Warenaustausches mit Mittel- und Osteuropa wurden mit den zehn assoziierten Ländern abgewickelt. 1998 lag das Handelsvolumen Deutschlands mit den Beitrittskandidaten bei 142 Mrd. DM. Die deutschen Ausfuhren in die Region wuchsen auf einen Wert von 77 Mrd. DM an. Das bedeutet gegenüber 1997 eine Steigerung um 19%, annähernd dreimal mehr Wachstum als der deutsche Export weltweit (6,9%). Auch die Einfuhren aus den Beitrittsländern wuchsen überproportional um 22% auf 65 Mrd. DM. Die Wachstumsrate der Einfuhren verdeutlicht die zunehmende Wettbewerbsfähigkeit der osteuropäischen Volkswirtschaften auf europäischen und internationalen Märkten.

Über Deutschland werden rund 40% des Handels der Europäischen Union mit den Beitrittsländern abgewickelt. Trotz dieser herausgehobenen Rolle Deutschlands liegt die Erweiterung ebenso im wirtschaftlichen Interesse der übrigen EU-Länder. Auch sie verzeichnen Zuwachsraten im Handel mit den Beitrittsländern von über 20%. Aus ökonomischer Sicht gewinnt die Erweiterung für alle EU-Länder an Bedeutung, was auch zur politischen Beschleunigung des Prozesses beitragen sollte.

3. Die positive Zwischenbilanz des bisherigen Erweiterungsprozesses darf nicht von den Herausforderungen für Beitrittsländer und EU ablenken

Die Zwischenbilanz des bisherigen Erweiterungsprozesses ist insgesamt positiv. Die Europa-Abkommen sind eine solide Basis für zunehmenden Handel und Investitionen. Die im November 1998 begonnenen Beitrittsverhandlungen mit ersten Bewerbern – Estland, Polen, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern – sind gut vorangekommen. Die eigentlichen Herausforderungen stehen aber noch bevor, v.a. bei der Übernahme und Umsetzung der gemeinsamen Wettbewerbsregeln, der Umweltstandards und des sozialpolitischen Besitzstandes der EU. Eine große Herausforderung liegt im Aufbau institutioneller Strukturen, die für die gleichmäßige und nichtdiskriminierende Anwendung des EU-Rechts erforderlich sind.

Die jüngsten Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission ziehen eine realistische Bilanz des Erweiterungsprozesses. Die dort skizzierte Bewertung der bisherigen Beitrittsvorbereitung entspricht weitestgehend den Erfahrungen der deutschen Industrie. Trotz vieler begrüßenswerter Fortschritte bei der Annäherung an den rechtlichen Bestand der EU bleiben alle Beitrittskandidaten aufgefordert, die in den Beitrittspartnerschaften formulierten Ziele noch nachdrücklicher zu verfolgen und umzusetzen. Vordringliches Ziel muss sein, die Binnenmarktreife vor Aufnahme in die EU sicherzustellen. Dieses Ziel durch zügige wirtschaftliche Reformen sowie durch Umstrukturierung und Privatisierung schnellstmöglich zu erreichen, liegt im Interesse der Beitrittsländer selbst. Neben der Rechtsangleichung sieht die deutsche Industrie weiterhin dringenden Handlungsbedarf beim Aufbau funktionsfähiger Institutionen, bei der Beschleunigung des Privatisierungsprozesses sowie in einigen Fällen bei der Festigung marktwirtschaftlicher Strukturen.

Die deutsche Industrie unterstützt Bestrebungen, der Türkei eine klare Perspektive für ihre Beitrittskandidatur zu ermöglichen. Die Freigabe der zugesagten Finanzmittel im Rahmen des Finanzprotokolls für die Zollunion wäre ein erster glaubwürdiger und messbarer Schritt in diese Richtung. Die deutsche Industrie hat sich dafür seit langem eingesetzt. Letztlich muss die Beitrittskandidatur der Türkei, wie in allen anderen Fällen auch, an die Erfüllung aller Kopenhagener Kriterien gebunden sein.

4. Die deutsche Industrie plädiert für gründliche Verhandlungen in einem zügigen Beitrittsprozess

Mit der Ausdehnung der Gruppe von Ländern, mit denen Verhandlungen aufgenommen werden, muss in den Verhandlungen selbst das Prinzip der Differenzierung einhergehen. Die deutsche Industrie fordert entschieden, dass die unterschiedlichen Fortschritte der einzelnen Länder bei der Beurteilung ihrer Beitrittsreife nicht nach politischen Gesichtspunkten, sondern nach objektiven wirtschaftlichen Kriterien zu beurteilen sind.

Grundsätzlich sind gründliche Verhandlungen in einem zügigen Beitrittsprozess sicherzustellen. Nachdrücklich teilt die deutsche Industrie die Auffassung der Kommission, dass am Ende der Beitrittsverhandlungen eine möglichst vollständige Übernahme und Anwendung des Rechtsbestands in den Beitrittsländern sichergestellt sein muss.

Sinnvoll ist die Einführung eines umfassenden Monitoring der Umsetzung und Anwendung des Rechtsbestands parallel zu den Verhandlungen, um Fortschritte und Defizite direkt verfolgen zu können. Das Monitoring muss auch mit Blick auf die Erfüllung der Europa-Abkommen erfolgen.

5. Klare Perspektiven wirken sich positiv auf den Beitrittsprozess aus

Ein Fahrplan mit langfristigen Perspektiven ist nicht nur politisch für EU und Beitrittskandidaten wünschenswert, sondern trägt auch zur Planungssicherheit der Unternehmen bei. Es sollte aber erst dann über ein konkretes Datum für das Ende der Verhandlungen oder für den Beitritt entschieden werden, wenn Klarheit über den weiteren Verhandlungsverlauf besteht. Es macht wenig Sinn, über Daten zu sprechen, wenn nicht auch die schwierigen Verhandlungskapitel geöffnet und individuelle Positionen dazu bekannt sind.

Verhandlungen über schwierige Kapitel – wie z.B. institutionelle Fragen, Finanzen und Haushalt, Regionalpolitik, Umwelt, Justiz, Sozial- und Beschäftigungspolitik, Freizügigkeit, freier Kapitalverkehr (einschließlich der Liberalisierung des Immobilien- und Grundstückerwerbs) und Landwirtschaft – sind unter finnisch- und portugiesischer Ratspräsidentschaft eröffnet worden. Aufgrund der Komplexität kommender Verhandlungskapitel ist nicht damit zu rechnen, dass weiterhin schnelle Fortschritte wie bei den bisherigen Verhandlungen erzielt werden können.

Einige Beitrittsländer aus der sog. „Luxemburg Gruppe“ haben sich zum Ziel gesetzt, schon zu Beginn des Jahres 2003 in die EU aufgenommen zu werden.

Die deutsche Industrie unterstützt dieses ehrgeizige Ziel, drängt aber auf weitere Anstrengungen zur Schaffung marktwirtschaftlicher Strukturen, zur Privatisierung und zum Auf- und Ausbau des institutionellen Rahmens in den Beitrittsländern. Politische Überlegungen dürfen nicht den Blick auf unterschiedliche Fortschritte bei der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien und in den Beitrittsverhandlungen verstellen. Am Ende muss die individuelle Binnenmarktreife für jede Beitrittsentscheidung maßgeblich sein.

6. Um einer Zersplitterung des Binnenmarkts vorzubeugen, muss die vollständige Übernahme des EU-Rechtsbestands Ziel der Verhandlungen sein

Nicht nur wirtschaftlich, auch rechtlich verdichten sich die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den Beitrittsländern. Aus Sicht der deutschen Industrie ist die volle Übernahme und strikte Anwendung des EU-Rechtsbestands durch die Beitrittsländer notwendig, um Rechtssicherheit für Unternehmen zu schaffen und einer Zersplitterung des europäischen Binnenmarkts vorzubeugen. Auch die Kommission unterstreicht, dass die Beitrittskandidaten vor einem Beitritt die Kernbereiche des Binnenmarkt-Rechtsbestandes übernommen und umgesetzt haben müssen.

Es sollte grundsätzlich an dem Prinzip festgehalten werden, lange Übergangsfristen und umfangreiche Ausnahmeregelungen nicht zuzulassen. Sollten Übergangsregelungen notwendig sein, wie es bei der Übernahme nicht-produktbezogener Umweltstandards oder bei der Freizügigkeit im Personenverkehr zu erwarten ist, müssen klare und zeitlich verbindliche Verpflichtungen zur Anwendung dieser Rechtsbereiche vereinbart werden. Die volle Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist auch auf die neuen Beitrittsländer anzuwenden, sobald sie den Rechtsbestand im sozialpolitischen Bereich vollständig übernommen und tatsächlich verwirklicht haben. Im Umweltbereich ist dafür Sorge zu tragen, dass zum Zeitpunkt des Beitritts in jedem Fall die produktbezogenen Standards Anwendung finden.

Die volle Übernahme und Anwendung des EU-Rechtsbestands setzt eine funktionsfähige Verwaltung und Gerichtsbarkeit in den Beitrittsländern voraus. Erforderlich ist der Aufbau effizienter Wettbewerbsbehörden und qualifizierter Gerichte, die die Entstehung einer Wettbewerbskultur fördern und eine dezentrale Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts, wie gegenwärtig von der Kommission vorgeschlagen, sicherstellen können. Erforderlich sind weiterhin leistungsfähige und zuverlässige Zollverwaltungen, die zukünftig Umgehungseinfuhren in die EU wirksam verhindern.

7. Europa-Abkommen erfüllen

Die Verpflichtungen, die sich aus den Europa-Abkommen für die Beitrittsländer ergeben, müssen fristgerecht umgesetzt werden. Die vereinzelt zu beobachtende Einführung neuer sowie noch bestehende tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse widersprechen dem Geist der Abkommen. Einseitige Zertifizierungsaufgaben, Lizenzen für Ein- und Ausfuhren und weitere Behinderungen des Wirtschaftsverkehrs müssen schnellstmöglich abgebaut werden. Die Erfüllung der Verpflichtungen aus den Europa-Abkommen ist Voraussetzung für einen Beitritt und darf nicht bis zum Ende der Beitrittsverhandlungen auf die lange Bank geschoben werden. Vielmehr sind alle Kandidaten im Zuge ihrer weiteren Beitrittsvorbereitungen verpflichtet, keine neuen Hürden für Handel und Investitionen aufzubauen.

8. Binnenmarktprobleme vermeiden

Die Gesetzgebung zum Binnenmarkt gehört zu den Kernbereichen des gemeinsamen Besitzstandes der EU. Im Interesse gleicher Wettbewerbsbedingungen und eines uneingeschränkten Warenverkehrs darf sie in ihrer Wirkung auf keinen Fall verwässert werden. Von grundsätzlicher Bedeutung sind die rasche und vollständige Übernahme und Umsetzung der gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln. Für einen funktionierenden Binnenmarkt ist die uneingeschränkte Übernahme der gemeinschaftlichen Beihilfenkontrolle durch die Beitrittsländer dringend erforderlich. Auch die Übernahme gemeinschaftlicher Regelungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge und der damit verbundene institutionelle Aufbau sollten mit Nachdruck vorangetrieben werden.

8.1 Sonderwirtschaftszonen

Mit der Übernahme des Rechtsbestands stellt sich in den Beitrittsländern das Problem der Sonderwirtschaftszonen. Dort angesiedelten Unternehmen sind z.T. umfangreiche, auch steuerliche Vergünstigungen zugesagt worden, die mit den Beihilferegeln der EU nicht in Einklang stehen. Einige Beitrittsländer, darunter Polen, haben in den Beitrittsverhandlungen für diese Subventionen zum Teil langfristige Übergangsregeln beantragt. Grundsätzlich müssen auch in Sonderwirtschaftszonen nach einem Beitritt die Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft gelten. Zu einem großen Teil sind die in Frage stehenden Beihilfen schon mit den Europa-Abkommen nicht vereinbar. Die EU muss auf klare Verpflichtungen der Beitrittsländer drängen, parallel zu den Beitrittsverhandlungen im Sinne eines

„stand-still“ keine neuen Zonen einzurichten, die die Wettbewerbsregeln der EU verletzen. Für bestehende Zonen müssen kurzfristig wirksame und angemessene Lösungen gefunden werden. Dabei sollte unterschieden werden, ob die Zonen vor oder nach Abschluss der Europa-Abkommen eingerichtet wurden und diese damit verletzen.

8.2 Freier Waren- und Kapitalverkehr

Einige Beitrittsländer haben im Verlauf der Beitrittsverhandlungen für das Verhandlungskapitel „Freier Warenverkehr“ Ausnahmen beantragt. Grundsätzlich darf diesen Forderungen von Seiten der EU nicht nachgegeben werden. Ausnahmewünsche könnten leicht als Präzedenzfälle für andere Bereiche herangezogen werden. Ferner sollten die Beitrittsländer im Zuge ihrer Beitrittsvorbereitungen den EU-weit geltenden Sicherheits- und Qualitätsstandards für Produkte besondere Aufmerksamkeit widmen, um Wettbewerbsverzerrungen nach einem Beitritt zu vermeiden und die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen zu stärken.

Auch für den freien Kapitalverkehr dürfen nach einem Beitritt keine Einschränkungen gelten. Ausnahmen, wie sie für den Erwerb von Grund und Boden von einigen Ländern gefordert werden, behindern den Kapitalfluss und freie Investitionsentscheidungen. Die deutsche Industrie fordert die EU auf, diesen Bestrebungen nicht nachzugeben.

8.3 Gewerblicher Rechtsschutz

Ein wirkungsvoller gewerblicher Rechtsschutz gehört zu den Grundlagen eines funktionsfähigen Binnenmarktes. Alle Beitrittsländer müssen den Schutz der Rechte an geistigem, gewerblichem und kommerziellem Eigentum vor einem Beitritt derart sicherstellen, dass ein mit der Gemeinschaftsebene vergleichbares Schutzniveau gewährleistet ist. Das schließt den Einsatz vergleichbarer Mittel zur Durchsetzung dieser Rechte ein. Insbesondere innovative Unternehmen sind auf einen einheitlichen Patent- und Musterschutz im erweiterten Binnenmarkt angewiesen. Die Gewährung von Ausnahmen und Übergangsfristen würde für Unternehmen aus der EU eine nicht tragbare Belastung darstellen. Sofern sich Unterschiede im Patent- und Musterschutzrecht einzelner Beitrittsländer über den Beitritt hinaus auswirken, sind tragfähige Zwischenlösungen erforderlich. Auch im Bereich des Markenschutzes muss nach dem Beitritt Kompatibilität sichergestellt werden.

9. Vorbeitrittshilfen unterstützen die Anstrengungen der Beitrittskandidaten auf dem Weg in die Europäische Union

Die Europäische Union unterstützt seit 1989 die politische und wirtschaftliche Umgestaltung der Länder in Mittel- und Osteuropa mit umfangreichen Programmen. Seit 1994 konzentriert sich die finanzielle Hilfe auf die Heranführung der Kandidaten an die Gemeinschaft durch Unterstützungsmaßnahmen bei Investitionen im Infrastrukturbereich und beim Aufbau leistungsfähiger Verwaltungsstrukturen.

Der Europäische Rat in Berlin hat mit der Verdoppelung der Finanzmittel ein Zeichen zugunsten einer zügigen Erweiterung gesetzt. Die deutsche Industrie begrüßt diese Entscheidungen und die damit verbundene Schwerpunktsetzung.

Für PHARE sowie die neugeschaffenen Heranführungsinstrumente ISPA und SAPARD sind bis zum Jahr 2006 jährliche Mittel von 3,12 Mrd. EUR vorgesehen. Die deutsche Industrie hält diese Mittelausstattung für angemessen und betont, dass für eine optimale Mittelnutzung und Projektplanung der Sachverstand der Industrie stärker eingebunden werden sollte. Die Beitrittsländer sind ihrerseits aufgerufen, Bemühungen um eine sinnvolle Projektplanung und Mittelverwendung zu verstärken und zugleich nichtdiskriminierenden Marktzugang in den Bereichen Infrastruktur, Telekommunikation und Verkehr sicherzustellen. Der Ausbau transeuropäischer Verkehrsnetze (TEN) und der Korridore nach Mittel- und Osteuropa muss vorangebracht werden. Dabei sollte in verstärktem Maß privates Kapital mobilisiert werden.

Der Aufbau leistungsfähiger Verwaltungen und Gerichtsbarkeiten ist für die Anwendung und Durchsetzung der Binnenmarktregeln von entscheidender Bedeutung. Ebenso wichtig ist die Entstehung von Wirtschaftsverbänden und organisierter Sozialpartner. Sie können im weiteren Verlauf des Beitrittsprozesses und bei der wirtschaftlichen Umgestaltung und Eingliederung eine wichtige Rolle spielen. Um diesen Prozess zu unterstützen ist das Business Support Programmes (BSP) ins Leben gerufen worden. PHARE-Mittel für den strukturierten Aufbau der verfassten Wirtschaft in den Beitrittsländern sind eine sinnvolle Investition.

Der Fokus von ISPA liegt auf Infrastrukturinvestitionen in den Bereichen Verkehr und Umwelt. Diese Schwerpunkte sind richtig gewählt, da zur Annäherung an den Gemeinschaftsstandard erheblicher Nachholbedarf besteht. Das Kriterium von fünf Mio. EUR als Mindestvolumen für förderfähige Maßnahmen kann jedoch mittelständische Unternehmen von der Teilnahme an Projekten ausschließen. Um diese Beeinträchtigung zu beseitigen, sollte das Mindestkriterium für ISPA-finanzierte Projekte gesenkt werden, auch wenn sich der Verwaltungsaufwand erhöht.

Initiativen zu grenzüberschreitender Zusammenarbeit sollten deutliche Unterstützung durch Mittel der Gemeinschaft erhalten. Um EU-Haushaltsgrenzen einzuhalten und zusätzliche Finanzmittel zu aktivieren, ist hier – wie auch beim Ausbau der Infrastruktur über PHARE – die verstärkte Nutzung von Krediten und privaten Finanzierungsquellen notwendig.

Aufgrund organisatorischer Probleme und begrenzter Absorptionsfähigkeit der betreffenden Volkswirtschaften wurden in Einzelfällen nicht alle verfügbaren Finanzmittel der EU von den Beitrittskandidaten abgerufen. Vor diesem Hintergrund sollten diese, gemeinsam mit der Wirtschaft in der EU und den Beitrittsländern, verstärkt für ertragreiche und finanzierbare Projekte Sorge tragen.

10. Auch die Europäische Union muss dauerhaft wirksame Reformen durchführen

Die Europäische Union muss sich ihrerseits umfassend auf die anstehende Erweiterung vorbereiten. Beitrittsfähigkeit der Kandidaten und Erweiterungsfähigkeit der Gemeinschaft sind zwei Seiten der selben Medaille.

Beschlüsse über institutionelle Reformen der EU sollen bis zum Ende der französischen Ratspräsidentschaft in Nizza gefasst werden. Die deutsche Industrie fordert die Regierungen nachdrücklich auf, mit diesen Reformen die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union nach innen und außen langfristig zu sichern. Zugleich sollte Bestrebungen entgegengewirkt werden, die Beratungen zu überfrachten und so zur Verzögerung des Beitrittsprozesses beizutragen. Ziel der Konferenz muss die Schaffung transparenter, effizienter und effektiver Institutionen und Entscheidungsstrukturen auf europäischer Ebene sein, die auch auf Dauer Bestand haben. Die Regierungen sollten darauf hinarbeiten, den bereits beim Europäischen Rat in Köln vorgezeichneten Zeitplan für die Beratungen einzuhalten und auch die Wirtschaft einzubeziehen. Zugleich unterstützt die Industrie Bestrebungen, in einer nachfolgenden Regierungskonferenz über die Kompetenzabgrenzung in der EU zu beraten. Das darf aber nicht als Vorwand für eine Verzögerung des Erweiterungsprozesses dienen.

Mit dem Kompromiss zur Agenda 2000 hat der Europäische Rat in Berlin erste Schritte zur Reform der Agrar-, Struktur- und Haushaltspolitik eingeleitet. Die Ergebnisse können jedoch nicht in vollem Maß zufrieden stellen. Weitergehende Reformen in der Agrarpolitik sind, allein mit Blick auf die anstehenden Verhandlungen im Rahmen der WTO, unabweisbar. Die Konzentration der Mittel für die Strukturpolitik geht in die richtige Richtung, ist aber auf mittlere Sicht nicht ausreichend. Zu erwartende Ansprüche der Beitrittsländer aufgrund des hohen Wohlstandsgefälles und das Beharren einzelner EU-Länder auf unverminderte Fortsetzung der Struktur- und Kohäsionsförderung dürfen die EU nicht

in eine „Subventionsunion“ verwandeln. Auch hier darf wachsendem Reformdruck nicht ausgewichen werden. Z.B. sollte der Anteil der Eigenfinanzierung bei Projekten im Rahmen der Strukturfonds mittelfristig auf mindestens 50% erhöht werden, um einen verantwortlichen Einsatz der Strukturmittel zu gewährleisten.

Positiv ist zu werten, dass im Haushalt der EU auch in der Erweiterungsphase die Eigenmittelfinanzierung von höchstens 1,27% des Gemeinschafts-BIP nicht überschritten werden soll. Dies sollte auch über den Zeitraum der finanziellen Vorausschau hinaus gelten. Neue EU-Eigenmittel, die die Steuerlast auf Bürger und Unternehmen weiter erhöhen, sind nicht notwendig.

Wirtschaftliche Aspekte der Osterweiterung – Beispiel Ungarn

Zoltán Cséfalvay

1. Der Teufelskreis der Verteilungsfrage

Die Diskussionen und die öffentliche Problemwahrnehmung hinsichtlich der Osterweiterung der Europäischen Union sind gegenwärtig von Ängsten und Bedrohungsgefühlen beherrscht. Sogar im Verhandlungsprozess spielen Ängste, wie die Horrorgeschichte des Zustroms von Hunderttausenden von Migranten aus dem Osten, und damit verbundene Verteilungsfragen, wie die angeblich untragbar hohen (Folge-) Kosten der Osterweiterung, eine zentrale Rolle.

Die ausschließliche Konzentration auf Verteilungsfragen ist aber ausgesprochen kontraproduktiv. Einerseits vernachlässigt sie jene gemeinsamen Chancen, welche aus der Osterweiterung resultieren können. Es ist evident, dass ein Prozess wie die Osterweiterung nicht nur Risiken, sondern auch deutliche Gewinne mit sich bringen kann. Eine einseitige Betonung der Risiken entfaltet jedoch eine bremsende Wirkung und entspricht nicht einmal der Wirklichkeit.

Andererseits münden die Verteilungsfragen in einen Teufelskreis und schüren nur weitere unbegründete Ängste. Das Paradoxon der Überbetonung der Verteilungsfrage besteht nämlich darin, dass die Länder Ostmitteleuropas sowohl im Falle bleibender Entwicklungsrückstände als auch im Falle rascher Entwicklung Besorgnis auslösen. Gelingt es ihnen nicht, ihre Rückstände abzubauen, so wird ihr Beitritt als gefährlich erachtet, weil die nötige Modernisierung dieser Länder zu hohen Kosten zulasten der Europäischen Union verursachen könnte. Da Entwicklungsrückstände in der Regel mit einem niedrigen Einkommensniveau einhergehen, geht – aus dieser Sicht – von den Ländern Ostmitteleuropas gleichzeitig ein hohes Migrationsrisiko aus. Die Ängste werden aber auch im Falle eines raschen wirtschaftlichen Aufholprozesses der ostmitteleuropäischen Beitrittsländer nicht geringer. Falls sie sich dynamisch entwickeln sollten, werden sie wiederum als Bedrohung betrachtet, weil ihre künftige EU-Mitgliedschaft Arbeitsplätze im Westen gefährden könnte. Infolge der günstigen Produktionsbedingungen, wie des Vorhandenseins gut qualifizierter Arbeitskräfte zu relativ niedrigen Löhnen, würden immer mehr Produktionsstätten vom Westen Europas nach Ostmitteleuropa verlagert. In dieser vereinfachten Sichtweise werden die Beitrittsländer im Falle einer raschen ökonomischen Entwicklung als potentielle Arbeitsplatzvernichter betrachtet.

An beiden Argumentationsmustern ist unschwer zu erkennen, dass die Osterweiterung unter Verteilungsaspekten als ein Null-Summen-Spiel aufgefasst

wird, in dem die zu erwartenden Gewinne für die Länder Ostmitteleuropas einseitig auf Kosten Westeuropas gehen. Augenscheinlich findet sich hier eine weit verbreitete Skepsis wieder, welche auch die Globalisierung als Null-Summen-Spiel betrachtet. Dabei ist es wohl richtig, dass die Osterweiterung eine Art der Globalisierung darstellt. Verlagerung von Produktionsstätten, Öffnung der Märkte, zunehmender Wettbewerb und erwartete Migration sind Phänomene, die auch den Globalisierungsprozess weltweit prägen. Demzufolge lässt sich die Osterweiterung nicht nur als ein Integrationsprozess interpretieren, sondern auch als eine spezifische Form der Globalisierung. Allerdings erscheint vor diesem Hintergrund die gegenwärtige Praxis des Verhandlungsprozesses umso verfehlt. Falls die Osterweiterung als eine Art der Globalisierung einzustufen ist, sollte sie vorwiegend auch als ein ökonomischer Prozess behandelt werden. Stattdessen versucht aber die Europäische Union, diesen ökonomischen Prozess über Verhandlungen zu regeln, die starken administrativen Restriktionen unterworfen sind.

2. Chancen für ein gemeinsames Wachstum

Bei der Beurteilung der Risiken und Ängste, die mit der Perspektive der Osterweiterung verbunden sind, müssen mindestens drei Überlegungen berücksichtigt werden. Zum einen werden die Mitgliedstaaten und ihre Regionen durch die Osterweiterung regional sehr unterschiedlich betroffen sein. Beispielsweise werden Deutschland und Österreich als unmittelbare Nachbarländer ökonomisch wohl am meisten profitieren, obwohl sie auch den Großteil der Konsequenzen im Alltag tragen werden. Die Länder Skandinaviens werden dagegen eindeutig nur die positiven Effekte der Osterweiterung genießen. Die Südländer der Europäischen Union werden wahrscheinlich eine Reduzierung der bisherigen Förderungen erfahren, obwohl auch sie von der Erschließung der neuen Märkte in Ostmitteleuropa recht gut profitieren können.

In ähnlicher Weise müssen wir zur Beurteilung der Ängste zwischen verschiedenen Zeithorizonten unterscheiden. Die Auswirkungen der Osterweiterung werden zum erwarteten Zeitpunkt des Beitritts der Länder der „ersten Welle“ vollkommen anders sein als die Auswirkungen gegen Ende des ersten Jahrzehnts nach der Osterweiterung. Langfristig rechnen die Wirtschaftsexperten ohne Ausnahme mit positiven Effekten.

Drittens sollten die Risiken der Osterweiterung von den Auswirkungen der Globalisierung gesondert betrachtet werden. Die Globalisierung führt zur Marktverzerrung und zur Segmentierung der Märkte – insbesondere des Arbeitsmarktes. Folglich entsteht in einigen Segmenten des Arbeitsmarktes bereits dadurch weltweite Konkurrenz, dass die nationalen Teilmärkte sich im Zuge der Globali-

sierung öffnen müssen. Im Falle der Verlagerung von Produktionsstätten nach Ostmitteleuropa entsteht diese Konkurrenz aber nicht mehr in weit entfernten Regionen, wie z.B. in Südostasien, sondern unmittelbar vor den Türen der Europäischen Union. Dadurch wird die Arbeit in den gegenwärtigen Mitgliedstaaten jedoch nicht weniger, sondern nur anders verteilt.

Die überwiegend von der Kontroverse um Verteilungsfragen geprägte Diskussion verstellt den Blick für die grundlegende Tatsache, dass sich die anfallenden Kosten tatsächlich in engen Grenzen halten. Die EU-Eigenmittel, welche zum Teil als Transferzahlungen zugunsten der künftigen Mitglieder verteilt werden, sind auf 1,27% des Bruttoinlandsproduktes der gegenwärtigen Mitgliedstaaten begrenzt. Bei der Bereitstellung von EU-Strukturfondsmitteln gilt das Prinzip der Zusätzlichkeit auch für die künftigen Empfängerländer, wodurch die Ausgaben in diesem Bereich erheblich gedrosselt werden. Der Agenda 2000 zufolge, welche die künftigen Fördersummen für die Beitrittsstaaten festlegt, könnte Ungarn bei einem Beitritt im Jahre 2003 mit einem Förderbetrag rechnen, welcher etwa 2,6% des Bruttoinlandsproduktes des Landes entspricht. Dies liegt aber deutlich unter der 4%-Marke, welche die Agenda 2000 als Obergrenze für Förderungen aus den Strukturfonds festlegt hat. In diesem Zusammenhang muss außerdem auf die begrenzte Absorptionsfähigkeit der Ökonomien Ostmitteleuropas hingewiesen werden. Schätzungen zufolge liegt sie in den ostmitteleuropäischen Ländern zwischen 3% und 4% des Bruttoinlandsproduktes. Fördermittel in einem größeren Umfang können die Ökonomien dieser Länder gegenwärtig einfach nicht effektiv einsetzen.

Der Hauptfehler der Verteilungsperspektive liegt aber v.a. darin, dass sie sehr einseitig nur auf die Höhe der künftigen Förderungen bzw. auf die anfallenden Kosten für die einzelnen Mitgliedstaaten abzielt. Da diese Kosten bei den Mitgliedstaaten auf 1,27% des Bruttoinlandsproduktes begrenzt sind, wird in der Praxis immer nur über einen Bruchteil der wirtschaftlichen Leistungskraft diskutiert. Damit wird einfach ausgeklammert, dass der Beitritt der Länder Ostmitteleuropas weitaus größere und positive Auswirkungen auf die übrigen, knapp 99% des Bruttoinlandsproduktes zeitigen wird. Die eigentlich entscheidende Frage muss nämlich letzten Endes lauten, inwieweit die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten durch die Osterweiterung Wachstumsimpulse erhalten werden? Im Teufelskreis der Verteilungsfrage, welche sich nicht auf die Ökonomie als Ganzes, sondern nur auf den geringen, über das EU-Budget verteilbaren BIP-Anteil bezieht, wird diese Frage aber völlig ausgeklammert.

Sobald wir jedoch diesen Teufelskreis verlassen, werden die Chancen eines gemeinsamen Wachstums sofort offensichtlich. Ostmitteleuropa ist gegenwärtig einer der bedeutendsten Wachstumsmärkte in ganz Europa. Die Länder Ostmitteleuropas weisen im Schnitt jährliche Wachstumsraten zwischen 4 und 6% auf, die die durchschnittliche Wachstumsrate der EU-Länder deutlich überflügeln.

Allein dieses Wachstum löst bereits in der Gegenwart einen starken Investitionsbedarf aus, der für die Ökonomien der EU-Staaten gute Absatzmöglichkeiten eröffnet. Durch die Vorbereitung auf den EU-Beitritt und den erwarteten raschen Aufholprozess nach dem Beitritt wird dieser Investitionsbedarf mit aller Sicherheit noch deutlich steigen.

3. Entfaltung einer neuen Europäischen Wachstumszone

Erste Anzeichen dieser Wachstumsimpulse sind bereits jetzt zu beobachten. Die in den heutigen Randzonen der Europäischen Union liegenden Volkswirtschaften – von Irland bis nach Portugal und von Katalonien bis nach Finnland – wachsen nämlich schneller als die Ökonomien im Kern der Europäischen Union. Die grundlegende Ursache für dieses Phänomen liegt darin, dass die Welle der von den Ländern des Kernterritoriums ausgehenden globalen Kapitalströme heutzutage die Randgebiete der Europäischen Union erreicht.

Historisch gesehen, waren die derzeit reichsten Gebiete der Europäischen Union – wie Dänemark, Bayern, Baden-Württemberg, Österreich und Norditalien – bis 1950 auch am Rande der Kernregion der damals moderneren europäischen Ökonomien platziert. Diesen Kern bildeten damals der deutsche Industriegürtel, das Industriezentrum um Paris sowie die Volkswirtschaften der Benelux-Staaten. In Europa spielten sich jedoch zwischen 1950 und 1973 eine ganze Reihe von Wirtschaftswundern ab – das deutsche, französische und italienische Wunder –, die jeweils vom raschen Aufschwung der früheren Randgebiete begleitet waren. So fanden Bayern, Baden-Württemberg, Norditalien und Österreich zuerst den Anschluss und überrundeten schließlich die früher angestammten deutschen Industriegebiete. Auf diese Weise überflügelte die ostfranzösische Wirtschaftszone das Industriegebiet im Großraum Paris.

Zwischen 1950 und 1973 gewannen also die einstigen Kernzonen umgebenen europäischen Randgebiete an Boden – ähnlich, wie dies heutzutage mit der, den inzwischen ausgeweiteten Kernbereich umschließenden Randzone der Fall ist, die von Irland über Portugal und Spanien bis nach Finnland reicht und dort die Modernisierung beginnen ließ. Das zwischen 1950 und 1973 entstandene neue europäische Zentrum bildete sich also durch den wirtschaftlichen Anschluss der früheren Randgebiete heraus. Ebenso sind die seit Ende der 80er Jahre mit dem dynamischen Wachstum der EU neu entstandenen Randgebiete der Union hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zur Jahrtausendwende Teil des Kernterritoriums bzw. des Zentrums der Europäischen Union geworden.

Die Entwicklung einer neuen Europäischen Wachstumszone blieb jedoch nicht an dieser Stelle stehen, nachdem sich in der zweiten Hälfte der 90er Jahre zu

diesen neuen europäischen Randgebieten faktisch unbemerkt weitere im Modernisierungsprozess stehende Volkswirtschaften hinzugruppierten: Estland, Polen, Ungarn und Slowenien. In diesen vier Staaten Ostmitteleuropas lag das Wachstumstempo des Bruttoinlandsprodukts am Ende des Jahrzehnts bereits doppelt so hoch wie das durchschnittliche Wachstum der Europäischen Union. Von der Ostsee bis zur Adria ist also eine neue, sich rasch entwickelnde europäische Wirtschaftszone im Entstehen begriffen, deren Erfolgsgeschichte mit ihrer Integration in die während der 90er Jahre erstarkende Neue Europäische Wachstumszone begann.

Jene Regionen, die heutzutage für die neue Europäische Wachstumszone stehen, werden entscheidend durch die globalen Kapitalströme modernisiert, wie dies vielleicht am rasantesten in Irland der Fall war. Dabei spielen sich ähnliche Prozesse auch in den vier aufschließenden Staaten Mitteleuropas ab, wenngleich der Umfang der Kapitalströme und deren Auswirkungen auf die Modernisierung in den einzelnen Ländern verschieden sind. Am deutlichsten zeigt sich der Zusammenhang zwischen Wachstum und großen Zuflüssen von Auslandskapital in Ungarn, wohingegen die Korrelation zwischen Kapitalzustrom und Modernisierung in Slowenien am geringsten ausfällt. Ungeachtet der Unterschiede zwischen den Ländern sollten sich die am geografischen Rand der Europäischen Union liegenden Volkswirtschaften unbedingt einen grundlegenden Zusammenhang bewusst machen: In Europa ist eine neue, rasant wachsende Zone entstanden.

Die europäischen Wirtschaftserfolge basierten nach 1950 in jedem Fall darauf, dass zunächst ein nationaler Kreis an klein- und mittelständischen Unternehmen entstand und später erstarkte, aus dem dann im Laufe der Zeit eine Gruppe von Großunternehmen hervorging. Durch die schrittweise Öffnung der nationalen Märkte in Europa gediehen diese Großunternehmen weiter. Das deutsche, französische und italienische Wirtschaftswunder gründeten zunächst auf den Wachstumserfolgen der Binnenwirtschaft, und erst im Anschluss daran haben die großen Unternehmen damit begonnen, sich als internationale Wirtschaftsakteure zuerst in Europa und später auch auf den globalen Märkten zu etablieren. Das Modell der von innen nach außen erstarkenden und zuvörderst auf dem Binnenwachstum basierenden Wirtschaftsentwicklung baute sich also von unten auf und begünstigte im zeitlichen Ablauf eine Entwicklung von den Kleinen zu den Großen hin. Was die Ressourcen betrifft, wurde dieser Kurs der Wirtschaftsentwicklung, der für die europäischen Volkswirtschaften westlichen Typs bis 1973 charakteristisch war, ermöglicht durch die Nutzung von Instrumentarien zur Modernisierung des Nationalstaates und den Einsatz staatlicher Haushaltsmittel.

Nach 1973 brachte die Globalisierung überall in der Welt – darunter auch in Europa – ein anders geartetes Modell der Wirtschaftsentwicklung mit sich. Dieser

neue Entwicklungspfad stellt das frühere europäische Modell der Wirtschaftsentwicklung gewissermaßen auf den Kopf: Die Entwicklung beginnt nicht von unten mit den klein- und mittelständischen Unternehmen, sondern oben bei den Großunternehmen. Dieser neu eingeschlagene Weg baut nicht auf die in nationalem Eigentum befindlichen Unternehmen, sondern auf in ausländischem Eigentum befindliche Firmengruppen; er bedient sich nicht mehr primär der Ressourcen und Mittel des Nationalstaates, sondern der Mittel der globalen Geld- und Kapitalmärkte.

Ungarn verfolgte in den 90er Jahren diesen zweiten Weg der Wirtschaftsentwicklung. Die Besonderheiten und die Konsequenzen dieses Weges sind jedoch typischerweise andere als bei dem Modell der Wirtschaftsentwicklung, das durch die westlichen europäischen Staaten zwischen 1950 und 1973 verfolgt wurde. Der wichtigste Unterschied zwischen den beiden Entwicklungsmodellen zeigt sich darin, dass die ungarische Wirtschaft zur Jahrtausendwende eine duale Struktur aufweist. Während kaum hundert – meistens in Zollfreigebieten oder in Unternehmenszonen, überwiegend im Bereich des Maschinenbaus angesiedelte – multinationale Großunternehmen den dominierenden Teil am Bruttoinlandsprodukt, an Export sowie Forschung und Entwicklung stellen, fällt der Beitrag der einheimischen klein- und mittelständischen Unternehmen – im Gegensatz zu ihrer bedeutenden Rolle im Hinblick auf die Beschäftigungslage – auf all diesen Gebieten gering aus. Einer der größten Nachteile dieser Dualität besteht darin, dass der rasch wachsende und an die multinationalen Großunternehmen gebundene Sektor der ungarischen Wirtschaft nicht jene Multiplikatorwirkung entfalten kann, die man von ihm – mittels der Integration der einheimischen klein- und mittelständischen Unternehmen – eigentlich zu Recht erwarten dürfte.

4. Wachstum und Stabilität in Ungarn

Ungarn gehört zweifelsohne zu dieser neuen Europäischen Wachstumszone. Das Land befindet sich seit vier Jahren auf einem Wachstumspfad mit einer jährlichen Wachstumsrate von 4-5%. Für das Jahr 2000 wird sogar eine Wachstumsrate von 5,5-6% prognostiziert. Konsequenz dieses Wachstums ist bereits ein allmählicher Aufholprozess gegenüber der Europäischen Union. Während im Jahr 1995 die Kennziffer BIP pro Einwohner im Vergleich zum EU-Durchschnitt bei 46,8% lag, beträgt sie heute bereits 51,1%.

Den Motor der Entwicklung stellen der Export und die ausländischen Kapitalinvestitionen dar. Bis 1999 wurden in Ungarn ausländische Direktinvestitionen im Wert von 20,7 Mrd. Dollar angelegt, und damit hat das Land etwa 40% des im Ostmitteleuropa angelegten Kapitals angezogen. Auch im Außenhandel fand

eine markante Trendwende statt, und gegenwärtig gehen 78% der ungarischen Ausfuhren in Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Das rasche Wachstum geht einher mit einer Konsolidierung der wichtigsten makrowirtschaftlichen und fiskalischen Kennziffern, die sich schrittweise den Maastricht-Kriterien annähern. So liegt das Defizit des Staatshaushaltes bereits unter 4% des Bruttoinlandsproduktes. In ähnlicher Weise sinkt die Inflationsrate seit mehreren Jahren kontinuierlich und liegt heute bereits unter 10%. Die Arbeitslosenquote liegt bei 7% womit sie um 3% niedriger ausfällt als die Durchschnittsrate in der Europäischen Union.

5. Der Széchenyi-Plan

Um den Aufholprozess der ungarischen Wirtschaft zu beschleunigen, hat die ungarische Regierung im Frühling diesen Jahres einen Entwicklungsplan erarbeitet und zur öffentlichen Diskussion gestellt. Der Plan trägt den Namen von Graf István Széchenyi, dem Verkehrsminister der ersten frei gewählten Regierung Ungarns im Jahre 1848.

Der Széchenyi-Plan dient als Programm für die europäische Modernisierungsstrategie der ungarischen Wirtschaft. So enthält er – neben dem vorrangigen Ziel der Modernisierung – als untergeordnete Zielsetzungen die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der ungarischen Wirtschaft, ein schnelles und stabiles Wirtschaftswachstum sowie die Vorbereitung auf die Integration in die Europäische Union. Der Plan deckt zugleich, eingepasst in ein komplexes System, all jene Gebiete ab, auf denen der Rückstand Ungarns im Vergleich zur Europäischen Union die Entwicklung und den Anschluss der Wirtschaft in ihrer Gesamtheit behindert, und benennt Ansatzpunkte für gezielte gesamtwirtschaftliche Fördermaßnahmen, von denen besonders starke Multiplikatoreffekte erwartet werden.

Im Széchenyi-Plan wird – wie schon der Name verdeutlichen soll – keine neue, komplexe wirtschaftspolitische Strategie entwickelt, sondern ein System von Ansatzpunkten und Prioritäten präsentiert, das in die bereits vorhandene wirtschaftspolitische Strategie eingepasst ist. Das Wesen des Plans besteht darin, innerhalb der Grenzen der Stabilität das Wachstumspotential der Wirtschaft zu optimieren. Deshalb wird bewusst in Kauf genommen, dass dort nicht alle Gebiete der Volkswirtschaft behandelt werden. Stattdessen konzentriert sich der Plan – im Interesse einer höheren Effektivität von Modernisierungsmaßnahmen – auf lediglich einige wenige Prioritäten.

Was seine Wirtschaftsphilosophie anbelangt, so stützt sich der Széchenyi-Plan auf die „network economy“ oder – auf gut Deutsch – auf die Wirtschaftsphilosophie

sophie der „Netzwerkökonomie“ oder der „vernetzten Wirtschaft“. Diese Wirtschaftsphilosophie sieht Möglichkeiten zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, Regionen und Volkswirtschaften im Zeitalter der Globalisierung in erster Linie in der Schaffung einer gelungenen Anbindung an örtliche und globale Netzwerke. Die Wirtschaftsphilosophie der vernetzten Wirtschaft akzeptiert das Primat des freien Wettbewerbs, unterstreicht jedoch gleichzeitig die Verantwortung des Staates für die Ausweitung eines wettbewerbsorientierten wirtschaftlichen Umfeldes und entsprechender Netzwerke, von denen eine Multiplikator- und Antriebswirkung auf die gesamte Wirtschaft ausgeht. Die Wirtschaftsphilosophie der vernetzten Wirtschaft nimmt die spezifischen Gegebenheiten der ungarischen Wirtschaft, namentlich ihren Charakter als eine kleine und offene Volkswirtschaft, sowie die daraus abzuleitenden Anforderungen an die Wirtschaftsentwicklung zum Ausgangspunkt. Sie sieht nicht in einer Abkapselung der Volkswirtschaft das geeignete Instrument für die ökonomische Modernisierung des Landes, sondern – ganz im Gegenteil – in der Entwicklung einer nach innen kohärenten Wirtschaft, die zugleich in die externen Abläufe eingebunden ist.

Der Széchenyi-Plan baut auf die Zusammenarbeit des Staates, der Wirtschaftsakteure sowie der Regionen und bildet deren gemeinsam auszugestaltendes und gemeinsam durchzuführendes Handlungsprogramm. Deshalb stützt sich der Plan in finanzieller Hinsicht auf das Prinzip der dezentralisierten Programmfinanzierung, wobei der Staat im Interesse einer Verwirklichung der Programmprioritäten als Co-Finanzier auftritt. Die ungarische Regierung sichert für die Verwirklichung des Plans im Staatshaushalt entsprechende Mittel zu. Für die Jahre 2001 und 2002 ist vorgesehen, jeweils 300 Mrd. Forint für Programme im Rahmen des Széchenyi-Plans bereitzustellen.

Der Plan ist als Rahmen bzw. System konkreter Programme für die Wirtschaftsentwicklung angelegt, um zu gewährleisten, dass sich die Wirkungen der einzelnen Programme wechselseitig verstärken. Unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Rückstands, möglichen Ansätzen zur Beschleunigung der ökonomischen Entwicklung und ihnen durch das Ziel gesamtwirtschaftlicher Stabilität vorgegebenen Grenzen fasst der Plan folgende Programme zusammen: das Programm zum Autobahnbau, das Innovationsprogramm, das Wohnungsprogramm, das Programm zur Entwicklung des Tourismus, das Zuliefererprogramm, das Programm zur Förderung der kleinen und mittelständischen Unternehmen sowie das Programm für die regionale Wirtschaftsentwicklung. Der Széchenyi-Plan liefert damit einen umfassenden Rahmen für brancheninterne, funktionelle, sektorengelundene und regionale Programme. Die Programme zum Autobahnbau und für Innovationen verkörpern – im Zeichen der Netzwerkökonomie – die infrastrukturelle Grundlage der Modernisierung, d.h. gewissermaßen das „Kreuzgitter“ des Plans. Das Wohnungsprogramm und das Programm zur Ent-

wicklung des Tourismus decken jene Gebiete ab, auf denen in naher Zukunft ein schnelles Wachstum zu erwarten ist und von denen durch dieses Wachstum eine Multiplikatorwirkung für die gesamte Wirtschaft erwartet werden kann. Das Zuliefererprogramm sowie das Programm zur Förderung der kleinen und mittelständischen Unternehmen dienen dem Zweck, die Umgestaltung der Wirtschaftssektoren und die Auflösung der dualen Wirtschaftsstrukturen zu beschleunigen. Das Programm für die regionale Wirtschaftsentwicklung absorbiert und integriert die oben genannten Programme, um stärkere Wechselwirkungen zwischen ihnen zu erzeugen.

Der Staat ist allerdings nur ein – obendrein zunehmend weniger dominanter – Akteur der ungarischen Wirtschaft. Es ist die gemeinsame Aufgabe und Möglichkeit der Geschäftswelt, der ausländischen und einheimischen Unternehmen sowie der verschiedenen Regionen des Landes, die einzelnen Planinhalte Wirklichkeit werden zu lassen. Die Frage, inwieweit diese Chance tatsächlich genutzt wird, wird das Schicksal des Landes und der Nation auf lange Zeit bestimmen. Deshalb richten sich die Worte István Széchenyis an uns alle: „Lasst uns beraten, uns bemühen und handeln“.

Die Osterweiterung als Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft oder als Gefahr für Arbeitsplätze?

Hubert Gabrisch

In der Osterweiterungsdebatte gibt es zwei Linien: Die eine Linie wird von der Frage der Aufnahmefähigkeit der EU gezeichnet, die andere von der Frage, ob die beitretenden Länder dem Wettbewerbsdruck der erweiterten Union standhalten. Wir haben heute diese Linien etwas gewechselt und fragen, ob die Union dem Wettbewerbsdruck der mittel- und osteuropäischen Länder standhalten wird. Ich werde mich dieser Thematik in fünf Thesen nähern.

- 1. Die Osterweiterung der Europäischen Union wird unvermeidlich kommen, und sie wird bereits im Jahr 2003 erfolgen. Alle Hoffnungen, die damit verbundenen möglichen Anpassungen würden relativ spät erfolgen, sind wenig realistisch.**

Es herrscht das Primat der Politik, unterstützt von weitreichenden wirtschaftlichen Interessen supranationaler europäischer Konzerne, eine Osterweiterung so schnell wie möglich durchzuführen. Nicht anders ist der selbst gesetzte Druck des Europäischen Rates zu interpretieren, bis Ende 2002 die entscheidenden Reformen durchzuführen, um „aufnahmefähig“ zu sein. Überwiegend Rhetorik sind die Aussagen der führenden europäischen Politiker, die Aufnahme abhängig von der Beitrittsfähigkeit der Beitrittskandidatenländer zu machen. Es gibt keinen inneren Druck, die Regierungskonferenz in diesem Jahr und die inneren Reformen bis 2002 erfolgreich abzuschließen. Dieser Termin ist lediglich mit Blick auf die gewollte Osterweiterung ab 2003 zu verstehen. Und ist erst einmal dieser Termin gesetzt, wird es auch Aufnahmen im Jahre 2003 geben.

Es wird auch keine Einzelaufnahmen geben, etwa nach dem Muster Ungarn 2003, Polen 2004 und Tschechien und die Slowakei 2005 etc. Es werden mehrere Länder gleichzeitig aufgenommen werden. Ob diese Länder dann tatsächlich bereits 2003 Mitglieder mit allen Rechten und Pflichten sein werden, hängt nur noch vom Ratifizierungsprozess in diesen Ländern ab. Im übrigen gilt natürlich, dass Referenden in den Beitrittsländern mit negativem Ausgang nicht auszuschließen sind.

Es ist auch ohne große Schwierigkeiten möglich, den Kreis der tatsächlichen Beitrittsländer zu bestimmen: Bei ihnen wird es sich um die sog. Luxemburg-5-Länder plus Slowakei und minus Estland handeln. Die Slowakei wird dabei sein,

weil sich die EU keine Zollgrenze zwischen Tschechien und der Slowakei vorstellen kann. Die politischen Änderungen in der Slowakei und die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der früheren sog. zweiten Welle von Beitrittskandidaten, zu der auch die Slowakei gehörte, hat die Chancen Tschechiens auf einen frühen Beitritt erheblich verbessert. Estland wird aller Voraussicht nach mit den anderen baltischen Ländern aufgenommen, weil anderenfalls die Baltische Freihandelszone zerstört würde, an deren Aufrechterhaltung die EU interessiert ist.

2. Die bisherige Heranführung der Beitrittskandidatenländer an die EU war für beide Seiten ökonomisch vorteilhaft. Es gibt keinen Anlass zu glauben, dass sich dies für die bisherigen EU-Länder mit einer Vollmitgliedschaft ändern wird.

Mit der Aufnahme dieser fünf Länder wird die EU um 67 Mio. Einwohner erweitert, d.h. um 18% der bisherigen Bevölkerung. Die Länder bringen eine Wirtschaftskraft von ca. 314 Mrd. Euro in die EU ein, was zwar nur etwa 9% des Bruttoinlandsprodukts der bisherigen EU entspricht. Diese Wirtschaftsleistung wächst gegenwärtig aber mit einer höheren Rate als die der EU. In diesem sich schnell entwickelnden Kaufkraftpotential liegt die Attraktivität der Länder als Absatzmarkt. Auf diese Länder entfallen bereits mehr als 10% der gesamten Exporte der EU. Zwei Länder – Polen und die Tschechische Republik – gehören zu den zehn wichtigsten Handelspartnern der Union. Andererseits bedeutet der Unterschied in der Leistungskraft ein Lohnniveau, das erheblich niedriger als in der EU ist. Insofern sind diese Länder auch attraktiv als Bezugsmarkt, über den sich teurere Importe aus Drittländern (aber auch aus einigen EU-Mitgliedsländern) ersetzen lassen. Insofern bezieht die EU aus diesen fünf Ländern bereits ca. 8% ihrer gesamten Importe.

Noch ein anderer Aspekt des Handels ist wichtig für die Beurteilung der beiderseitigen Vorteilhaftigkeit: Zu einem Teil gehen die beachtlichen Wirtschaftswachstumsraten in einigen Beitrittskandidatenländern auf betriebliche Struktur- und Anpassungen mit Hilfe des Imports moderner Technologien zurück. Gleichzeitig hat dieses hohe Wirtschaftswachstum auch eine entsprechende Importnachfrage geschaffen, so dass eigentlich seit 1993, als die Assoziationsabkommen mit der Union in Kraft traten, die Union ständig steigende Handelsbilanzüberschüsse erzielt.¹ Diese Überschüsse sicherten viele Arbeitsplätze in der Union und dies

¹ Die Überschüsse sind allerdings nicht allein auf das Wirtschaftswachstum zurückzuführen. Teilweise gehen sie auch auf Kapitalzuflüsse zurück, die eine reale Aufwertung der Währung bewirkten und zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit heimischer Produktion führten.

in einer Periode, wo die Arbeitslosenquote von 8,6% auf 11% stieg. Ohne diesen Handel würde die Arbeitslosenquote der Union möglicherweise höher ausfallen. Ob dies auch für die Beitrittskandidaten gilt, ist eher ungewiss. Ein Teil ihrer hohen Arbeitslosenquote von 10-14% ist auch durch Defizite im Handel verursacht, die auf eine Überbewertung der Währung zurückgehen oder auf eine – bei gleicher Qualität des Produkts – schlechtere Marktposition der Unternehmen.

In absehbarer Zukunft wird sich an dieser Situation nicht viel ändern: Die Union wird Überschüsse im Handel erzielen, weil das Wirtschaftswachstum in den Beitrittsländern höher als in der Union ausfallen wird. Die Überschussbildung wird darüber hinaus nach einem Beitritt von den zu erwartenden Zahlungen aus den Regional-, Struktur- und Agrarfonds der EU zusätzlich gestützt, denn jeder Euro, der in die neuen Mitgliedsländer fließt, wird als zahlungsfähige Nachfrage wieder zurückfließen.

3. Gleichwohl wäre die Idee, die Osterweiterung sei bei uns ohne den Verlust von Arbeitsplätzen zu haben, ein Trugschluss. Hierin besteht Übereinstimmung mit den Gewerkschaften, die wissen, dass wirtschaftliche Entwicklung nicht ohne Strukturveränderungen zu haben ist, die natürlich ihrerseits immer wieder bestehende Arbeitsplätze bedrohen.

Die Union kann zwar einen Überschuss im Gesamthandel mit den Beitrittsländern haben, aber nicht in allen Industrien. Es wäre ökonomischer Unsinn, so etwas anzustreben oder gar zu fördern. Dies bedeutet, dass selbst ein allgemein höheres Beschäftigungsniveau im Zusammenhang mit einem Überschuss in der Handelsbilanz nicht die bestehende Beschäftigung in jedem Industriezweig oder Unternehmen garantiert. Einige Industrien in der gegenwärtigen EU werden schmerzhaft Anpassungsprozesse durchmachen müssen. Diese Veränderungen sind normal und notwendig in einer dynamischen Welt, wo die Märkte die komparativen Vorteile entdecken und Wirtschaftswachstum auslösen. Die Öffnung der Märkte führt natürlich zu mehr Wettbewerb unter den Teilnehmern. Es wird bei uns Verlierer und es wird Gewinner geben. Die bisherige Entwicklung stimmt mich allerdings optimistisch: Unter den Bedingungen der allgemeinen Öffnung haben sich die deutschen Unternehmen bisher behauptet und Tausende von Arbeitsplätzen gesichert.² Dies gilt nicht nur für den Handel mit den mittel- und osteuropäischen Ländern, aber besonders hier. Zu den Gewinnern gehören bisher v.a. jene Unternehmen, die die Osterweiterung weniger als Bedrohung, denn als Opportunität auffassen. Die zukünftigen Bedingungen dafür verbessern

² vgl. dazu Gabrisch, Hubert/Segnana, Maria-Luigia (1999): Trade structure and trade liberalization. The emerging pattern between the EU and Transition Economies, IWH-Discussion Papers 108.

sich sogar für die Unternehmen in der bisherigen Union, und zwar durch die Einführung des Gemeinschaftsrechts in den Beitrittsländern. Die historischen Erfahrungen lassen vermuten, dass diejenigen, die die rechtlichen Rahmenbedingungen bestimmen, auch im Wettbewerb mit Konkurrenten zu diesen Rahmenbedingungen überlegen sind³, nicht zuletzt deshalb, weil die Kosten der Anpassung für die bestehenden EU-Unternehmen bereits viel früher angefallen sind, für die neuen Konkurrenten aber erst durch die Übernahme des Gemeinschaftsrechts entstehen.

4. Wenn in der Europäischen Union die Arbeitsplätze durch entsprechende Anpassungen des Unternehmenssektors gesichert werden, übt dies im Verein mit den bestehenden Einkommensdisparitäten einen erheblichen Migrationsdruck aus. Wenn die Arbeitsplätze also nicht nach Osten abwandern, wandern Arbeitskräfte vom Osten in die EU.

Dadurch wird ein, verglichen mit der gegenwärtigen Lage, zusätzlicher Druck auf dem Arbeitsmarkt der bisherigen EU-Länder entstehen, der sich regional unterschiedlich verteilen wird. Auf Deutschland und Österreich wird das Schwergewicht der Zuwanderung liegen, die insbesondere aus Polen, dem bevölkerungsreichsten Land unter den Kandidaten, erfolgt. Die bisherigen Schätzungen dieser Zuwanderung fallen höchst unterschiedlich aus, wobei die Unterschiede von der Methode und den ihr zugrundeliegenden Annahmen bestimmt werden.⁴ Neuere Schätzungen gehen von einem gesamten Migrationspotential von 300.000 bis 400.000 Personen unmittelbar nach Öffnung der Arbeitsmärkte aus, wovon ungefähr 218.000 auf Deutschland entfallen könnten. Diese Zahl scheint absorbierbar zu sein, wenn man sie mit den 1 Mio. Personen vergleicht, die zwischen dem Fall der Mauer und 1992 von Ostdeutschland nach Westdeutschland zogen, wobei die standardisierte Arbeitslosenquote Westdeutschlands von 5,6% im Jahr 1989 nur unwesentlich auf 5,8% 1992 stieg. Zu berücksichtigen ist auch, dass nur ein Bruchteil dieser Personengruppe auf den Arbeitsmarkt drängt; die übrigen sind mitziehende Familienangehörige. Etwas Aufschluss geben auch die Erfahrungen mit Portugal und Spanien nach ihrem Beitritt zur EU 1986. Im Zeitraum 1986 bis 1996 belief sich die

³ Beispiele dafür mögen das Magdeburger Recht und die Gründung von deutschen Handelsniederlassungen in Osteuropa im Mittelalter oder die Einführung des bundesdeutschen Rechts in Ostdeutschland mit der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion 1990 sein.

⁴ Siehe auch den Beitrag von Elmar Hönekopp zu dieser Konferenz.

gesamte Arbeitsemigration dieser beiden Länder auf 80.000 Personen⁵ – eine vernachlässigbare Größe angesichts der Befürchtungen Frankreichs.

Wie dem auch sei, es ist damit zu rechnen, dass eine gewisse Migration stattfindet. Betroffen davon werden v.a. die Beschäftigten in jenen Industrien, die eine niedrige Produktivität aufweisen und deshalb auch nur niedrige Löhne zahlen können. Die bisherige Entwicklung stimmt jedoch eher optimistisch. Die Industrie strukturiert sich sichtbar um, der Anteil der Beschäftigten mit höherer Qualifikation nimmt zu, entsprechend die Produktivität. Auf diesen Prozess verweist insbesondere die Strukturveränderung im Handel mit den Beitrittskandidatenländern. Der hohe Handelsbilanzüberschuss wird v.a. mit technologisch höherwertigen Produkten erzielt, d.h. die zusätzliche Beschäftigung in diesen Branchen kompensiert derzeit vollständig eventuelle Beschäftigungsverluste in Bereichen mit Produktion auf niedrigerer Qualitätsstufe.

Je stärker sich die deutsche Wirtschaft umstrukturiert, desto höher wird die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften sein. Bereits jetzt ergibt sich ein erheblicher Mangel v.a. in den Informationstechnologien, der unsere Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt. Eine Öffnung des Arbeitsmarktes, insbesondere für Spezialisten auf diesem Gebiet, dient unserer Wirtschaft. Wird hier beschränkt, wird der strukturelle Wandel behindert, und das untere Qualifikationsende unserer Beschäftigtenskala wird erhöhtem Anpassungsdruck ausgesetzt.

5. Je höher Direktinvestitionen in den neuen Mitgliedsländern ausfallen werden, desto geringer wird der Druck auf dem Arbeitsmarkt der bisherigen EU ausfallen.

Viele Untersuchungen betonen die nach wie vor großen Disparitäten in den Lohnkosten, die ausschlaggebend für eine Standortentscheidung von Unternehmen seien. Zwischen 1986 und 1990 investierten die anderen EU-Länder mehr als 30 Mrd. US-Dollar in die spanische und portugiesische Wirtschaft, so dass dort mehrere Millionen Arbeitsplätze geschaffen wurden. Dies erklärt zweifelsohne die nur schwache Emigration aus diesen Ländern. Wenn es zur Osterweiterung kommt, werden die Risikoprämien auf Investitionen in die neuen Mitgliedsländer erheblich reduziert werden, und eine Investition wird dementsprechend attraktiver. Von daher gesehen dürfte das bisherige Niveau an Direktinvestitionen erheblich ansteigen und sich nicht mehr wie bisher hauptsächlich auf die Beteiligung an der Privatisierung beschränken. Es mag sein, dass die

⁵ Golinowska, Stanisława (2000): Potencjał migracyjny z Polski podstawą ograniczenia swobody przepływu pracowników. Mity i fakty, mimeo.

Mobilität des (langfristigen) Kapitals und die Attraktivität der Beitrittsländer überschätzt wird.⁶ Generell bleibt jedoch die Frage, ob Direktinvestitionen in diesen Ländern die Arbeitsplätze in Deutschland oder die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie beeinträchtigen.

Die Betrachtung von zwei Aspekten könnte helfen, eine Antwort zu geben:

Erstens: Als Direktinvestitionen fließen in der Regel nur die Gewinne, die Unternehmen aus der laufenden Wirtschaftstätigkeit mit gegebenen Arbeitskräften erzielen. Würden diese Produktionen keine Gewinne mehr abwerfen, können sie auch nicht transferiert werden. Direktinvestitionen, die aus Vermögensliquidation entstehen, sind im internationalen Investitionsgeschäft keine statistisch nachweisbare Größe. Warum sollte es bei einer Osterweiterung anders sein? Saldenmechanisch gesehen, steht somit einem Überschuss in der Leistungsbilanz immer ein Kapitalexport gegenüber. Daher ist es verständlich, dass ein Land wie Deutschland, welches ständig Leistungsbilanzüberschüsse erzielt, auch mehr Direktinvestitionen im Ausland tätigt als das Ausland in Deutschland.

Zweitens: Wichtig ist die Struktur der Direktinvestitionen. Sie verhält sich spiegelbildlich zur Struktur der inländischen Investitionen. Wenn niedrige Arbeitskosten so attraktiv sind, so unterstützen Direktinvestitionen im Ausland den strukturellen Wandel bei uns. Nach einer Schätzung von Alexander Protsenko und Volkhart Vincentz vom Münchener Osteuropa-Institut⁷ betrug die Zahl der Arbeitsplätze, die in Osteuropa durch deutsche Direktinvestitionen mit dem Ziel der Kostenersparnis geschaffen werden, 1997 117.000, d.h. knapp 29% aller Beschäftigten in Betrieben mit deutscher Beteiligung. Wenn man jedoch davon ausgeht, dass jede Investition eine komplementäre Investition nach sich zieht (Netzwerkgedanke), dann muss dieser Zahl eine Anzahl von Arbeitsplätzen entgegenstehen, die in Deutschland durch komplementäre Investitionen in Forschung und Entwicklung, Marketing, Vertrieb und andere Dienstleistungen derselben Branche geschaffen wurden. Leider haben die Autoren diesen Gedanken nicht weiter verfolgt.

Generell lässt sich schlussfolgern, dass die zentralen Probleme der Union nicht in einer zu schwachen Wettbewerbsfähigkeit liegen, sondern eher in den institutionellen und politischen Bereichen, d.h. die Organisation der Entscheidungsfindung, die Reform der Politiken und die Finanzierung der Osterweiterung. Gleichwohl wird auch die EU Übergangsfristen für sich aushandeln, im wesent-

⁶ Hinter dem Lohnkostenargument steht die Theorie, wonach die Kapitalströme sich von der Faktorpreisrelation leiten lassen. Empirisch dagegen sollte nachdenklich stimmen, dass 70% aller internationalen Direktinvestitionsströme in Länder mit ähnlichen Faktorpreisrelationen fließen.

⁷ Vgl. Protsenko, Alexander/Vincenz, Volkhart (1999): Direktinvestitionen und andere Kapitalströme nach Osteuropa, Osteuropa-Institut München, Working Paper 222, S. 34 ff.

lichen den gemeinsamen Arbeitsmarkt betreffend. Ich halte dies für übertrieben. Ein stufenweiser Übergang ergibt sich bereits dadurch, dass nicht alle zehn Beitrittskandidaten gleichzeitig aufgenommen werden. Berücksichtigt man nur die fünf eingangs genannten Länder, so ist im ersten Jahr einer Mitgliedschaft mit einer Immigration von 136.000 Personen nach Deutschland zu rechnen, von denen vielleicht 100.000 auf den deutschen Arbeitsmarkt drängen. Wenn man dies quotieren möchte, so sollte man die Erfahrungen mit den bisherigen Quoten für Saisonarbeiter, Gastarbeitnehmer oder Werkvertragsnehmer berücksichtigen. Die bürokratische Handhabung führt eher dazu, dass sie nicht ausgeschöpft werden, d.h. abschrecken, ohne dass im Inland dadurch zusätzliche Beschäftigung entstanden wäre. Am Beispiel der *Green-Card*-Diskussion, d.h. über das „Ob“ und das „Wie“, wird die Gefahr deutlich, dass Zugangsbeschränkungen für qualifiziertes Personal aus den Beitrittskandidaten dazu führen werden, dass auch technologisch fortgeschrittene Produktionen auf Dauer abwandern können.

Die Osterweiterung als Chance zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und als Arbeitsplatzpotential des 21. Jahrhunderts?

Andreas Braun

Ich darf mich zunächst einmal sehr herzlich für die Einladung zu dieser Tagung bedanken und freue mich, dass das baden-württembergische Staatsministerium zusammen mit dem Europäischen Zentrum für Föderalismusforschung diesen deutsch-ungarischen Dialog hier in Stuttgart organisiert.

Ich freue mich natürlich besonders, dass Sie die Frage der sozialen Dimension der Osterweiterung der Europäischen Union in dieser Tagung mitbehandeln wollen, da es auch die Auffassung der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr ist, dass die Frage der Osterweiterung der Europäischen Union nicht ohne die Menschen diskutiert werden darf – und die Menschen sind in der Regel Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die, natürlich, von den Entwicklungen betroffen sein werden und die sie deshalb natürlich mitgestalten wollen.

Der bisherige Verlauf der Diskussion hat nach meiner Beobachtung sehr deutlich gemacht, dass der Stellenwert oder, anders gesagt, die historische Dimension der wirklichen Wiedervereinigung Europas, die vor uns liegt, bislang in einer breiten Öffentlichkeit unterschätzt wird und/oder allenfalls mit diffusen Ängsten belegt ist.

Es ist deshalb die Aufgabe von Politik und Forschung, aber auch von Gewerkschaften als Vertreter der Interessen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, zum einen Unwissenheit abzubauen, zum anderen aber auch vorhandene Ängste ernst zu nehmen und Antworten auf die Fragen zu geben, die sich die Menschen stellen.

Eine ganz wesentliche Frage dabei ist die vermeintliche Bedrohung der Arbeitsplätze in Westeuropa durch die in Aussicht gestellte Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Beitrittsländern.

Lassen Sie mich deshalb zunächst feststellen, dass sich der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Einzelgewerkschaften bereits seit Jahren mit der Frage der Osterweiterung beschäftigen und diese, nach langen und auch kontroversen Diskussionen, mittlerweile einmütig begrüßen. Zusammen mit dem Europäischen Gewerkschaftsbund sprechen wir uns dafür aus, kein Gesamteuropa der zwei Geschwindigkeiten dadurch zu schaffen, dass, wie zunächst geplant, mit Blöcken von Beitrittsländern verhandelt wird.

Insbesondere vor dem Hintergrund der sozialen Dimension der Osterweiterung ist es unserer Auffassung nach richtig und wichtig, den Eindruck zu vermeiden, als wolle sich die Europäische Union zunächst mit den relativ unproblematischen Beitrittskandidaten auseinandersetzen, um dann die ohnehin schon heute fast Vergessenen irgendwann und vielleicht gnädigerweise schließlich ins Boot zu holen.

Als Gewerkschaften begrüßen wir also die Osterweiterung als historische Chance, die soziale, kulturelle, historische und politische Identität Europas wieder herzustellen und als Chance dafür, dass die Europäische Union als eine gesamteuropäische Union ihrem Namen wirklich alle Ehre macht.

Wenn Sie sich anschauen, mit welchen oft überhöhten Erwartungen zumindest zu Beginn der Beitrittsdiskussion die Menschen in den Ländern Mittel- und Osteuropas in Richtung Westen geschaut haben, sehen Sie zugleich eine Reihe der Probleme auftauchen, mit denen wir uns in den nächsten Jahren auseinanderzusetzen haben werden.

Die Westeuropäer werden deutlich machen müssen, dass es auch für sie ein langer und steiniger Weg war bis sie die Arbeits- und Lebenssituation geschaffen hatten, in der sie sich heute befinden. Entwicklung und Anschluss an die Europäische Union braucht Zeit, und sie erfordert eine Investitionsbereitschaft, die gewaltige strukturelle und politische Reformen der bestehenden EU voraussetzt, um erfolgreich sein zu können.

Betrachtet man die erste „Osterweiterung“ der Europäischen Union, nämlich die Vereinigung Deutschlands, so lässt dieser Prozess die ökonomische und finanzielle Dimension erahnen, vor der wir angesichts des Beitritts der mittel- und osteuropäischen Länder stehen.

Und dennoch führt nach unserer Auffassung an diesem Beitritt kein Weg vorbei. Westeuropa hat die historische Verpflichtung, gemeinsam mit Mittel- und Osteuropa wieder Gesamteuropa zu schaffen.

Die Fragestellung dieses Beitrags „Die Osterweiterung als Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft oder als Gefahr für Arbeitsplätze?“ ist insofern zu zugespitzt, um eindeutig beantwortet werden zu können. Es geht um die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland in einem großen einheitlichen europäischen Wirtschaftsraum. Es geht aber auch darum, soziale Standards einerseits zu halten und andererseits langsam, aber stetig nach oben zu nivellieren, um zu vermeiden, dass eine ernsthafte Bedrohung für die Arbeitsplätze hierzulande entsteht.

Insofern würde ich das Thema gern modifizieren in „Die Osterweiterung als Chance zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und als Arbeitsplatzpotential des 21. Jahrhunderts?“

Denn Osterweiterung angemessen zu organisieren bedeutet, die Arbeitsplätze in Westeuropa wettbewerbsfähiger zu machen und – gleichzeitig – im Zuge einer neuen europäischen Arbeitsteilung Arbeitsplätze in Osteuropa zu schaffen und auszubauen. Wenn die gesamteuropäische Union noch stärker als bisher zu einer der großen Wirtschaftsmächte dieser Erde werden soll, muss über eine neue Arbeitsteilung in der neuen Europäischen Union nachgedacht werden, müssen aber auch durch strukturpolitische Maßnahmen die Voraussetzungen für diese neue Arbeitsteilung geschaffen werden.

Lassen Sie mich dies an einigen Beispielen verdeutlichen, denn: Der Prozess fängt ja nicht an, sondern wir befinden uns mitten in diesem Prozess.

1. Selbstverständlich nehmen Gewerkschaften die Ängste ihrer Mitglieder vor der ungehinderten Freizügigkeit von Arbeitskräften aus Mittel- und Osteuropa, aber auch aus der Türkei, sehr ernst. Gewerkschaften sind aber auch der Auffassung, dass diese Ängste weniger auf objektiv nachprüfbareren Fakten als vielmehr auf politischen Stimmungen beruhen, die dann selbstverständlich entsprechend beeinflusst werden können.

So ist es doch beispielsweise zwischenzeitlich unbestritten, dass die Süderweiterung der Europäischen Union eben nicht zu einer großen europäischen Wanderungsbewegung in die „reicheren“ Mitgliedstaaten der EU geführt hat, sondern dass vielmehr durch die EU-Integration die endogenen Beschäftigungspotentiale in Portugal, Spanien und Griechenland gefördert worden sind.

In diesem Sinne betreiben Gewerkschaften Aufklärungsarbeit bei ihren Mitgliedern. Diese Aufklärungsarbeit fordern sie aber auch von Politik und Wirtschaft ein.

2. Zur angemessenen Würdigung der objektiven Fakten gehört, sich die Migrationsbewegungen innerhalb der EU und innerhalb der Beitrittsländer zu vergegenwärtigen. Die Arbeitsämter in den fünf neuen Ländern der Bundesrepublik Deutschland können mittlerweile Arien davon singen, dass Arbeitnehmer aus Sachsen nicht bereit sind, für einen sicheren und gutbezahlten Job nach München oder Stuttgart umzuziehen. Weiß man beispielsweise, dass die Mobilität ungarischer ArbeitnehmerInnen ausgesprochen gering ist; weiß man beispielsweise, dass es sehr schwierig ist, in Westungarn dringend benötigte Arbeitskräfte aus Ostungarn anzuwerben; sieht man darüber hinaus die Tatsache, dass es im Zuge einer gewissen Öffnung der Grenzen allenfalls zu Pendlerbewegungen unmittelbar an den Grenzen gekommen ist – so führen auch diese Beobachtungen dazu, dass man den Auswirkungen der Osterweiterung der Europäischen Union auf die Beschäftigung in Westeuropa durch Migrationsdruck relativ gelassen ins Auge sehen kann.

3. Gewerkschaften verkennen aber nicht, dass es im Zuge der Osterweiterung in zweierlei Hinsicht Probleme geben kann, die sich auf ihre Mitglieder in Westeu-

ropa auswirken können: Zum einen geht es dabei um die immer wieder geäußerten Absichten westeuropäischer Unternehmen, nach Osteuropa übersiedeln. Zum anderen muss man sich die Situation in den Grenzregionen, wie sie sich bereits heute darstellt, und ihre mögliche Entwicklung etwas näher anschauen.

a) In der öffentlichen Debatte um den Wirtschaftsstandort Deutschland wird, wenn es denn politisch opportun erscheint, immer wieder gerne auf die aus unternehmerischer Sicht vermeintlich paradiesischen Bedingungen in den Beitrittsländern verwiesen. Zwar sei dort die Produktivität nicht so hoch wie in Westeuropa, dieser Mangel an Produktivität werde aber durch geringere Lohn- und v.a. Lohnnebenkosten aufgefangen. Deswegen wird, beispielsweise bei schwierigen Tarifverhandlungen in Deutschland, immer wieder gerne darauf verwiesen, dass man ja das komplette Unternehmen nach Mittel- und Osteuropa verlagern könne.

Die Erfahrung spricht dagegen, dass dies geschieht. Die Strategie von seriös arbeitenden und argumentierenden Unternehmen besteht vielmehr darin, in Mittel- und Osteuropa im Rahmen von joint ventures oder anderen Kooperationsformen die endogenen Beschäftigungspotentiale und die Standortvorteile zu nutzen, sich aber dabei gleichzeitig darüber im klaren zu sein, dass es insbesondere bezüglich der Qualifikation und der Qualitätsstandards erhebliche Defizite gibt.

Wenn Sie sich die Strategie beispielsweise von Volkswagen in Tschechien anschauen, werden Sie feststellen, dass es dort seit Beginn der Investitionen dieses Unternehmens bei Skoda zu einem erheblichen Qualifikations- und Innovationschub gekommen ist. Sie werden auch feststellen, dass Verantwortlichkeiten an Führungspositionen zunehmend an Beschäftigte aus Tschechien übertragen wurden, und Sie werden darüber hinaus feststellen, dass sich die Produktionskosten in diesen Ländern mittlerweile stetig in Richtung zumindest südeuropäischer Verhältnisse bewegen. Will sagen: mittel- und langfristig denkende Unternehmer werden kaum aufgrund möglicherweise kurzfristig erreichbarer Vorteile auf das vorhandene Know-how, auf die vorhandene Infrastruktur in der Bundesrepublik Deutschland verzichten und ganz einfach ihr komplettes Unternehmen nach Mittel- und Osteuropa verlagern, sondern vielmehr die jeweiligen Standortvorteile nutzen wollen.

Unstrittig ist allerdings, dass eine neue Konkurrenzsituation entstehen kann. Aber auch hier sehen wir, sozusagen jenseits der tagespolitischen Polemik, die Chance, dass sich zum einen die Lebens-, Arbeits- und Produktionsbedingungen in West- und Osteuropa mittelfristig auf hohem Niveau einander annähern. Zum anderen sehen wir die Möglichkeit, dass sich westeuropäische und insbesondere westdeutsche Unternehmen im Rahmen einer gesamteuropäischen Strukturpolitik von ihren Aufgaben und Kompetenzbereichen her neu positionieren werden.

b) In einigen östlichen Grenzregionen Deutschlands, aber beispielsweise auch Österreichs, stellt sich die Situation bereits heute als durchaus kritisch dar. Ihnen ist vielleicht bekannt, dass die Gewerkschaften in den Grenzregionen versuchen, in sogenannten „interregionalen Gewerkschaftsräten“ grenzüberschreitend zu kooperieren und ihre Interessen gegenseitig abzustimmen. Im Zuge dieser interregionalen Kooperationen kommen wir insbesondere an den Ostgrenzen Deutschlands zunehmend zu der Einschätzung, dass das Problem der Konkurrenz der Arbeitskräfte nicht in erster Linie ein Problem der legalen Beschäftigung, sondern vielmehr ein Problem der illegalen Beschäftigung ist.

Deshalb ist es unserer Auffassung nach erforderlich, dass die Lösung dieses Problems eine prominente Rolle bei der Ausgestaltung der Osterweiterung der Europäischen Union einnimmt. Im Zuge der vollständigen Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nach der Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten in die Europäische Union muss es deshalb unserer Auffassung nach verbindliche Standards, tarifvertraglich abgesichert, für Wanderarbeiterinnen und -arbeiter geben. Denkbar wäre beispielsweise eine Formel „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“, um so die zu Recht bestehende Befürchtung, es könne zu Lohndumping kommen, zu zerstreuen.

Die Gewerkschaften ignorieren selbstverständlich nicht, dass es bereits jetzt in den Grenzregionen ein hohes Wirtschaftsgefälle gibt, das allerdings nur durch eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit aufgefangen werden kann. Wir sind der Überzeugung, dass durch unsere interregionale Kooperation hier ein erhebliches Stück Arbeit geleistet werden kann, das aber unbedingt durch wirkungsvolle regionalpolitische Instrumente im Zuge der Integrationsmaßnahmen unterstützt werden muss. Deshalb lautet unsere Vorstellung, dass die bestehenden Förderprogramme für beide Seiten der Grenze zu einem gemeinsamen wirkungsvollen Instrument zusammengeführt werden müssen, und damit muss bereits morgen und nicht erst nach dem Beitritt begonnen werden.

Lassen Sie mich abschließend versuchen, die gewerkschaftlichen Positionen zusammenzufassen:

Wir verkennen die Risiken der EU-Osterweiterung für den deutschen Arbeitsmarkt nicht. Wir sind allerdings der Auffassung, dass diese Risiken durch die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen eingegrenzt werden können, dass diese Risiken schließlich zu Chancen werden können, wenn angemessene und richtige Weichenstellungen von Seiten der Politik erfolgen. Die deutschen Gewerkschaften und, gestatten Sie mir diese Bemerkung, insbesondere die Gewerkschaft ÖTV versucht, im Rahmen ihrer Kooperation mit mittel- und osteuropäischen Partnergewerkschaften, bereits seit mehreren Jahren ihre Partnerorganisationen auf den EU-Beitritt vorzubereiten.

Wir tun dies nüchtern, und wir tun dies mit der Grundposition, dass die gesamteuropäische Perspektive zu einer neuen Europäischen Union führen kann, die für alle Beschäftigten in Ost und West angemessene Lebens- und Arbeitsbedingungen und damit auch einen angemessenen Wohlstand zur Folge haben kann.

Wir bejahen nachdrücklich und eindeutig den Prozess der Osterweiterung der Europäischen Union. Wir verlangen aber auch Rahmenbedingungen, die vermeiden, dass es zu Sozialdumping, dass es zu Lohndumping kommt.

Sie werden also unsere volle Unterstützung vorfinden, wenn es um die Schaffung der gesamteuropäischen Union geht. Sie werden unseren Widerstand spüren, wenn sich die glücklicherweise wenig verbreitete Ansicht durchsetzen sollte, Mittel- und Osteuropa zur verlängerten Werkbank Westeuropas machen zu wollen. Diese Rolle ist nach unserer tiefen Überzeugung weder der historischen Aufgabe, die vor uns liegt, angemessen, noch entspricht sie den politischen und ökonomischen Notwendigkeiten, denen sich Europa im 21. Jahrhundert stellen muss.

Und ein Letztes: Gewerkschaften, die deutschen Gewerkschaften, bieten explizit an, ihre Erfahrungen, ihre Kontakte und ihr Know-how zu nutzen, um gemeinsam, in guter sozialpartnerschaftlicher Tradition dazu beizutragen, eine gesamteuropäische Perspektive zu schaffen.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Innere Sicherheit als Problem und als Chance des Beitrittsprozesses

Hartmut Grasmück

1. Der Erweiterungsprozess – Chancen und Risiken

Mein Anliegen im Rahmen dieser Veranstaltung ist es, das Thema „Innere Sicherheit als Problem und als Chance des Beitrittsprozesses“ aus polizeilicher Sicht zu beleuchten. Eine besondere Rolle spielt dabei die Unterstützung, die wir als baden-württembergische Polizei der Republik Ungarn bei der Heranführung an den Sicherheitsacquis der Europäischen Union gewähren.

Die anstehende Erweiterung der Europäischen Union entspricht – wie alle anderen vorausgegangenen Erweiterungen – dem in Artikel 1 des Vertrags über die Europäische Union festgelegten grundlegenden Ziel der „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“.

Die Erweiterung verstehe ich persönlich als eine besondere Chance. Sie wird – wenn sie sorgfältig vorbereitet und umgesetzt wird – zur Festigung von Frieden, Freiheit, Sicherheit und Stabilität in Europa beitragen. Im Bereich der Justiz- und Innenpolitik bietet sie die Möglichkeit, durch eine erweiterte Zusammenarbeit die grenzüberschreitenden Probleme des organisierten Verbrechens, der illegalen Migration und anderer Bereiche der schweren Kriminalität wirksamer anzugehen.

Allerdings ist das Vorhaben gewaltig. Noch nie zuvor haben sich so viele Länder um eine Mitgliedschaft in der Union beworben. Nie zuvor hat die Union eine Erweiterung von solchem Ausmaß geplant, sowohl was den Umfang als auch die unterschiedlichen Verhältnisse in den Bewerberländern betrifft. Mit der Erweiterung der EU werden zu den bislang 370 Millionen Bürgern weitere 100 Millionen hinzustoßen.

Historisch unterschiedliche Gesellschaftssysteme mit sehr unterschiedlicher politischer Tradition werden mit dem Beitritt in die EU, quasi als letzten Schritt eines seit längerem andauernden Annäherungsprozesses, weitgehend miteinander verschmolzen. Das ist nicht einfach, weder für die Beitrittsländer noch für die derzeitigen Mitgliedstaaten. Damit eine solche Vereinigung von Erfolg gekrönt wird, bedarf sie der rückhaltlosen Unterstützung der daran teilhabenden Völker. Diese ist aber nur zu erzielen, wenn die Erweiterung als Chance und nicht als Wagnis begriffen wird.

Nicht wenige sehen jedoch in der bevorstehenden Erweiterung kaum kalkulierbare Risiken für die mühsam ausbalancierten Verhältnisse innerhalb der Union. Das gemeinsame Haus Europa wird – bildlich gesprochen – in wenigen Jahren neue Stützpfeiler erhalten, und weitere Staaten werden folgen. Aber wie beim Hausbau verhält es sich auch in der EU. Ist ein Stützpfeiler zu schwach, kann das gesamte Gebäude in Schieflage geraten. Ein verantwortungsvoller Architekt muss daher bereits in der Planungsphase sämtliche Risiken berücksichtigen und die erforderlichen Maßnahmen treffen. Bei der Erweiterung der EU gilt unser Interesse deshalb vorrangig dem Erhalt unseres hohen Standards der Inneren Sicherheit. Wir alle müssen mit Taten und nicht allein mit Worten gerade die Zweifler von der Richtigkeit des Zusammenschlusses überzeugen.

Die EU hat in den vergangenen Jahren ihren Bürgern eine Vielzahl von Erleichterungen und Vorteilen beschert. Offene Grenzen sind neben der gemeinsamen Währung das nach außen am deutlichsten sichtbare Zeichen der fortschreitenden europäischen Integration. Hinzu kommen eine allgemein steigende Mobilität, die Möglichkeit der Wohnsitznahme in jedem EU Land sowie freier Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital. Mit der Erweiterung der EU werden diese Freiheiten und Errungenschaften geografisch weiter ausgedehnt. Noch nie bestanden so enge grenzüberschreitende Kontakte und Verbindungen zwischen den Völkern Europas. Nach einem Jahrhundert verheerender Kriege in Europa sind wir heute alle Zeugen einer bedeutsamen historischen Epoche auf dem Weg in eine verheißungsvolle gemeinsame Zukunft.

Unsere heutigen Errungenschaften und Freiheiten in der EU sind das Ergebnis vielfältiger Anstrengungen und sicherheitspolitischer Maßnahmen. Sie dürfen nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt, sondern müssen konsequent geschützt werden. Denn auch Straftäter nutzen die grenzkontrollfreie Mobilität für ihre kriminellen Zwecke aus. Der Verzicht auf Grenzkontrollen im Schengener Vertragsraum ist daher verknüpft mit der konsequent verfolgten Doppelstrategie der Schengener Vertragsstaaten, einerseits Freizügigkeit und kontrollfreies Überschreiten der Binnengrenzen zu gewähren und andererseits durch ein Bündel von Ausgleichsmaßnahmen drohende Sicherheitseinbußen zu vermeiden. Zu diesen Ausgleichsmaßnahmen zählen insbesondere intensive Kontrollen an den gemeinsamen Außengrenzen nach einheitlichen Standards, der schengenweite Fahndungsverbund Schengener Informationssystem „SIS“, Regelungen zum polizeilichen Informationsaustausch und zur gegenseitigen polizeilichen Unterstützung sowie zur Durchführung grenzüberschreitender Observationen und Nacheile.

Diese Doppelstrategie ist im Grundsatz bislang aufgegangen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil es unverrückbarer Grundsatz aller Mitgliedstaaten der EU ist, dass der Abbau der Grenzkontrollen erst in Betracht gezogen werden kann, wenn die einzelnen Bewerberländer ausreichende, in der Praxis überprüfte Sicherheits-

standards erreicht haben. Dazu zählt insbesondere der Schutz eines künftig wesentlichen Teils der Außengrenzen der Union vor grenzüberschreitender Kriminalität und illegaler Migration.

Ein Abweichen von diesem Prinzip im Rahmen des Erweiterungsprozesses würde gleichsam einen Sogeffekt erzeugen und hätte damit unübersehbare Gefahren für die Innere Sicherheit in der Europäischen Union zur Folge.

Als Zwischenergebnis darf ich festhalten, dass unser gemeinsames Interesse einer effektiven grenzüberschreitenden Bekämpfung der Kriminalität über die enge Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in der EU deutlich vorangebracht worden ist. Bereits vor dem Verzicht auf Grenzkontrollen hatten Straftäter die Grenze überschritten und zwar nicht immer nur am offiziellen Grenzübergang und zu den festgelegten Zeiten. Aber seit der Anwendung des SDÜ besteht jetzt auch für die Polizei die Möglichkeit eines Grenzüberttritts bei Verfolgung auf frischer Tat ohne zeitraubende Formalitäten. Dank des Schengener Informationssystems ist der bislang national begrenzte Fahndungsraum nach Straftätern auf alle EU Staaten ausgeweitet. Die Rückzugsräume Krimineller werden von Jahr zu Jahr geringer. Jeder neue Mitgliedstaat bringt uns daher einen deutlichen Schritt vorwärts im Interesse eines einheitlichen Fahndungsraums Europa und stärkt, sofern er seine Aufgaben insbesondere im Bereich der Außengrenzsicherung konsequent erfüllt, unsere gemeinsame Sicherheit.

Alles in allem wird die Innere Sicherheit daher mit der Erweiterung der EU einen deutlichen Zugewinn erfahren, sofern der Erweiterungsprozess unter strikter Einhaltung der notwendigen Sicherheitsstandards erfolgt.

2. Weshalb engagiert sich gerade Baden-Württemberg?

Im Prozess des Zusammenwachsens stehen die Bewerberländer großen Herausforderungen gegenüber. Sie müssen in vergleichsweise kurzer Zeit den gesamten gemeinschaftlichen Besitzstand im Bereich der Innenpolitik übernehmen und darüber hinaus in ihr nationales Recht transformieren. Gleichzeitig müssen sie die institutionellen, personellen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen schaffen, um die einschlägigen Normen zu erfüllen und in der Praxis erfolgreich anwenden zu können. Sie müssen funktionsfähige, dem Standard der Mitgliedstaaten entsprechende Strafverfolgungsbehörden und eine effiziente rechtsstaatliche Justiz aufbauen, eine wirksame Sicherung der künftigen Außengrenzen gewährleisten und eine leistungsfähige Asyl-, Flüchtlings- und Ausländerverwaltung schaffen.

Dies alles erfordert einen enormen personellen und finanziellen Aufwand, den in erster Linie die Bewerberländer selbst zu tragen haben. Ohne umfassende Unter-

stützung durch die Union und ihre heutigen Mitgliedstaaten sind diese Herausforderungen jedoch nicht zu bewältigen. Es liegt also auf der Hand, dass die Union kurz- und mittelfristig große Anstrengungen unternehmen muss, um eine möglichst reibungslose Integration der Bewerberländer zu gewährleisten.

Wir wollen hier mit Rat und Tat zur Seite stehen. Und die Gründe für das besondere Engagement des Landes Baden-Württemberg im Erweiterungsprozess der Europäischen Union liegen auf der Hand:

In Deutschland liegt die Polizeihochheit in Händen der Bundesländer. Diese haben ein vitales Interesse daran, dass die Sicherheit ihrer Bürgerinnen und Bürger nicht zusätzlich durch internationale Prozesse und Entwicklungen beeinträchtigt oder gar gefährdet wird. Baden-Württemberg bildet hier – ungeachtet seiner grundsätzlich eindeutig positiven Haltung zur Erweiterung der Union – keine Ausnahme. Die Nachbarschaft zu zwei Mitgliedstaaten der Union, nämlich Frankreich und Österreich und zu einem Drittstaat, der Schweiz, hat uns vielmehr für die Probleme der Grenzöffnung, der Freizügigkeit und der grenzüberschreitenden Kriminalität in besonderem Maße sensibilisiert. Im Ergebnis hat dies dazu geführt, dass wir mit unseren Nachbarn in den letzten Jahren eine ganze Reihe wirkungsvoller Instrumente für eine effektive grenzübergreifende polizeiliche Kooperation entwickelt haben. Beispielhaft ist hier das erste deutsch-französische Zentrum für Polizei- und Zollzusammenarbeit zu nennen, das im März vergangenen Jahres in Offenburg seine Arbeit aufgenommen hat. Wegweisend ist u.a. der am 27. April 1999 unterzeichnete deutsch-schweizerische Polizeivertrag, der mit seinem Regelungsinhalt in mehreren Bereichen weit über die Schengener Regelungen hinausgeht, und an dessen Ausgestaltung Baden-Württemberg maßgeblich beteiligt war. Auch im Land selbst haben wir Projekte zur effektiven Kriminalitätsbekämpfung und –verhütung entwickelt und erfolgreich umgesetzt.

All diese Maßnahmen haben mit dazu beigetragen, dass Baden-Württemberg seit Jahren das sicherste Bundesland in der Bundesrepublik Deutschland ist. Die seit sechs Jahren niedrigste Kriminalitätsbelastung aller Bundesländer in Deutschland und eine hohe Aufklärungsquote haben dazu geführt, dass sich die Menschen in Baden-Württemberg sicher fühlen.

Durch die enge, vertrauensvolle und effektive Kooperation mit unseren Nachbarn, und nicht zuletzt durch unser Engagement in verschiedenen, für Fragen der Inneren Sicherheit und der polizeilichen Zusammenarbeit zuständigen Gremien Schengens und der Union, haben wir aber auch umfassende Erfahrungen auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden und internationalen Zusammenarbeit gesammelt.

Im Hinblick auf das große Ziel der Erweiterung der Union, das wir ausdrücklich unterstützen, lassen wir uns deshalb gerne in die Pflicht nehmen, um diese Erfahrungen weiterzugeben.

3. Warum unterstützen wir gerade Ungarn?

Baden-Württemberg und Ungarn verbindet eine traditionelle Partnerschaft der Menschen in beiden Ländern; es existieren beispielsweise alleine 120 kommunale Partnerschaften, ein vielfältiger Kulturaustausch, Schulpartnerschaften und enge Wirtschaftsbeziehungen.

Auf der Grundlage des Protokolls zwischen dem Innenministerium der Ungarischen Republik und dem Innenministerium Baden-Württemberg vom 10. Oktober 1991, also lange vor der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen zwischen der Europäischen Union und Ungarn, hat sich in wenigen Jahren ein breites, über das Feld der Innenpolitik weit hinausreichendes Spektrum der Zusammenarbeit und letztlich eine vertrauensvolle Partnerschaft und tiefe Verbundenheit entwickelt.

Seit dem Jahr 1993 tritt regelmäßig eine Gemischte Kommission zusammen, um ein Zusammenarbeitsprogramm für das jeweilige Folgejahr auszuarbeiten. Auf dieser Grundlage fand bisher eine Vielzahl gegenseitiger Informationsbesuche und Hospitationen statt. Dabei ging es neben Aspekten der Aus- und Fortbildung von Polizeibeamten u.a. um Fragen der Bekämpfung des Kraftfahrzeugdiebstahls, der Rauschgiftkriminalität und der organisierten Kriminalität. Ferner nahmen ungarische Polizeibeamte an Fortbildungsseminaren in Baden-Württemberg teil. Ein Partnerschaftsvertrag zwischen der Fachhochschule für Polizei in Villingen-Schwenningen und der Polizeihochschule in Budapest sowie ein mit Aufhalten bei baden-württembergischen Polizeidienststellen kombinierter Sprachkurs sind weitere kooperative Elemente.

Die operative Zusammenarbeit mit der ungarischen Polizei ist, wie nicht wenige gemeinsam gelöste Fälle belegen, nicht zuletzt aufgrund der inzwischen vielfältigen persönlichen Kontakte eng, vertrauensvoll, konstruktiv und höchst erfolgreich.

Auf Anregung der ungarischen Seite wurden erstmals im vergangenen Jahr Beamte der Polizei Baden-Württembergs als Verbindungsbeamte in ungarische Ferienggebiete entsandt, um den lokalen Polizeibehörden beim Umgang mit deutschen Touristen zur Seite zu stehen.

Parallel hierzu finden regelmäßige Hospitationen ungarischer Kollegen und Kolleginnen in Baden-Württemberg statt. Erst vor drei Wochen endete ein vier-

wöchiger Besuch einer Kollegin des ungarischen Innenministeriums bei der Polizei des Landes.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Zusammenarbeit Baden-Württembergs mit Ungarn – neben der Schweiz – so eng ist wie mit keinem anderen Staat außerhalb der Europäischen Union.

4. Twinning-Projekte im Rahmen des PHARE-Programms der Europäischen Kommission

Deshalb war es für uns nur konsequent, Ungarn jetzt auch aktuell bei der Heranführung an den Sicherheitsstandard der EU zu unterstützen und damit auf dem Weg in die Europäische Union zu begleiten, nachdem die Union inzwischen in einen strukturierten Dialog mit den Bewerberländern eingetreten ist und begonnen hat, den Beitritt der ersten sechs Bewerberländer durch die Umsetzung verschiedener Strategien und Maßnahmen – wie etwa den Abschluss eines „Vorbeitrtrittspakts“ zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens – konkret vorzubereiten.

In diesem Kontext ist auch unser breites Engagement im Rahmen des sog. PHARE-Programms der Europäischen Kommission zu sehen.

Kern der mit PHARE-Mitteln finanzierten Heranführungsstrategie ist die Vorbereitung der beitrtrittswilligen Länder Mittel- und Osteuropas auf die Übernahme und Anwendung des „acquis communautaire“, also des gemeinschaftlichen Besitzstandes, sowie der Aufbau der hierzu erforderlichen leistungsfähigen Verwaltungsstrukturen im Rahmen von Partnerschaftsprojekten zwischen den Mitgliedstaaten der Union und den Bewerberländern.

Nach Beendigung der Partnerschaftsprojekte sollen die Beitrittsländer in der Lage sein, die mit dem *acquis* im Zusammenhang stehenden und sich daraus ergebenden Verpflichtungen der Gemeinschaft zu erfüllen.

Wesentliches Element dieser Partnerschaftsprojekte („twinning projects“) ist eine lang- und kurzfristige Entsendung von Experten aus den Mitgliedstaaten in die Beitrittsländer. Baden-Württemberg ist am Projekt „Training im Bereich der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität“ mit den Modulen „Zeugenschutz“ und „Bekämpfung der grenzüberschreitenden internationalen Kriminalität“ sowie am Projekt „Training der ungarischen Strafverfolgungsbehörden“ beteiligt.

Die Inhalte der Seminare und Trainingsmodule wurden von den beteiligten Mitgliedstaaten und Ungarn maßgeschneidert konzipiert. So wird den ganz spezifischen Bedürfnissen Ungarns Rechnung getragen.

Die Maßnahmen Baden-Württembergs im Teilprojekt „Zeugenschutz“ konzentrieren sich auf die Ausarbeitung einer für die Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität unerlässlichen, umfassenden Zeugenschutzkonzeption, einschließlich der Einrichtung einer entsprechenden Dienststelle und der Initiierung der einschlägigen Gesetzgebung. Bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität geht es u.a. um die Verbesserung der Rahmenbedingungen, einschließlich der Schaffung der verwaltungsmäßigen, personellen und operativen Standards bei den ungarischen Strafverfolgungsbehörden als Voraussetzung für eine effektive nationale Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und ein kooperatives Zusammenwirken mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten der Union.

Im Rahmen des Trainings der ungarischen Strafverfolgungsbehörden werden unsere Experten, die über langjährige Erfahrung in ihren Fachbereichen verfügen, u.a. Seminare zum Thema „Menschenhandel und illegale Prostitution“ und zu den Themen „Organisierte Kriminalität“, „Rauschgiftkriminalität“ und „Kraftfahrzeugdiebstahl und -verschiebung“ in Ungarn durchführen.

Als flankierende Maßnahme und ideale Ergänzung unserer Aktivitäten im Rahmen des PHARE-Programms verstehen wir das Schengen-Seminar, das wir im März diesen Jahres in Budapest durchgeführt haben. Ziel dieser Veranstaltung war es, leitenden Beamten der ungarischen Strafverfolgungsbehörden die Regelungsinhalte des Schengen-Acquis zu vermitteln und unsere Erfahrungen mit dessen praktischer Anwendung darzustellen. Die Seminarteilnehmer sollten in die Lage versetzt werden, die polizeirelevanten Teile des Schengener Durchführungsübereinkommens zu beherrschen und anzuwenden.

5. Gemeinsamer Nutzen

Im Rahmen unserer Kooperation erhalten auch wir Einblicke in die organisatorischen Strukturen und Arbeitsabläufe der ungarischen Strafverfolgungsbehörden. Außerdem werden bei dieser Gelegenheit viele persönliche Kontakte geknüpft und vertieft. Dies wiederum erleichtert die praktische Zusammenarbeit auch auf operativer Ebene, wie wir bereits erfahren durften, ganz erheblich. Ich kann also eindeutig feststellen, dass unser Engagement letztlich von beiderseitigem Nutzen ist.

6. Bilanz und Ausblick

Ungarn unternimmt zweifellos größte Anstrengungen, um die Standards der Union im Bereich der Innenpolitik zu erreichen und hat dabei bereits erhebliche Fortschritte erzielt. Niemand wird verschweigen, dass noch ein großes Stück Arbeit auf dem eingeschlagenen Weg zu leisten sein wird. Jahrzehntelange Abkopplung von der Entwicklung in Westeuropa lässt sich nicht mit einem Schlag aufholen.

Mit großem Respekt stellen wir aber fest, welche positive Entwicklung Ungarn im Bereich Innere Sicherheit innerhalb weniger Jahre vollbracht hat. Ungarn verfügt über eine moderne und leistungsfähige Polizeiorganisation. Die jetzt angelaufenen PHARE-Projekte werden die ungarischen Behörden in den einzelnen Aufgabenfeldern fit machen, um als verlässliche Partner in der Europäischen Union akzeptiert zu werden. Das überaus Positive ist, dass die Schulungen und Trainings in Ungarn nicht bei Null beginnen, sondern auf einem beachtlich hohen Niveau ansetzen können. Dies gibt uns die Zuversicht, dass Ungarn sein ehrgeiziges Ziel, der Union bereits in wenigen Jahren beitreten zu können, erreicht. Baden-Württemberg wird jedenfalls seinen Beitrag hierzu leisten.

Die Bereiche Inneres und Justiz als Herausforderung und Chance des ungarischen Beitrittsprozesses

Jörg Monar¹

1. Einführung

Um die Bedeutung der EU-Innen- und Justizpolitik im Rahmen des ungarischen Beitrittsprozesses ermessen zu können, muss man sich zunächst die außerordentlich rasche Entwicklung dieses Politikbereichs der Union in den letzten Jahren vor Augen führen. Mit Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam am 1. Mai 1999 wurde die bis dahin rechtlich und instrumentell schwach ausgestattete intergouvernementale „Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“ zu einem der Hauptpolitikfelder der Europäischen Union aufgewertet. Wesentliche Bereiche des alten „Dritten Pfeilers“ der Union, darunter v.a. die politisch sensiblen Bereiche Asylpolitik, Einwanderungspolitik und Grenzkontrollen, wurden vergemeinschaftet. Das System der Schengener Abkommen, das sich seit 1985 außerhalb des EG- und EU-Rahmens entwickelt hatte, wurde in den Rahmen der Union überführt, und auch die im intergouvernementalen Rahmen des Titels VI EUV verbleibenden Bereiche der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen wurden mit verbesserten rechtlichen Instrumenten und Entscheidungsverfahren ausgestattet. Von besonderer Bedeutung ist auch die Einführung einer Vielzahl neuer detaillierter, teilweise mit einer Fristsetzung von fünf Jahren verbundener Zielsetzungen in den einzelnen Politikbereichen, die – obwohl lückenhaft und keine umfassenden „gemeinsamen“ Politiken begründend – den EU-Maßnahmen in der Innen- und Justizpolitik dennoch eine neue Verbindlichkeit verleihen. Alle diese Reformen sind als Teilelemente des in Artikel 2 EUV neu eingeführten übergreifenden Vertragszieles der „Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu verstehen, dem nunmehr der gleiche rechtliche Stellenwert im System der Verträge zukommt wie etwa die Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion und die Behauptung der Identität der Union auf internationaler Ebene. Die damit vollzogene enorme Aufwertung der Politikbereiche Justiz und Inneres macht diese nunmehr zu einem Integrationsprojekt erster Ordnung, das in seinem Um-

¹ Dieser Beitrag wurde im Rahmen des vom britischen Economic and Social Research Council geförderten Projekts „Towards a New European Governance of Internal Security“ (Award L213252011) erarbeitet. Der Autor konnte sich hierbei auf Quellen aus seiner Tätigkeit als Sonderberater des EU-Ausschusses des britischen House of Lords und seiner Arbeit für den Wissenschaftlichen Rat für Regierungspolitik des niederländischen Ministeriums für Allgemeine Angelegenheiten stützen.

fang und seinen Ambitionen durchaus mit anderen Vertragszielen des Artikels 2 EUV, wie dem Binnenmarkt oder der Wirtschafts- und Währungsunion, vergleichbar ist.

Die Amsterdamer Reformen und die formelle Einführung eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“² stellen für die EU-Osterweiterung eine dreifache Herausforderung dar:

(1) Konnte der relativ begrenzte rechtliche Besitzstand der intergouvernementalen Zusammenarbeit im Rahmen des alten „Dritten Pfeilers“ vor der Regierungskonferenz noch mit einem gewissen Recht als ein Feld von untergeordneter Bedeutung im Erweiterungsprozess betrachtet werden, so hat sich dies mit den Amsterdamer Reformen – und darunter v.a. durch die Eingliederung von Schengen – grundlegend geändert. Gemäß Artikel 8 des Protokolls zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes³ gilt der Schengen-Besitzstand im Rahmen der Beitrittsverhandlungen als ein von allen Beitrittskandidaten vollständig zu übernehmender Besitzstand. Dies bedeutet nicht nur, dass die Mittel- und Osteuropäischen Länder (MOEL) zusätzlich zu dem in den letzten zwei Jahren bereits erheblichen gewachsenen „acquis“ der Union (man denke etwa an das 1998 in Kraft getretene Europol-Abkommen) den nach der Inkorporation nahezu 1000 Seiten umfassenden rechtlichen Besitzstand von Schengen übernehmen müssen, sondern auch außerordentliche Anstrengungen werden unternommen müssen, um ihre Grenzkontrollen, Polizeiorganisation, Verwaltungsstrukturen in den Bereichen Inneres und Justiz sowie technischen Kapazitäten den hohen Erfordernissen und Standards des EU bzw. Schengen-Systems anzupassen. Allein schon die notwendigen rechtlichen Anpassungen stellen für alle MOEL eine erhebliche Herausforderung dar. Aufgrund der zu einer effektiven Umsetzung des erweiterten Unionsbesitzstandes notwendigen Transformation weiter Teile der Innen- und Justizsysteme Ungarns und der anderen Beitrittskandidaten erscheint dies heute jedoch als eine der zentralen Hürden auf dem Weg zur Mitgliedschaft.

(2) Aufgrund der Amsterdamer Reformen könnte sich der heutige Abstand zwischen dem Besitzstand der Union im Rahmen des RFSR und dem diesbezüglichen Entwicklungsstand in Ungarn ebenso wie in anderen MOEL in den nächsten Jahren noch vergrößern. Aufgrund der erheblich erweiterten Zielsetzungen der Union, der Einführung geeigneterer rechtlicher Instrumente und verbesserter Entscheidungsstrukturen wird sich die Zahl rechtsverbindlicher Maßnahmen und Entscheidungen in den Bereichen Inneres und Justiz in den nächsten Jahren wahrscheinlich wesentlich vergrößern, dies um so mehr, als sich aufgrund der Schwächen des alten „Dritten Pfeilers“ ein gewisser Entscheidungstau gebildet hat, den zumindest die Schengenmitglieder innerhalb der nächsten ein bis zwei

² Im Folgenden abgekürzt als „RFSR“.
³ Protokoll Nr. 2 zum Vertrag über die Europäische Union.

Jahre rasch abzubauen bestrebt sein dürften. Der Europäische Rat von Tampere von Oktober 1999, der erste Sondergipfel zur Innen- und Justizpolitik in der Geschichte der europäischen Integration, hat zudem wichtige Weichenstellungen zur Errichtung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, zur Ausweitung der Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung bei richterlichen Entscheidungen und zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Strafverfolgung vorgenommen⁴, die zu neuen EU-Rechtsakten und institutionellen Strukturen führen dürften. All dies wird es den MOEL noch schwerer machen, die neue Hürde des RFSR rechtzeitig zu nehmen.

(3) Probleme der Integration der MOEL in den RFSR könnten sich für den Beitrittsprozess als politisch äußerst problematisch erweisen. Einige der den RFSR betreffenden Politikbereiche – darunter v.a. die Asyl- und Einwanderungspolitik, die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität und Grenzkontrollen – sind für die bestehenden Mitgliedstaaten von besonderer innenpolitischer Brisanz. Während hinsichtlich der wirtschaftlichen und finanziellen Kosten der Osterweiterung zumindest mit einer passiven Akzeptanz von Parlamenten und Öffentlichkeit gerechnet werden kann, haben die Regierungen in Fragen der Inneren Sicherheit kaum Handlungsspielraum. Die Beispiele der aufgrund fortbestehender Zweifel an der „Schengenreife“ Italiens und Österreichs mehrfach hinausgeschobenen vollen Einbeziehung dieser beiden Länder in das Schengensystem, die 1997 zu ernsthaften Spannungen zwischen diesen und einigen Schengenpartnern führte, sowie der erst 1999 nach sieben Jahren beendete Ausschluss Griechenlands aus der Schengenzone, zeigen, dass gegenwärtig keine Regierung eines Mitgliedstaates – schon gar nicht die eines geografisch besonders exponierten Staates wie Deutschland – dazu bereit ist, Interessen der Inneren Sicherheit zugunsten von Integrationszielen zurückzustellen, auch dann nicht, wenn es sich um bereits „bewährte“ EU-Partner handelt. Dies aber bedeutet nicht nur, dass sich die Frage der vollen und in der Umsetzung effektiven Übernahme des Besitzstandes des RFSR durch Ungarn und die übrigen MOEL als eines der schwierigsten Kapitel der Beitrittsverhandlungen erweisen könnte, sondern auch, dass die Schengenmitglieder wahrscheinlich nicht zögern werden, auch über den Beitritt hinaus die gegenwärtigen Außengrenzkontrollen gegenüber den neuen Mitgliedstaaten aufrechtzuerhalten, wenn diese den strengen Schengenstandards nicht genügen sollten. Eine solche Beibehaltung der bisherigen Grenzkontrollen könnte in den neuen Mitgliedstaaten erhebliche negative Reaktionen zur Folge haben, da damit einer der symbolisch bedeutsamsten Vorteile des Beitritts – die Aufhebung der Grenzen als letzter Schritt der Beseitigung des ‚eisernen Vorhangs‘ in Europa – zunächst ausbleiben würde. Eine

⁴ Siehe Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Tampere, Ratsdokument SN 200/99.

Beibehaltung der Außengrenzkontrollen würde auch die wirtschaftliche Integration der neuen Mitglieder in den Binnenmarkt verlangsamen.

Obwohl sich das Ausmaß dieser Herausforderungen bereits 1995 mit der beträchtlichen Zunahme der im Rahmen des „Dritten Pfeilers“ beschlossenen Maßnahmen ankündigte, begannen die Union und die MOEL erst 1996 langsam, und dann verstärkt nach der Unterzeichnung des Amsterdamer Vertrages 1997, den Bereichen Inneres und Justiz im Rahmen des Vorbeitrittsprozesses größeres Gewicht beizumessen. Der Rückstand bei der Vorbereitung Ungarns und der übrigen Beitrittskandidaten auf die Integration in den RFSR ist daher größer als in jedem anderen Feld der Integration. Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über die primären Problemfelder der Erweiterung in den wichtigsten Bereichen des RFSR gegeben und deren Evaluierung auf Seiten der Union betrachtet. Auf dieser Grundlage werden dann die bisherigen Fortschritte und Defizite der Union bei der Vorbereitung Ungarns und der MOEL auf die Integration in den RFSR kritisch bewertet.

2. Die primären Problemfelder⁵

2.1 Außengrenzkontrollen

Die Außengrenzkontrollen bilden den Kernpunkt der Integration der Beitrittskandidaten in den RFSR: Erst mit der vollständigen „Ostverschiebung“ des v.a. im Rahmen von Schengen hochentwickelten Systems der EU-Außengrenzkontrollen, von dessen Effizienz die Schengen-Staaten vor dem Abbau ihrer Außengrenzkontrollen überzeugt sein müssen, kann die effektive Einbeziehung Ungarns und der übrigen MOEL in den RFSR vollzogen werden.

Hinsichtlich der Organisation ihrer Grenzkontrollen steht Ungarn ebenso wie andere MOEL vor dem Problem, dass der Schutz der nationalen Grenzen in der Vergangenheit weitgehend eine Angelegenheit der Streitkräfte war. Als Folge hiervon fehlt es in vielen Beitrittsländern immer noch an spezialisierten und effektiv strukturierten zivilen Grenzpolizeinheiten.

Die diesbezüglichen Probleme sind auch Ungarn nicht erspart geblieben. In Ungarn wurde die Reform der „Grenztruppen“ zwar bereits Anfang der 90er Jahre in Angriff genommen, verzögerte sich jedoch aufgrund von Widerständen innerhalb der Einheiten, die ihre Unabhängigkeit bewahren wollten, Finanzie-

⁵ Die folgenden Abschnitte gründen sich zu einem erheblichen Teil auf vertrauliche Informationen und Dokumente des Rates, der Kommission und einzelner nationaler Ministerien, die nicht zitiert werden können.

rungsschwierigkeiten und dem Mangel an einem umfassenden Ausbildungsprogramm erheblich. Die Umstrukturierung des Grenzschutzes hat mittlerweile große Fortschritte gemacht, v.a. nach umfassenden gesetzlichen Reformen im Jahre 1997, und an erheblichen Funktionalitäts- und Effizienzgewinnen kann kein Zweifel bestehen. Hinsichtlich Ausbildung und Organisation bleibt der ungarische Grenzschutz aber immer noch deutlich hinter den Schengenstandards zurück. So fehlt es beispielsweise an Beamten mit Spezialausbildung in den Bereichen Einwanderung und Dokumentenfälschung. Aufgrund der niedrigen Gehälter bestehen auch Probleme bei der Rekrutierung qualifizierter Beamter für den Schutz der insgesamt 2243 Kilometer langen Grenzen. Nach Informationen der EU blieben 1999 knapp 2300 der 14.000 vorgesehenen Beamtenstellen aufgrund von Finanz- und Rekrutierungsproblemen unbesetzt. Schwierig gestaltet sich auch die Koordination mit anderen für den Grenzschutz relevanten nationalen Diensten, wie etwa der Zollbehörde.

Auch hinsichtlich der Praxis der Grenzkontrollen bestehen in Ungarn ebenso wie in anderen Beitrittsländern gemessen an den Schengenstandards noch einige Defizite. Die Schengen-Praxis des „risk-profiling“ und „risk-testing“ zur Auswahl von Personen für intensivere Kontrollen verbreitet sich nur langsam. Die Zahl und Intensität der Kontrollen an den „grünen“ und „blauen“ Außengrenzen bleiben aufgrund von Personal- und Ausrüstungsmangel oft noch erheblich hinter den Schengenstandards zurück.

Rückstände bei der technischen Ausrüstung bilden einen wesentlichen Problemfaktor. Das Schengener Informationssystem (SIS), das Herzstück des Schengener Grenzkontrollsystems, basiert auf einem umfassenden Netzwerk nationaler Datenbanken zu Personen, gegen die ein Haftbefehl, eine Überwachungsanordnung oder eine Einreiseverweigerung vorliegt, und gestohlenen Objekten und Fahrzeugen, auf die Grenzschützer per Terminal von allen Grenzkontrollpunkten und eine Reihe weiterer Dienststellen Zugang haben. Ungarn hat zwar erhebliche Fortschritte bei dem Aufbau zentraler Datenbanken gemacht, aber es fehlt – aus offenkundigen finanziellen Gründen – auch noch an der flächendeckenden Verfügbarkeit von modernem EDV-Gerät. Nur ein Teil der Grenzübergangsstellen sind elektronisch mit dem Hauptquartier verbunden. Erheblicher Mangel herrscht auch bei der Ausrüstung mit anderen modernen stationären und mobilen Kontrollgeräten, wie z. B. Röntgengeräten zum „screening“ von LKWs, Nachtsicht- und Radargeräten sowie Helikoptern zur Überwachung der „grünen“ Grenzen.

Auch bei der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Grenzkontrollen besteht bei Ungarn und anderen Beitrittskandidaten Nachholbedarf. Aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse, fehlender Spezialausbildung und der im Umbruch begriffenen Organisationsstrukturen ist auch die Kapazität hinsichtlich des Informationsaustausches und der operationellen Zusammenarbeit mit Grenz-

schutz- und Polizeidiensten anderer Staaten begrenzt. Ungarn hat jedoch 1999 die nach dem Schengen- und dem Europol-System erforderlichen nationalen Kontaktstellen eingerichtet, was die Zusammenarbeit mit den EU-Behörden erheblich erleichtern wird. Experten auf EU-Seite zeigen sich allerdings darüber besorgt, dass die Zusammenarbeit mit den Behörden von östlichen und südlichen Nachbarstaaten (v.a. mit der Ukraine und der Bundesrepublik Jugoslawien) eher unterentwickelt ist.

2.2 Asyl und Einwanderung

Keine andere Region der Welt hat seit Ende der achtziger Jahre einen ebenso hohen Anstieg der Zahl der Asylbewerber und des Einwanderungsdrucks zu verzeichnen gehabt wie die Europäische Union. Wie viele andere MOEL ist auch Ungarn v.a. als wichtiges Transitland bereits mit den Folgen dieser Entwicklung konfrontiert worden. Schätzungen zur Folge kam es 1999 zu rund 40.000 illegalen Grenzübertritten. Nach einem Beitritt zur Union ist nicht nur zu erwarten, dass Ungarn auch verstärkt selbst zu einem Zielland werden wird – was sich bereits heute abzeichnet –, sondern Ungarn wird auch seinen Platz als voll funktionsfähiges Bestandteil des im Entstehen begriffenen gemeinsamen Asyl- und Einwanderungsregimes der Union einnehmen müssen. Dies bedeutet insbesondere die Übernahme gewisser Grundregeln und Verfahrensweisen in den Bereichen Asyl und Einwanderung und eine Angleichung der Visumpolitik.

Sowohl die Kommission als auch die entsprechenden Ratsgruppen haben mit Befriedigung die erheblichen, von Ungarn erzielten Fortschritte zur Kenntnis genommen. Besonders zu nennen sind hier die im März 1999 angenommenen gesetzlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der Abschluss von neuen Rückführungsabkommen mit einer Reihe von Staaten wie Bulgarien, Slowenien, Deutschland, Frankreich und Italien. Dennoch steht Ungarn auch noch vor einer Reihe von Problemen:

Im Bereich der Asylverfahren verwies die Kommission in ihrem Bericht vom vergangenen November⁶ auf erhebliche administrative und verfahrensmäßige Probleme bei der Aufnahme von Asylbewerbern. Eine besondere Herausforderung stellt für Ungarn, ebenso wie für die übrigen Beitrittskandidaten, auch die Übernahme des Dubliner Übereinkommens⁷ dar, die nicht nur gesetzliche Anpassungen des nationalen Asylrechts, sondern auch umfassende Änderungen der

⁶ COM (1999) 505 final.

⁷ Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrages, vom 15. Juni 1990.

Verfahrenspraxis erforderlich macht. Ungarn hat das notwendige Computersystem und die technischen Vorkehrungen zur elektronischen Abnahme von Fingerabdrücken bereits eingerichtet, aber es bestehen noch deutliche Defizite in den Bereichen Training, Verfahrenssicherheit und Organisation der Behörden.

Die Bekämpfung illegaler Einwanderung – eine Priorität für die Union – wird in Ungarn durch lückenhafte Regelungen zur Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltsgenehmigungen, Schwächen bei der Bekämpfung illegaler Arbeit und Abkommen zur Erleichterung des kleinen Grenzverkehrs mit der Ukraine, Rumänien, Slowenien, der Slowakei und der Bundesrepublik Jugoslawien erschwert. Diese Abkommen verstoßen gegen den Schengener Besitzstand, sind für die Grenzregionen aber von beträchtlicher wirtschaftlicher Bedeutung.

Die Anpassung ihrer Visumregeln an die EU-Liste der Visumpflicht unterliegenden Drittstaaten ist für viele MOEL mit besonderen politischen Schwierigkeiten verbunden, da diese die Einführung einer Visumpflicht für zahlreiche der ehemaligen „sozialistischen Bruderstaaten“ erforderlich macht. Ungarn befindet sich bekanntlich in der besonderen Lage, dass es nicht nur aus diesen historischen Gründen visumfreie Regelungen mit einer Anzahl ehemaliger sozialistischer Partner (darunter Kuba und Russland) unterhielt, sondern auch aufgrund der Tatsache, dass mehr als drei Millionen Magyaren (mehr als 30% der Bevölkerung) außerhalb des ungarischen Territoriums leben. Die meisten hiervon sind in Staaten wohnhaft, die auf der Negativliste der EU-Visapolitik stehen (ungefähr zwei Millionen in Rumänien, 600.000 in der Slowakei, 350.000 in Jugoslawien sowie kleinere Minderheiten in Kroatien und der Ukraine). Das größte Problem aus ungarischer Sicht ist zweifellos die Übernahme der EU-Visapolitik gegenüber Rumänien. Zur Zeit erlaubt Ungarn rumänischen Bürgern die visumfreie Einreise mit einer maximalen Aufenthaltsdauer von einem Monat, was gegen den EU-Besitzstand verstößt. Die Aufhebung der visafreien Einreisemöglichkeit würde sowohl die eigene nationale Minderheit in Rumänien als auch das zwischenstaatliche Vertrauen und die bilateralen Beziehungen zu Rumänien beeinträchtigen.

Man muss jedoch auch die Gründe für die bislang wenig kompromissbereite Position der EU verstehen: Rumänien ist nach wie vor eines der hauptsächlichen Transit- und Ursprungsländer für illegale Migration nach Westeuropa. Ein sehr hoher Prozentsatz der illegalen Vorkommnisse an der ungarisch-österreichischen Grenze geht beispielsweise auf das Konto rumänischer Bürger oder über Rumänien nach Ungarn zur Durchreise eingereiste Drittstaatsangehörige. Aus EU-Sicht machen restriktive migrationpolitische Maßnahmen gegenüber Rumänien daher durchaus Sinn.

Dies ist gewiss ein schwieriges und für Ungarn auch emotional beladenes Thema. Ungarn wird wohl in den Verhandlungen mit der EU versuchen, den Rumänienungarn visumfreien Zugang zumindest zum eigenen Staatsgebiet zu

sichern. Die rechtliche Form, in welcher dies geschehen könnte, ist allerdings immer noch alles andere als klar, und es bleibt auch abzuwarten, ob und in wie weit die alten Mitgliedstaaten in dieser Frage zu einer gewissen Flexibilität bereit sind.

2.3 Bekämpfung der organisierten Kriminalität

Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität hat sich seit 1996 zu einem der Hauptaktionsfelder der EU in den Bereichen der Justiz- und Innenpolitik entwickelt. Ein wesentlicher Grund hierfür ist die verstärkte Expansion des organisierten Verbrechens in Russland und einigen der MOEL nach Westeuropa, die durch die Durchlässigkeit der Grenzen und zunehmende wirtschaftliche Verflechtung gefördert wird. Der Druck der EU-Mitgliedstaaten auf Ungarn und die anderen Beitrittskandidaten, sich in der Bekämpfung der organisierten Kriminalität als ebenbürtiger Partner der Union zu erweisen, ist um so stärker, als es sich bei der Expansion des organisierten Verbrechens „aus dem Osten“ um eine recht öffentlichkeitswirksame Bedrohungsperson handelt, die von den Medien in den gegenwärtigen Mitgliedstaaten zunehmend aufgegriffen wird. Die organisierte Kriminalität in Ungarn, die zu einem beträchtlichen Prozentsatz auch ungarischen und russischen Ursprungs ist, zeichnet sich durch eine wachsende Gewaltbereitschaft aus.

Auch in diesem Problembereich hat Ungarn jedoch bereits beträchtliche Fortschritte erzielt. So wurden 1999 nach dem Modell des rechtlichen Besitzstandes der Union in diesem Bereich gesetzliche Maßnahmen zur strafrechtlichen Sanktionierung auch nur der bloßen Mitgliedschaft in kriminellen Organisationen, zum Schutz von Zeugen und Informanten und zur Erhöhung der Strafmaße angenommen. Im Juni 1999 wurde ein Gesetz zur Schaffung eines Internationalen Kooperationszentrums für den Gesetzesvollzug angenommen, das als zentrale Kontaktstelle für internationale polizeiliche Zusammenarbeit v.a. bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens dienen soll. Im September 1999 trat auch ein Maßnahmenpaket („Anti-Mafia-Paket“) in Kraft, das die Befugnisse der Polizei bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität beträchtlich erweitert. In den vergangenen Jahren wurde zudem die Spezialausbildung von Beamten verbessert und eine Reihe von bilateralen Abkommen mit Nachbarstaaten zu grenzüberschreitenden Untersuchungen und Polizeiaktionen geschlossen.

Erhebliche Defizite bestehen jedoch noch bei der Bekämpfung der Geldwäsche, der Kooperation zwischen Polizei, Zollbehörden und Grenzschutz und der Nutzung elektronischer Datenbanken und Kommunikationsmittel. Ein weiteres Problem sind Rekrutierungsprobleme der Polizeieinheiten, die auf niedrige Gehälter und schlechte Karriereaussichten zurückzuführen sind. Nach Informatio-

nen des Rates sind in den vergangenen Jahren viele Beamte in höheren Positionen wegen besserer Konditionen in die Privatwirtschaft abgewandert.

Einige der Evaluierungsberichte der Mitgliedstaaten verweisen auch auf die höhere Verwundbarkeit gegenüber Korruption, die durch die bestehenden Lohn- und Arbeitsbedingungen bedingt wird. Dies wiederum reduziert die Bereitschaft der Dienststellen der alten Mitgliedstaaten bis hin zu Europol, sicherheitsempfindliche Daten und Erkenntnisse mit Behörden in Ungarn und anderen Beitrittskandidaten zu teilen. Auch hinsichtlich der Bekämpfung der Korruption hat Ungarn jedoch beträchtliche Fortschritte erzielt. So enthält das im März 1999 in Kraft getretene neue Strafgesetzbuch neue striktere Bestimmungen und Strafmaße zur Korruption, und im Hauptquartier der Polizei und in jeder Grenzbezirksdirektion wurden neue spezialisierte Antikorruptionseinheiten eingesetzt. Ungarn hat im April 1999 auch die Europaratskonvention zur Korruption unterzeichnet.

2.4 Reorganisation des Justiz- und Polizeiwesens

Alle wesentlichen Elemente des Besitzstandes des RFSR bedürfen zu ihrer Umsetzung eines effizienten Justiz- und Polizeiapparats. In Ungarn und den übrigen MOEL sind in den vergangenen Jahren teilweise erhebliche Anstrengungen unternommen worden, das Justizwesen zu restrukturieren und zu reformieren. Zu den häufigsten Problemen gehören v.a. Mängel an Ausbildung und Erfahrung der jungen Richter, welche die Positionen unter dem alten System eingesetzter Richter übernommen haben, eine beträchtliche Anzahl unbesetzter Stellen, die in erheblichem Maße auf schlechte Bezahlung und die Abwanderung qualifizierter Juristen in den Privatsektor zurückzuführen sind, die Überlastung vieler Gerichte, die teilweise zu extrem langen Verfahrenszeiten führt und Infrastrukturprobleme wie der Mangel an Hilfskräften und grundlegendem technischen Gerät. Seit der Justizreform von 1997 und bedeutenden administrativen Reformen im Jahre 1998 konnten in Ungarn die Infrastrukturprobleme erheblich reduziert, die Gehaltsslage verbessert und die Ausbildung ausgeweitet werden. Die Personallage ist jedoch immer noch angespannt, und die langen Verfahrenszeiten im strafrechtlichen Bereich werden von EU-Seite immer noch als unbefriedigend betrachtet. Unsicherheiten bei der Anwendung der neuen Gesetze, Personalmangel und extrem lange Verfahrenszeiten behindern die effektive Bekämpfung der organisierten Kriminalität.

Hinsichtlich der Reorganisation der Polizei ist der Aufbau gesondert ausgebildeter und ausgestatteter Spezialeinheiten, die sich in Bereichen wie Bekämpfung der organisierten Kriminalität, High-Tech-Kriminalität oder internationale Betrugsdelikte in die auf EU-Ebene entstandenen Netzwerke und Kooperationsver-

fahren als vollwertige Partner werden einfügen können, von besonderer Bedeutung. Dies erfordert teilweise erhebliche Veränderungen im hierarchischen Gefüge der Polizeidienste, neue Kriterien bei der Personalauswahl, kontinuierliches Training, verstärkte internationale Zusammenarbeit und den Einsatz moderner Technologie. Kaum weniger wichtig ist der generelle Übergang zu elektronischen Fahndungssystemen, der die Grundvoraussetzung für die Integration der Beitrittskandidaten in das Europol-System und das SIS bildet. Mit der bereits erwähnten Einrichtung der zentralen nationalen Kontaktstellen für die europäische polizeiliche Zusammenarbeit, der Aufnahme einer steigenden Anzahl von Verbindungsoffizieren aus den Mitgliedstaaten und verbesserten Ausbildungsmaßnahmen konnten hier in Ungarn in den vergangenen zwei Jahren einige Fortschritte erzielt werden. Von Bedeutung ist auch, dass Ungarn im letzten Jahr gesetzliche Regelungen zum Datenschutz einführt, die eine wichtige Vorstufe zu seiner Eingliederung in das Europol-System bilden. Zu einer umfassenden Aufrüstung mit modernstem technischen Gerät fehlt es jedoch an den notwendigen finanziellen Mitteln.

3. Die Evaluierung der Probleme auf Seiten der EU

Die im vorangegangenen Abschnitt entwickelte grobe Übersicht der Problemfelder macht deutlich, dass die Schwierigkeiten bei der Integration Ungarns und anderer MOEL in den RFSR nicht nur zahlreich, sondern auch vielgestaltig und komplex sind. Um so wichtiger ist es für die EU, zu einer adäquaten Evaluierung des Entwicklungsstandes der Beitrittskandidaten und deren Defizite in den verschiedenen Bereichen zu gelangen, ohne die weder die „Beitrittsreife“ der einzelnen MOEL hinsichtlich des RFSR eingeschätzt noch wirksame Strategien zu deren Beitrittsvorbereitung entwickelt werden können.

Seit der zweiten Jahreshälfte 1997 zeigten sich die Mitgliedstaaten dann zunehmend beunruhigt über die bestehenden Informations- und Evaluierungsdefizite. Grund hierfür war zum einen die durch den Amsterdamer Vertrag im Rahmen des RFSR vorgenommene enorme Aufwertung der Bereiche Inneres und Justiz, die damit eine neue Bedeutung im Beitrittsprozess erlangten, zum anderen aber auch der Eindruck, dass die von der Kommission im Rahmen der Agenda 2000 Stellungnahmen vorgenommenen Evaluierungen nicht ausreichend waren. Tatsächlich hatten sich die Bewertungen der Kommission im Rahmen der Stellungnahmen zu den Beitrittskandidaten in erster Linie auf die Fähigkeit dieser konzentriert, den rechtlichen Besitzstand in den Bereichen Justiz- und Inneres zu übernehmen, wobei auf die Frage der Fähigkeit der MOEL, diesen Besitzstand nach der Übernahme auch wirksam umzusetzen, nur in sehr begrenztem Maße eingegangen worden war.

Am 29. Juni 1998 nahm der Rat daher eine „gemeinsame Maßnahme [...] zur Schaffung eines Mechanismus zur gemeinsamen Bewertung der Übernahme, Anwendung und effizienten Umsetzung des Besitzstandes der Europäischen Union in den Bereichen Justiz und Inneres durch die Beitrittsländer“ an.⁸ Wie dies in dem langen Titel des Rechtsaktes bereits zum Ausdruck kommt, konzentriert sich diese Maßnahme auf eine möglichst vollständige Evaluierung der Beitrittskandidaten in den Bereichen Inneres und Justiz, wobei im Unterschied zu den Stellungnahmen der Kommission eine besondere Betonung auf die „Anwendung“ und „Umsetzung“ des Besitzstandes der EU gelegt wird. Artikel 1 (2) verpflichtet die Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass sich ihre Behörden „eingeschränkt“ an dem Bewertungsmechanismus beteiligen, eine Verpflichtung, die durch Artikel 3 ausdrücklich auf alle den Mitgliedstaaten aufgrund ihrer bilateralen Arbeitserfahrungen mit den Beitrittsländern vorliegenden Informationen, Schengen-Materialien und Berichte der Botschaften der Mitgliedstaaten ausgedehnt wird. Artikel 3 (3) sieht zudem die Möglichkeit der Bildung von Ad-hoc-Gruppen durch den Rat vor, die zum Zweck zusätzlicher Informationsermittlung Missionen in den Beitrittsländern durchführen können sollen. Zentrales Gremium des Bewertungsmechanismus ist eine Sachverständigengruppe (mittlerweile im Ratsgefüge als „Collective Evaluation Group“ bekannt), die unter Aufsicht des Ausschusses der Ständigen Vertreter gemeinsame Bewertungen der Lage in den Beitrittsländern hinsichtlich der Übernahme, Anwendung und Umsetzung des EU-Besitzstandes vornimmt, diese fortlaufend aktualisiert und dem Rat hierüber Bericht erstattet.

Obwohl die „Collective Evaluation Group“ erst am 30. September 1998 zum ersten Mal zusammentrat, hat der „Bewertungsmechanismus“ schon zu einigen Ergebnissen geführt: Am 29. April 1999 einigten sich die Mitgliedstaaten auf eine von der deutschen Präsidentschaft erarbeitete „strukturierte Prüfliste“ („structured checklist“) zur Bewertung der Beitrittskandidaten in den Bereichen Justiz und Inneres.⁹ Diese enthält nicht weniger als 36 detaillierte Fragepunkte zur Sicherheit an den Außengrenzen, 43 zum Bereich Einwanderung, 33 zum Bereich Asyl, 32 zur Funktionsweise der Polizei, 21 zum Zollwesen und neun (diese mit über 40 Unterpunkten) zum Bereich Justiz. Der Bereich der gesetzlichen Übernahme des EU-Besitzstandes nimmt in der Liste nur geringen Raum ein: Mehr als 90% der Fragepunkte betreffen die Kapazität der Beitrittsländer zur praktischen Anwendung und Umsetzung des EU-Besitzstandes, wobei neben wichtigen verfahrensmäßigen und organisatorischen Aspekten v.a. auch Problembereiche wie Ausbildung, Ausstattung und Korruption berücksichtigt sind. Die Liste dient nun als Grundlage sowohl für die von nationalen Behörden und der Kommission zu beschaffenden Informationen als auch die Bewertungen der

⁸ Amtsblatt der EG, Nr. L 191 vom 7.7.98, S. 8-9.

⁹ Ratsdokument Nr. 5322/3/99 REV 3 (DG H).

„Collective Evaluation Group“. Ein vorläufiger Bericht über Ungarn wurde im Februar 2000 fertiggestellt, doch dieser wird im Lichte neuer Erkenntnisse hinsichtlich der Fortschritte und Probleme des Beitrittskandidaten fortlaufend aktualisiert werden.

4. Fortschritte und Defizite bei der Vorbereitung Ungarns und der übrigen MOEL durch die Union

Der Beitritt Ungarns und anderer Beitrittskandidaten ist mindestens ebenso sehr eine Herausforderung für die EU als für die Beitrittskandidaten selbst. Um zu entscheiden, inwieweit die Union auf dem Wege ist, ihren Teil der Herausforderungen zu meistern, müssen die bisher erzielten Fortschritte und Defizite bei der Vorbereitung der Beitrittskandidaten gegeneinander abgewogen werden.

4.1 Bisher erzielte Fortschritte

Bis 1996 war die Bilanz der Vorbeitrittsstrategie in den Bereichen Justiz und Inneres außerordentlich mager: Der „Strukturierte Dialog“ mit den MOEL in den Bereichen Justiz und Inneres erwies sich v.a. aufgrund mangelnder Differenzierung zwischen den unterschiedlichen Voraussetzungen der einzelnen Beitrittskandidaten und der mangelnden Verbindlichkeit der getroffenen Entscheidungen als ein ungeeignetes Instrument der Vorbereitung.¹⁰ Dann jedoch begannen Kommission und Mitgliedstaaten größeres Gewicht auf Maßnahmen in diesen Bereichen zu legen, eine Tendenz, die sich nach der Unterzeichnung des Amsterdamer Vertrags seit 1998 noch verstärkt hat. Abgesehen von der verbesserten Evaluierung der Probleme in den MOEL in den Bereichen Justiz und Inneres, die durchaus als ein Fortschritt eigener Art zu werten ist, kann die Union auch noch mit anderen positiven Entwicklungen aufwarten:

Von 1997 bis 1999 wurden im Rahmen der nationalen PHARE-Programme insgesamt 185,2 Mio. Euro für diverse Maßnahmen in den zehn PHARE-Ländern aufgewendet. Zudem wurden im Rahmen des „Horizontalen PHARE-Programms Justiz und Inneres“ insgesamt 16 Mio. ECU für Austausch, Evaluierungs- und Trainingsmaßnahmen bereitgestellt. Weitere 13 Mio. Euro flossen in diesem Zeitraum in horizontale Programme zur Drogenbekämpfung.¹¹ In Ungarn wurden von 1997 bis 1999 insgesamt 33,8 Mio. Euro für nationale PHARE-

¹⁰ Siehe hierzu Eisl, Gerhard (1997): Relations with the Central and Eastern European countries in Justice and Home Affairs. In: European Foreign Affairs Review 2, S. 354-56.

¹¹ Quelle: Generaldirektion Inneres- und Justiz der Europäischen Kommission.

Maßnahmen im Innen- und Justizbereich aufgewendet. Gefördert wurde u.a. ein Projekt zur Computerisierung ungarischer Grenzposten (4 Mio. Euro).¹²

Als Folge der im Zusammenhang mit der vom Europäischen Rat in Luxemburg im Dezember 1997 beschlossenen „verstärkten Heranführungsstrategie“ vorgenommenen Reorientierung des PHARE-Programms sind seit 1998 30% des jährlichen PHARE-Finanzrahmens (d.h. nahezu 500 Mio. Euro) für Maßnahmen zur Stärkung der Kapazitäten von Verwaltung und Justiz in den Beitrittskandidaten vorgesehen. Die Bereiche Justiz und Inneres stellen allerdings nur eine von vier Prioritäten in diesem Bereich dar, und die Mehrzahl der Mittel wurde bislang für allgemeine bzw. an den Erfordernissen des Binnenmarktes orientierte Maßnahmen zur Stärkung von Verwaltung und Justiz eingesetzt. Hierzu zählen Projekte zur Förderung der Reorganisation der Justiz- und Innenministerien, Hilfen bei der Novellierung von zivil- und strafrechtlichen Bestimmungen und Ausbildungsprojekte für Richter und Anwälte. Als weiteres positives Ergebnis der Reorientierung des PHARE-Programms ist die seit 1997 genutzte neue Möglichkeit zum Aufbau von Partnerschaften („twinning“) zwischen Innen- und Justizministerien von EU-Mitgliedstaaten und MOEL zu bewerten, die den Transfer von administrativem Know-how und die längerfristige Abstellung von Experten der Mitgliedstaaten zu den Partnerministerien ermöglichen. Diese Partnerschaften werden aus den nationalen PHARE-Zuweisungen für die einzelnen MOEL finanziert. Ungarn gehörte zu den ersten Ländern, die von dieser Möglichkeit Gebrauch machten (zwei Partnerschaften bereits im Jahre 1997), wurde 1999 allerdings in der Anzahl seiner Partnerschaften von Polen, Rumänien und Tschechien überholt.

Fortschritte wurden auch bei der Einbeziehung der MOEL in die seit 1996 schrittweise eingeführten EU-Finanzierungsprogramme in den Bereichen Justiz und Inneres erzielt. Dies gilt insbesondere für das Förder- und Austauschprogramm GROTIVUS¹³, das die gegenseitige Kenntnis der Rechtsordnungen und der Rechtspflege in den Mitgliedstaaten verbessern und die justitielle Zusammenarbeit erleichtern soll, das Förder- und Austauschprogramm STOP¹⁴, das koordinierte Initiativen und den Einsatz von Telekommunikationsmitteln zur Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern fördert, das Programm OISIN¹⁵, das durch Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, Beamtenaustausch und Forschungsförderung die Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten fördern und diesen einen größeren Einblick in die Arbeitsmethoden der Behörden in anderen Mitgliedstaaten

¹² Siehe hierzu die Antwort von EU-Kommissar Mario Monti auf die schriftlichen EP-Anfragen E-2126/98 und E-2674/98, Amtsblatt der EG, Nr. C 135 vom 14.5.99, S. 21.

¹³ Amtsblatt der EG, Nr. L 287 vom 8.11.96, S. 3 ff.

¹⁴ Amtsblatt der EG, Nr. L 322 vom 12.12.96, S. 7 ff.

¹⁵ Amtsblatt der EG, Nr. L 7 vom 10.1.97, S. 5 ff.

vermitteln soll, und das Ausbildungs-, Austausch- und Kooperationsprogramm ODYSSEUS¹⁶, das auf die Verstärkung der Zusammenarbeit in den Bereichen Asyl, Einwanderung, Überschreiten der Außengrenzen und Sicherheit der Ausweisdokumente ausgerichtet ist. Anfang April 1999 waren die MOEL bereits an 85 der insgesamt 287 bis dahin unter diesen vier Programmen geförderten Projekten beteiligt, wobei das ODYSSEUS-Programm mit 68% der geförderten Programme die höchste Beteiligungsrate aufwies. Das erst 1999 begonnene Austausch-, Ausbildungs- und Kooperationsprogramm FALCONE¹⁷, das die Umsetzung und Weiterverfolgung des Aktionsplans zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität erleichtern soll, wurde gleichfalls für die Beteiligung von MOEL geöffnet.

Die Mehrzahl der Projekte unter den oben genannten Programmen, an denen die MOEL bislang beteiligt sind, betreffen Trainingsseminare zu spezifischen Fragen wie Strafverfolgung bei Menschenhandel, Dokumentenfälschung und Abschiebung von Ausländern und den Austausch von Beamten. Gefördert werden jedoch auch eine Reihe von Studien (so z.B. zu den rechtlichen und sozialen Bedingungen von Asylbewerbern in den MOEL) und einzelne operationelle Programme, wie z.B. der Aufbau eines Kooperationsnetzes im Bereich des Menschenhandels und der organisierten Prostitution¹⁸, und eines digitalisierten Katalogs zur Kinderpornografie¹⁹. Öffentliche oder private Institutionen aus Ungarn und den übrigen Beitrittskandidaten können sich jedoch bislang an Projekten nur beteiligen, nicht aber selbst Projektanträge stellen. Die Kommission ist bestrebt, diese Limitierung durch eine Anpassung der Rechtsgrundlagen baldmöglichst aufzuheben.

Als grundlegender Fortschritt ist auch die am 28. Mai 1998 mit Ungarn, den übrigen MOEL und Zypern abgeschlossene Vorbeitrittsvereinbarung zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu werten.²⁰ Diese Vereinbarung, die in der englischen Fassung mit der kraftvolleren Bezeichnung „Pact“ versehen wurde, basiert auf dem 1997er EU-Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität²¹ und sieht den Beitritt der Kandidaten zu einer Reihe von wichtigen die Bekämpfung der organisierten Kriminalität betreffenden internationalen Rechtsinstrumenten sowie deren teilweise Einbindung in die Kooperation zwischen Strafverfolgungs- und Justizbehörden der EU-Mitgliedstaaten vor. Vorgesehen sind u.a. die Ausarbeitung (mit Unterstützung durch Europol) jährlicher gemeinsamer Strategien, der verbesserte Austausch von In-

¹⁶ Amtsblatt der EG, Nr. L 99 vom 31.3.98, S. 2 ff.

¹⁷ Amtsblatt der EG, Nr. L 99 vom 31.3.99, S. 8 ff.

¹⁸ Beteiligt sind Behörden in Estland, Finnland, Russland und Schweden.

¹⁹ Unter Beteiligung Lettlands und Litauens.

²⁰ Amtsblatt der EG, Nr. C 220 vom 15.7.98, S. 1 ff.

²¹ Siehe oben Fußnote 6.

formationen für Ermittlungs- und Rechtshilfezwecke, die Möglichkeit bi- oder multilateraler gemeinsamer Strafverfolgungsprojekte, Unterstützung für die Beitrittskandidaten bei ihren Vorbereitungen auf den Beitritt zu Europol und regelmäßige Konsultationen zur Bekämpfung von Korruption. Zur Durchführung der Vereinbarung und zur fortlaufenden Evaluierung der Ergebnisse wurde eine aus Experten der EU, Ungarns und der übrigen Kandidaten gebildete Sachverständigengruppe eingesetzt.²² Ein wichtiges bereits erzielttes Ergebnis der Vorbeitrittsvereinbarung ist, dass Ungarn ebenso wie die meisten MOEL mittlerweile die für eine wirksame Kooperation mit den Behörden in den Mitgliedstaaten notwendigen nationalen zentralen Stellen für die Koordinierung der Maßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und nationalen zentralen Kontaktstellen für den Informationsaustausch neu gebildet bzw. benannt haben. Die Vorbeitrittsvereinbarung könnte durchaus als ein nützliches Modell für ähnliche Vereinbarungen auch in anderen Bereichen des RFSR, wie z.B. Asyl, Einwanderung und zivilrechtliche Zusammenarbeit, dienen.

4.2. Defizite auf Unionsseite

Den seit 1997 erzielten Fortschritten stehen eine Reihe von Defiziten gegenüber, die belegen, dass die Union noch erhebliche Schwierigkeiten mit ihrer Seite der Vorbereitungen auf die Erweiterung in den Bereichen Inneres und Justiz hat:

Ein erstes Problem betrifft den außerordentlichen Grad der Differenzierung, den der Integrationsprozess in den Bereichen Justiz und Inneres innerhalb der Union erreicht hat. Aufgrund der Sonderregelungen für Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich nehmen nur zwölf der 15 Mitgliedstaaten ohne Einschränkung am Besitzstand und der Weiterentwicklung des RFSR teil. Zudem gibt es eine Reihe weiterer Fälle von „Flexibilität“, zu deren wichtigsten die Nichtanerkennung der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Vorabentscheidungen im Rahmen des Titels VI EUV²³ durch gegenwärtig neun Mitgliedstaaten, die Ausnahme von Mitgliedstaaten, deren Rechtssystem keine Mindeststrafen vorsieht, von der Verpflichtung solche im Kontext der strafrechtlichen Zusammenarbeit einzuführen²⁴, und eine Sonderposition Belgiens zur Frage der Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten²⁵ gehören. Zudem bestehen – selbst unter den Schengenmitgliedern – immer noch erhebliche Unterschiede hinsichtlich der praktischen Umsetzung des EU- und

²² Sogenannte „Pre-accession Pact Experts Group“ (PAPEG).

²³ Gemäß Artikel 35(2) EUV.

²⁴ Erklärung Nr. 8 zur Schlussakte des Vertrages von Amsterdam.

²⁵ Von der Amsterdamer Regierungskonferenz zur Kenntnis genommene Erklärung Nr. 5 zur Schlussakte des Vertrages von Amsterdam.

Schengenbesitzstandes. Diese Verwerfungslinien innerhalb des RFSR haben bei den MOEL nicht nur zu Unklarheiten hinsichtlich des zu übernehmenden EU-Besitzstandes geführt, sondern haben auch den nicht unrichtigen Eindruck erzeugt, dass von den MOEL im Zuge des Beitrittsprozesses – v.a. hinsichtlich der geforderten kompletten Übernahme des Schengen-Besitzstandes – mehr verlangt wird als von einigen der gegenwärtigen Mitgliedstaaten.

Als eine weitere Schwierigkeit hat sich die Definition des von den Ungarn und den übrigen Beitrittskandidaten im Rahmen des RFSR zu übernehmenden Besitzstandes erwiesen, der sich in einem kontinuierlichen Prozess des Aufbaus und der Ausformung befindet. Bereits zur Definition des EU-Besitzstandes im Rahmen des alten „Dritten Pfeilers“ (Titel VI TEU) benötigte der Rat länger als erwartet. Erst am 30. März 1998 konnte hierüber eine Einigung erzielt werden, die zur Überraschung einiger Beitrittskandidaten nicht nur rechtsverbindliche EU-Entscheidungen, sondern auch eine Reihe ursprünglich in nicht rechtsverbindlicher Form angenommener EU-Texte sowie eine Reihe von im Rahmen des Europarates abgeschlossener Übereinkommen enthielt.²⁶ Die Ungarn und den übrigen Kandidaten übermittelte Liste des EU-Besitzstandes umfasste jedoch nicht den weitaus umfangreicheren Schengen-Besitzstand. Dessen Definition wurde nicht nur durch die große Zahl von Beschlüssen mit unklarem rechtlichen Status bzw. teilweise obsoleter Bestimmungen erschwert, sondern auch durch die unter den Schengenmitgliedern in vielen Fällen heftig umstrittene Frage, ob die betreffenden Sachgegenstände im Zuge der Einbeziehung in die Union auf Rechtsgrundlagen im Rahmen des EG- oder des EU-Vertrages zu stützen seien. Zur nicht geringen Frustration der Beitrittskandidaten gelang es den Schengenmitgliedern erst mehr als ein Jahr später, am 20. Mai 1999, diese Arbeit mit einer Ratsentscheidung²⁷ abzuschließen.²⁸ Zwar waren den MOEL bereits 1998 wesentliche Teile des Schengen-Besitzstandes – darunter auch die umfangreichen Regelungen zu den Außengrenzkontrollen – zur Verfügung gestellt worden, aber ein vollständiges Bild ihrer Verpflichtungen im Rahmen des RFSR ergab sich für Ungarn und die übrigen MOEL damit erst mehr als ein Jahr nach dem offiziellen Beginn der ersten Reihe der Beitrittsverhandlungen.

Auch im Bereich der Information haben sich erhebliche Defizite bemerkbar gemacht, dies sowohl gegenüber den MOEL als auch in der Union. In sehr viel größerem Maße als im Bereich des Binnenmarktes stellt der rechtliche EU-Besitzstand in den Bereichen Justiz und Inneres nur die „Spitze des Eisbergs“ dar, dessen volles Volumen sich erst durch umfangreiche Erläuterungen und die Kenntnis der etablierten Verfahren zur praktischen Umsetzung der zumeist nur

²⁶ Ratsdokument Nr. 6473/3/98 REV 3 (DG H).

²⁷ Amtsblatt der EG, Nr. L 176 vom 10.7.99, S. 1 ff.

²⁸ Mit Ausnahme einiger administrativer Regelungen des SIS, deren Rechtsgrundlage auch im Juli 2000 noch umstritten war.

grob definierten rechtlichen Verpflichtungen erschließt. Diese Informationen wurden Ungarn und den übrigen Beitrittskandidaten bislang jedoch oft nur spät und/oder bruchstückhaft zur Verfügung gestellt. Behörden in den Kandidatenstaaten haben sich zudem darüber beklagt, dass sie trotz der intensivierten Zusammenarbeit weiterhin von wesentlichen Informationsquellen, so v.a. Europol und dem SIS, ausgeschlossen bleiben und nur begrenzt über operationelle Aktivitäten der Mitgliedstaaten auf EU-Ebene in Kenntnis gesetzt werden. Während dies sich sicherlich teilweise durch die bereits erwähnten Befürchtungen hinsichtlich Datenschutz und Korruption in den Beitrittsländern begründen lässt, sind die Informationsdefizite innerhalb der Union weitaus weniger verständlich. Viele Mitgliedstaaten, darunter auch in vorderster Linie Deutschland und einige der deutschen Bundesländer, arbeiten teilweise bereits seit Jahren mit Ungarn und anderen MOEL auf bilateraler Ebene in wichtigen Bereichen wie Asyl, Einwanderung, Grenzkontrollen und Polizeiorganisation zusammen und leisten damit einen wesentlichen Beitrag zur Vorbereitung auf den Beitritt. In vielen Fällen geben sich die Mitgliedstaaten hinsichtlich dieser Kooperation allerdings recht geheimniskrämisch, so dass es auf EU-Ebene an einem adäquaten Überblick fehlt, welche beitragsvorbereitenden Maßnahmen auf bilateraler Ebene bereits laufen und welche Erfahrungen hieraus für EU-Maßnahmen abgeleitet werden können. Die in den Ratsgremien von nationalen Vertretern zur Verfügung gestellten Informationen sind zumeist bruchstückhaft und nur auf einzelne Aspekte bezogen, und zu einer wirksamen Koordination der bilateralen Maßnahmen ist es bislang nicht gekommen.

Die Informationsdefizite innerhalb der Union tragen zu dem bei, was gegenwärtig wohl als das Hauptproblem der Union bei der Vorbereitung Ungarns und der übrigen Beitrittsländer auf die Integration in den RFSR betrachtet werden kann: die Abwesenheit einer umfassenden Vorbereitungsstrategie. Nicht nur mangelt es an einer effektiven Koordination nationaler und EU-Maßnahmen, sondern auch an einer umfassenden gemeinsamen Einschätzung der Herausforderungen, des Handlungsbedarfs und der hierfür notwendigen Mittel. So nützlich auch eine verbesserte Evaluierung und die zunehmende Vielfalt von zumeist kleineren Ausbildungs-, Austausch- und Studienprojekten sein mag, all dies kann nicht eine klare Priorität mit der Reservierung entsprechender Finanzmittel verbundene, in einen alle Bereiche des RFSR umfassenden Aktionsplan mündende gemeinsame Strategie ersetzen. Es ist bezeichnend, dass es auf EU-Ebene bislang keinerlei genauere Schätzungen der Kosten der Integration der MOEL in den RFSR und der in diesem Zusammenhang eventuell notwendigen Aufwendungen seitens der EU und ihrer Mitgliedstaaten gibt. Dies steht in krassem Gegensatz zu der v.a. von ungarischer und polnischer Seite mehrfach angesprochenen Erwartung, dass die Union zumindest teilweise die erheblichen Kosten für die Verlagerung der EU-Außengrenzen an die Südost- bzw. Ostgrenzen Ungarns und Polens mittragen soll. Strategische Antworten auf diese und andere

drängenden Fragen zu geben, hätte eine der Aufgaben des ersten EU-Sondergipfels für die Bereiche Justiz und Inneres sein können, der am 15. und 16. Oktober 1999 in Tampere stattfand. Tatsächlich aber erschienen Fragen der Erweiterung auf der Agenda des Gipfels nur als bescheidene Unterpunkte der drei Hauptthemen Asyl und Einwanderung, Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und Schaffung eines Europäischen Rechtsraumes. Die unmittelbar erweiterungsrelevanten Elemente der Schlussfolgerungen des Vorsitzes zum Gipfel von Tampere beschränkten sich auf die Öffnung der neu zu errichtenden Europäischen Polizeiakademie für Behörden der Beitrittskandidaten und einen Satz zur Unterstützung der regionalen Zusammenarbeit mit „angrenzenden Drittstaaten“ bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität.²⁹ Angesichts dieser äußerst mageren bisherigen Bilanz kann man sich daher nicht des Eindruckes erwehren, dass sich die Union und ihre Mitgliedstaaten zwar des Ausmaßes der Herausforderungen bewusst sind, sich bislang aber weitgehend damit begnügen, diese v.a. als Herausforderungen für Ungarn und die übrigen Beitrittsländer zu betrachten.

5. Schlussfolgerungen

Möchte man den bisherigen Stand der Dinge bei der Vorbereitung Ungarns und der übrigen Beitrittskandidaten auf die Integration in den RFSR grob zusammenfassen, so kann man zu folgendem nicht sehr ermutigenden Urteil gelangen: Ungarn hat ebenso wie andere Kandidaten – dies wurde während der „nachfrageorientierten“ Phase des PHARE-Projektes bis 1996 besonders deutlich – das Ausmaß der Herausforderungen in den Bereichen Inneres und Justiz lange Zeit unterschätzt und befindet sich in diesem Politikbereich mit den Vorbereitungen im Rückstand gegenüber anderen Bereichen des Besitzstandes der Union. Die Union und ihre Mitgliedstaaten haben mit dem Amsterdamer Vertrag und der Einbeziehung von Schengen die Hürden in diesem Bereich ihrerseits erheblich erschwert und sind sich dessen – dies zeigen die erheblich verbesserten Evaluierungsmechanismen – auch voll und bewusst. Die bislang auf Unionsseite unternommenen Anstrengungen zur Vorbereitung Ungarns und der MOEL sind zwar ausgeweitet worden, bleiben aber aufgrund ihres fragmentarischen Charakters erheblich ungenügender finanzieller Ausstattung hinter den durch den RFSR erheblich ausgeweiteten Anforderungen in den Bereichen Inneres und Justiz immer noch beträchtlich zurück. Hieraus ergibt sich ein doppelter Abstand zwischen „Soll“ und „Ist“, der sich durch die neuen Ziele und die verbesserte

²⁹ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Tampere, Ratsdokument SN 200/99, Punkte 47 und 62.

Handlungskapazität der Union in den Bereichen Inneres und Justiz in den nächsten Jahren noch vergrößern könnte.

Die politischen Kosten einer ungenügenden Vorbereitung der „Erweiterung des RSFR“ könnten für beide Seiten hoch sein: Eine Spaltung der Union in zwei unterschiedliche, durch Außengrenzkontrollen geschiedene Räume der Inneren Sicherheit nach dem Beitritt oder sogar eine Verzögerung der Erweiterung. Vermieden werden kann dies nur durch stärkere Bemühungen auf beiden Seiten:

Ungarn sollte sich ebenso wenig wie andere MOEL darauf verlassen, dass die Union entweder bei den Beitrittsverhandlungen bezüglich des RSFR Konzessionen machen wird oder aber den größten Teil der notwendigen Veränderungen finanzieren wird. Ersteres ist aufgrund der politischen Brisanz des Themas Innere Sicherheit in den EU-Mitgliedstaaten äußerst unwahrscheinlich und zweiteres im Rahmen der bis 2006 gegenwärtig vorgesehenen Finanzmittel nicht möglich. Dies bedeutet, dass Ungarn und die anderen Beitrittskandidaten den Reformen in den Bereichen Inneres und Justiz v.a. hinsichtlich der Grenzkontrollen und der Bekämpfung der organisierten Kriminalität eine höhere Priorität als bisher einräumen müssen, auch wenn dies die Umwidmung von Ressourcen aus anderen Bereichen notwendig macht.

Die Union ihrerseits bedarf dringend einer umfassenden Vorbereitungsstrategie, welche die Handlungspotentiale sowohl der Union selbst als auch der Mitgliedstaaten effektiv bündeln und einsetzen kann. In diesem Kontext wird es erforderlich sein, sowohl Problemen der Integration in den RSFR eine höhere politische Priorität beizumessen als auch mehr Mittel im Rahmen der zur Verfügung stehenden Finanzierungsinstrumente – v.a. im Rahmen des PHARE Programms – spezifisch für diesen Bereich einzusetzen. Nicht nur sollten die EU finanzierten Ausbildungsprogramme für Angehörige der Polizei-, Justiz- und Grenzkontrollbehörden ausgeweitet werden, sondern die Union wird sich auch überlegen müssen, ob sie den Beitrittskandidaten im Interesse der „eigenen“ Inneren Sicherheit nicht auch in begrenztem Umfang modernste Kontroll- und Fahndungstechnologie zur Verfügung stellen sollte. In diesem Zusammenhang ist auch die Kommission gefordert, deren Initiativrecht durch den Amsterdamer Vertrag ausgeweitet und deren personelle Kapazität durch den im September 1999 beschlossenen Aufbau einer Generaldirektion für die Bereiche Inneres und Justiz erheblich wachsen dürfte. Wichtig wäre auch, Ungarn und die übrigen MOEL stärker als bisher über die EU-Entscheidungsprozesse in den Bereichen Justiz und Inneres zu informieren und ihnen – als kleines Element „vorweggenommener Mitgliedschaft“ – Gelegenheit zu geben, besondere Interessen vor relevanten EU-Entscheidungen zu artikulieren. Wünschenswert wäre auch eine graduell weiter auszuweitende Beteiligung an den von der Union in den Bereichen Inneres und Justiz bereits gebildeten besonderen Organisationen und Dienststellen wie Europol, der Drogenbeobachtungsstelle in Lissabon und des

Beobachtungszentrums für Rassismus und Xenophobie in Wien. Die gegenwärtig laufenden Verhandlungen über die Assoziierung Ungarns und anderer MOEL mit Europol sind in diesem Zusammenhang ein positives Beispiel.

Nur durch eine Kombination dieser und anderer Maßnahmen auf beiden Seiten wird sich der Bereich Innere Sicherheit aus einem bloßen Risikobereich in eine Chance des Beitrittsprozesses Ungarns und der übrigen Kandidaten verwandeln lassen. Die Chance liegt in der Schaffung eines erweiterten europäischen Raumes der Inneren Sicherheit, in dem Unionsbürger der alten und der neuen Mitgliedstaaten gleichermaßen in den Genuss von Freizügigkeit, Schutz vor grenzüberschreitender Kriminalität und sinnvollen gemeinsamen Antworten auf die Probleme der Asyl- und Einwanderungspolitik kommen können. Am Ende eines erfolgreichen Beitrittsprozesses in den Bereichen Inneres und Justiz sollte für ungarische Bürger ein Mehr an Innerer Sicherheit und für die Union ein verlässlicher neuer Partner stehen, dem eine Schlüsselfunktion beim Schutz der neuen Außengrenzen zukommt. Dies kann innerhalb weniger Jahre erreicht werden, verlangt aber noch erhebliche Anstrengungen auf beiden Seiten.

Innere Sicherheit als Problem und als Chance des Beitrittsprozesses: Ein Beitrag aus ungarischer Sicht

János Zsigmond Kenderney

Die ungarische Regierung betrachtet die Kooperation auf dem Gebiet von Justiz und Inneres als einen Schlüsselbereich der Vorbereitung Ungarns auf seine Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Ungarn möchte zur (inneren) Sicherheit Europas und der Europäischen Union beitragen. Die Integration des Landes ist aber nicht der einzige Grund dafür. Die geografische Lage des Landes und die sehr dynamische Entwicklung der Wirtschaft in den letzten Jahren bieten ein „Terrain“ für Kriminalität und jegliche Form illegaler Aktivitäten, wie z.B. illegale Migration, illegaler Handel mit Drogen etc. Deswegen haben die Bekämpfung der (organisierten) Kriminalität und die Stärkung der Polizei und Grenzpolizei höchste Priorität für die ungarische Regierung.

Ungarn ist bereit und wird in der Lage sein, den sogenannten „acquis communautaire“ nach seinem Beitritt zu erfüllen und aktiv zur Kooperation beizutragen. In den Jahren 1997-1998 hat Ungarn sein Rechtswesen in weiten Bereichen harmonisiert. Dies spiegelte sich auch in dem Bericht der Europäischen Kommission von 1998 wider, demzufolge Ungarn bewiesen hat, dass es auf den Gebieten Asylpolitik und Stärkung der Grenzen wirksam voranschreiten kann.

Bis zum Beitritt wird Ungarn die Rechtsangleichung weiterführen und insbesondere die Institutionen, welche für die effiziente Anwendung des Gemeinschaftsrechts (nach Amsterdam) von großer Bedeutung sind, in finanzieller, technischer und personeller Hinsicht stärken.

Die Prioritäten der Vorbereitung auf die Mitgliedschaft und der Anpassung Ungarns an die neue Situation lauten wie folgt: Stärkung der zukünftigen Außengrenze der Europäischen Union, Bekämpfung der illegalen Migration und der organisierten Kriminalität.

Es ist Ihnen mit Sicherheit bekannt, dass die Zusammenarbeit auf den Gebieten Justiz und Inneres in den Beitrittsverhandlungen zwischen Ungarn und der Europäischen Union ein sehr wichtiges Kapitel ist. Nach Ungarns Übermittlung seiner Position im letzten Jahr, wurde dieses Kapitel letzte Woche offiziell eröffnet.

Ungarn akzeptiert das sogenannte Schengener Übereinkommen und die daraus erwachsenden Verpflichtungen der Mitgliedstaaten. Ungarn ist bereit für die Anpassung und wird die Vorbereitungen zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts bis zum Beitritt abgeschlossen haben. Eine unserer Hauptaufgaben wird

darin liegen, die Grenze zur Ukraine, zu Rumänien, Jugoslawien und Kroatien als künftige Außengrenze der Europäischen Union zu gestalten.

Was Slowenien und die Slowakei betrifft, gehen wir davon aus, dass diese Beitrittskandidaten eine realistische Perspektive haben, der Europäischen Union in näherer Zukunft – ähnlich wie Ungarn – beizutreten. Deshalb gehen wir davon aus, dass für diese Grenzen die Infrastruktur von Binnengrenzen notwendig sein wird.

Slowenien führt seit März 1998 Verhandlungen über den Beitritt. Auf Empfehlung der Europäischen Kommission und nach Beschluss des Europäischen Rates haben die Slowakei und die Europäische Union die Verhandlungen in Helsinki aufgenommen. In Anbetracht der bereits vollzogenen Harmonisierungsschritte erscheint die Erwartung durchaus gerechtfertigt, dass auch die Slowakei der Union mittelfristig beitreten kann.

Ungeachtet dessen verpflichtet sich Ungarn aber auch mit Blick auf diese Grenzen, das Schengen-System einzuführen, falls die Mitgliedstaaten der Union das für notwendig erachten. Aus technischer Sicht braucht Ungarn dafür ca. zwei Jahre, weshalb die ungarische Regierung die Europäische Union gebeten hat, den Zeitrahmen für die Erweiterungen festzulegen.

Die Visumpolitik ist eine sehr wichtige politische Frage in Ungarn. Im Harmonisierungsprozess auf diesem Gebiet muss dem Umstand Rechnung getragen werden, dass in den benachbarten Staaten Ungarns zahlreiche ungarische Minderheiten leben. Dem ungarischen Grundgesetz zufolge ist die Regierung dafür verantwortlich, die Beziehungen zwischen dem Mutterland und den Minderheiten außerhalb Ungarns so zu gestalten, dass die kulturellen und familiären Beziehungen weiterhin lebendig bleiben.

Die Visumpolitik ist ein Gebiet, auf dem sich auch viel in der Europäischen Union verändert. Ungarn verfolgt diese Veränderungen und will seine Politik bis zum Beitritt angleichen. Natürlich gibt es bis dahin in Ungarn noch einiges zu tun. Als Beispiele seien nur die notwendige Erweiterung der ungarischen Konsulate, die Verbesserung der Fachkenntnisse der Mitarbeiter und die anstehenden technischen Modernisierungsmaßnahmen genannt.

Auch der polizeilichen Kooperation kommt im Rahmen der ungarischen Beitrittsvorbereitungen eine zentrale Bedeutung zu. Die ungarische Polizei hat eine hervorragende Zusammenarbeit mit vielen Staaten etabliert, u.a. mit der Bundesrepublik Deutschland sowie mit einzelnen deutschen Bundesländern. Baden-Württemberg ist ein sehr gutes Beispiel für eine solche Zusammenarbeit. Infolge der sehr guten Erfahrungen mit einer intensiven Kooperation zwischen den polizeilichen Behörden Ungarns und denen der Mitgliedstaaten haben Ungarn und die Union vor einigen Wochen Verhandlungen über eine Zusammenarbeit im Rahmen von Europol aufgenommen. Ungarn gehört zu den Staaten, die die Ver-

handlungen mit der Absicht aufnehmen konnten, ein Übereinkommen noch in diesem Jahr zu unterzeichnen. Ungarn ist schon heute bereit, diese Form einer engeren Zusammenarbeit zu verwirklichen, da es die technischen, die institutionellen und die rechtlichen Voraussetzungen dafür bereits geschaffen hat.

Justitielle Zusammenarbeit ist ein Gebiet, auf dem Ungarn seit Jahren eine sehr effektive Kooperation betreibt und sehr gute Erfahrungen vorweisen kann. Die Mitgliedschaft unseres Landes im Europarat hat dafür die Grundlage geschaffen.

Bis zum Beitritt müssen wir die Bedingungen schaffen, um die Anpassung an die verschiedenen Konventionen der Europäischen Union rasch zu ermöglichen. Ungarn ist schon heute bereit, sich der sogenannten Lugano-Konvention anzuschließen, welche auf dem Gebiet des Zivilrechts parallel zur Brüsseler Konvention gilt. Wir hoffen sehr, dass Ungarn sich noch in diesem Jahr anschließen kann. Das hängt heute grundsätzlich von den einzelnen Mitgliedstaaten ab.

Ich kann Ihnen mitteilen, dass Ungarn das ganze Gemeinschaftsrecht auf dem Gebiet Justiz und Inneres akzeptiert und auch in der Lage sein wird, dieses nach dem Beitritt effizient in die Praxis umzusetzen.

Ungarn hat ein Programm zur Harmonisierung aufgestellt, um dieses Ziel zu erreichen. In diesem Programm sind die einzelnen Aufgaben sehr konkret formuliert. Natürlich ist das Programm auch mit den notwendigen finanziellen Mitteln ausgestattet und sieht genaue Fristen vor.

Den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission ist dieses Programm wohl bekannt, dessen Umsetzung sie über ein eigens dafür entwickeltes Monitoring-Verfahren aufmerksam verfolgt.

Die Durchführung des Harmonisierungsprogramms wird von den Mitgliedstaaten und der Kommission unterstützt. Fachexperten stellen ihr Wissen zur Verfügung. Die Programme der Europäischen Union (z.B. Odysseus, Falcone etc.) ermöglichen ungarischen Fachleuten, Erfahrungen durch Mitarbeit zu sammeln. Natürlich stellen darüber hinaus einzelne Mitgliedstaaten, von denen ich nicht nur aus Gründen der Höflichkeit die Bundesrepublik Deutschland erwähnen möchte, finanzielle und technische Unterstützung zur Verfügung. Dafür bedanken wir uns recht herzlich.

Es ist uns allen durchaus klar, dass wir noch über sehr viele Einzelpunkte diskutieren können und müssen. Allerdings reicht Reden alleine nicht aus, um Kriminalität zu verhindern und die Sicherheit Europas und seiner Staaten zu gewährleisten. Wir haben eine gemeinsame Verantwortung, unabhängig davon, in welcher Ecke Europas wir uns befinden. Wir müssen uns gegenseitig vertrauen und unterstützen. Ansonsten gibt es keine wirkliche Zusammenarbeit zwischen uns, wohl aber zwischen den Kriminellen.

Ich kann Ihnen versichern, dass auch Ungarn zu denjenigen Staaten gehört, die der Inneren Sicherheit in der Innenpolitik ebenso wie in der Europapolitik höchste Priorität einräumen.

EU-Osterweiterung: Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte der Mitgliedsländer der Europäischen Union (Schwerpunkt Arbeitskräftefreizügigkeit)

Elmar Hönekopp*

1. Zielsetzung der Studie

An der Schwelle zum neuen Jahrtausend bereitet sich die Europäische Union auf die größte Erweiterung ihrer Geschichte vor. Die Verhandlungen mit den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) begannen formal am 31.3.1998 und wurden am 10.11.1998 auf Ministerebene konkret aufgenommen. In der ersten Runde der beitragswilligen Länder finden sich Ungarn, Tschechien, Slowenien, Estland und Polen. Inzwischen ist auf dem Gipfel von Helsinki beschlossen worden, auch mit den übrigen Bewerberstaaten Bulgarien, Slowakei, Rumänien, Lettland und Litauen Verhandlungen zu führen. Es ist davon auszugehen, dass die Erweiterung schrittweise erfolgt: Bis zur Mitte dieses Jahrzehnts werden wohl zunächst die Teilnehmer der derzeitigen konkreten Verhandlungen (siehe oben) aufgenommen werden, wohl in zeitlichem Zusammenhang gefolgt von den übrigen baltischen Ländern und der Slowakei. Für Bulgarien und Rumänien sind eher längere Fristen zu erwarten.

Die Verhandlungen werden längs sog. sachlicher Kapitel geführt. In der ersten Kandidatenrunde wurden sieben der bis jetzt 23 eröffneten Kapitel vorläufig abgeschlossen.¹ Die Verhandlungen zu den besonders sensiblen Kapiteln wie Regionalpolitik, Landwirtschaft oder Arbeitskräftefreizügigkeit sind gerade aufgenommen worden.

Die durch eine im Rahmen der Osterweiterung einzuführende Arbeitskräftefreizügigkeit ist sicher die Kernproblematik, soweit sie die Arbeitsmarktwirkungen der Erweiterung betrifft. Dieser Beitrag versucht, diese Thematik ökonomisch in den Gesamtkomplex der Arbeitsmarktwirkungen der Erweiterung einzuordnen. Der Beitrag ist daher wie folgt aufgebaut: Zunächst wird auf die Ausgangslage hinsichtlich der Beschäftigungssituation von MOE-Arbeitskräften in der EU und auf die Arbeitsmarktentwicklung in den Beitrittsländern eingegangen. Dann

* Elmar Hönekopp ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

¹ z.B. Statistik oder Allgemeine und berufliche Bildung, vgl. Europäische Kommission (1999).

werden in einer Übersicht die theoretisch möglichen und die wahrscheinlichen Wirkungen der drei Faktoren Handel, Kapitalbewegungen (Direktinvestitionen) und Migration auf die Arbeitsmärkte der EU dargestellt. Der Schwerpunkt dieses Beitrages befasst sich mit den möglichen Arbeitskräftewanderungen im Zusammenhang mit der Einführung der Arbeitskräftefreizügigkeit: Einer kurzen theoretischen Erörterung der Wanderungsdeterminanten folgen einige Hinweise und Schlussfolgerungen aus den bisherigen Wanderungsprozessen innerhalb der EU im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses. Schließlich werden die bis heute vorliegenden Schätzungen zu den Migrationspotentialen im Falle der Osterweiterung diskutiert.

2. Ausgangslage: Derzeitige Beschäftigung von MOE-Arbeitskräften in der EU

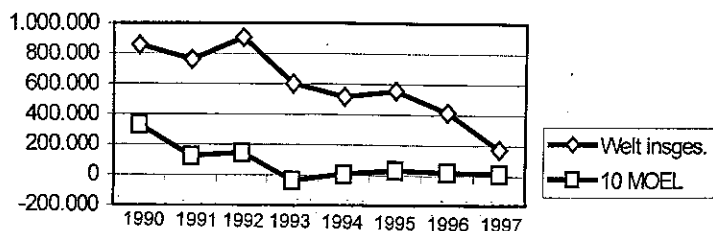
Zehn Jahre nach dem Fall des Eisernen Vorhangs kann festgestellt werden, dass es keine Massenerscheinungen im Bereich der Ost-Westmigration gegeben hat – im Gegensatz zu manchen Befürchtungen, wie sie nach den beeindruckenden politischen Ereignissen von 1989 und 1990 und deren Nachwirkungen geäußert worden waren. Die Untersuchung der Migrationsbewegungen von Ost nach West und ihrer Effekte auf die Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung² zeigt im Rückblick, dass es bisher nicht zu dramatischen Erscheinungen gekommen ist. Die Größenordnungen der Wanderungen (insgesamt wie auch der Arbeitskräftewanderungen) liegen nach einigen wenigen Jahren intensiverer Bewegungen auf einem relativ niedrigen Niveau. Der Anteil von Personen aus den MOE-Ländern an der Bevölkerung ist in allen EU-Mitgliedsländern weiterhin eher gering oder gar vernachlässigbar. Und auch den Arbeitsmarkt betreffend, sind die Wanderungen von MOE-Arbeitskräften in die EU im wesentlichen unter Kontrolle, auch wenn fortdauernde Schwierigkeiten in einzelnen Sektoren, insbesondere im Baubereich (wo noch illegale Aktivitäten hinzukommen), und ihre kritische Wahrnehmung in bestimmten Regionen (wie etwa in Berlin oder auch in Wien) die Diskussion beeinflussen.

Die Ost-West-Migration in die EU konzentriert sich auf die Länder Österreich und Deutschland.³ Drei Viertel aller MOE-Beschäftigten der EU arbeiten in diesen beiden Ländern. Dominantes Herkunftsland ist den vorliegenden Statistiken zufolge Polen. Stehen die Arbeitskräfte aus den MOE-Ländern tatsächlich mit den Inländern im Wettbewerb? Dies dürfte sicher im Baubereich der Fall sein. In Deutschland hatte die Beschäftigung von MOE-Arbeitern (zusammen mit

² Für Details wird hier auf den Bericht von Hönekopp (1999) verwiesen.
³ vgl. Tabelle 1.

entsandten Arbeitskräften aus südlichen EU-Ländern) einen dämpfenden Effekt auf die Lohnentwicklung in dieser Branche.

**Abbildung 1: Nettoeinwanderung in die EU
1990 - 1997**



ohne Österreich, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien

Quelle: Hönckopp (1999), Table 1.

Generell jedoch muss man zur Kenntnis nehmen, dass die MOE-Arbeitskräfte zur Zeit Arbeitsplätze einnehmen, die verfügbar und zugänglich sind in einem Arbeitsmarkt, der für sie in hohem Grade über Gesetze und Sonderregelungen abgeschottet und gesteuert ist. Insofern handelt es sich bei ihren Arbeitsplätzen v.a. um komplementäre Beschäftigungsmöglichkeiten, die für inländische Arbeitskräfte nicht unbedingt geringere Erwerbschancen zur Folge haben.

Auch wenn das Gesamtniveau der Wanderungen aus dem Osten insgesamt eher beschränkt ist, werden Herkunfts- und Zielländer, Regionen, Sektoren und Segmente des Arbeitsmarktes sehr unterschiedlich betroffen. In den Zielländern konzentriert sich die MOE-Beschäftigung – gerade wegen der Steuerungsmaßnahmen – fast ausschließlich⁴ auf die Wirtschaftszweige Landwirtschaft, Bau und im Dienstleistungsbereich v.a. auf das Hotel- und Gaststättengewerbe (allerdings je nach nationaler Steuerung mit einigen länderspezifischen Besonderheiten) und auf wenige Regionen (in Deutschland auf den Süden, Südwesten und auf Berlin; in Österreich auf den Osten und auf Wien). Die Herkunftsländer betreffend, ist es der jüngere Teil der Arbeitskräfte, der befristet in den Westen geht, um dort zu arbeiten. Die Qualifikationsniveaus sind relativ hoch, und nur eine geringe Anzahl der Migranten war arbeitslos, bevor sie ihre Arbeit im Westen aufnahmen. Allerdings – wie gerade erwähnt – arbeiten sie in

⁴ vgl. Tabelle 2

der Regel in Beschäftigungsverhältnissen, bei denen nur geringe Qualifikation erforderlich ist.

Gerade wegen der Tatsache, dass sich die MOE-Beschäftigung in der EU in einem stark regulierten Rahmen abspielt, ist es offensichtlich, dass man aus den bisherigen Entwicklungen der Arbeitskräftewanderungen aus dem Osten keine generellen Schlussfolgerungen auf eine Situation in einer erweiterten EU mit Freizügigkeit der Arbeitskräfte ziehen kann, bei der im Prinzip auch MOE-Arbeitnehmer freien Zugang zu den Arbeitsmärkten in allen Mitgliedsländern hätten. Man könnte bestenfalls sagen, dass vielleicht die ersten wenigen Jahre der unmittelbaren Zeit nach dem Fall der Berliner Mauer gewisse Hinweise auf mögliche Wanderungsentwicklungen im Fall einer Arbeitskräftefreizügigkeit geben könnten. Allerdings haben sich mittlerweile auch in den Beitrittsländern die ökonomischen und sozialen Bedingungen verbessert, und sie dürften sich aller Voraussicht nach auch in den kommenden Jahren weiter nach oben entwickeln.

3. Entwicklung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation in den Beitrittsländern

Bei den Kandidatenländern der ersten Runde der Osterweiterung kann man für die letzten Jahre ein deutliches Wirtschaftswachstum beobachten. Inzwischen liegt das reale Bruttoinlandsprodukt für Polen und für die Slowakei über den Werten des Jahres 1989. Allerdings wurde dieser Erholungsprozess in Ungarn und v.a. in Tschechien aufgrund einiger Fehlentwicklungen (z.B. bei der Privatisierung) unterbrochen. Seit der Überwindung der Transformationsrezession wuchs in Osteuropa das BIP um durchschnittlich 3,6% pro Jahr. Auch für die nächsten Jahre werden insbesondere für Polen (dem bevölkerungsmäßig und ökonomisch bedeutendsten Beitrittsland) weiterhin relativ hohe Wachstumsraten vorausgesagt.

Seit dem Beginn des Transformationsprozesses hat in den heutigen Beitrittsländern eine erhebliche Umorientierung der Handelsbeziehungen eingesetzt. Inzwischen wickeln diese Länder im Durchschnitt ca. 60% (Polen mehr als zwei Drittel) ihres Außenhandels mit der EU ab. Die Länder (insbesondere Ungarn und in den letzten Jahren v.a. Polen) wurden auch Anziehungspunkt für ausländische Direktinvestitionen. So verdoppelte sich in Polen zwischen 1994 und 1997 der Zufluss ausländischer Direktinvestitionen und erreichte 1997 immerhin 5 Mrd. Dollar.

Das Sozialprodukt pro Kopf (in Kaufkraftstandards) betrug 1998 in Polen nur knapp 40% des EU-Durchschnitts; und nur 30% im Vergleich zu Deutschland. Immerhin erreichten Tschechien und Slowenien über 50% bzw. fast 60% des

deutschen Wertes. Insgesamt ist insofern jedoch noch eine erhebliche Lücke zu schließen. Allerdings weist gerade Polen seit 1993 erheblich über dem EU-Durchschnitt liegende Wachstumsraten von 5-6% p.a. auf. Nach einer Abschwächung des Wachstums 1999 erwartet die OECD wieder überdurchschnittliche Steigerungen. Trotz hohen Wachstums wird es aber noch längere Zeit dauern, bis das EU-Niveau erreicht sein wird. Man kann hier von einer Anpassungsperiode von 30 bis 40 Jahren ausgehen, bis das Durchschnittsniveau der EU erreicht werden könnte.

Die Beschäftigung fiel in den meisten Beitrittsländern (insbesondere auch in Polen, nicht jedoch in Tschechien) Anfang der 90er Jahre abrupt ab, stieg aber in den letzten Jahren wieder an, ohne jedoch in einem der Länder das frühere Niveau wieder erreicht zu haben⁵. Trotz erheblichen Wirtschaftswachstums ist es fraglich, ob dieses ausreicht, genügend neue Arbeitsplätze zu schaffen. Denn der Prozess der Umstrukturierung – weg von Landwirtschaft, Schwerindustrie, Bergbau und veralteter Produktion – und der Rationalisierung geht weiter. Dieser Prozess würde durch einen Beitritt noch forciert, da weitere Handelsbarrieren wegfallen.

Die Arbeitslosigkeit erreichte 1993/1994 ihren Höhepunkt. Seither sank sie langsam auf Werte ab, die sich nicht mehr so sehr von denen einiger westlicher Länder unterscheiden. Zwar musste 1999 aufgrund der politischen Problematik auf dem Balkan (Nachfrageausfall) und ökonomischer Entwicklungen in Westeuropa (schwaches Wirtschaftswachstum in der EU, insbesondere in Deutschland) wieder ein Anstieg verzeichnet werden. Es ist allerdings davon auszugehen, dass dies bereits in diesem Jahr wieder ausgeglichen werden dürfte. Eine Ausnahme wird die Tschechische Republik bilden, für die aufgrund institutioneller und struktureller Sonderprobleme mit einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit gerechnet werden muss. Für alle Beitrittsländer gilt allerdings auch, dass es große regionale Unterschiede in der Arbeitsmarktsituation gibt.

Der wirtschaftliche Anpassungsprozeß braucht Zeit. Die Arbeitsmarktsituation wird insbesondere in Polen wegen der Umstrukturierungsprobleme bis auf weiteres angespannt bleiben: Im landwirtschaftlichen Sektor, wo z. Zt. noch 19% der Erwerbstätigen beschäftigt sind, ist mit großen Freisetzen zu rechnen. Der Dienstleistungssektor ist noch unterentwickelt. Trotz hoher Direktinvestitionen und hohem Wirtschaftswachstum ist die Beschäftigung bisher vergleichsweise nur moderat angestiegen. Viele Direktinvestitionen sind Rationalisierungsinvestitionen oder gehen in die modernen Wirtschaftsbereiche. Dadurch

⁵ vgl. ausführlich: Hönekopp, Elmar (2000): Economic and labour market development in selected reform countries in Central and Eastern Europe. In: Hönekopp, E./Golinowska, St./Horálek, M. (Hrsg.): Economic/labour market development and international migration. Czech Republic, Poland, Germany, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB), erscheint in Kürze.

steigt zwar die Wertschöpfung pro Beschäftigten, aber mit weniger Beschäftigten kann dann zunächst das gleiche oder sogar mehr produziert werden.

4. Mögliche Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Arbeitsmärkte über Handel, Kapitalbewegungen (Direktinvestitionen) und Migration – ein Überblick

Auswirkungen der Osterweiterung, also hier als ökonomische Integration in den Wirtschaftsraum der EU verstanden, auf die Erwerbstätigkeit und auf die Löhne in den EU-Ländern erfolgen über Veränderungen im Handel von Gütern und Dienstleistungen, in den Kapitalbewegungen und in den Wanderungen zwischen den betroffenen Ländern. Pro-Kopf-Einkommen, Faktorausstattungen und Technikstand unterscheiden sich wesentlich zwischen den Beitrittsländern und den bisherigen EU-Ländern. Es ist sogar davon auszugehen, dass diese Unterschiede noch über lange Zeit bestehen bleiben (siehe oben). Entsprechend der ökonomischen Theorie sind die Vorteile, die aus Handel, Wanderungen und Kapitalbewegungen zwischen Ländern entstehen, umso höher, je größer die Differenzen in der Faktorausstattung sind.

Der Handel zwischen den MOE-Ländern und der EU hat sich seit dem Fall der Berliner Mauer sehr dynamisch entwickelt. Für die MOE-Länder spielt der Handel dabei eine bedeutende Rolle im Angleichungsprozess. Der Anteil von Import und Export mit den MOE-Ländern an dem gesamten Außenhandel der EU spielt mit ca. 4% eine vergleichsweise untergeordnete Rolle. Allerdings liegen die entsprechenden Anteile für die unmittelbaren Nachbarländer der MOEL (Österreich, Deutschland, Griechenland und Finnland) wesentlich höher. Gleichzeitig kann festgestellt werden, dass der zunehmende Handelsaustausch von wachsenden Handelsbilanzdefiziten zugunsten der EU begleitet war.

Das Muster der Handelsbeziehungen zwischen Ost und West entspricht den komparativen Vorteilen beider Seiten: die EU-Länder exportieren in hohem Maße kapitalintensive Güter, die MOEL arbeitsintensive Güter. Auch wenn der inter-industrielle Handel zugunsten des intra-industriellen tendenziell zurückgeht, ändert sich dieses Muster bisher noch nicht. Über dieses Muster könnten die Löhne in ihrer Struktur im Westen beeinflusst werden, da in der Tendenz einfache Arbeit im Westen durch den Import arbeitsintensiv produzierter Güter ersetzt wird. Allerdings dürfte dies gesamtwirtschaftlich wegen der geringen Bedeutung des Außenhandels mit den MOEL kaum wahrnehmbare Effekte haben. Aber in den bisher stärker betroffenen Wirtschaftszweigen (z.B. Bekleidung, Textil und Schuhwaren) der Länder (und Regionen) mit intensiverem Handelsaustausch dürften strukturelle Wirkungen zu Lasten niedriger Einkom-

men gegeben sein⁶. Andererseits werden diese Wirkungen durch den Niveaueffekt der Handelsbilanzüberschüsse wieder ausgeglichen. Umgekehrt gibt es positiv betroffene Produktionsbereiche wie Telekommunikationsausrüstung, Messinstrumente, Computer und Motorfahrzeuge, die die Nachfrage nach Arbeitskräften (und damit die Löhne) für hochqualifizierte Arbeitsplätze tendenziell stimulieren. Doch alles in allem dürfen die genannten Effekte nicht überschätzt werden.

Bei den Kapitalbewegungen von der EU in die MOEL handelt es sich überwiegend um Direktinvestitionen. Nur ca. 20% der Transfers sind Portfolio-Anlagen. Die entscheidende Frage ist hier diejenige nach den Niveau- und v.a. nach den Struktureffekten der ausländischen Direktinvestitionen in den MOEL für die Beschäftigung in den Herkunftsländern der Investitionen. Von Deutschland sind zwischen 1992 und 1996 ca. 7,6 Mrd. ECU in die MOEL geflossen (EU-ROSTAT 1998). Das sind ca. 46% aller EU-Direktinvestitionen (16,5 Mrd. ECU) in die MOEL bzw. 13% aller deutschen Direktinvestitionen in Europa. Die Direktinvestitionen der gesamten EU in die MOEL stellen ca. 0,2% des EU-BIP und ca. 0,8% aller Bruttoanlageninvestitionen dar. Ein merklicher Niveaueffekt (auf Zinsen oder Faktoreinkommen) dürfte damit kaum gegeben sein.

Allerdings ist wie beim Handel die Verteilung der Direktinvestitionen über Länder/Regionen und Sektoren sehr unterschiedlich. Neben der deutschen Wirtschaft sind Unternehmen aus den Niederlanden, aus Österreich und Frankreich die wichtigsten Investoren in den MOEL. Umgekehrt sind es Polen (mit ca. einem Drittel des Gesamtbestandes von 1997 der EU-Auslandsinvestitionen in den MOEL), Ungarn (32%) und die Tschechische Republik (14%), auf die sich die EU-Investitionen konzentrierten⁷. Für diese Länder haben die ausländischen Direktinvestitionen große Bedeutung: In Ungarn hatte 1997 der Bestand an ausländischen Direktinvestitionen eine Relation zum BIP von 33%, in Estland von 20% und in der Tschechischen Republik von 14%.

Etwa die Hälfte der ausländischen Direktinvestitionen in die MOEL ging in nicht-handelbare Bereiche wie Energiegewinnung, Bausektor, Verkehr und Kommunikation und andere Dienstleistungen (Handel u.a.). Nur zwei Fünftel wurden in die Produktion handelbarer Güter investiert. Dies spricht dafür, dass ein wesentlicher Grund für das Engagement in den MOEL Markterschließung und Markterhaltung ist, weniger die Ausnutzung von Vorteilen aufgrund von niedrigen Arbeitskosten⁸. Kostenargumente spielen allerdings teilweise eine

⁶ vgl. Brücker/Kreyenfeld/Schräpler (2000).

⁷ Die starke Stellung Polens beim Zufluss von EU-Investitionen hat sich in der letzten Zeit noch verstärkt: 1997 flossen 45% der EU-Investitionen nach Polen, 18% nach Ungarn und 12% in die Tschechische Republik.

⁸ Dies entspricht den Ergebnissen von bisher vorliegenden Untersuchungen zur Motivationsstruktur für ausländische Direktinvestitionen. Auch eine erste Auswertung

Rolle bei Investitionen in die Produktion handelbarer Güter: mehr bei Investitionen in der Textil- und Bekleidungsindustrie, weniger in Elektromaschinenbau, Gummi- und Kunststoffproduktion oder Fahrzeugbau. Bei letzteren wiederum haben die EU-Länder einen deutlichen Handelsüberschuss zu verzeichnen. Auch hier sind wieder klare Unterschiede festzustellen zwischen den EU-Ländern hinsichtlich der Ausrichtung der ausländischen Direktinvestitionen: Bei deutschen Direktinvestitionen in die MOEL ist der Anteil von Wirtschaftszweigen mit Low-Tech, niedrigen Löhnen und unqualifizierter Tätigkeit höher als bei den anderen Ländern.⁹

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass erstens Niveaueffekte kaum eine Rolle spielen dürften, dass zweitens der hohe Anteil von Markterschließungsinvestitionen eher eine Erhöhung des Exports als eine Substituierung bewirkt und, dass drittens die ausländischen Direktinvestitionen in den MOEL eine gewisse Diversifizierung der EU-Exporte in Richtung humankapitalintensiver Produkte bedeuten und damit auch einen entsprechenden (wenn auch letztlich nicht sonderlich bedeutsamen) Struktureffekt in Richtung auf höher qualifizierte Beschäftigung haben.

Die Entwicklungen im Bereich der Ost-West-Migration seit 1990 sind oben dargestellt worden. Es stellt sich hier die Frage, wie ein Zufluss von ausländischen Arbeitskräften sich theoretisch auf Löhne und Beschäftigung auswirken wird. Unter realistischen Annahmen ist davon auszugehen, dass Migration die Lohnunterschiede zwischen Branchen und das Beschäftigungsrisiko beeinflussen kann. Allerdings werden auch hier wieder die Wirkungen nicht alle Arbeitskräfte gleichermaßen betreffen. Arbeitskräfte mit einer substitutionalen Humankapitalausstattung (insbesondere Geringqualifizierte) werden von einer Zuwanderung eher negativ betroffen, Arbeitskräfte mit einer komplementären Humankapitalausstattung werden eher profitieren. Schätzungen für Deutschland und Österreich¹⁰ zur Arbeitsmarktreaktion auf Einwanderung bestätigen dies.⁹

Die Erhöhung des Anteils von Ausländern an der Beschäftigung in einem Wirtschaftszweig hat eine leicht lohndämpfende Wirkung und führt zu einer Erhöhung des individuellen Risikos, arbeitslos zu werden. Ein Anstieg des Ausländeranteils in einem Wirtschaftszweig um 1% führt ökonomischen Schätzungen zufolge zu einer Lohndämpfung von 0,25% im Fall von Österreich und von 0,6% im Fall von Deutschland. Das Arbeitslosigkeitsrisiko steigt für Österreich um 0,8 Prozentpunkte, für Deutschland um 1,8 Prozentpunkte.¹⁰

⁹ entsprechender Fragen aus dem IAB-Betriebspanel hat dies wieder bestätigt.

¹⁰ vgl. Brücker et al. (2000).

In diesen beiden Ländern arbeiten bisher drei Viertel aller MOE-Arbeitskräfte der EU (siehe oben).

⁹ vgl. Brücker et al. (2000).

¹⁰ Hofer/Huber (1999), Brücker et al. (2000).

Beide Effekte verteilen sich aber ungleich auf die Erwerbstätigen: Arbeiter sind stärker betroffen, Angestellte faktisch kaum. Insgesamt kann insoweit festgestellt werden, dass sich die Arbeitsmarktwirkungen von Arbeitskräftezuwanderungen in engen Grenzen halten. Es muss auch darauf hingewiesen werden, dass eine Zunahme des Ausländeranteils an der Gesamtbeschäftigung von 1% in Deutschland einer absoluten Zahl von mehr als 300.000 Personen entsprechen würde. Es sei daher daran erinnert, dass der Anteil der MOEL-Erwerbstätigen an der Gesamterwerbstätigkeit in der EU derzeit gerade 0,2%, in Österreich 1,1% und in Deutschland 0,6% beträgt. Nur bezogen auf einzelne Wirtschaftszweige liegt er höher.

5. Arbeitskräftefreizügigkeit in einer erweiterten EU – welche Migrationspotentiale sind zu erwarten?

5.1 Kurzer theoretischer Überblick über die ökonomischen Determinanten von Arbeitskräftemigration¹¹

Die makroökonomische Ebene der Wanderungsentscheidungen:

In der Wirtschaftstheorie gibt es zwei Hypothesen zur Mobilität von Arbeitskräften in Integrationsräumen. Nach der Integrationstheorie wird bei Schaffung eines gemeinsamen Marktes die wirtschaftliche Wohlfahrt erhöht, wenn Arbeitskräfte dahin gehen können, wo ihre Produktivität und damit auch ihr erzielter Lohn am höchsten ist. Unterstellt wird also eine Mobilität von den weniger produktiven zu den höher produktiven Arbeitsplätzen der Gemeinschaft. Dieser Prozess dauert so lange, bis sich die Grenzproduktivitäten und damit die Löhne (für dieselbe Arbeit) im Integrationsraum angeglichen haben. Voraussetzung ist natürlich, dass die Arbeitskräfte mobil sind, dass Transparenz über die verfügbaren Arbeitsplätze gegeben ist, dass keine Wanderungsbarrieren vorliegen, wie legale Hindernisse (Arbeiterlaubnis, Aufenthaltserlaubnis), die Nichtanerkennung von Qualifikationen, oder auch kulturelle und sprachliche Unterschiede.

Demgegenüber geht die klassische Außenhandelstheorie von der Immobilität der Arbeitskräfte zwischen den Staaten aus. Bei unterschiedlicher Ausstattung mit Produktionsfaktoren (Bodenschätze, Kapital, Technikstand, Arbeitskräfte) erfolgt ein Ausgleich und eine Steigerung des Wohlstandes durch die Handelsbewegungen. Jedes Land konzentriert sich auf die Produktion jener Güter, bei denen es einen komparativen Vorteil hat, weil es im Vergleich zu den anderen Ländern kostengünstiger produzieren kann (Heckscher-Ohlin-Theorem). Über

¹¹ vgl. hierzu auch den IAB-Kurzbericht Nr. 7 (1999) und die dort angeführte Literatur.

den Handelsaustausch ergibt sich dann eine Arbeitsteilung entsprechend den komparativen Kostenvorteilen. Durch die Tauschbeziehung erhöht sich der Wohlstand der beteiligten Länder. Arbeitskräftewanderungen wären nach diesen Überlegungen nicht nötig. Der Außenhandel wird als Substitut für Wanderungen gesehen. Ganz abgesehen davon ist Kapital in der Regel mobiler als Arbeitskräfte.

Wanderungsmotive lassen sich systematisierend auch in sogenannte Zugfaktoren (pull-factors) und Druckfaktoren (push-factors) einteilen. Erstere sind wirksam, wenn im potentiellen Einwanderungsland hohe Einkommen erzielbar sind und zugleich die Möglichkeit zur Beschäftigung gegeben ist. Letztere bestehen z. B. in mangelnden Beschäftigungsmöglichkeiten, in Arbeitslosigkeit oder niedrigem Einkommen im Heimatland. Liegen beide Faktoren in zwei Ländern vor, besteht zwischen ihnen prinzipiell ein Wanderungsdruck bzw. -sog. Damit Wanderungen tatsächlich erfolgen können, muss für die betreffenden Arbeitnehmer Transparenz gegeben, die Zuwanderung gesetzlich erlaubt sein (von illegalen Wanderungen abgesehen), und es dürfen keine sonstigen Barrieren vorliegen wie Sprache, kulturelle Unterschiede oder große räumliche Distanz.

In der Migrationstheorie wird auch die Bedeutung von Netzwerken (networks) hervorgehoben. Netzwerke vermitteln Informationen über das Zielland. Dieses Kenntnis kann sich ergeben aus früheren Beziehungen oder dadurch, dass es schon Migranten gibt, die für ihre Landsleute den Zuzug leichter machen. Das Vorhandensein von Netzwerken bestimmt v.a. die Richtung von Wanderungsströmen, kann aber auch einen sich selbst verstärkenden Effekt haben. Beispiele sind Algerier in Frankreich (koloniale Vergangenheit) oder Türken in Deutschland (Nachzug). Kulturelle und räumliche Nähe sind ebenfalls wichtig. Für das Nachbarland Polen (kaum jedoch für Tschechien) spielen solche Überlegungen durchaus eine Rolle: 1998 arbeiteten immerhin 69.000 Polen in Deutschland. Dies waren fast zwei Drittel aller polnischen Arbeitskräfte in der EU.¹²

Die individuelle Ebene der Wanderungsentscheidung:

Die Migrationsliteratur befasste sich bis vor kurzem fast ausschließlich mit der Frage, warum Arbeitskräfte wandern, obwohl der überwiegende Teil der Menschen dies nicht tut. Erst in letzter Zeit wird diskutiert, warum es sich auch lohnen kann zu bleiben.¹³ Folgende Gründe werden hervorgehoben:

- Bestimmte Kenntnisse, Fähigkeiten oder Erfahrungen sind nicht transferierbar, da sie nur „vor Ort“ zu verwenden sind. Beispiele hierfür sind arbeitsbezogene Präferenzen (Unternehmensphilosophie, firmenspezifische Produktpalette oder Produktionsprozess, Kenntnis des Kundenverhaltens

¹² Daten entsprechend Arbeitskräfteerhebung 1998 von Eurostat. Vgl. hierzu im Detail Hönckopp/Kiehl (1999) und Hönckopp (2000).

¹³ Ausführlicher bei Fischer/Martin/Straubhaar (1997).

usw.) oder freizeitbezogene Vorteile (soziales Umfeld, Freunde, Einkaufsmöglichkeiten, Wohnungsmarkt usw.).

- Die meisten Menschen sind risikoscheu. Zieht man in ein anderes Land, setzt man sich aber unkalkulierbaren Risiken aus, da man nicht über alle relevanten Informationen verfügt und die eigene Anpassungsfähigkeit nicht abschätzen kann.
- Es besteht die Gefahr der verdeckten oder offenen Diskriminierung. Diese ist in der Regel um so größer, je stärker sich die Zuwanderer von der einheimischen Bevölkerung unterscheiden – in Sprache, Aussehen, Qualifikation oder Einkommen. Für die EU-Angehörigen ist allerdings davon auszugehen, dass sie weniger Benachteiligung fürchten müssen als andere ausländische Arbeitskräfte, da sie einen gesicherten Aufenthaltsstatus haben.
- Abwarten kann ein Wert für sich sein (option value of waiting), wenn dadurch Unsicherheiten und Informationsdefizite verringert werden. In der Zwischenzeit kann sich die Situation im Heimatland verbessern. Oder man hat sich arrangiert: der Spatz in der Hand ist besser als die Taube auf dem Dach. Die Migrationsentscheidung wird aufgeschoben und schließlich begraben.
- Zwei weitere Gründe sollen der Vollständigkeit halber erwähnt werden, die zwar im Rahmen der EU-Freizügigkeitsregelung keine große Rolle mehr spielen, aber im Zusammenhang mit der Osterweiterung in den Verhandlungen teilweise zentral diskutiert werden: Grenzkontrollen, legale Hemmnisse (Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis), Unterschiede in den Sozialsystemen.

5.2 Schlussfolgerungen aus der bisherigen Intra-EU-Migrationsentwicklung vor dem Hintergrund der europäischen Integration

Aus diesem theoretischen Überblick wird deutlich, dass für ökonomisch bedingte Wanderungen v.a. drei Aspekte wichtig sind: Handelsbeziehungen, Einkommensunterschiede und Arbeitsmarktsituation.¹⁴ Deren Bedeutung für die Migrationsentwicklung innerhalb des europäischen Integrationsprozesses soll hier kurz dargestellt werden.

Der Handel zwischen den Mitgliedsländern der EU stieg enorm an. Diese wickeln inzwischen 60% ihres Handels unter sich ab¹⁵. Der Handelsaustausch vollzog sich dabei eher innerhalb der Industriezweige und Produktgruppen (intra-

industrieller Handel) als zwischen Industriezweigen (inter-industrieller Handel). Dies deutet auf eine verstärkte Diversifizierung der Produkte innerhalb der Branche hin und weniger auf eine Arbeitsteilung in Form von Produktionsverlagerungen. Letztere hätten mehr Anpassungsprobleme und Freisetzen von Arbeitskräften ausgelöst, was auch mehr internationale Migrationsbewegungen zur Folge gehabt hätte.

Vergleicht man als Indikator der Einkommensunterschiede das Sozialprodukt pro Kopf (in Kaufkraftstandards) der EU-Mitgliedsländer, dann lässt sich eine Tendenz zur Angleichung feststellen.¹⁶ Damit wurde ein wichtiger Wandersimpuls gedämpft. Die länderweisen Durchschnittszahlen verdecken allerdings erhebliche regionale Unterschiede innerhalb der einzelnen EU-Länder. Einerseits gibt es auch in den ärmeren Ländern Agglomerationen, deren Sozialprodukt pro Kopf an den EU-Durchschnitt heranreicht. Andererseits existieren nach wie vor große regionale Unterschiede innerhalb der EU-Länder.¹⁷ So überstieg z.B. 1995 das Sozialprodukt pro Kopf in Norditalien (Lombardei) den EU-Durchschnitt um 33%, während es für Kalabrien um 40% darunter lag. Ähnliche Unterschiede gibt es auch in anderen Ländern, z. B. in Spanien und sogar in Deutschland. Diese Unterschiede veränderten sich im Zeitablauf nur wenig. Vergleicht man beispielsweise über einen längeren Zeitraum die 25 ärmsten Regionen mit den 25 reichsten Regionen der EU, dann blieben die Abstände im Sozialprodukt pro Kopf weitgehend bestehen.¹⁸ Für eine Migrationsentscheidung bedeuten große regionale Unterschiede, dass man bei einer Freisetzung auch die Option hat, von einer Niedriglohnregion in eine Hochlohnregion (des Heimatlandes) zu wechseln. Bei großen regionalen Unterschieden wird also der ökonomische Druck, ins Ausland zu gehen, tendenziell verringert.

Vergleicht man die Arbeitsmarktentwicklung in der EU mit anderen großen Industrieländern wie USA und Japan, so zeigt sich, dass die Beschäftigung in der Union weit geringer gestiegen ist als in diesen beiden Ländern. Auch die Arbeitslosigkeit ist in der gesamten EU noch erheblich höher, wenn sich in letzter Zeit auch deutliche Unterschiede zwischen den EU-Ländern ergeben haben. Die schwache Verfassung der Arbeitsmärkte in den meisten EU-Ländern entfaltet nur geringe Sogwirkungen, da die Beschäftigungsmöglichkeiten begrenzt bleiben. Auch die teilweise hohe Arbeitslosigkeit löste keinen nennenswerten Migrationsdruck aus: Zum einen ermöglichen inzwischen in allen EU-Ländern die Lohnersatzleistungen bei Erwerbslosigkeit zumindest ein Leben ohne Not, zum anderen sind ungelernte oder wenig qualifizierte Arbeitskräfte, die einen großen Teil der Arbeitslosen stellen, auch in anderen Ländern kaum gefragt.¹⁹

¹⁶ Europäische Kommission (1996).

¹⁷ Siehe hierzu: Europäische Kommission (1996) oder Eurostat (1998).

¹⁸ Siehe hierzu die Angaben in Fußnote 9.

¹⁹ Insofern unterscheidet sich die heutige Beschäftigungssituation von der Zeit der großen

¹⁴ Siehe hierzu die ausführliche Diskussion in Tassinopoulos (1998).

¹⁵ Europäische Kommission (1998).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass im Verlaufe der europäischen Integration Wanderungsdruck eher abgebaut wurde. Verstärkter Handelsaustausch und die Transfers der europäischen Strukturfonds bewirkten eine Annäherung der Wohlstandsniveaus. Handel und Kapitaltransfers (Direktinvestitionen) fungierten als Substitute für Arbeitskräftewanderungen. Die neoklassische Außenhandels-theorie wurde bestätigt. Migration ist letztendlich eine individuelle Entscheidung. Die makroökonomischen Wanderungsdeterminanten bestimmen zwar den potentiellen Wanderungsdruck, aber die individuelle Entscheidung hängt auch von „Vorteilen des Bleibens“ ab. Im Übrigen werden Wanderungsentscheidungen nicht nur von den absoluten Einkommensdifferenzen zwischen Herkunfts- und Zielland bestimmt, sondern auch von der relativen Höhe der Einkommen im Heimatland: Hat man z.B. ein „sozial akzeptables“ Einkommen im Heimatland, muss die Einkommensdifferenz zum Zielland schon erheblich sein, um zum Fortzug zu bewegen. Anders sieht es natürlich aus, wenn im Heimatland nur ein Armutseinkommen erzielt wird. Ein „sozial akzeptables“ Einkommen wird in den EU-Staaten inzwischen aber weitgehend erzielt.

5.3 Ergebnisse bisher vorliegender Schätzungen zum Migrationspotential im Falle einer Arbeitskräftefreizügigkeit im Rahmen der Osterweiterung der EU

In Abschnitt zwei wurde die bisherige Entwicklung der Wanderungsprozesse zwischen den Beitrittsländern und der EU dargestellt. Es wurde betont, dass aus den bisherigen Entwicklungen keine Schlüsse hinsichtlich zukünftiger Prozesse gezogen werden können, da diese Wanderungen, insbesondere sofern sie den Arbeitsmarkt betreffen, unter sehr restriktiven Steuerungsvorschriften stehen. Die Frage ist dann, welche Größenordnungen (und Strukturen) künftige Wanderungen von Ost nach West haben könnten.

Erste Schätzungen zur Größenordnung künftiger Ost-West-Wanderungen wurden bereits 1992 vorgenommen.²⁰ Inzwischen liegen weitere Ergebnisse vor. Die methodischen Ansätze und die Resultate unterscheiden sich dabei zum Teil wesentlich. Einen Überblick über die bisherigen Schätzungen gibt die folgende Übersicht.

Arbeitskräftezuwanderungen der 60er und frühen 70er Jahre, als noch un- oder angelernte Arbeitnehmer in großer Zahl für die industrielle Produktion benötigt wurden.
²⁰ Layard et al. (1992).

Bisher vorliegende Schätzungen zum Migrationspotential im Falle der EU-Osterweiterung

Autor/Jahr	Größenordnung	Einbezogene Länder	Methode/Bemerkungen
Layard et al. (1992)	130.000 pro Jahr in den Westen	Ursprünglich auf alle MOE-Länder bezogen, hier berechnet für PL, CR, SR, H	Übertragung der Ergebnisse der Süd-Nord-Wanderungen (3% der Bevölkerung zwischen 1950 und 1970 in den Norden gewandert)
Brücker/Franzmeyer (1997)	(1) 340.000 – 680.000 (je nach Variante) pro Jahr in die EU (2) 590.000 – 1.180.000 (je nach Variante) pro Jahr in die EU	(1) aus den 5 Ländern PL, H, CR, SR, SL (2) aus allen jetzigen Beitrittsländern	Gravitatsschätzung (unter Einbeziehung ökonomischer Indikatoren, insbesondere Einkommensdifferenz)
Faßmann/Hintermann (1997)	721.000 „tatsächliches“ Migrationspotential (insgesamt) 320.000 (Deutschland) 150.000 (Österreich)	Tschechien, Polen, Slowakei, Ungarn	Repräsentativbefragung (Gallup) in den vier Ländern 1996 (Gesamtbevölkerung ab 14 Jahren), Sample n=4.392, persönliche Interviews in den Haushalten der Befragten
Aimila (1998)	ca. 13.000 pro Jahr nach Finnland	Wie Lundborg, jedoch mit Betonung Estlands	Vorsichtige Schätzung in Anlehnung an Lundborg (1998)
Birner/Huber/Winkler (1998)	(1) 24.100 (2) 21.700 regionales Einpendlerpotential im Jahr der Einführung der AK-Freizügigkeit (nur Österreich)	Tschechien, Polen, Slowakei, Slowenien, Ungarn	Ausgehend von Walterskirchen/Dietz (1998) wird das regionale Einpendlerpotential für die östlichen bzw. südlichen Grenzregionen Österreichs geschätzt. (1) für eine AK-Freizügigkeit im Jahre 2004 (2) für eine AK-Freizügigkeit im Jahre 2010
Hofer (1998)	25.000 – 40.000 jährlich nach Österreich	wie Brücker/Franzmeyer (1997)	Umrechnung der Ergebnisse von Brücker/Franzmeyer (1997)
Lundborg et al. (1997) Lundborg (1998)	628.000 Arbeitnehmer (in die EU) bzw. 1.885.000 (einschließlich Familienangehörigen) innerhalb von 15 Jahren, 126.000 pro Jahr, 20.000 – 30.000 Arbeitnehmer pro Jahr nach Schweden	Baltische Länder plus Polen	wie Layard et al. (1992)
Sujanova/Sujan (1997) (nach Huber/Pichelmann 1998, Hofer 1998)	39.000 zwischen 2005 und 2010 in die EU insgesamt	nur Tschechien	Makromodell (keine näheren Informationen)

Autor/Jahr	Größenordnung	Einbezogene Länder	Methode/Bemerkungen
Huber/Pichelmann (1998)	140.000 – 200.000 in die EU insgesamt	MOEL insgesamt (keine genauen Angaben)	Hochrechnung auf alle MOEL, ausgehend von Tschechien entsprechend Sujanova/Sujan (1997)
Sik (1998)	Migrationspotential nur in unmittelbaren Grenzregionen (Realisierung über Pendeln), insgesamt jedoch sehr gering	Ungarn	Haushaltspanelbefragung
Walterskirchen/Dietz (1998)	42.000 (2005) (1) 31.600 (2015) (2) nach Österreich (Zuwandernde AK + Pendler) jeweils pro Jahr 150.000 – 200.000 Potential über 5 Jahre (zuwandernde AK) 150.000 langfristiges Pendlerpotential	Tschechien, Polen, Slowakei, Slowenien, Ungarn	Ähnlich wie Brücke/Franzmeyer (1997) (1) Falls Arbeitskräftefreizügigkeit in 2005 wirksam wird. (2) Falls Arbeitskräftefreizügigkeit in 2015 wirksam wird.
Wallace/IOM (1998)	Keine exakten Angaben zum Migrationspotential, aber Aussagen zur temporären bzw. dauerhaften Wanderungsorientierung (insbesondere zu Zwecken der Erwerbstätigkeit). Hinweise zur Verteilung auf Zielländer (Deutschland bei allen Ländern ausgen. Slowenien an erster Stelle)	Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn; Rumänien, Bulgarien (außerdem: Kroatien, fr. Jugoslawien, Ukraine, Weißrussland)	Repräsentativbefragung, Sampleumfang je Land n = ca. 1000
Bauer/Zimmermann (Juli 1999)	ca. 3 Mio. innerhalb der nächsten 10–15 Jahre bzw. 200.000 pro Jahr in die EU insgesamt	Tschechien, Polen, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Rumänien, Bulgarien	Ähnlich wie Layard et al. (1992), Berechnung von Auswanderungsraten. Mit zwei Varianten: eingeschränkter und bei freier Mobilität.
Salt et al. (Juli 1999)	max. 41.000 pro Jahr in die EU insgesamt	Estland, Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn	Projektion auf der Basis von „Normalmigrationsindizes“ ausgewählter westeuropäischer Länder der jeweiligen Staatsangehörigen im Durchschnitt der Jahre 1985–1996

Autor/Jahr	Größenordnung	Einbezogene Länder	Methode/Bemerkungen
Orlowski/Zienkowski (1999)	390.000 – 1,5 Mio. in die EU 195.000 – 410.000 nach Deutschland 23.000 – 123.000 nach Österreich innerhalb 10–12 Jahren	nur Polen	Gravitätsmodell Ergebnisse hängen stark von den zugrunde gelegten durchschnittlichen Wachstumsraten für Polen ab.
Hille/Straubhaar (2000)	270.000 – 790.000 pro Jahr in die EU ((154.000 – 450.000 nach Deutschland bzw. 43.000 – 126.000 nach Österreich (1)))	Alle Beitrittsländer (einschl. BG, RO, etc.)	Schätzung unter Verwendung eines ökonom. Modells basierend auf den Migrationsentwicklungen nach Erreichung der AK-Freizügigkeit nach der Süderweiterung (in Abhängigkeit von verschiedenen Variablen), Übertragung auf die Osterweiterung
European Integration Consortium (DIW u.a.) (2000)	756.900 Zuwanderung nach Deutschland zwischen 2002 und 2005 bzw. 1.481.169 zwischen 2002 und 2015 268.019 Zuwanderung nach Deutschland zwischen 2002 und 2005 bzw. 740.384 zwischen 2002 und 2015	10 mittel- und osteuropäische Beitrittsländer 6 Beitrittsländer (engerer Kreis, wie in Vorbemerkung definiert)	Geschätzt unter Verwendung eines an T. Hatton angelehnten Modell (hier die Ergebnisse des Basisszenario wiedergegeben; dieses ist die mittlere von drei geschätzten Varianten), basierend auf 2002 als angenommenes Jahr für die Einführung der AK-Freizügigkeit

Methodisch lassen sich die Schätzungen in drei Kategorien einteilen: Es handelt sich zum einen um ökonometrische Schätzungen, zum anderen um Plausibilitätsrechnungen ausgehend von historischen Resultaten internationaler Wanderungen und zum weiteren um Schätzungen auf der Basis von Befragungsergebnissen. Alle bisherigen Ansätze sind mit einigen Problemen verbunden. Wichtigste Kritikpunkte an den ökonometrischen Schätzungen sind²¹:

- Sie basieren im wesentlichen auf den Einkommensdifferentialen als zentraler Determinante der Migration, ohne auf andere Determinanten einzugehen.
- Sie stützen sich²² auf die Koeffizienten einer einzigen Studie²³, ohne zu berücksichtigen, dass in anderen Studien des öfteren kein signifikanter Einfluss der Lohn- und Einkommensdifferentialen auf das Migrationsverhalten gefunden wurde.

²¹ vgl. auch Huber (1999).

²² mit Ausnahme Orlowski et al. (1999), Hille/Straubhaar (2000), European Integration Consortium (2000)

²³ Barro/Sala-i-Martin (1991).

- Das Nachfrageverhalten wird zu wenig berücksichtigt. Bisher wurde die Nachfrage nach Migranten in den meisten Ländern durch politisches Reglement beeinflusst. Es besteht insofern Zweifel, ob die Nachfrage nach zuwandernden Arbeitskräften (mit einer bisher mehr einseitigen Qualifikationsstruktur) dem geschätzten Angebot entsprechen wird²⁴. Das würde heißen, dass im Rahmen einer Arbeitskräftefreizügigkeit sich vorhandene Wanderungspotentiale zunächst eher realisieren lassen, was zu Wanderungsprozessen zum Zwecke der Suche nach Arbeit (Such-Migration), aber nur teilweise zu Beschäftigungsverhältnissen führt.
- Unterschiedliche Migrationsneigungen in den verschiedenen Beitrittsländern werden nicht berücksichtigt (vgl. hierzu die in der Übersicht aufgeführten Befragungen).
- Erfahrungen mit Potentialschätzungen zur seinerzeitigen Süderweiterung deuten im Falle der Osterweiterung auf eine systematische Überschätzung der tatsächlichen Migration hin.
- Sie basieren auf recht unsicheren Prognosen über die Einkommens- bzw. BIP-Konvergenz zwischen den Beitrittsländern und der EU und beinhalten Erweiterungsszenarien, die dem heutigen Verhandlungsstand nicht mehr entsprechen.
- Sie sagen zum Teil wenig über den zeitlichen Verlauf der Zuwanderung aus. Eine Trennung zwischen temporärer, dauerhafter und Pendelmigration wird in der Regel nicht getroffen.²⁵
- Und schließlich wird, und dies gilt auch für die neuesten ökonomischen Schätzungen und die befragungsbasierten Ergebnisse, nicht unterschieden zwischen Arbeitskräftewanderung und Gesamtwanderung. Mit wenigen Ausnahmen beziehen sich die Ergebnisse auf die Gesamtwanderung.

Neuere ökonomische Schätzungen²⁶ sind auf diese Kritik eingegangen und haben neuere Ergebnisse der Migrationstheorie stärker berücksichtigt und außerdem deutlich gemacht, auf welche historischen Migrationsmuster (im Rahmen der EU-Integration oder bisherige Gesamtmigration oder länderspezifische Entwicklung) sie sich beziehen. Die Ergebnisse dieser Schätzungen liegen deutlich unter denen der früheren Arbeiten (siehe Übersicht).

Auch Befragungsergebnisse haben nur begrenzte Aussagekraft hinsichtlich eines Migrationspotentials. Zum einen sind es methodische Aspekte der Repräsentativität, zum anderen die Problematik, subjektive Momente oder Wünsche von konkreten Plänen zu trennen. Außerdem wären – unter Einbeziehung von Zu-

²⁴ siehe auch Borjas (1999).

²⁵ Ausnahme etwa: Birner et al. (1998).

²⁶ u.a. Orlowski et al. (1999), European Integration Consortium (2000).

kunftsentwicklungen – konkrete Pläne in Potentiale umzurechnen. Trotzdem liefern die Ergebnisse der Befragungen wertvolle Hinweise auf Strukturen und Orientierungen, die über ökonomische Schätzungen nicht gewonnen werden können. So erscheinen etwa die Hinweise von Wallace (1998) auf temporäre oder dauerhafte bzw. auf regionale Wanderungsorientierungen als durchaus wichtige Informationen im Zusammenhang mit der Diskussion über mögliche Entwicklungen im Rahmen einer Arbeitskräftefreizügigkeit.

6. Zusammenfassung

Eines der zentralen und sensiblen Themen innerhalb der Diskussion um die Osterweiterung ist sicher die Frage nach den möglichen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und speziell nach den Wanderungen, wenn die Arbeitskräftefreizügigkeit eingeführt wird. Es wurde dargestellt, dass sowohl der Handel mit den Beitrittsländern wie auch die Direktinvestitionen auch in Zukunft einen insgesamt eher positiven Effekt auf die Beschäftigungssituation in der EU insgesamt und insbesondere in Deutschland haben dürften. Da in den vergangenen Jahren im Rahmen der EU-Assoziierung Barrieren bereits weitgehend abgebaut wurden, ist mit einer Tendenzänderung kaum zu rechnen.

Wanderungsprozesse sind volkswirtschaftlich grundsätzlich als positiv zu bewerten. Sie können jedoch kurzfristig zu Verwerfungen führen. Dies hängt letztlich von Größenordnungen und Strukturen ab und somit auch von der Konzentration auf Teilbereiche der Wirtschaft. „Wenn sich junge, risikofreudige, gut ausgebildete osteuropäische Fachkräfte auf den Weg nach Westeuropa machen, dann fragt sich wirklich, wer eigentlich von der Personenfreizügigkeit zwischen der EU und Mittel- und Osteuropa Angst haben sollte!“²⁷ Diese Aussage trifft genau einen Kernbereich des Problems. Ist wirklich zu erwarten, dass es diese jungen gut ausgebildeten Fachkräfte sind, die dann kommen werden? Dies wird nicht unbedingt der Fall sein. Zum einen ist die Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften in den Beitrittsländern schon jetzt sehr hoch und wird in Zukunft eher noch steigen. Andererseits weisen die Ergebnisse der Analyse zur heutigen Beschäftigungssituation von MOE-Arbeitskräften in der EU darauf hin, dass deren Qualifikationsniveau im Durchschnitt zwar recht günstig ist, dass aber tatsächlich auf eher einfachen Arbeitsplätzen gearbeitet wird. Schon aus sprachlichen Gründen dürfte dies auch in Zukunft überwiegend der Fall sein.

Aus den bisherigen Mustern der Ost-West-Wanderung (siehe oben) kann man noch am ehesten Schlüsse auf eine regionale Orientierung ableiten, bis zu einem gewissen Grad eventuell noch zu möglichen Strukturen (Alter, Qualifikation, Interesse an befristeter Beschäftigung), jedoch auf keinen Fall hinsichtlich

²⁷ Straubhaar (1999).

Größenordnungen von künftigen Wanderungen. Die Größenordnungen hängen sehr stark vom Wohlstandsgefälle, von der Arbeitsmarktsituation in den jeweiligen Ländern (somit auch von der Nachfrage nach Arbeitskräften) und von Zukunftserwartungen ab.

Die Ergebnisse der in der Übersicht dargestellten Schätzergebnisse eines Migrationspotentials pro Jahr im Falle der Osterweiterung schwanken auf die EU bezogen (engerer Kreis der Beitrittsländer) zwischen 41.000²⁸ und 680.000²⁹, auf Deutschland bezogen zwischen 23.000³⁰ und 387.000³¹. Die genannten Höchstwerte gelten mittlerweile als deutlich überhöht. Neuere Ergebnisse und Diskussionen, die auch die Erfahrungen aus der Süderweiterung einbeziehen, sprechen für moderatere Zahlen.³² Daneben muss berücksichtigt werden, dass es sich hierbei um Gesamtwanderungen und nicht um reine Arbeitskräftewanderungen handelt. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Erwerbsneigung der Wandernden in diesem Fall eher hoch liegen dürfte. Letztlich hängen die konkreten Wanderungszahlen aber davon ab, wann die Freizügigkeit eingeführt wird und wie die Entwicklung von Wirtschaft und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in den Beitrittsländern und in den EU-Ländern bis dahin verlaufen.

Die Ergebnisse der Schätzungen zu den Wanderungspotentialen im Falle der Arbeitskräftefreizügigkeit sprechen letztlich dafür, Übergangsfristen für ein Inkrafttreten der Freizügigkeit einzuführen. Dies wird die gesellschaftliche Akzeptanz der Osterweiterung erleichtern. Gleichzeitig sollten auch Überprüfungsmechanismen hinsichtlich der Entwicklungen in den Beitrittsländern und deren möglichen Auswirkungen auf Wanderungsprozesse eingebunden werden. Denn es ist inzwischen davon auszugehen, dass eine Einführung nur von Übergangsfristen (wie lange auch immer) politisch kaum mehr durchzusetzen sein dürfte. Vielmehr wird es darauf ankommen, diese Übergangszeit auf beiden Seiten aktiv zu gestalten. Im Rahmen einer assistierten Freizügigkeitspolitik in der Übergangszeit könnten auch weitere EU-Länder ihre Arbeitsmärkte partiell für MOE-Arbeitskräfte öffnen. Außerdem kämen u.U. allgemeine Quoten oder auch sektorale, qualifikationsspezifische oder regionale Differenzierungen in Frage. Andererseits käme es gerade auf deutscher Seite darauf an, die Übergangsperiode zu nutzen, um sich unter dem Aspekt der EU-Osterweiterung über Investitionen in Bildung, Forschung und sonstigen innovativen Bereichen auf die veränderten Wettbewerbsbedingungen einzustellen.³³

²⁸ Salt (1999).

²⁹ Brücker/Franzmeyer (1997).

³⁰ Salt (1999).

³¹ Brücker et al (1997), oberes Szenario; Schätzung des Autors unter Zugrundelegung der aktuellen Verteilung der MOE-Beschäftigung innerhalb der EU.

³² vgl. auch Borjas (1999), European Integration Consortium (2000).

³³ vgl. hierzu auch Stankovsky/Palme (1999).

Anhang

Tabelle 1: Mittel- und Osteuropäer in der EU: Anteil Österreichs und Deutschlands an der EU (Erwerbsbevölkerung, Erwerbspersonen, Erwerbstätige) 1995 und 1998

MOE-* Erwerbsbevölkerung				MOE-* Erwerbspersonen				MOE-* Erwerbstätige			
	in Tsd.	in 1995	in 1998	in Tsd.	in 1995	in 1998	in Tsd.	in 1995	in 1998	in Tsd.	in 1995
	a	b		a	b		a	b		a	b
EU insgesamt**	400,6	326,0	361,9	278,1	224,1	228,6	100	100	100	100	100
Österreich	51,2	41,3	43,6	40,5	33,6	33,0	14,6	15,0	14,4	15,8	15,6
Deutschland	268,0	217,9	207,1	186,4	148,5	131,3	67,0	66,3	57,5	67,2	65,3
A + D	319,1	259,2	250,7	226,9	182,0	164,3	81,6	81,2	71,9	83,0	81,8

* 1995a: MOE von Bulgarien, Ungarn, Polen, Rumänien, fr. CSFR; 1995b und 1998: nur von Ungarn, Polen, Rumänien
 ** 1995: ohne Schweden; 1998: ohne Irland

Quelle: Labour Force Survey (Eurostat), unveröffentlichte Daten, eigene Berechnungen

© IAB/Hö 11/99

Tabelle 2: Europäische Union* - MOE-Erwerbstätigkeit nach Wirtschaftszweigen 1995 und 1998 (in v.H.)

Wirtschaftszweig (NACE 1-St.)			Ausländer	Ausländer	CEE-6	CEE-3	CEE-3
	1995	1998	1995	1998	1995	1995	1998
Land- u. Forstwirtschaft	5,2	4,6	1,7	2,1	1,8	2,2	3,3
Fischerei	0,2	0,1	n.p.	n.p.	0	0	0
Bergbau, Gewinnung v. Steinen, Erden	0,4	0,4	0,8	0,5	n.p.	n.p.	0
Verarbeitendes Gewerbe	21,1	20,6	28,0	25,6	26,6	29,1	19,2
Energie- u. Wasserversorgung	0,9	0,8	0,3	0,2	n.p.	n.p.	n.p.
Baugewerbe	7,9	7,7	11,4	10,1	12,4	14,0	15,2
Handel, Instandhaltung u. Rep. etc.	15,2	14,9	12,9	12,7	11,1	11,4	12,9
Gastgewerbe	4,0	4,0	9,3	9,4	8,8	9,7	8,1
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	6,0	5,9	4,8	4,9	6,2	5,9	5,3
Kredit-, Vers.-Gewerbe	3,6	3,4	1,7	1,9	n.p.	n.p.	n.p.
Grundstücks-, Wohnungsw., U.-DL	6,9	7,8	7,9	9,7	5,2	4,4	8,5
Öffentl. Verw., Verteid., Sozialvers	7,8	7,5	2,2	2,1	n.p.	n.p.	n.p.
Erziehung und Unterricht	6,6	6,8	3,8	4,0	3,8	2,9	4,2
Gesundh., Veterinär-, Sozialwesen	8,7	9,4	7,7	7,7	10,2	8,4	9,9
sonstige öffentl. und persönl. DL	4,5	4,5	4,6	5,1	5,7	4,0	6,8

Private Haushalte	1,0	1,1	2,2	2,9	4,5	4,1	4,5
Extraterritoriale Org.; Körperschaften	0,1	0,1	0,8	0,8	n.p.	n.p.	n.p.
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100

Tabelle 3: Kennziffern zu den Beitrittsländern (1)

Land	Bevölkerung insgesamt (in Tsd.)	Bevölkerung in erw.-f. A. (v.H. v. i.)	Erwerbst. (in Td.)	Erwerbslosenquote (3)	BIP pro Kopf (2)	zu Wechselkursen US-\$	BIP pro Kopf (2)	BIP pro Kopf (2)	BIP pro Kopf (2)	BIP pro Kopf (2)	BIP-Wachstum real (5)	BIP-Wachstum real (5)	BIP-Wachstum real (5)
Polen	38.667	67,2 (2)	15.361	10,6	3.590	13	6.380	30	6,0	6,8	4,8		
Tschech. Rep.	10.291	69,2	4.866	6,5	5.200	18	11.380	53	3,9	1,0	2,7		
Slow. Rep.	5.388 (2)	67,7 (2)	2.167	11,9	3.700	13	7.850	37	6,6	6,5	4,4		
Ungarn	10.092	68,1 (2)	3.698	7,8	4.430	16	7.000	33	1,3	4,4	5,1		
Slowenien	1.982	69,8 (2)	901	7,9	9.680	34	12.520	59	3,5	4,6	3,9		
Estland	1.445	67	648 (2)	9,7 (2)	3.330	12	5.010	24	4,0	11,4	4,2		
Vergleich: Deutschland	82.012	55.968	35.859	10,9	28.260	100	21.300	100	0,8	1,8	2,3		

1) 1998, soweit nicht anders erwähnt 2) 1997 3) Arbeitskräfteerhebung 4) Purchasing Power Parities = Kaufkraftparitäten

5) gegenüber jeweiligem Vorjahr in v.H.

Quellen: ECE; Eurostat; Beschäftigung und Arbeitsmarkt in den Ländern Mitteleuropas, Nr.1/1999; OECD, Stat. Bundesamt, WITW

© IAB/ItD 12/99

8. Literaturverzeichnis

AINTILA, H. (1998): The effects of the EU's Eastern enlargement on Finnish labour markets, Brüssel, Manuskript.

BARRO, R./SALA-I-MARTIN, X. (1991): Convergence across states and regions. In: Brookings Papers on Economic Activity 1, S. 107–82.

BAUER, T./ZIMMERMANN, K.F. (1999): Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to Central and Eastern Europe, Bonn/London.

BELLMANN, L. (1999): Führt der internationale Standortwettbewerb zur Erosion sozialer Standards? In: Arbeit und Beruf 11, S. 331.

BIRNER, A./HUBER, P./WINKLER, P. (1998): Schätzung des Potentials an Einpendlern und Arbeitsemigranten aus den MOEL und regionale Arbeitsmarktauswirkungen. In: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung und Österreichisches Institut für Raumplanung: Regionale Auswirkungen der EU-Integration der MOEL, Wien, S. 163–213.

BORJAS, G.J. (1999): Economic research on the determinants of immigration, World Bank Technical Paper 438, Washington.

BRÜCKER, H./FRANZMEYER, F. (1997): Europäische Union. Osterweiterung und Arbeitskräftemigration. In: DIW-Wochenbericht 5, S. 89–96.

BRÜCKER, H./KREYENFELD, M./SCHRÄPLER, J.P. (2000): The impact of trade and migration on wages and employment. Quantitative implications, Berlin, unveröffentlichtes Manuskript.

DÜLL, N./VOGLER-LUDWIG, K. (1999): Auswirkungen der Arbeitnehmer Freizügigkeit auf innereuropäische Migrationsbewegungen, Vorstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, München.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999): Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, Gesamtdokument, http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/composite/x2.htm, Brüssel.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (1996): Erster Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel und Luxemburg.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (1998): Grundzüge der Wirtschaftspolitik, Brüssel.

EUROPEAN INTEGRATION CONSORTIUM, DIW U.A. (2000): The impact of Eastern enlargement on employment and labour Markets in the EU

member states, Studie für die Europäische Kommission, http://europa.eu.int/comm/dgs/employment_social/key_de.htm.

EUROSTAT (1999): Beschäftigung und Arbeitsmarkt in den Ländern Mitteleuropas, H.1, Luxemburg.

EUROSTAT (1998): European Union direct investment yearbook 1997, Luxemburg.

EUROSTAT (Verschiedene Jahrgänge): Regionen, Statistisches Jahrbuch.

EUROSTAT (1998): Statistik kurzgefasst. Regionen, Nr. 1.

FASSMANN, H./HINTERMANN, CH. (1997): Migrationspotential Osteuropa. In: ISR-Forschungsberichte 15.

FISCHER, P. A./MARTIN, R./STRAUBHAAR, TH. (1997): Should I stay or should I go? In: Hammar, Tomas et al.: International migration, immobility and development, Oxford/New York.

HATTON, T.J. (1995): A model of U.K. emigration 1870 – 1913. In: The Review of Economics and Statistics, S. 407–15.

HOFER, H./HUBER, P. (1999): Eastward enlargement, trade and migration. Impact on the Austrian labour market, unveröffentlichtes Manuskript, Institut für Höhere Studien, Wien.

HOFER, H. (1998): The impact of immigration on host countries. Wages and unemployment. In: Pichelmann, K. (Hrsg.): The economic consequences of Eastern enlargement of the European Union. The Austrian view, Institut für höhere Studien (IHS), Wien

HÖNEKOPP, E. (1999): Central and East Europeans in the member countries of the European Union since 1990: Development and structure of migration, population and employment, unveröffentlichtes Manuskript, Nürnberg (Beitrag zu European Integration Consortium, DIW u.a.: The impact of Eastern enlargement on employment and labour markets in the EU member states, Studie für die Europäische Kommission, http://europa.eu.int/comm/dgs/employment_social/key_de.htm), erscheint in Kürze in IAB Topics Nürnberg.

HÖNEKOPP, E. (2000): Economic and labour market development in selected reform countries in Central and Eastern Europe. In: Hönekopp, E./Golinowska, St./Horálek, M. (Hrsg.): Economic/labour market development and international migration. Czech Republic, Poland, Germany, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB), erscheint in Kürze.

HÖNEKOPP, E./KIEHL, M. (1999): Zentral- und Osteuropäer in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Migration, Bevölkerung, Beschäftigung. In: ibv 25.

HÖNEKOPP, E./WERNER, H. (1999): Droht dem deutschen Arbeitsmarkt eine Zuwanderungswelle? In: IAB-Kurzbericht 7.

HÖNEKOPP, E./WERNER, H. (2000): Is the EU's labour market threatened by a wave of immigration? In: Intereconomics January/February.

HUBER, P. (1999): Migrationspotentiale aus den MOEL und ihre Steuerungsmöglichkeiten. Ein Literaturüberblick, Wien.

HUBER, P./PICHELMANN, K. (1998): Osterweiterung, struktureller Wandel und Arbeitsmärkte. In: Wirtschaftspolitische Blätter 4, S. 339–349.

LAYARD, R. U. A. (1992): East-West migration. The alternatives. Cambridge u.a.

LUNDBORG, P. (1997): Arbetskraftens fria rörlighet. Trygghet och jämställdhet, Stockholm.

LUNDBORG, P. (1998): The free movement of labour between Sweden and the new EU members. In: A bigger and better Europe? Final report from the Committee on the Economic Effects of EU Enlargement, Stockholm.

ORLOWSKI, W./ZIENKOWSKI, L. (1999): Potential size of migration from Poland after joining the EU. In: The Vienna Institute Monthly Report 2, S. 8–12.

QUAISER, W./HARTMANN, M./HÖNEKOPP, E./BRANDMEIER, M. (2000): Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Wirtschaftliche Konsequenzen der Osterweiterung für die Europäische Union, Bonn.

SALT, J. U.A. (1999): Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to Central and Eastern Europe, Part 1, Department for Education and Employment, London.

SIK, E. (1998): The social, economic and legal aspects of migration in contemporary Hungary in relation to the accession to the European Union, Hungarian Academy of Sciences, Centre for Migration and Refugee Studies, Budapest.

SINN, H.-W. (1999): EU enlargement, migration and lessons from German unification, CESifo Working Paper Series. München.

STANKOVSKY, J./G. PALME (1999): Auswirkungen der Ostöffnung auf die Österreichische Wirtschaft, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten, Wien.

STRAUBHAAR, TH. (1999): Einwanderungspolitik der EU. In: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung 38.

STRAUBHAAR, TH. (1998): Osterweiterung der Europäischen Union und Migration aus Ost- nach Westeuropa. Zu große Hoffnung hier, zu starke Ängste

dort und zu wenig gelernt aus der Erfahrung der EG-Süderweiterung. In: Zohnhöfer, W. (Hrsg.): Perspektiven der Osterweiterung und Reformbedarf der Europäischen Union, Berlin.

TASSINOPOULOS, A./WERNER, HEINZ (1998): Mobility and migration of labour in the European Union. In: European Centre for the Development of Vocational Training (Hrsg.): Mobility and migration of labour in the European Union and their specific implications for young people, Luxemburg.

VINCENTZ, V./QUAISER, W. (1999): Wachstumsfaktoren in Osteuropa. In: IFO Schnelldienst 30, S. 16–24.

WALLACE, C. (1998): Migration Potential in Central and Eastern Europe, herausgegeben von International Organization for Migration – IOM, Geneva.

WALTERSKIRCHEN, E. (1998): Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf den Österreichischen Arbeitsmarkt. In: Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung 8, S. 531–540.

Wanderbewegungen als Folgen eines Beitritts der MOE Länder – die Sicht Ungarns

Éva Lukács

Einführung

Im Allgemeinen ist zu beobachten, dass viele Formen wirtschaftlicher Tätigkeiten schon jetzt zwischen der EU und Ungarn geregelt sind: Qualifizierte Personengruppen können in der EU arbeiten, Selbstständige können sich niederlassen und Firmen können gegründet werden. Die Lage ähnelt der Situation, die beim Beitritt von Griechenland, Spanien und Portugal gegeben war. Damals gab es im Wesentlichen auch nur eine Einschränkung bezüglich des Beitrittszeitpunkts, ansonsten aber die vollständige Bewegungsfreiheit von Arbeitskräften. Was wir jetzt im Hinblick auf die MOE-Länder erfahren, ist dasselbe: Angst vor Massenwanderungen seitens der Nachbarländer und die Angst vor einem „brain drain“ in den MOE-Ländern. Wahrscheinlich wird die Antwort, die die Parteien auf die sich stellenden Fragen geben werden, auch dieselbe sein: eine Art „Moratorium“ schweizerischer oder spanisch-portugiesischer Art. Deshalb behandle ich diese Frage nicht. Vorab will ich aber klarstellen, dass sich jeder bewusst sein muss, dass die Frage auf diesem Gebiet nicht heißen darf „Wann?“ oder „Warum wandern oder wandern die Menschen nicht ab?“ sondern „Wie schafft man die Institutionen, die dies verhindern?“. Hier geht um Statistiken, Trainings, Informationstechnologie, Management, Reformen, „set up of liaison bodies“ usw. Das gilt desgleichen für Ungarn und die EU – so z.B. im Kampf gegen Rassismus und gegen Diskriminierung von Minderheiten. Wir müssen diese Faktoren zusammendenken. Ungarn muss im Moment seines Beitritts nicht nur seine Hausaufgaben erfüllt haben, sondern fähig sein, selbst aktiv bei der Schaffung und Vertiefung der europäischen Normen mitzuwirken. Und dieses Ziel verlangt eine ganz andere Einstellung, weil wir nicht nur dem „acquis“ folgen dürfen, sondern logisch denken müssen. So konnte Österreich im ersten Jahr des Beitritts nicht viel mit den neuen Befugnissen anfangen; Ungarn sollte diesen Fehler nicht wiederholen.

Mein Referat bietet einen länderspezifischen und praktischen Beitrag, der Schwerpunkt des Referats liegt auf Ungarn. Der Vortrag konzentriert sich auf zwei Hauptaspekte, zuerst auf die Wanderbewegungen aus Ungarn in die jetzigen Mitgliedstaaten, zweitens auf die Wanderbewegungen aus den jetzigen Mitgliedstaaten nach Ungarn. Zuerst will ich einige allgemeine Punkte ansprechen.

Die Ost-West Wanderung ist im Jahr 1990 – nach dem Fall des Eisernen Vorhangs – sehr stark angestiegen (1990 – 330.000; 1991 – 125.000 – ohne Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Österreich, Portugal). Danach hat sich dies aber grundlegend geändert: Die Zuwanderung hat sich auf einem relativ niedrigen Niveau stabilisiert (einige Zehntausende jährlich). Die Zuwanderung konzentrierte sich auf einige Mitgliedstaaten, insbesondere auf Deutschland, was – partiell – auch mit der Regelung zusammenhing, die die legale Einwanderung der „deutschen Volkszugehörigen“ meistens aus Polen, Rumänien usw. ermöglichte (das betraf drei Viertel der MOE Einwanderer deutscher Herkunft.) Einen höheren Anteil von MOE Einwanderern weist noch Finnland auf, wo viele Menschen aus der früheren Sowjetunion und Polen zugewandert sind.

Die Nationalitätenstruktur variiert in allen Mitgliedstaaten. Im Allgemeinen kann man aber feststellen, dass in der EU – wenn man die MOE-Länder betrachtet – v.a. Polen, Rumänien und die Bürger der früheren Sowjetunion am häufigsten vertreten sind (danach kommen die Ungarn und die Tschechen für Deutschland). Dasselbe gilt für die Beschäftigung. Unter den MOE-Beschäftigten bilden die Polen die größte Gruppe, gefolgt von Personen aus der früheren Sowjetunion (in Österreich gefolgt von Rumänien und danach Ungarn.) Zusammenfassend kann man sagen, dass die Ungarn nicht die wichtigste potentielle Einwanderergruppe bilden und ihr Gewicht insgesamt gesehen relativ niedrig ist.

Bewegungen aus Ungarn in die Mitgliedstaaten

1. Die heutige Lage

Man verfügt über keine genauen Daten, was die Zahl der ungarischen Staatsbürger angeht, die in den EU Mitgliedstaaten wohnen und dort wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben, sondern nur über Schätzungen, weil die Daten, die von den Empfängerländern gesammelt werden, nicht immer zugänglich sind. Es ist zu beobachten, dass die Empfängerländer die Gesamtzahl der ausländischen Einwohner einfach ermitteln können, aber die Zahl der Arbeitnehmer oder der Selbstständigen ist nicht immer klar ersichtlich. Ich versuche, über zwei Kategorien Informationen über Ungarn in der EU zu ermitteln, nämlich über Arbeitnehmer (i) und Selbstständige (ii). Als Maßstab kann man erstens die bilateralen Übereinkommen Ungarns und zweitens die Äußerungen der zuständigen Organe in den Mitgliedstaaten heranziehen. Die bilateralen Abkommen Ungarns befassen sich überwiegend mit dem Austausch von Praktikanten, obwohl die Be-

schäftigung in den Grenzzonen mit Österreich und die Beschäftigung von Arbeitnehmern mit Deutschland die wichtigsten Abkommen darstellen.

1.1 Abkommen mit Österreich

Österreich, das über 1256 km, zumeist flache Grenzen, mit MOE-Ländern verfügt – davon ca. 350 km mit Ungarn –, legt großen Wert auf seine Grenzzonenmobilität, weil viele seiner großen Städte und deren Umgebung (Wien, Graz, Linz, Klagenfurt) sich nicht weiter als 100-150 km von den Grenzen befinden. Verständlicherweise haben sie Angst vor Pendlern. Zur Zeit können 900 Ungarn in den österreichischen Grenzzonen arbeiten und weitere 1500-2000 Ungarn stehen auf der Warteliste. Die Österreicher erfüllen die Quoten normalerweise nicht.

Das Abkommen betrifft in Österreich Bruck an der Leitha, Neusiedl am See, Eisenstadt (inbegriffen Eisenstadt und Rust, welche über einen eigenen Status verfügen), Mattersburg, Güssing, Oberpullendorf, Oberwart; in Ungarn Győr-Ménfőcsanak, Vas und Zala.

Ich will hier die aktuellsten Informationen hinzufügen, nämlich dass die österreichische Regierung im Rahmen einer Pressekonferenz am 10. Mai 2000 sich darüber geäußert hat, dass Österreich – gerade aufgrund der Gefahren der Grenzzonenmobilität – die Einführung des freien Grenzverkehrs nicht akzeptiert. Dieser Standpunkt taucht im offiziellen gemeinsamen Standpunkt der EU, der am 26. Mai offiziell veröffentlicht wurde, jedoch nicht auf. Ich möchte die Worte von Herrn Staatssekretär a.D. Pröhle in Erinnerung rufen, der gesagt hat, dass mit der Vorgabe klarer Kriterien, die Erfüllung der Kriterien sicher einfacher für Ungarn wäre. Die EU hat jedoch ihre Position gar nicht in der Frage des „freien Grenzverkehrs“ präzisiert, d.h., dass weitere Verhandlungen erst noch abzuwarten sind. Ich möchte des weiteren erwähnen, dass der gemeinsame Standpunkt großen Wert auf die gegenseitige Anerkennung der Qualifikationen und auf die Koordination der Sozialversicherungssysteme legt.

1.2 Abkommen mit Deutschland

Die deutsche Quote ist von ursprünglich 10.000 im Jahr 1993 auf 6600 im Jahr 1999 gesunken. Dies geschah vor dem Hintergrund, dass die Quote von Ungarn nicht erfüllt wurde, was auch bei der Quote der Selbstständigen der Fall war: 1999 haben nur 933 Ungarn diese Möglichkeit in Anspruch genommen.

Tabelle 1. Beschäftigung aufgrund bilateraler Abkommen

Land	Abkommen	Kontingent
Österreich	Praktikanten	400 Personen/Jahr
	Grenzzonen Beschäftigung	900 Personen/Jahr
Deutschland	Selbstständige Arbeitnehmer	2000 Personen/Jahr
	Werkvertrag	6600 Personen/Jahr
Frankreich	Praktikanten	300 Personen/Jahr
Luxemburg	Praktikanten	20 Personen/Jahr
Irland	Beschäftigung	12 Personen/Jahr
Insgesamt	-	

Quelle: Ministerium für Familie und Sozialfürsorge, 20.05.2000.

Neben dieser Zahl gibt es aber auch Ungarn, die aufgrund einer Arbeitserlaubnis in einem EU Mitgliedstaat arbeiten, deren Höhe wir auf 10.000 in Österreich¹ und 18.000 in Deutschland schätzen. Die Beschäftigung von Ungarn in anderen Mitgliedstaaten ist von kleinerer Bedeutung – z.B. arbeiten 90 Ungarn in Spanien. Zusammengenommen leben etwa 35.000 – 40.000 legale ungarische Arbeitnehmer in den EU Ländern.

Wie ist die Lage der ungarischen Selbstständigen in den EU Mitgliedstaaten? Rechtlich gesehen ist dies eine sehr interessante Frage: Bis zum 1. Juni diesen Jahres ist es ungarischen Arbeitnehmern nicht erlaubt, sich in der EU selbstständig zu machen (jetzt spreche ich ausdrücklich nicht über die Familienangehörigen von migrierten EU Bürgern).² Nach dem Beschluss des Assoziationsrates (2000/327/EG, Beschluss 1/2000 vom 11. April 2000) wird es Ungarn ab dem 1. Juni 2000 ermöglicht, wirtschaftliche Tätigkeiten als Selbstständige in der EU auszuüben. Dies erfolgt natürlich im Einverständnis mit den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten. Wir hoffen, dass wir bald über die Zahl der ungarischen Selbstständigen in der EU Bescheid geben können.

Die Zahl der Ungarn, die in der EU wohnen ist natürlich höher.

¹ Hungary's Accession to the EU: the impact on selected areas of Hungarian-Austrian relations, written jointly by the Hungarian and Austrian Research Institutes, (1999), Vienna-Budapest, S. 121.

² Siehe, Éva Lukács, Menni vagy nem menni – a magyar vállalkozók és munkavállalók esélyei a Közösségek munkaerőpiacán (Chancen der ungarischen Arbeitnehmer und Selbstständiger in der EU), Magyar Jog, 46/3, (1999).

Tabelle 2. MOE Bevölkerung in EU Ländern (1998)* - mit speziellem Bezug auf Ungarn

	Bevölkerung Insgesamt	Ausländische Bevölkerung	6 MOE Länder	Ungarn	Anteil der Ausländer in der Gesamtbe- völkerung	Anteil der 6 MOE Länder in ausländischer Bevölkerung
Belgien	10 192.300	903.120	7.824	966	8,9	0,1
Deutschland	82.057.400	7.365.833	412.438	52.029	9,0	0,5
Dänemark	5.294.900	249.628	6.423	366	4,7	0,1
Spanien	39.347.900	609.813	6.384	298	1,5	0,0
Finnland	5.147.300	80.600	10.971	454	1,6	0,2
Griechen- land	10.507.800	163.511	6.953	623	1,6	0,1
Italien**	57.563.400	784.100	19.573	2.153	1,4	0,0
Holland***	15.654.200	679.869	7.791	1.164	4,3	0,0
Portugal	9.957.300	175.263	312	91	1,8	0,0
Schweden	8.847.600	522.049	20.902	2.925	5,9	0,2
Großbritan- nien****	58.901.900	1.985.000	34.000	2.000	3,4	0,1
				63.069		

*am ersten Januar; **1996; ***1997; ****1996; 6 MOE Länder: Tschechische Republik, die Slowakei, Polen, Estland, Ungarn, Slowenien.

Quelle: Hönckopp, Elmar (1999): Central and Eastern Europeans in the Member Countries of the European Union since 1990: Development and Structure of Migration, Population and Employment; Institute for Employment Research, S.13.

Mit einer geschätzten Zahl von 25.000 in Österreich und 3000 in Frankreich, können wir feststellen, dass die Zahl von Ungarn, die in den EU Ländern wohnen, ca. 100.000 beträgt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich in der EU ca. 100.000 ungarische Einwohner und 35-40.000 wirtschaftlich tätige ungarische Arbeitnehmer aufhalten. Natürlich kann man aus diesen Fakten nur schwer Schlussfolgerungen für künftige Wanderentwicklungen ableiten. Dennoch möchte ich hier einige spezifische Punkte behandeln, nämlich das innere und internationale Wanderpotential in Ungarn, die Auswirkungen des wirtschaftlichen Wachstums auf Wanderbewegungen und die Regionen, die besonders von diesen Bewegungen betroffen sind bzw. die Auswirkung des Unterschiedes zwischen den Gehältern in Ungarn und in der EU.

2. Wanderpotential in Ungarn

2.1 Inländisches Wanderpotential

Es ist zunächst zu beachten, dass das inländische Wanderpotential Ungarns sehr niedrig ist und sich in den letzten Jahrzehnten weiter stark reduziert hat. Die durchschnittliche Bruttozahl der Wanderungen – d.h., die Angabe, wie oft eine Person in ihrem Leben gewandert ist, lag im Jahr 1960 noch bei durchschnittlich 7,99, fiel aber auf 3,29 im Jahr 1994. Tabelle 3 zeigt das totale Wanderpotential in Ungarn in den letzten 40 Jahren (die Zahl beinhaltet den Quotienten der Bevölkerung und die Gesamtheit der permanenten und provisorischen Wanderungen).

Tabelle 3. Vollständiges inneres Wanderpotential in Ungarn

Jahr	Wanderungen zusammen		
	Männer	Frauen	Insgesamt
1960	9.64	6.41	7.99
1970	6.66	5.14	5.89
1980	5.08	4.39	4.73
1981	5.13	4.41	4.75
1982	5.14	4.52	4.81
1983	4.93	4.45	4.66

1984	5.03	4.75	4.90
1985	5.07	4.86	4.98
1986	4.91	4.57	4.75
1987	4.94	4.76	4.86
1988	4.72	4.62	4.69
1989	4.16	4.13	4.16
1990	4.05	4.09	4.09
1991	3.39	3.51	3.45
1992	3.39	3.63	3.53
1993	3.34	3.55	3.46
1994	3.14	3.42	3.29
1995	3.40	3.75	3.59
1996	3.68	4.01	3.85
1997	3.57	3.98	3.80
1998	3.63	4.05	3.86

Quelle: Demografische Jahrbücher in Ungarn 1960-1998.

Um einen Vergleich anstellen zu können, sollte man wissen, dass die Bruttozahl der Wanderungen in Westeuropa bei sechs bis sieben, in den Vereinigten Staaten bei acht liegt.

Die am häufigsten vorkommenden Gründe für Wanderungen stellen in Ungarn Wanderung im Hinblick auf die Ausbildung – insbesondere im universitären Umfeld, gefolgt von Arbeitsplatzmotiven und schließlich der Ruhestand dar. Natürlich sind unter den Migranten die jüngeren Leute am stärksten vertreten. Hervorzuheben wäre das interessante Beispiel der Firma AUDI, die Arbeitnehmer aus dem Ostteil Ungarns rekrutieren wollte. Audi hat 1000 Mitarbeiter gesucht, konnte aber am Ende aufgrund von Schwierigkeiten beim Umzug nur 20 Personen tatsächlich einstellen.³ Ein ziemlich neues Phänomen ist die sogenannte „Suburbanization“, nämlich die Wanderung aus den Städten in die Dörfer. Auf diese Weise hat allein Budapest im letzten Jahr 14.000 Einwohner verloren.

³ Information des Wirtschaftsministeriums (1997).

2.2 Internationales Wanderpotential

Es hat darüber hinaus Untersuchungen über das internationale Wanderpotential gegeben, nämlich wie viele Ungarn ins Ausland gehen würden, wenn die Bedingungen dafür gegeben wären. Sog. „Haushaltsuntersuchungen“ wurden in den Jahren 1993, 1994 und 1997 durchgeführt. Im Rahmen dieser Umfragen antworteten jährlich repräsentativ ca. 24.000 Menschen über 15 Jahren auf die Frage, ob sie für kurze Zeit, d.h. einige Wochen oder Monate bzw. auf Dauer, d.h. für mehrere Jahre oder ihr ganzes Leben ins Ausland gehen würden. Dabei mussten die Befragten auch Fragen bezüglich des Zielortes, ihrer Kontakte und ihrer psychischen Einstellung beantworten. Die drei erwähnten Kategorien – kurzfristige, langfristige und endgültige Auswanderung – spiegeln das gesamte internationale Migrationspotential Ungarns wieder. Das Wanderpotential misst man in Prozent, was zeigt, wie viel Prozent der Bevölkerung auswandern möchten. Die Zahlen aus den verschiedenen Jahren schufen die Grundlage für einen Vergleich, weil die Umfragen jedes Jahr auf den gleichen Grundlagen basierten. Aufgrund dessen kann man anhand der Daten Veränderungen aufzeigen.

Tabelle 4. Gesamtes Migrationspotential

	Kurzfristige Wanderung	Langfristige Wanderung	Endgültige Wanderung	Gesamtes Potential
1993 (n=3978)	4.3	2.7	1.4	6.0
1994 (n=3760)	3.8	2.7	1.3	5.3
1997 (n=2878)	3.7	2.8	1.5	5.9

Quelle: Sik Endre (1998): A migrációs potenciál a mai Magyarországon (Migrationspotential im heutigen Ungarn), Európai Tükör, April 1998, S. 95.

Zwei Schlussfolgerungen kann man hieraus ableiten. *Erstens*: Das ungarische Migrationspotential hat sich in den letzten Jahren nicht wesentlich geändert. *Zweitens*: Es ist relativ niedrig. Warum sage ich „relativ niedrig“? Man stellt zuerst fest, dass Umfragen immer einen erheblichen Risikofaktor in sich bergen, da die Fragestellungen schon in gewisser Weise die Antworten beeinflussen, so dass das Resultat dadurch verzerrt wird. Die Internationale Organisation für Migration (IOM) hat so z.B. in den Jahren 1992 und 1993 Umfragen über das Wanderpotential in Albanien und der Ukraine durchgeführt. Danach wollten die

komplette Bevölkerung Albaniens und vier Fünftel der Ukraine im Ausland arbeiten.⁴ Das ist sicherlich völlig unrealistisch. Wenn wir die ungarischen Daten realistisch betrachten, übermitteln sie das Vertrauen in die Stabilität des Landes, weil in der Tat nur sehr wenig Menschen ihr Land endgültig verlassen wollen. Dies basiert angeblich auf dem Faktum, dass ethnische Konflikte, Naturkatastrophen und wirtschaftliche Aussichtslosigkeit für Ungarn atypisch sind. Im Folgenden werde ich darauf zu sprechen kommen, aus welchen Gruppen sich die potentiellen ungarischen Migranten zusammensetzen.

Es ist zu beobachten, dass die Wanderbewegungen aus Ungarn v.a. durch die besseren Lebensumstände in den Empfängerländern hervorgerufen werden, was bedeutet, dass die Migration nicht auf sog. „push Faktoren“ in Ungarn beruht. Wir betrachten hier eine Art „Karriereemigration“, was auch für den westlichen Teil Europas charakteristisch ist. Ferner befinden sich unter denjenigen, die weggehen möchten, überwiegend junge Männer, Studenten oder Arbeitslose. Viele besitzen auch eine Hochschulausbildung oder ein Universitätsdiplom. Von der soziologischen Seite aus betrachtet, ist diese Gruppe zufrieden mit ihren Möglichkeiten und ihrer Ausbildung, sieht optimistisch in die Zukunft und ist davon überzeugt, dass sie ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen kann. Zusammenfassend können wir feststellen, dass „das psychische Kapital“ der potentiellen Migranten besser als das der Allgemeinheit ist.

Der Zielort der Wanderbewegungen ist historisch und geografisch determiniert und richtet sich auf Deutschland und Österreich.

Tabelle 5. Die Richtung der Migration

	Kurzfristige Auswanderung	Langfristige Auswanderung	Endgültige Auswanderung
Prozent der Befragten	89(51)	67(41)	35
Deutschland	46(30)	50(20)	22
Österreich	19(20)	15(24)	15
Vereinigte Staaten	nicht bedeutend	nicht bedeutend	25
Andere	35(50)	35(56)	38
Gesamt	100(100)	100(100)	100

Quelle: Sik Endre (1998): A migrációs potenciál a mai Magyarországon (Migrationspotential im heutigen Ungarn), Európai Tükör, April 1998, S. 97.

⁴ Berencsi, Zsuzsa/Sik, Endre(1995): "Intentions to Emigrate and to Work Abroad in Hungary 1993-1994", in: Refugees and Migrants, Hungary at a Crossroad, eds.: Fullerton, Maryellen/Endre Sik/Judit Tóth (1995): Institute On Political Science Yearbook, Budapest, S. 129-140, 2. Tabelle.

Eigentlich kamen in der Vergangenheit keine anderen Länder so häufig als Zielort in Betracht, wenn nach der Neigung zur kurzfristigen und langfristigen Auswanderung gefragt wurde. Hervorheben sollte man jedoch die große Zahl der Befragten, die endgültig nach Amerika auswandern möchten. Zur Zeit leben und arbeiten so viele Ungarn in den USA wie in der EU.

3. Die Bedeutung der Identität

Ein weiteres interessantes Element möchte ich hervorheben, nämlich die Bedeutung der Identität und der kulturellen Bindung für die Ungarn. Im Jahr 1995 wurden Untersuchungen in Form von Umfragen durchgeführt, die versucht haben nachzuweisen, dass eine starke Bindung an die direkte Umgebung, an die Region und das Land, in denen man zuhause ist, ein Mobilitätshemmnis darstellen. Die OMNIBUSZ Institutionen haben Untersuchungen in 24 Ländern (die USA und Kanada inbegriffen) durchgeführt, in deren Rahmen ca. 1000 Einwohnern pro Land die selben Fragen gestellt wurden. Die Fragen betrafen die Intensität der Bindung an das Land und die Frage, ob der Befragte, falls die Auswanderung zur erheblichen Verbesserung des Lebensniveaus führte, auswandern würde. Es wurde auch danach gefragt, ob der Geburtsort, die Muttersprache, die Staatsbürgerschaft für wichtig gehalten wurden. Die Befragten durften dabei höchstens vier Punkte angeben. Wir betrachten jetzt die Ergebnisse, die in den europäischen Ländern erzielt wurden. Die folgende Tabelle zeigt, wie hoch die Identitätsbande in Ungarn aus komparativer Sicht ist. Je höher die Zahl ist, desto stärker ist die Bindung an die Umgebung, die Stadt, die Region, an das Land und an den Kontinent.

Tabelle 6. Bindung an die Umgebung, an die Stadt, an die Region, an das Land und an den Kontinent

	Umgebung	Stadt	Region	Land	Kontinent
Russland	2.86	2.98	2.76	3.18	1.67
Lettland	2.91	3.23	2.89	3.25	2.18
Bulgarien	3.41	3.49	3.41	3.62	3.41
Polen	2.97	2.96	2.80	3.48	2.94
Tschechische Republik	3.15	3.23	2.85	3.38	3.06
Slowakei	3.25	3.19	2.90	3.28	3.00

Ungarn	3.24	3.37	3.39	3.75	3.68
Slowenien	3.06	3.11	3.04	3.41	2.87
Österreich	3.29	3.26	3.35	3.46	2.91
Deutschland	2.97	2.91	2.84	3.04	2.62
Holland	2.86	2.83	2.50	3.13	2.54
Schweden	2.78	2.76	2.78	3.14	2.31
Norwegen	2.55	2.86	3.03	3.45	2.71
Italien	2.87	3.14	3.10	3.26	2.84
Spanien	3.28	3.39	3.35	3.29	2.72
Großbritannien	2.73	2.58	2.49	2.86	1.90
Irland	3.21	3.14	3.15	3.45	2.37

Quelle: Csepeli, György-Örkény, Antal (1998): Nemzetközi összehasonlító szociológiai vizsgálat a nemzeti identitásról, Szociológiai Szemle, 1998/3., S 10.

Im Allgemeinen kann man beobachten, dass die Neigung zur Migration v.a. von der Entfernung abhängig ist, d.h., dass die Identität überwiegend von der unmittelbaren Umgebung und von der nächstgelegenen Stadt bestimmt wird. Andererseits möchte ich auch darauf hinweisen, dass das Land ein anderes Gefühl von Identität vermittelt und einen sehr großen Wert sowohl für Ungarn wie auch für alle MOE-Länder darstellt. Das zeigt die folgende Tabelle, die verdeutlicht, dass der Wille zur Migration gering ist.

Tabelle 7. Wille zur Migration

	Umgebung	Stadt	Region	Land	Kontinent
Russland	2.04	1.92	1.64	1.65	-
Lettland	2.11	1.87	1.67	1.72	1.53
Bulgarien	2.58	2.48	2.32	2.31	2.08
Polen	2.79	2.50	2.37	2.07	1.91
Tschechische Republik	2.92	2.41	2.31	1.70	1.53
Slowakei	3.06	2.72	2.54	2.16	1.90
Ungarn	2.37	2.10	1.88	1.53	1.37

Slowenien	2.68	2.50	2.23	1.83	1.65
Österreich	2.54	2.19	2.03	1.60	1.43
Deutschland	3.21	2.79	2.55	1.93	1.78
Holland	3.45	3.20	2.92	2.34	2.08
Schweden	3.30	2.79	2.60	2.42	2.16
Norwegen	3.41	3.01	2.51	2.12	1.88
Italien	3.16	2.69	2.47	2.00	1.82
Spanien	2.89	2.75	2.52	2.03	1.92
Großbritannien	3.37	3.05	2.75	2.21	2.07
Irland	2.60	2.35	2.16	1.81	1.67

Quelle: Csepeli, György-Örkény, Antal: Nemzetközi összehasonlító szociológiai vizsgálat a nemzeti identitásról (Internationale, komparative Untersuchung über nationale Identität), Szociológiai Szemle, 1998/3., S. 12.

Es wird ersichtlich, dass der ungarische Wert unter den MOE-Ländern (in der ersten Spalte) einer der niedrigsten ist. Das bedeutet, dass wenige Ungarn das Land verlassen möchten. Die Bindungen sind stark und prägend und wurzeln in der Sprache und in der Geschichte. Man kann auch feststellen, dass in der EU, wo „lockerere Bindungen“ an kulturelle Werte die Regel sind, die Neigung zur Migration höher ist. Die Ausnahme bildet Irland, wo wahrscheinlich der sog. „Insel-Effekt“ die neuen ökonomischen Prozesse und die Mobilität hemmt.

Im Rahmen dieser Untersuchung kamen Experten zu der sehr interessanten Schlussfolgerung, dass in allen europäischen Ländern die Liebe zum Heimatland ein Charakteristikum darstellt. Im Fall der MOE-Länder basiert sie aber darüber hinaus noch auf Zugehörigkeitsmerkmalen wie Staatsgebiet, Staatsbürgerschaft und Geburtsort während im Fall der EU Länder eher emotionale Aspekte wie Muttersprache oder die Loyalität zum eigenen Land wichtiger sind. Das Ergebnis war überraschend, da die Experten das genaue Gegenteil erwartet hatten.

4. Auswirkungen des wirtschaftlichen Wachstums

Wir haben gesehen, dass der größte Teil der potentiellen Migranten, der die kurzfristige Arbeit im Ausland bevorzugt, v.a. an den materiellen Vorteilen interessiert ist. Viele wollen zurückkehren, da die kulturellen Bindungen stark sind. Die Arbeit im Ausland hilft den Migranten, ihre Ziele in Ungarn schneller zu erreichen. Wie wir wissen, führte der Übergangsprozess in Ungarn von 1990 zuerst zum Rückgang der wirtschaftlichen Leistung und zur Steigerung der Arbeitslosigkeit. Wie ich erläutere habe, erlebte man in Ungarn jedoch keinen auffälligen Anstieg beim Migrationspotential oder bei der tatsächlichen Migration. Wenn das Wirtschaftswachstum in Ungarn 4-5% (und 2,5% in der EU) erreicht und die Arbeitslosigkeit unter 7% fällt (durchschnittlich 10% in der EU) und sich das GDP pro Kopf in Ungarn dem der EU nähert (das ungarische GDP beträgt ca. 57% des durchschnittlichen EU GDP), erwartet man eine sinkende Zahl von Auswanderern.⁵ Natürlich muss man auch erwähnen, dass die Migration nicht nur durch wirtschaftliche Faktoren bedingt ist, aber es ist klar, dass sie zu den wichtigsten „push Faktoren“ zählt.

4.1 Betroffene Regionen

Es ist zu beachten, dass die Migration in Ungarn unter bestimmten Berufsgruppen und in den Grenzzonen am höchsten ist. Diese Prozesse sind überwiegend durch den Bedarf bzw. durch den Mangel an Arbeitskräften in den Empfängerländern bedingt. Als Beispiel kann man den Mangel an IT Fachkräften in Deutschland und in Irland, den Mangel an Fleischern in Holland, den Mangel an Pflegerinnen und Pflegern in Österreich oder den Mangel an Zahnärzten in Schweden anführen. Natürlich spielen auch die höheren Gehälter, die die Auswanderer im Ausland beziehen und der im Wandel begriffene ungarische Arbeitsmarkt eine Rolle. Ein Mangel an hochqualifizierten Arbeitskräften kann daher in Ungarn schnell zu einem Problem werden, weshalb die Angst vor einem „brain drain“ berechtigt ist. Diese Entwicklung stellt einen beträchtlichen Risikofaktor für alle MOE-Länder dar. Vor diesem Hintergrund ist auch der offizielle Standpunkt Ungarns zu werten, nur den totalen Abbau der Mobilitätshemmnisse zu befürworten – was überdies auch zu den im EG-Vertrag vorge-

⁵ Ungarn hat fast den GDP Stand (48% des durchschnittlichen EU GDP) Portugals zu dessen Beitrittszeitpunkt erreicht. Irland kam auf 59%, Griechenland auf 54%, Portugal auf 54% und Spanien auf 70%, jeweils zum Beitrittstermin. Práger László „Milyen esélyünk van a felzárkózásra“ (Was für Chancen hat Ungarn zur Annäherung?) Magyar Nemzet, 11 März, 2000. S. 8.

schriebenen Grundanliegen zählt –, wobei eine sektor- oder gebietsspezifische Liberalisierung nicht akzeptabel ist.

4.2 Unterschiede zwischen Gehältern in Ungarn und in der EU

Man kann behaupten, dass das ungarische Gehaltsniveau 30% des durchschnittlichen EU Gehaltsniveaus erreicht. Die österreichischen Gewerkschaften glauben, dass Ungarn nur dann der EU beitreten kann, wenn die ungarischen Gehälter mindestens 70% der österreichischen Gehälter erreichen, wobei diese zu den höchsten in der EU zählen.⁶ Wenn man dieser wirtschaftlichen Logik folgen würde, dann gehörten, angenommen Österreich wäre in den 80er Jahren EU-Mitglied gewesen, Portugal und Griechenland heute nicht zur EU.

Tabelle 8. Vergleich der ungarischen und EU Gehälter (1996)

	Ungarn (USD)	EU Durchschnitt (USD)	EU min. (USD)	EU max. (USD)	Ungarn EU Durch. (%)	Ungarn EU min. (%)	Ungarn EU max. (%)	EU min EU max. (%)
Bruttogehalt	6.716		10.573 Portugal	28.993 Dänemark	30,0	63,5	23,2	36,7
Nettogehalt	4.727		8.661 Portugal	19.892 Lux.		54,6	23,8	43,5
GDP pro Kopf	9.875	20.546	13.912 Griechenland	33.119 Lux.	48,1	70,1	29,8	42,0

Quelle: A magyar kereseti viszonyok EU felzárkózásunk szempontjából, Bp. 1999. Wirtschaftsministerium. (Die ungarischen Gehälter mit Hinsicht auf den EU Beitritt)

Es ist zu betonen, dass die niedrigeren Gehälter nicht mit einem niedrigeren Niveau des Sozial- oder Arbeitsschutzes verbunden sind. Ungarn wendet die Internationalen Arbeitsnormen (ILO, Europäische Sozialcharta⁷) an und wird die entsprechenden Vorschriften des „acquis communautaire“ bis zum Beitritt imple-

⁶ Népszabadság, 25. Februar 2000. 'Bécs támogatja a csatlakozást' (Wien schützt den Beitritt).

⁷ Gesetz 1999. C. über die Europäische Sozialcharta.

mentieren. Eine Veröffentlichung der OECD aus dem Jahr 1996/1997 erwähnt, dass „der Anteil am GDP, der in Ungarn auf den Sozialschutz verwandt wird, zu den höchsten in den Mitgliedstaaten der OECD zählt“.⁸ Aus dieser Tatsache kann man schlussfolgern, dass die Gefahr des Sozialdumpings im Fall Ungarns nicht gegeben ist. Als aktuelles Ereignis bezüglich dieser Thematik kann die Tatsache angesehen werden, dass die Kommission dem Europäischen Rat am 22. Dezember 1999 den Vorschlag unterbreitet hat, in Ungarn die Artikel 38-43 des Europaabkommens bezüglich der Koordination der Sozialversicherungssysteme zu implementieren. Zur Zeit laufen die Verhandlungen noch. Zum selben Thema beginnt in diesem November ein „Phare twinning Program“, das die Implementierung der Verordnungen erleichtern soll.

5. Wanderbewegungen aus der EU nach Ungarn

Wie alle anderen europäischen Länder, verfügt auch Ungarn über eine restriktive Einwanderungspolitik. D.h., dass grundsätzlich alle Ausländer, die nach Ungarn kommen wollen, sich einer Kontrolle unterziehen müssen, die das Ziel, die Dauer und andere Umstände der Einreise prüft. Dasselbe gilt für EU-Bürger. Solange Ungarn der EU nicht beigetreten ist, jedoch mit einigen wichtigen Ausnahmen.

Die erste Ausnahme betrifft im Allgemeinen die Arbeitnehmer, die als Manager, Sportler, Künstler usw. in einer ausländischen Firma arbeiten.⁹ Sie bekommen ihre Visa oder Aufenthaltserlaubnis automatisch, ohne dass die Arbeitsmarktsituation untersucht wird. Zweitens, EU-Bürger können in Schlüsselpositionen von Firmen oder von Selbstständigen beschäftigt werden, die als „gemeinschaftlich“ qualifiziert sind. Drittens, EU-Bürger können auch wirtschaftliche Tätigkeiten als Selbstständige ausüben.¹⁰ In einem anderen Kontext habe ich dieses Recht bereits erwähnt, nämlich dass ungarische Selbstständige vom 1. Juni diesen Jahres in den EU Mitgliedstaaten tätig sein können. Eigentlich wurde dieses Recht den EU-Bürgern seit dem 1. Februar letzten Jahres (1999) in Ungarn zugesprochen, aber es bestand eine Rechtslücke, da das Abkommen nicht gegenseitig abgesichert war. Vom 1. Juni 2000 wird dieses Recht aufgrund des Assoziationsvertrages gegenseitig abgesichert sein. Viertens, Ausländer können in Ungarn Firmen gründen. Wenn das Kapital 10 Mrd. Forint übersteigt, bekommt die Firma in den Genuss einer zehnjährigen Steuerbefreiung. Diese Regelung gilt bis Ende 2001.

⁸ OECD Economic Surveys 1996-1997 Hungary, OECD 1997, S. 94.

⁹ Verordnung 8/1999 (XI. 10) des Ministers für Familie und Sozialfürsorge über die Genehmigung der Beschäftigung der Ausländer.

¹⁰ Gesetz 1998. LXXII über die wirtschaftliche Niederlassung von Personen.

Ein paar Worte noch zu den diversen statistischen Kennzahlen. Im Jahr 1999 gewährte Ungarn 28.469 Ausländern eine Arbeitserlaubnis, das waren 5000 mehr als im Jahr 1998. 70% der ausländischen Arbeitnehmer arbeiten im Bezirk Pest, 50% davon waren rumänische Staatsbürger, der Anteil aller EU-Bürger betrug 9,4%. Im Jahr 1997 kamen aus der EU 10,6% aller in Ungarn tätigen Ausländer, im Jahr 1998 waren es 11,2%. Der Anteil der EU-Bürger unter den Arbeitnehmern ist mit jährlich etwa 2000 bis 3000 relativ niedrig. Dazu kommen noch diejenigen, die ohne Arbeitserlaubnis arbeiten dürfen (sie müssen natürlich eine Visums- oder Aufenthaltserlaubnis beantragen). Deren Zahl liegt bei 3000. Als Selbstständige arbeiten in Ungarn weniger als 2000 EU-Staatsangehörige. Insgesamt sind etwa 8000 bis 10.000 EU-Bürger in Ungarn rechtmäßig tätig, von denen die meisten Manager und Sprachlehrerinnen bzw. Sprachlehrer sind. Viele arbeiten im Handel und gründen Gaststätten (z.B. italienische Pizzerien). Manche sind in der Bauindustrie beschäftigt. Eigentlich erwarten wir auch nach einem Beitritt keine große Veränderungen.

6. Schlussfolgerungen

Es ist zu unterstreichen und zu betonen, dass Ungarn wahrscheinlich keine signifikante Rolle spielen wird, was den freien Personenverkehr, d.h. die Arbeitskräftemobilität angeht. Es wird wohl kaum Migration aus Ungarn in die anderen EU-Staaten (und wahrscheinlich auch aus den EU-Ländern nach Ungarn) zu erwarten sein. Das basiert zum einen auf den demografischen Entwicklungen in Ungarn, zum anderen auf dem inneren und internationalen Migrationspotential des Landes bzw. dem Wirtschaftswachstum, welches Ungarn selbst attraktiv macht.

Es ist zu betonen, dass die Zusammenarbeit mit der EU überaus wichtig ist, damit Ungarn sich adäquat auf eine Mitgliedschaft vorbereiten kann. Die Erfahrungen der EU-Mitgliedstaaten können dabei von großer Hilfe im Hinblick auf den institutionellen Hintergrund, auf die praktische Implementation und auf die Vorbeugung von Fehlern sein.

Literaturhinweise

CSEPELI/GYÖRGY-ÖRKÉNY/ANTAL (1998): Nemzetközi összehasonlító szociológiai vizsgálat a nemzeti identitásról (Internationale, komparative Untersuchung über nationale Identität), Szociológiai Szemle, 1998/3., S. 3-35.

ILLÉS, S. (1995): A területi mobilitás volumenének változásai (Die Änderungen der Gebietsmobilität), Statisztikai Szemle, Juli., S. 543-645.

LULÁCS, É. (1999): Menni vagy nem menni – a magyar vállalkozók és munkavállalók esélyei a Közösségek munkaerőpiacán (Chancen der ungarischen Arbeitnehmer und Selbstständiger in der EU), Magyar Jog, 46/3, 1999.

NAGY, K. (2000): Érvek a magyar munkaerő szabad mozgása mellett a kibővült EU-ban (Argumente für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte in der erweiterten EU), Manuskript, Februar 2000.

SIK, E. (1998): A migrációs potenciál a mai Magyarországon (Migrationspotential im heutigen Ungarn), Európai Tükör (Zeitschrift), April 1998, S. 84-106.

Landwirtschaft als Problem der Erweiterung?

Gerald Weber

1. Einleitung

Weshalb sind Agrarfragen im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten von Bedeutung? Als Gründe werden angeführt, dass:

- das gesamtwirtschaftliche Gewicht des Agrarsektors und der Ernährungswirtschaft in den Beitrittskandidaten höher ist als in der EU
- die Land- und Ernährungswirtschaft der Beitrittskandidaten noch erhebliche Probleme hat, im Wettbewerb mit der EU zu bestehen
- eine Übertragung der Gemeinsamen Agrarpolitik auf die Beitrittsländer in die innerlandwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Allokation der Produktionsfaktoren eingreift und negative Effekte auf die Verbraucherwohl-fahrt erwarten lässt
- die Finanzierbarkeit der Osterweiterung in starkem Maße von den Agrarausgaben im EU-Haushalt bestimmt wird.

Nachfolgend soll auf diese Aspekte näher eingegangen werden.

2. Bedeutung der Landwirtschaft in der Gesamtwirtschaft der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten

Zunächst werden einige Kennziffern vorgestellt, die das Gewicht der Landwirtschaft in der Gesamtwirtschaft der Beitrittskandidaten verdeutlichen:

- Bruttoinlandsprodukt (BIP): Im Jahr 1998 betrug der Anteil der Landwirtschaft am BIP zwischen 3% in Slowenien und 17% in Bulgarien. Im Durchschnitt der zehn Beitrittskandidaten lag dieser Anteil bei 6%, während er im Durchschnitt der EU-15 nur 2% erreichte. In Mittel- und Osteuropa kommt der Landwirtschaft folglich ein höheres Gewicht zu als in der EU.
- Arbeitskräfte: Der Anteil der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen an der Gesamtzahl der Beschäftigten lag 1998 zwischen 5% in der Tschechischen Republik und 38% in Rumänien. Im Durchschnitt der Beitrittskandidaten betrug er 24%. Im Vergleich hierzu liegen die entsprechenden Durchschnittswerte für die EU-15 bei 5%.

Als Ursachen für das vergleichsweise hohe Gewicht der Landwirtschaft in Mittel- und Osteuropa lassen sich u.a. folgende aufführen:

- Ein niedrigerer volkswirtschaftlicher Entwicklungsstand sowie die geringere Produktivität bewirken, dass ein relativ großer Anteil der Produktionsfaktoren in der Erzeugung von Agrargütern beschäftigt ist. Dies erklärt auch den vergleichsweise hohen Anteil von Nahrungsmitteln an den Verbraucherausgaben. Dieser beträgt in den Beitrittskandidaten je nach Land zwischen 30% und 60%, während er in der EU unter 20% liegt.¹
- Eine weitere Ursache ist in der Ausstattung der Länder mit Agrarfläche zu sehen. Diese ist bezogen auf die Gesamtzahl der Einwohner deutlich höher als in der EU.
- Auffällig ist, dass in den Beitrittskandidaten der Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtzahl der Beschäftigten im Vergleich zum Anteil am BIP relativ hoch ist. Dies ist zum einen auf die niedrige Arbeitsproduktivität im Agrarsektor zurückzuführen. Zum anderen ist es aber auch das Ergebnis der Pufferrolle, welche die Landwirtschaft gegen Arbeitslosigkeit und zur Aufrechterhaltung sozialer Stabilität in ländlichen Gebieten hat. Bei einem Mangel an außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen werden relativ viele Arbeitskräfte im Agrarsektor verbleiben, auch wenn die dort zu erzielenden Einkommen niedrig sind. Der Umfang der Arbeitslosigkeit wird dadurch maskiert. Eine gewisse Sonderrolle nimmt Polen ein, dessen Landwirtschaft mehr als ein Viertel der insgesamt Beschäftigten absorbiert aber nur weniger als ein Zwanzigstel der volkswirtschaftlichen Produktion erwirtschaftet. Allerdings sind in den Zahlen für Polen auch Nebenerwerbslandwirte erfasst sowie Bodeneigentümer, die aus steuerlichen Gründen die Berufsbezeichnung Landwirt führen.²

Bei den vorgestellten Zahlen zur Bedeutung der Landwirtschaft darf aber nicht verkannt werden, dass der landwirtschaftliche Anteil an der volkswirtschaftlichen Aktivität seit 1989 in den meisten der zehn Beitrittskandidaten bereits um etwa die Hälfte gesunken ist.

3. Wettbewerbsfähigkeit

Die einschneidenden Veränderungen in den Gesellschaftssystemen Mittel- und Osteuropas verursachten nach Beginn der Transformation Anfang der 90er Jahre einen deutlichen Einbruch der Agrarproduktion. Erst ab 1993 lässt sich eine

¹ Europäische Kommission (1998), S. 16.

² Meinschmidt et.al.(2000), S. 15.

gewisse Stabilisierung erkennen, jedoch auf für die meisten Länder gegenüber der Vor-Reformzeit niedrigerem Niveau.

U.a. folgende Ursachen können für den Produktionsrückgang verantwortlich gemacht werden:

- Die Abschaffung von Verbrauchersubventionen sowie der Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Aktivität führten zu einem starken Rückgang der inländischen Nachfrage. Der Zusammenbruch des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe sowie die Wirtschaftskrisen in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und den mittel- und osteuropäischen Nachbarn ließen einen Teil der Exportnachfrage wegbrechen.
- Dadurch wurden heimische Erzeugnisse einem starken Preisdruck ausgesetzt. Gleichzeitig mussten als Folge der Liberalisierung Betriebsmittel, insbesondere Energie und Düngemittel, nun zu höheren Weltmarktpreisen beschafft werden.³ Zur Ausweitung dieser Preis-Kostenschere haben aber auch aus der Zeit der Planwirtschaft übernommene monopolistische Strukturen in der Verarbeitungsindustrie und im Handel beigetragen, die den Abstand zwischen landwirtschaftlichen Erzeugerpreisen und Einzelhandelspreisen für Lebensmittel vergrößert haben.⁴
- Verzögerungen im Prozess der Privatisierung und in der Klärung der Eigentumsverhältnisse haben notwendige Investitionen aufgeschoben. Eng mit dem Problem ungeklärter Eigentumsfragen verknüpft ist auch der teilweise mangelnde Zugang zu Agrarkrediten, der die Modernisierung überalterter Maschinen und Gebäude behindert. Hohe Realzinsen hemmen zudem die Fremdkapitalaufnahme.⁵
- Der Fragmentierung von Betrieben und landwirtschaftlichem Besitz im Zuge der Privatisierung stand kein ausreichendes Potential an technisch und kaufmännisch gut ausgebildeten landwirtschaftlichen Arbeitskräften gegenüber.

Heute und erst recht nach einem Beitritt zur EU wird die mittel- und osteuropäische Landwirtschaft vor der Herausforderung stehen, sich im Wettbewerb sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU zu behaupten. Nachfolgend sollen daher einige Aspekte der Wettbewerbsfähigkeit näher beleuchtet werden.

³ vgl. Eiteljörge/Hartmann (1999), S. 190.

⁴ Trzeciak-Duval (1999).

⁵ Mothes/Petrick (2000).

3.1 Faktor- und Produktpreise

Überlegungen zur Wettbewerbsfähigkeit des Agrar- und Ernährungssektors in den Beitrittskandidaten setzen u.a. an den Preisen für den Produktionsfaktor Arbeit an. In Mittel- und Osteuropa sind die Löhne im Gewerbe und in der Landwirtschaft sehr viel niedriger als in der EU. 1998 erreichten sie in der Landwirtschaft der meisten Beitrittskandidaten etwa 10-20% derjenigen in der EU-15. In Lettland, Rumänien und Bulgarien lagen sie sogar noch darunter. Nur in Slowenien ist die Arbeitskraft immerhin halb so teuer wie in der EU-15.

Zur Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit ist es aufschlussreich, die Lohndifferenzen zur EU im Vergleich zu den Produktpreisdifferenzen zu betrachten:

- 1998 befanden sich die Erzeugerpreise für pflanzliche Erzeugnisse in den meisten Beitrittskandidaten bei nur 45-95% des EU-15-Niveaus, also deutlich höher als der relative Lohnsatz im Vergleich zu EU-15. Ausnahme hiervon war Slowenien, das ein höheres Produktpreisniveau als die EU-15 aufwies.
- Auch für tierische Erzeugnisse bewegten sich die Erzeugerpreise mit 60-80% bereits deutlich näher am EU-Niveau als die Lohnsätze.

Geht man davon aus, dass die Lohnsätze in Mittel- und Osteuropa auch nach dem Beitritt noch längere Zeit deutlich unter dem EU-Niveau liegen, sich aber die Erzeugerpreise rasch denen in der EU angleichen, so kann darin ein Wettbewerbsvorteil der Landwirtschaft der Beitrittskandidaten gesehen werden.

3.2 Produktivität

Ein weiterer Faktor, der die Wettbewerbsstellung bestimmt, ist die Produktivitätsentwicklung.

Die Naturalerträge liegen in den Beitrittskandidaten deutlich unter den Durchschnittswerten der EU-15. Beispielsweise erreichten die Weizenerträge je Hektar Anbaufläche im Jahr 1998 in den meisten Beitrittskandidaten 60-80% des Ertragsdurchschnitts der EU-15. Auch die Naturalerträge in der Tierproduktion sind geringer als in der Union. In der Milcherzeugung lagen sie 1998 bei 45-80% des EU-15-Durchschnitts.

Einen Hinweis auf die Konkurrenzfähigkeit gegenüber der heutigen EU liefert der Vergleich der Arbeitsproduktivitäten. Die Arbeitsproduktivität im Agrarsektor erreicht im Durchschnitt der Beitrittskandidaten nur 13% derjenigen in der EU-15. Wichtig für die Wettbewerbsfähigkeit ist aber auch die Arbeitsproduktivität der Landwirtschaft relativ zur übrigen Wirtschaft im internationalen

Vergleich. Diese ist in fast allen Kandidatenländern mit Ausnahme Polens, Lettlands und Rumäniens deutlich höher als in der EU. Berücksichtigt man ferner, dass in Polen – aber auch in anderen mittel- und osteuropäischen Ländern – der hohe landwirtschaftliche Arbeitskräftebesatz ein Ergebnis verschleierte Arbeitslosigkeit ist, so weist dies auf eine starke potentielle Wettbewerbskraft der Agrarsektoren der Beitrittskandidaten hin.

3.3 Betriebsstrukturen

Für die Wettbewerbsfähigkeit ist auch entscheidend, ob sich eine dynamische Betriebsstruktur entwickeln kann, die Raum lässt für die Entstehung neuer und das Wachstum konkurrenzfähiger Betriebe. An dieser Stelle soll deshalb auf die Ausgangssituation von 1989 und die Entwicklung danach eingegangen werden.

In den meisten Ländern Mittel- und Osteuropas war vor der Transformation nahezu die gesamte landwirtschaftliche Fläche in den Händen von Kollektiv- und Staatsbetrieben. Ausnahmen hiervon waren Polen, das auch unter dem System der Zentralplanwirtschaft in der Landwirtschaft einen dominanten Privatsektor erlaubte, und Slowenien, das sowohl „sozialistisches Eigentum“ als auch eine Großzahl kleiner in Teilzeitarbeit geführter Betriebe in der Landwirtschaft aufwies. Ein typisches Kennzeichen der Landwirtschaft war eine starke Zweigleisigkeit in der Betriebsstruktur. In allen Ländern gab es neben den großen Staats- und Kollektivbetrieben eine sehr große Anzahl kleiner landwirtschaftlicher Hauswirtschaften, die nicht nur Produkte für den Eigenbedarf erzeugten sondern auch Vermarktungsware.⁶

Im Verlauf des Transformationsprozesses ist aus der ehemals bestehenden Struktur von Kollektiv- bzw. Staatsbetrieben und Hauswirtschaften ein breites Spektrum von Betriebstypen entstanden, das von marktorientierten Großbetrieben verschiedener Rechtsformen über Familienbetriebe bis zu Klein- und Kleinstbetrieben mit vorwiegender Subsistenzwirtschaft reicht. Insgesamt ist daher in den Ländern, die eine kollektivisierte Landwirtschaft hatten, zu beobachten, dass es auch nach der Privatisierung eine duale Größenstruktur gibt: auf der einen Seite genossenschaftlich oder gesellschaftlich geführte Privatunternehmen und Staatsbetriebe mit einer sehr hohen Flächenausstattung und auf der anderen Seite eine Vielzahl von privaten Kleinbetrieben mit geringer Flächenausstattung.⁷

Allerdings kann ein Rückgang dieser Dualität erwartet werden. Zu große Einheiten werden aufgeteilt und kleine Betriebe wachsen durch Zukauf oder Zu-

pacht. Nachdem die transformationsbedingte Verkleinerung von Betrieben abgeschlossen ist, werden die Betriebsgrößen somit zukünftig wieder zunehmen. Das gilt insbesondere für Familienbetriebe, da eine zu geringe Flächenausstattung langfristig keine ausreichenden Einkommen ermöglicht. Der Entwicklung einer konkurrenzfähigen Familienlandwirtschaft stehen aber Schwierigkeiten entgegen. Wegen der vielfachen Nicht-Existenz von Bodenmärkten und Eigentumsrechten fehlt es an Möglichkeiten, Kredite für Investitionen bereitzustellen, da entsprechende Sicherheiten fehlen. Gründe für die geringe Investitionstätigkeit in der Landwirtschaft sind neben Kapitalmangel bzw. hohen Kapitalkosten⁸ auch fehlende unternehmerische Tradition und Erfahrung.

3.4 Der nachgelagerte Bereich und die Produktqualität

Zu den Bestimmungsgründen, welche die Konkurrenzfähigkeit der mittel- und osteuropäischen Landwirtschaft beeinflussen, gehört auch die Entwicklung in den nachgelagerten Bereichen wie Verarbeitungs- und Lebensmittelindustrie sowie im Lebensmittelhandel.

Diese Wirtschaftszweige bildeten vor den Reformen fast ausschließlich große staatliche Monopole. Vielfach wird beklagt, dass diese nach 1989 lediglich durch private Monopole ersetzt wurden, ohne deren Marktmacht zu zerschlagen. Auf der anderen Seite gibt es in der Ernährungsindustrie auch schwach konzentrierte Branchen wie z.B. die Fleischindustrie in Polen.⁹

Die Verarbeitungsindustrie hat in Mittel- und Osteuropa aufgrund des Produktionsrückganges im Agrarsektor mit Überkapazitäten zu kämpfen. In den Mühlen, Schlachthöfen und Molkereien ist überdies vielfach die technische Ausstattung überaltert.¹⁰

Mit der Situation im nachgelagerten Bereich ist ein weiterer wichtiger, die Wettbewerbsfähigkeit beeinflussender Faktor angesprochen, nämlich die Erzeugung von Produkten, die die Qualitätsnormen der EU erfüllen. Hierfür sind sowohl in der Landwirtschaft als auch in der Ernährungswirtschaft und im Handel durch Investitionen die erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen. Ausländische Direktinvestitionen haben sich meist auf den Teil der Verarbeitungsindustrie konzentriert, der einer höheren Wertschöpfungsstufe angehört und daher eine höhere Rendite des eingesetzten Kapitals verspricht (Getränke-, Tabakwaren- und Süßwarenindustrie). In den arbeitsintensiven

⁶ Europäische Kommission (1998), S. 22–25.

⁷ vgl. Tillack/Schulze (1998).

⁸ Meinschmidt et al. (2000), S. 17.

⁹ Pieniadz (2000), S. 20.

¹⁰ vgl. Wandel et al. (2000), S. 32.

Industrien (Backwaren- und Fleischindustrie) sind die Investitionen niedriger.¹¹ Insgesamt kann aber ein Anstieg der ausländischen Investitionen verzeichnet werden, die zur Modernisierung und Umstrukturierung des Produktionspotenzials beitragen.¹²

3.5 Agraraußenhandel

Der Export von Agrargütern und Nahrungsmitteln stellt für viele mittel- und osteuropäischen Staaten einen wichtigen Anteil an ihren Gesamtexporten dar. So machte diese Produktgruppe 1998 wertmäßig 9% der Gesamtexporte der zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten aus.¹³ Andererseits bestand auch ein nicht unerheblicher Anteil von 8% ihrer Importe aus diesen Produkten. Nur Ungarn und Bulgarien führten 1998 mehr Agrar- und Ernährungsgüter aus als sie einfuhrten; alle anderen Beitrittskandidaten waren Nettoimporteure in dieser Produktgruppe.

Die größten Agrarexporteure unter den Beitrittsländern sind Polen und Ungarn, die 1998 zusammen 55% der Agrargüterexporte dieser Ländergruppe tätigten. Polen steht im Agrarhandel auch mit 30% der Importe in dieser Ländergruppe an der Spitze.

Für viele der zehn Beitrittskandidaten ist die EU der größte Handelspartner. Dies gilt zum einen für deren Agrarexporte, die 1998 zu 37% in die EU geflossen sind. Dabei ist häufig eine qualitätsabhängige Diversifizierung der Exportmärkte zu beobachten. Insbesondere die Agrarexporte Polens, Ungarns, Sloweniens und Rumäniens sind stark auf die EU gerichtet, während die baltischen Länder v.a. in die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten exportieren. Erzeugnisse niedrigerer Qualität werden eher nach Russland und in andere mittel- und osteuropäische Länder ausgeführt, während in die EU in der Regel nur Qualitätsware abgesetzt werden kann. Die Bedeutung der Agrarexporte der Beitrittskandidaten in die EU ist für die Union selbst noch relativ niedrig. Sie machen nur 6% der gesamten EU-Agrarimporte aus.

Bei den Agrarimporten der Beitrittskandidaten ist der Anteil, den die EU liefert, mit 47% hoch. Es haben sich für das deutsche und westeuropäische Agribusiness zusätzliche Absatzmöglichkeiten in Mittel- und Osteuropa erschlossen,

¹¹ vgl. Wandel et al., S. 205. Eiteljör/Hartmann (1999).

¹² Piendiaz (2000), S. 21.

¹³ Die Zahlen, die in diesem Abschnitt genannt werden, entstammen einer Zusammenstellung von Dr. E. Meinschmidt (IAMO 2000) auf der Basis von FAO (1999), EBRD (1999) und Europäische Kommission (1999b).

wenngleich der Anteil der EU-Agrarexporte, der in diese Länder geht, mit 10% noch vergleichsweise gering ist.

Die Wettbewerbsfähigkeit der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten wird auch in ihrem internationalen Agrarhandel deutlich. Eine Untersuchung auf der Basis von Handelsindikatoren¹⁴ hat ein relativ heterogenes Bild der Wettbewerbsfähigkeit ergeben, das je nach Land und Produktgruppe unterschiedlich ist. Wettbewerbsfähig sind v.a. Ungarn in den Bereichen Weizen und Weizenprodukte, Wein, Schweine- und Geflügelfleisch, Bulgarien und Rumänien bei Wein sowie die baltischen Länder bei Milch und Milchprodukten. Bei ihren Agrarexporten in den Westen haben die Beitrittskandidaten aber mit Qualitätsproblemen zu kämpfen. Hohe Standards der Importländer werden häufig nicht erreicht. Die Kosten, die mit Qualitätsverbesserungen verbunden sind, können prohibitiv hoch sein.

4. Die Gemeinsame Agrarpolitik im Spannungsfeld der Osterweiterung

In der Agrarpolitik werden im Zusammenhang mit der Osterweiterung aus der Sicht der heutigen EU-Mitgliedstaaten v.a. folgende Fragen diskutiert:

- Verschärft eine Erweiterung die Überschussproblematik auf den Agrarmärkten?
- Würden sich dadurch Probleme bei der Einhaltung der EU-Verpflichtungen im Rahmen der WTO ergeben?
- Ist die heutige Agrarpolitik nach einem Beitritt noch finanzierbar?
- Macht die EU-Osterweiterung eine weitere Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik notwendig?

Aus der Sicht der beitretenden Länder ergeben sich v.a. folgende Probleme:

- Kann die heimische Land- und Ernährungswirtschaft bei einer vollständigen Öffnung der Grenzen zu den heutigen EU-Ländern dem dann verschärften Wettbewerb standhalten?
- Gehen die finanziellen Belastungen durch die Agrarpolitik nicht zu Lasten der Strukturpolitik, deren Aufgabe es wäre, die Beitrittsländer an die heutige EU wirtschaftlich aufzuschließen zu lassen und dabei eine regional ausgewogene Entwicklung zu fördern?
- Führen die höheren EU-Agrarpreise zu einer zu starken Belastung der Verbraucher?

¹⁴ Eiteljörge/Hartmann (1999), S. 198ff.

Bei dem Versuch Antworten zu finden, muss eine Vorausschau auf die Zukunft gewagt werden. Bei einem solchen Ausblick ist zu beachten, dass mit den Berliner Beschlüssen des Europäischen Rates vom März 1999 zur Agenda 2000¹⁵ eine weitgehende Festlegung der Gemeinsamen Agrarpolitik für die kommenden Jahre erfolgt ist. Insbesondere zu nennen sind der weitere Abbau der Preisstützung bei Getreide, Rindfleisch und Milch sowie sein teilweiser Ausgleich durch die Erhöhung von Flächenzahlungen und Tierprämien.

Dennoch verbleiben für die Beitrittsländer beträchtliche Unsicherheiten darüber, unter welchen Bedingungen ihre Landwirtschaft in den Gemeinsamen Agrarmarkt integriert wird. Zum einen ist noch unklar, ob und inwieweit Übergangsfristen für die Anwendung des gemeinschaftlichen Rechtsstandes eingeräumt werden. Zum anderen ist der Ausgang der neuen WTO-Runde offen. So bleiben die EU-Exportsubventionen ein strittiger Punkt. Diese hängen in ihrer Höhe nicht nur von der EU-Preispolitik, sondern auch von der Entwicklung der Weltmarktpreise und der Wechselkurse ab. Deswegen sind die wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen auf die Handelspartner wie auch die budgetären Konsequenzen für die EU schwer zu beziffern. Bei den WTO-Verhandlungen geht es nicht nur um den Abbau von Handelshemmnissen, sondern es kommen auch die verschiedenen Instrumente der internen Agrarstützung auf den Prüfstand. Hierzu zählen die Flächenzahlungen und Tierprämien der EU. Es ist also nicht unwahrscheinlich, dass die neue WTO-Runde zu einer nochmaligen Korrektur der EU-Agrarpolitik führt, bevor alle Kandidaten der EU mit uneingeschränkter Anwendung des gemeinschaftlichen Rechtsstandes beigetreten sein werden.

Trotz dieser Unsicherheiten bezüglich der künftigen agrarpolitischen Rahmenbedingungen wurden am IAMO zur Abschätzung der Beitrittseffekte Modellrechnungen durchgeführt. Hierbei wurde ein Szenario unterstellt, bei dem die durch die Agenda 2000 reformierte EU-Agrarpolitik in den mittel- und osteuropäischen Ländern angewendet wird. An dieser Stelle soll nur auf einige agrarpolitisch relevante Ergebnisse bezüglich der Agrarmärkte und Wohlfahrtseffekte eingegangen werden.¹⁶

Agrarmärkte

Wie die Modellrechnungen zeigen, liegen nach der Umsetzung der Preissenkungsbeschlüsse der Agenda 2000 die EU-Erzeugerpreise für *Getreide* in der Nähe der Weltmarktpreise, wenn sich letztere tatsächlich so positiv entwickeln, wie es verschiedene Institute¹⁷ prognostizieren. Bei einer Übertragung der EU-Agrarpolitik werden sich daher die preislichen Produktionsanreize für Ge-

¹⁵ Europäische Kommission (1999a).

¹⁶ vgl. Weber (2000).

¹⁷ z.B. Fapri (1999).

treide in den Beitrittsländern nicht wesentlich gegenüber der heutigen Situation ändern. Die Übernahme der EU-Regelung zur Flächenstilllegung – wie sie in der Analyse unterstellt worden ist – schränkt zudem die Anbaufläche ein. Dadurch wird, trotz der Produktionsanreize in Form der Flächenzahlungen, der Bildung zusätzlicher EU-Exportüberschüsse entgegengewirkt.

Obwohl die Ergebnisse der Befürchtung entgegneten, dass durch die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik die Getreideüberschüsse in den Beitrittskandidaten zunehmen, ergeben sich für die EU Risiken hinsichtlich der WTO-Zugeständnisse im Exportbereich. Es ist zu erwarten, dass die in der Uruguay-Runde gewährten Exportsubventionen der EU und der Beitrittsländer zunächst aufaddiert werden und dann um die im bilateralen Handel zwischen den beiden Ländergruppen gezahlten Exportsubventionen korrigiert werden.¹⁸ Diese würde die Möglichkeit einschränken, Exporte zu subventionieren.

Sehen wir uns nun näher die Problematik auf den Märkten für tierische Erzeugnisse an. In den Beitrittskandidaten sank zwischen 1989 und 1997 die Milchproduktion um nahezu ein Drittel und der Milchverbrauch um etwa ein Viertel. Die Fleischerzeugung ging um ein Viertel¹⁹ zurück. Der Nachfragerückgang war hierfür der entscheidende Faktor. Die Talsohle in der tierischen Erzeugung wurde in den Jahren 1994 und 1995 erreicht. Danach hat sich die Produktion stabilisiert.

Die preislichen Produktionsanreize für die mittel- und osteuropäischen Landwirte verschieben sich bei einem EU-Beitritt zuungunsten der Erzeugung von *Schweine- und Geflügelfleisch*. Dies liegt daran, dass die EU für diese Produkte keinen oder allenfalls einen geringen Außenschutz gewährt. Zudem wird die Schweine- und Geflügelerzeugung in der EU wegen der protektionistischen Getreidepolitik durch relativ hohe Futterkosten sowie durch Umwelt- und Tierschutzauflagen finanziell belastet. Deshalb und wegen des zu erwartenden Anstiegs des inländischen Konsums werden die Beitrittsländer weniger Schweinefleisch exportieren können. Bei Geflügelfleisch könnten sich diese Länder sogar von einem Nettoexporteur zu einem Nettoimporteur wandeln. Für die bisherigen EU-Länder bedeutet dies, dass sie von der Osterweiterung eher marktentlastende Impulse erwarten und sich sogar zusätzliche Absatzchancen in Mittel- und Osteuropa eröffnen können.

Bei *Rindfleisch* werden die EU-Preise trotz der Absenkung der Preisstützung durch die Agenda 2000 noch deutlich über den Weltmarktpreisen liegen. Die vergleichsweise hohe Subventionierung der Rindfleischproduktion lässt bei einem Beitritt eine Ausweitung der Produktion in den mittel- und osteuropäischen Ländern erwarten. Weiterhin könnte der beitriffsbedingte Preisanstieg zu

¹⁸ Eiteljörge (2000), S. 21.

¹⁹ Berechnungen nach Angaben der Europäischen Kommission (1998), S. 46–47.

Verbrauchsrückgängen führen. Die zu subventionierenden EU-Exportüberschüsse werden sich durch die Osterweiterung also eher erhöhen und zusätzliche Haushaltsausgaben verursachen.

Für *Milch* werden hohe Exportüberschüsse der Beitrittskandidaten prognostiziert. Starke Zuwachsraten bei den Milcherträgen je Kuh sowie der Anstieg der Verbraucherpreise infolge der protektionistischen EU-Milchmarktpolitik lassen die Überschüsse deutlich ansteigen. Dabei sind in den Modellrechnungen bereits Produktionsquoten unterstellt, die sich an dem zu erwartenden Produktionspotenzial des Jahres 2001 orientieren. Nur eine noch drastischere Quotierung der Produktion könnte bei sonst unveränderter Preisstützung die Überschüsse reduzieren. Letzteres dürfte auf Widerstand in den heutigen Mitgliedstaaten und in den Beitrittskandidaten stoßen.

Wohlfahrtseffekte

Welche Wohlfahrtswirkungen lassen sich durch eine Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik erwarten? Diese bestimmen weitgehend die Positionen in den Beitrittsverhandlungen.

Eine Übertragung der Gemeinsamen Agrarpolitik auf die mittel- und osteuropäischen Länder kann mittelfristig dazu beitragen, die Einkommenssituation in den ländlichen Gebieten dieser Länder zu verbessern und soziale Probleme zu mildern. Die *Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit* in den zehn Beitrittskandidaten erhöhen sich, wie die Modellrechnungen ausweisen (siehe auch Übersicht 9), bei einer Anwendung der durch die Agenda 2000 reformierten EU-Marktdnungspolitik im Durchschnitt um etwa 40% gegenüber einem Szenario ohne Beitritt. Dieser Anstieg resultiert im wesentlichen aus den Flächenzahlungen und Tierprämien der EU.

Ob diese Subventionen, die als Ausgleich für die mit Einschnitten in der Preisstützung verbundenen Einnahmerückgänge für die Landwirte der heutigen EU gedacht sind, tatsächlich auf die Beitrittsländer übertragen werden, ist derzeit noch offen:

- Eine kritische Überprüfung der Flächenzahlungen und Tierprämien, welche die EU an ihre Landwirte leistet, und ihrer Übertragung auf die beitretenden Länder ist schon wegen der damit verbundenen Haushaltsbelastungen anzuraten.
- Mit der Agrarreform von 1992, der sogenannten McSharry-Reform, waren diese Zahlungen als finanzieller Ausgleich für die Senkung des Interventions- und Schwellenpreises eingeführt worden. In den Beschlüssen zur weiteren Agrarreform im Rahmen der Agenda 2000 aus dem Jahre 1999 ist eine Anhebung dieser Flächenzahlungen als teilweiser Ausgleich für weitere

Preissenkungen vorgesehen.²⁰ In bezug auf die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten stellt sich jedoch die Frage, für welche Preissenkungen diese Zahlungen eigentlich eine Kompensation darstellen sollen? Unter den Konditionen der Agenda 2000 werden sich die Getreidepreise in den meisten Beitrittsländern nicht wesentlich verändern. Sollten sich die Weltmarktpreise entgegen derzeitiger Prognosen doch weniger positiv entwickeln, so würden die Getreideerzeuger der beitretenden Länder von dem EU-Interventionsnetz sogar profitieren, d.h. sich auch ohne die Flächenzahlungen bei einem Beitritt finanziell besser stehen.

- Die Flächenzahlungen und Tierprämien stellen für die Erzeuger eine nahezu risikolose, von Marktpreisen und Witterungsbedingungen unabhängige Einkommensquelle in beträchtlicher Höhe dar. Ihre einseitige Gewährung nur für die Landwirte der bisherigen Mitgliedstaaten in einer erweiterten Union würde eine Wettbewerbsverzerrung zum Nachteil der neu beitretenden Länder bedeuten. Möglicherweise wäre dies auch eine mit dem Gemeinschaftsrecht nicht in Einklang stehende Ungleichbehandlung. Insbesondere die stark agrarisch geprägten Länder wie z.B. Polen, Bulgarien und Rumänien dürften ein hohes Interesse an den Flächenzahlungen für Getreide und Ölsaaten sowie an den Tierprämien haben.

Der Anteil der Rohprodukte an den Nahrungsmittelausgaben ist relativ klein. Dies ist ein Grund dafür, dass die *Verbraucherausgaben* in nur geringem Maße von der Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik beeinflusst werden. Hinzu kommt, dass nicht alle Agrarprodukte durch einen EU-Beitritt teurer werden. Für Milch, Rindfleisch und Zucker wird dies zwar aufgrund der hohen Preisstützung der Fall sein. Hingegen könnten die Verbraucher in den mittel- und osteuropäischen Ländern bei Schweine- und Geflügelfleisch infolge der fehlenden oder geringen EU-Preisstützung sogar entlastet werden.²¹

Die Übertragung der Gemeinsamen Agrarpolitik auf die Beitrittsländer würde einen Finanztransfer zu ihren Gunsten bedeuten, durch den sich ihre Gesamtwohlfahrt erhöht. Dies bedeutet aber einen Anstieg der EU-Haushaltsbelastungen. 7,5 Mrd. Euro jährlich (zu Preisen von 1999) an zusätzlichen Marktdnungskosten würde der Beitritt von zehn mittel- und osteuropäischen Ländern unter den Bedingungen der Agenda 2000 verursachen, wie die bereits am unteren Spektrum der Schätzungen liegenden Modellrechnungen des IAMO ergeben haben.²² Die zusätzlichen Marktdnungsausgaben belaufen sich somit auf rund 20% der im Rahmen der finanziellen Vorausschau der Kommission veranschlagten Ausgaben für die Marktdnungen auf dem Gebiet der bisherigen Mitgliedstaaten.

²⁰ vgl. Europäische Kommission (1999).

²¹ Weber (2000).

²² Weber et al. (2000).

5. Schlussfolgerungen

Insgesamt ergibt sich für die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten noch ein unscharfes Bild in bezug auf die Stellung ihrer Agrar- und Ernährungssektoren in einer erweiterten Union. Einen Wettbewerbsvorteil gegenüber der heutigen Union bedeuten die relativ niedrigen Löhne – auch bei Berücksichtigung der niedrigen Arbeitsproduktivität – sowie die hohe Ausstattung mit landwirtschaftlicher Nutzfläche bezogen auf die Einwohnerzahl. Andererseits besteht eine Vielzahl von Hemmnissen, die sich zumindest mittelfristig nicht völlig beseitigen lassen.

Es ist nicht damit zu rechnen, dass die Osterweiterung zu einer "Überschwemmung" der Märkte der heutigen EU-Mitgliedstaaten mit Agrar- und Ernährungsgütern aus Mittel- und Osteuropa führt. Dies liegt zum einen daran, dass die Erzeugerpreise vieler Agrarprodukte in den Beitrittskandidaten bereits heute nicht mehr sehr stark von denen in der EU abweichen. Produktionsquoten bei Milch und Zucker sowie Flächenstilllegungsmaßnahmen würden den Angebotsdruck zusätzlich eindämmen.

Dennoch könnte es infolge der Osterweiterung für die EU schwierig werden, die in den WTO-Vereinbarungen fixierten Obergrenzen für die subventionierten Exporte einzuhalten. Wird das Prinzip des „netting out“ angewendet, so müssen die heute gültigen Obergrenzen um die zwischen der EU und den Beitrittskandidaten gehandelten Mengen und dafür gezahlten Exportsubventionen korrigiert werden. Dies kann zu niedrigeren Preisen auf den EU-Agrarmärkten führen.

Bei der anstehenden WTO-Runde geht es nicht nur darum, eine weitere Reduktion bei den Importzöllen und den subventionierten Exporten zu erreichen. Auch die Flächenzahlungen und Tierprämien der EU werden sich einer nochmaligen Überprüfung durch die Handelspartner der EU unterziehen müssen. Es macht wenig Sinn, die heutige EU-Agrarpolitik auf die Beitrittsländer zu übertragen, wenn das Ergebnis der WTO-Runde ihre nochmalige grundsätzliche Überarbeitung erforderlich machen sollte. Es ist zu befürchten, dass durch die EU-Agrarpolitik in den Beitrittskandidaten bereits heute Anreizsignale gesetzt werden, welche die Landwirtschaft dieser Länder einen Entwicklungspfad einschlagen lassen, der sich spätestens nach der WTO-Runde als Sackgasse erweisen wird.

Sollten die Flächenzahlungen und Prämien im Rindfleisch- und Milchsektor auf die beitretenden Länder übertragen werden, steht diesen zwar dringend benötigtes Kapital zur Verfügung. Wegen der Verteilung nach dem "Gießkannenprinzip" ist jedoch nicht zu erwarten, dass die Transfers in ausreichendem Umfang zur Modernisierung der Landwirtschaft eingesetzt werden. Eine dynamische Betriebsstrukturentwicklung würde durch Mitnahmeanreize bei den

Subventionen behindert. Dazu würden auch die Quotenregelungen für Zucker und Milch beitragen.

Die Flächenzahlungen und Tierprämien engen den Finanzspielraum der EU für zielgerichtete Hilfen zur Modernisierung der Land- und Ernährungswirtschaft, für den Strukturwandel und zur umweltgerechten Bewirtschaftung ein. Die Osterweiterung verschärft die Konkurrenz um die Finanzmittel. Dies erhöht den Druck auf die Agrarpolitik, zusätzliche Reformen in Angriff zu nehmen.

Für die Landwirte bedeutet dies, dass sie sich darauf einstellen müssen zukünftig ohne weitgestreute Subventionen wirtschaften zu müssen. Der Hinweis auf die sogenannte Multifunktionalität der Landwirtschaft, mit der u.a. auch ihre landschafts- und naturpflegerische Rolle gemeint ist, ist zwar berechtigt. Aber er wird nicht mehr ausreichen, Flächenzahlungen und andere Subventionen generell zu begründen. Für konkrete und klar umrissene gesellschaftliche Aufgaben der Landwirtschaft, die nicht über den Markt entlohnt werden, sollten aber dennoch staatliche oder EU-Mittel bereitgestellt werden dürfen.

Für die Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa gilt es daher, in der Phase der Beitrittsverhandlungen mit Blick auf die internationalen Märkte alle notwendigen Weichen zu stellen, um die Entwicklung einer leistungsfähigen Land- und Ernährungswirtschaft zu ermöglichen. Dass hierzu auch finanzielle Transfers von der EU hilfreich sein können, ist unbestritten. Diese müssen aber so ausgestaltet sein, dass sie Investitionen unterstützen, die sich nach den Erfordernissen der Märkte richten und die Anwendung des gemeinschaftlichen Rechtsstandes wie z.B. in der Umweltgesetzgebung ermöglichen.

6. Literatur und Datenquellen

- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1998): Agricultural situation and prospects in the Central and Eastern European countries. Summary Report, Working Document, Directorate General for Agriculture (DG VI), Brussels.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999a): Berlin European Council. Agenda 2000. Conclusions of the Presidency, Newsletter Nr. 10, Brussels.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999b): Die Lage der Landwirtschaft in der Europäischen Union. Bericht 1998, Brüssel.
- EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (EBRD) (1999): Transition report 1999, London.
- EITELJÖRGE, U. (2000): Die Bedeutung der WTO für die Transformationsländer Mittel- und Osteuropas. In: IAMO 2000, S. 17–22.
- EITELJÖRGE, U./HARTMANN, M. (1999): Central and Eastern European food chains competitiveness. In: The European agro-food system and the challenge of global competition, Rom, S. 187–224.
- FOOD AND AGRICULTURAL POLICY RESEARCH INSTITUTE (FAPRI) (1999): World agricultural outlook, <http://www.fapri.iastate.edu>.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO) (1999): Datenbasis FAOSTAT, <http://apps.fao.org/>.
- MEINLSCHMIDT, E./MOTHES, V./POGANIETZ, W.-R. O. (2000): Überschätzte Konkurrenz. In: DLG-Mitteilungen 5, S. 15–18.
- MOTHES, V./PETRICK, M. (2000): Investitionstätigkeit und Kreditvergabe. Problembereiche der Transformation im Agrarsektor. In: IAMO 2000, S. 37–38.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (1998): Agricultural policies in emerging and transition economies. Monitoring and evaluation, Paris.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (1999): Producer and consumer support estimates, OECD Database, Paris.
- PIENIADZ, A. (2000): Bereit für den Wettbewerb? In: DLG-Mitteilungen 5, S. 19–21.
- TILLACK, P./SCHULZE, E. (1998): Unternehmens- und Betriebsstrukturen in der Landwirtschaft Mittel- und Osteuropas. In: Agrarwirtschaft 67, S. 146 ff.

- TRZECIAK-DUVAL, A. (1999): A Decade of transition in Central and Eastern European agriculture. In: European Review of Agricultural Economics 26.
- WANDEL, J./KIELYTE, J./PIENIADZ, A. (2000): Der Umstrukturierungsprozess in der Ernährungsindustrie in den Transformationsländern am Beispiel Litauens, Polens und Russlands. In: IAMO 2000, S. 31–35.
- WEBER, G./WAHL, O./MEINLSCHMIDT, E. (2000): Auswirkungen einer EU-Osterweiterung im Bereich der Agrarpolitik auf den EU-Haushalt, IAMO Discussion Paper 26.
- WEBER, G. (2000): Agricultural Policy Analysis in Transition Countries with CEEC-ASIM. Who will loose, Who will gain by EU-accession? Vortrag zum 65. EAAE Seminar zum Thema „Agricultural Sector Modelling and Policy Information Systems“.
- WIENER INSTITUT FÜR INTERNATIONALE WIRTSCHAFTSVERGLEICHE (WIIW) (1998): Countries in transition 1999, Wien.

Bremst die Landwirtschaft Ungarns die Osterweiterung wirklich?

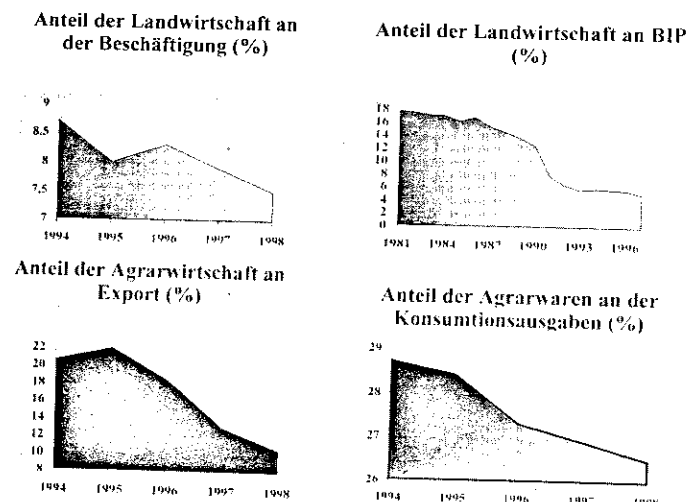
Gyula Varga

Man hört immer öfter, dass die Frage der Landwirtschaft bei der Osterweiterung fast nicht zu lösen sei. Demgegenüber sehen diejenigen, die sich ein bisschen tiefer und ohne Vorurteile mit diesen Problemen beschäftigen, gar nicht so pessimistisch in die Zukunft. Die *gesamtwirtschaftliche Bedeutung* des Agrarsektors ist nicht nur in der EU viel geringer als vor zehn oder zwanzig Jahren, sondern auch in den meisten Beitrittsländern. Und diese Tendenz setzt sich fort. In der Landwirtschaft geht der Anteil der Beschäftigten kontinuierlich zurück, wobei man nicht nur die prozentualen, sondern auch die *absoluten Zahlen* betrachten muss. So kann man sehen, dass in den meisten Beitrittsländern, konkret z.B. in Ungarn, auf 100 ha landwirtschaftliche Nutzfläche (LNF) viel weniger Agrarbeschäftigte kommen als in Süddeutschland oder in Österreich. Man muss auch die großen Unterschiede in der Bevölkerungsdichte berücksichtigen.

In den meisten Beitrittsländern spricht man von Agrarbeschäftigten oder Betrieben, wobei diese Begriffe inhaltlich nicht mit der Terminologie der EU übereinstimmen. Dafür sind in erster Linie wir, d.h. die ungarischen und sonstigen Fachleute, verantwortlich, denn wir wissen doch wohl, dass es unbegründet ist von einem Betrieb zu sprechen, wenn die landwirtschaftliche Nutzfläche kleiner als ein ha ist. Wir wissen auch, dass diejenigen, die solch kleine Flächen besitzen und bewirtschaften müssen, als ländliche Arbeitslose zu bezeichnen sind denn als Agrarbeschäftigte. Darüber hinaus wird die Altersstruktur dieses Teils der Bevölkerung kaum untersucht. Die meisten „*Zwangsunternehmer*“, wie man sie bei uns in Ungarn nennt, sind alte und nicht gebildete Leute, die in den kommenden Jahren mit der Produktion aufhören werden. Insgesamt müssen diese auf Selbstversorgung abzielenden Produkte (Subsistenzwirtschaft) als *Notlösung* betrachtet werden, die als Ersatz für eine wirksame Sozialpolitik dienen. Gemessen an EU-Maßstäben können wir nur noch von 0,2 Mio. statt von 1,2 Mio. betrieblichen Einheiten sprechen, von denen weniger als die Hälfte hauptberuflich unterhalten werden.

Wir können folglich von dem alten Klischee, dass Ungarn ein typisches Agrarland ist, Abschied nehmen. Die Fakten des ersten Schaubildes zeigen ein stark verändertes Bild.

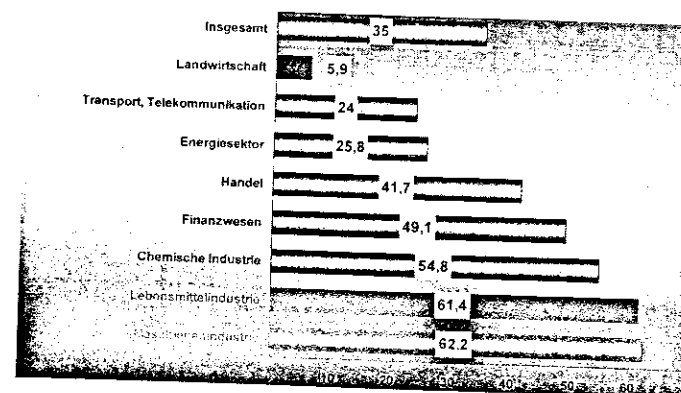
Abbildung 1



Der Anteil der Landwirtschaft ist in jeder Hinsicht gesunken. Allerdings können wir uns darüber nicht nur freuen. Positiv ist die schnelle und dynamische Entwicklung anderer Branchen – v.a. der Maschinenindustrie –, die v.a. ausländischen Direktinvestitionen zuzuschreiben sind.

Abbildung 2

Anteil des Auslandskapital an Vermögen von den Unternehmen in Ungarn, 1997 (in %)

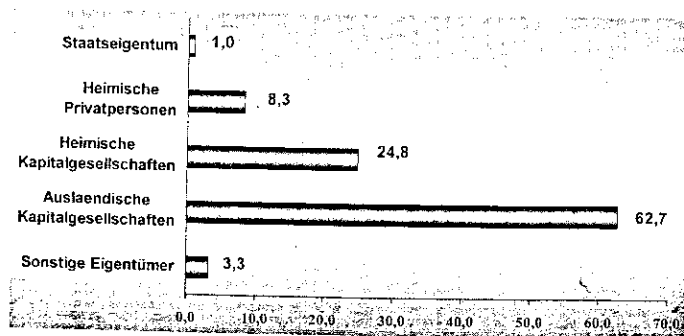


Die Entwicklung der Landwirtschaft, die durch einen enormen Rückgang der Produktion gekennzeichnet ist, kann man allerdings nur bedauern. Verantwortlich für diesen Rückgang sind mehrere Faktoren:

1. Selbst in Ungarn sind *große Marktverluste* zu verzeichnen, v.a. wegen des stark gesunkenen Lebensstandards und der weggebrochenen Märkte in der ehemaligen Sowjetunion und der DDR.
2. Die *Agrarschere*, die vormalig allein im Jahr 1991 um mehr als 30% wuchs, stagniert seither auf diesem Niveau.
3. Als Folge der geringen Rentabilität der Produktion und des Ausbleibens ausländischer Direktinvestitionen in der Landwirtschaft, ist ein *chronischer Kapitalmangel* zu verzeichnen. Direktinvestitionen spielen in Ungarn eine enorm große Rolle, insbesondere in der Lebensmittelverarbeitung, wo in Zukunft auf die auf niedrigem Niveau stagnierende Landwirtschaft große Probleme zukommen.

Abbildung 3

Vermögensstruktur der Unternehmen in der Lebensmittelindustrie Ungarns, 1998



Ohne ein klares Zukunftsbild versucht eine wenig überzeugende Agrarpolitik, die seit einem Jahrzehnt von verschiedenen ideologischen Kämpfen und Fehlentscheidungen (Eigentumszersplitterung und Vermögensverluste wegen der Entschädigungssätze, politische Angriffe gegen die Großbetriebe usw.) geprägt ist, mit ständigen Improvisationen aus diesem Teufelskreis auszubrechen. Sehr negative Folgen hat die fehlende klare Trennung der sogenannten „sozialen Landwirtschaft“ von der „kompetitiven Landwirtschaft“. So lassen sich aber schon seit dem Beginn der Verhandlungen mit der EU durchaus auch einige positive Entscheidungen in der ungarischen Agrarpolitik ausmachen, wie z.B. die

Registrierung der Betriebe, die vor ein paar Jahren von der jetzt regierenden Partei noch völlig abgelehnt worden war. Aber selbst die Verhandlungen mit der EU zeigen zwei „neuralgische Punkte“: Die Migrationsfrage und die Frage der Ausgleichszahlungen.

Die zwei „empfindlichen Punkte“ der Verhandlungen

EU-Angst (Deutschland und Österreich) vor Migration der überflüssigen Arbeitskräfte aus der ungarischen Landwirtschaft.	„Die Beitrittsländer dürfen keine Ausgleichszahlungen bekommen!“
• Zahl der Hauptberuflichen beträgt pro 100 ha LNF schon jetzt weniger als in Süddeutschland. Wir brauchen diese Arbeitskräfte in Zukunft. • Agrarbeschäftigte sind an sich wenig mobil (Gründe: Bildung, Mentalität, Sprachkenntnisse usw.) • Es gibt bis jetzt keine Nachfrage nach Gastarbeitern in diesem Sektor.	• Ist es möglich, innerhalb der EU mit zweierlei Maß zu messen? • Gibt die EU das Grundprinzip des gemeinsamen Marktes auf? • Ist die EU-Argumentation fachlich überhaupt begründet, dass wir diese Hilfe wegen der Preiserhöhungen sowieso nicht brauchen?

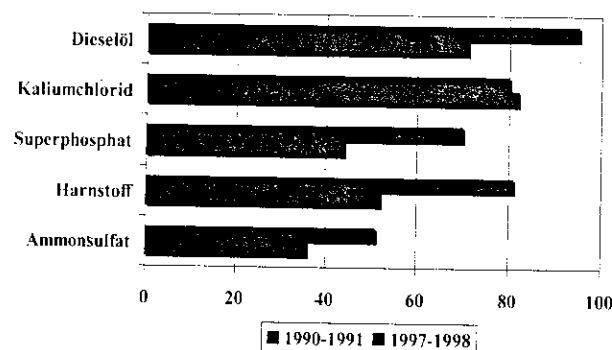
Über Migration wurde hier auf der Tagung schon sehr ausführlich diskutiert. Ich möchte nur hinzufügen, dass man in Zukunft kaum mit *freigesetzten ungarischen Arbeitskräften* in der Landwirtschaft rechnen kann. In Ungarn selbst gibt es eine große Nachfrage nach gut ausgebildeten jungen Arbeitskräften.

Viel mehr kann und muss man aber über die Ausgleichszahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik der EU sprechen, weil die Entscheidung darüber die gesamte Zukunft unserer Landwirtschaft tiefgreifend beeinflussen wird. Nach unserer Meinung wäre eine Ablehnung der Ausgleichzahlung für die Beitrittsländer *nicht nur unbegründet, sondern stünde im klaren Widerspruch zu den erklärten Zielen* der Gemeinsamen Agrarpolitik. Der Ausschluss der Beitrittsländer würde bedeuten, dass sich die EU künftig aus den „gleichberechtigten neuen Ländern“, und den „noch gleichberechtigteren alten Mitgliedstaaten zusammensetzen müsste“, wo die Produzenten im gemeinsamen Markt für ihre Waren unterschiedliche Preise erzielen würden. Ganz konkret: Ein Produzent in Deutschland würde für eine Tonne Getreide etwa 164 Euro, die ungarischen Getreidehersteller für eine Tonne nur etwa 101 Euro einnehmen. Schon die Größenordnung dieses Unterschieds zeigt, dass eine solche Lösung zu einer gravierenden Marktstörung führen würde, und die neuen Mitgliedstaaten müssten mit einem raschen Kollaps der Produktion rechnen.

Nach Auffassung zahlreicher EU-Fachleute sind die Ausgleichszahlungen deshalb für die Beitrittsländer nicht nötig, weil nach dem Beitritt ein rascher Preisanstieg bei Agrarprodukten zu erwarten sei. Dort, wo die Preise höher sind, seien aber auch die Gewinne entsprechend größer. Diese Schlussfolgerung ist jedoch fachlich nicht begründet. Die meisten landwirtschaftlichen Preise werden ganz sicher auch in Zukunft, d.h., nach dem Beitritt, steigen, allerdings mit unterschiedlicher Geschwindigkeit und Sicherheit. Wie die folgenden Schaubilder ganz klar zeigen, war auch in den letzten Jahren eine ständige und kontinuierliche Preiserhöhung – zwischen den einzelnen Produkten allerdings stark variierend – zu beobachten.

Abbildung 4

Die Annäherung der ungarischen Agrarinputpreise zum EU-Preisniveau während 1990-1998

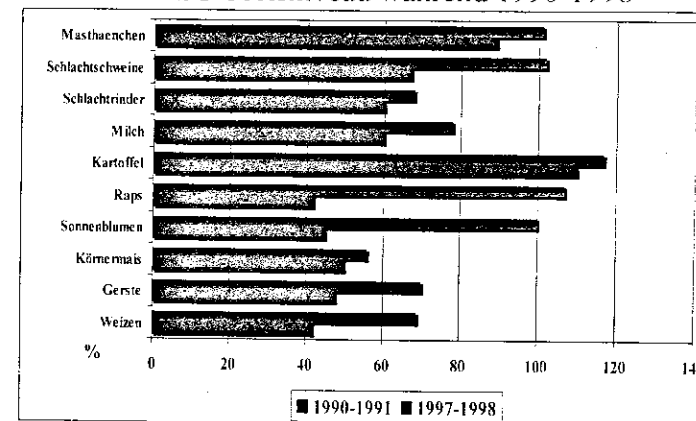


Die in der EU nicht direkt regulierten Preise für Geflügel und Schweine sind vom Niveau her in Ungarn sogar höher als in den meisten EU-Ländern. Demgegenüber bekommen unsere Erzeuger für die Produkte, für die Interventionspreise gelten (z.B. Getreide), viel weniger als in der EU. Entscheidend ist aber die rasche Annäherung der Preise. Wenn diese Annäherung auch in den nächsten Jahren so weitergeht –, und es ist kein Grund erkennbar, weshalb diese Tendenz abreißen sollte –, bleiben kaum mehr nennenswerte Wettbewerbsvorteile für unsere Produzenten auf deren Grundlage höhere Einnahmen erzielt werden könnten.¹ Noch wichtiger sind die Entwicklungstendenzen der Inputpreise, die gleichermaßen wie die Verkaufspreise den Gewinn bestimmen.

¹ Wenn wir diese Berechnungen mit dem heutigen Wechselkurs von Forint und Euro durchführen würden, würden wir mit 5-10 % eine noch stärkere Annäherung feststellen können.

Abbildung 5

Die Annäherung der ungarischen Agrarpreise zum EU-Preisniveau während 1990-1998



Man darf nicht meinen, dass wir nach dem Beitritt die Preiserhöhungen von Produktionsmitteln bremsen können, dass die Preise von Düngemitteln oder Pflanzenschutzmitteln langfristig niedriger als in den anderen EU-Länder liegen werden, oder dass wir nur von den Vorteilen einer EU-Mitgliedschaft profitieren würden, nicht aber von den Nachteilen betroffen wären. Da die Daten auch hier über eine Preisannäherung zeigen, erscheint diese Erwartung unrealistisch.

Ungarn rechnet damit, dass durch den Beitritt zur EU ein größerer Handlungsspielraum für die Wirtschaft entsteht und die wirtschaftliche Entwicklung neue Impulse erhält. Tatsächlich stimmen auch die meisten Agrarexperten darin überein, dass die EU-Agrarpolitik für die ungarische Landwirtschaft bessere Bedingungen bietet als die jetzige ungarische Agrarpolitik. Es ist aber auch klar, dass die Agrarpolitik der EU keineswegs optimal ist. Sie ist zu planwirtschaftlich und häufig eher kontraproduktiv als produktiv. Die Unterstützungszahlungen und die Quoten beschränken die Entscheidungsfreiheit der Produzenten, und die zahllosen Vorschriften verhindern eine bessere Arbeitsteilung, eine vernünftige Standortverteilung usw. Nach einer kontinuierlichen Liberalisierung der ungarischen Agrarpolitik müssen die ungarischen Produzenten sich wieder in Richtung Planwirtschaft bewegen. Damit ist zu erklären, dass unsere hohen Erwartungen eher auf Konsolidierungseffekten in der EU-Agrarpolitik als auf der Aussicht auf höhere Unterstützungen beruhen.

Was erwarten die ungarischen Bauern und Agrarfachleute von der EU?

- Eine größere Stabilität in allen Bereichen
- Wir erwarten eine Gleichberechtigung gegenüber allen anderen Mitgliedstaaten
- Eine vernünftige Arbeitsteilung in allen Bereichen, also auch in der Agrarwirtschaft
- Bessere Möglichkeiten für eine schnellere Entwicklung der Wirtschaft, aber auch der Agrarwirtschaft

Es ist äußerst wichtig – sowohl für die EU als auch für Ungarn –, nicht nur über die möglichen Nachteile und die oft sehr stark dramatisierten Komplikationen, sondern *auch über die Vorteile des Beitritts* zu reden. Dies gilt v.a., weil in einzelnen Ländern, besonders in Österreich, aber immer mehr auch in Deutschland, fast ausschließlich die Risiken der Erweiterung die öffentliche Debatte bestimmen.

Wie gefährlich diese einseitige Darstellung ist, zeigen die Ergebnisse der verschiedenen Meinungsumfragen in unseren Ländern. Sowohl in Deutschland und Österreich als auch in Ungarn glauben die Landwirte, dass sie mit der Osterweiterung bzw. mit dem Beitritt nur verlieren können. Diese *beiderseitige Angst* zeigt mir, dass in der Kommunikation zwischen gegenwärtigen und künftigen Mitgliedstaaten nach wie vor große Defizite bestehen und zu wenig Aufklärungsarbeit geleistet wird. Ich bin überzeugt davon, dass sich mit der Erweiterung der EU *neue Dimensionen für die bessere Arbeits- und Standortverteilung der Agrarproduktion* eröffnen. Die nur wenig belastete Natur der Beitrittsländer ist ein wertvoller Schatz, insbesondere mit Blick auf die Zukunft. Für die Versorgung der Menschheit mit Lebensmitteln muss auch in Europa mehr produziert werden. Auch im Hinblick auf diesen Aspekt muss die jetzige restriktive Agrarpolitik der EU in der näheren Zukunft gründlich überprüft und aktualisiert werden.

Was bringt Ungarn der EU?

- Ein Agrarpotential für billige Produktion
- Eine wenig belastete Natur
- Die Möglichkeit, eine Übernutzung der Böden in den übrigen Ländern zu vermeiden
- Die Chance einer vernünftigen Arbeitsteilung in der EU
- Neue Produkte und eine breitere Palette an Lebensmitteln
- Einen wachsenden Markt für alle EU-Produkte

Die Kernpunkte unserer Auffassung über die EU-Osterweiterung

- Die Erweiterung ist ein „Geschäft“ mit beiderseitigen Vorteilen und vernünftigen Kompromissen
- Die EU-Agrarreform ist nicht wegen der Osterweiterung nötig geworden
- Es ist falsch, nur von „EU-Opfern“ und „Ost-Geschenken“ zu sprechen
- Die neuen Mitglieder kommen nicht mit leeren Händen in die EU

Am Ende möchte ich noch darauf hinweisen, dass auch meine Thesen über die Osterweiterung, ihre Voraussetzungen und Folgen noch stark diskussions- und entwicklungsbedürftig sind. Mehrere Punkte muss ich bestimmt nochmals genauer überdenken oder umformulieren. Andererseits ist mir aber sehr bewusst, dass wir *solche Diskussionen führen müssen*. Deshalb bin ich besonders dankbar für die Einladung zu dieser Tagung des Staatsministeriums Baden-Württemberg und des EZFF und für die Möglichkeit, meine Auffassungen in diesem Rahmen darzulegen.

Verzeichnis der Autoren

Andreas Braun	Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Hauptvorstand, Stuttgart
Dr. Zoltán Cséfalvay	Stv. Staatssekretär, Wirtschaftsministerium der Republik Ungarn, Budapest
Prof. Dr. Wilfried Fuhrmann	Lehrstuhl für Wirtschaftstheorie, Universität Potsdam
Dr. Hubert Gabrisch	Institut für Wirtschaftsforschung, Halle
Hartmut Grasmück	Kriminaldirektor, Innenministerium Baden-Württemberg, Stuttgart
Elmar Hönekopp	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg
Prof. Dr. Rudolf Hrbek	Vorstandssprecher, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF), Universität Tübingen
János Zsigmond Kenderney	Hauptabteilungsleiter, Innenministerium der Republik Ungarn, Budapest
Dr. Éva Lukács	Ministerium für Familie und Soziales der Republik Ungarn, Budapest
Prof. Dr. Jörg Monar	Centre for European Politics and Institutions, University of Leicester
Dr. Christoph-E. Palmer	Minister, Staatsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart

Gergely Pröhle	Staatssekretär a.D., Botschafter der Republik Ungarn in Deutschland
Prof. Dr. Gyula Varga	Institut für Agrarökonomie/HAS, Budapest
Dr. Gerald Weber	Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa, Halle
Bernhard Welschke	Bundesverband der Deutschen Industrie, Berlin

Das Europäische Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen

Seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses spielt die Frage nach der künftigen Struktur Europas bzw. einer europäischen „Verfassung“ eine wichtige Rolle. Ein entscheidender Aspekt ist dabei, die föderale Balance zwischen zentralen und dezentralen Elementen zu finden, um die zukünftigen Herausforderungen Europas zu bewältigen. Maastricht, Amsterdam und die Agenda 2000 haben entscheidend zu dem erneuten Aufleben dieser Diskussion beigetragen. Dabei gewinnt die öffentliche Debatte vor allem durch die wachsende Rolle der Länder, Regionen und autonomen Gemeinschaften sowie der Kommunen als europapolitische Akteure an Brisanz, deren Zahl durch die anhaltenden Regionalisierungs- und Föderalisierungstendenzen in vielen europäischen Staaten weiter zunimmt.

In diesem Zusammenhang steht die Tätigkeit des **Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung (EZFF)** an der Universität Tübingen. Es begleitet seit 1993 diese Entwicklung und erforscht ihre Hintergründe. Das EZFF ist eine interdisziplinäre Einrichtung, die sich wissenschaftlich und politikberatend mit Fragen des Föderalismus, des Regionalismus und der subnationalen Ebenen in Europa beschäftigt. Die einzelnen Arbeitsschwerpunkte des EZFF lassen sich in einem dreisäuligen Modell darstellen:

1. *Regionen, Regionalismus und Regionalpolitik* (derzeit u.a. grenzüberschreitende und interregionale Kooperation innerhalb und an den Außengrenzen der Europäischen Union, Regional- und Strukturpolitik in einer erweiterten Union, Regionen im Europa 2000, Regionen und europäische Informationsgesellschaft);
2. *Föderalismus als Organisationsprinzip für Institutionen, Entscheidungsstrukturen und für einzelne Politikfelder in den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Mehrebenensystem* (derzeit u.a. Effizienz und Demokratie in dezentralen und föderalen Systemen, Aufgabenverteilung und Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union, die Zukunft der europäischen Finanzverfassung, Sozial- und Beschäftigungspolitik in der EU, Entwicklungsperspektiven des Ausschusses der Regionen in einer erweiterten EU);
3. *Dezentralisierungs-, Regionalisierungs- und Föderalisierungsprozesse in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie in Mittel- und Osteuropa.*

Das Europäische Zentrum für Föderalismus-Forschung führt transnationale Forschungsprojekte durch, veranstaltet regelmäßig internationale Konferenzen in ganz Europa (z. B. Belgien, Italien, Ungarn, Schweden) und nimmt Aufträge für Einzelgutachten entgegen. Die Forschungs- und Konferenzergebnisse werden in der Schriftenreihe des Zentrums bei der NOMOS-Verlagsgesellschaft und in der

Serie „Occasional Papers“ publiziert. Gleichberechtigt neben der wissenschaftlichen Arbeit steht die Beratungstätigkeit des EZFF für Politik, Verwaltung und Wirtschaft. Besonderen Wert legt das Europäische Zentrum für Föderalismus-Forschung in seiner Arbeit auf die Verbindung von Theorie und Praxis, transnationale Kooperationen und die interdisziplinäre Ausrichtung seiner Forschungsaktivitäten. Zur Tätigkeit des EZFF gehört deshalb auch der Aufbau von Netzwerken. So hat das Zentrum die **European Association of Researchers on Federalism (EARF)** gegründet, der etwa 70 Wissenschaftler aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Schweiz und den Staaten Mittel- und Osteuropas angehören. Das EZFF betreut dieses Netzwerk und dient als Geschäftsstelle.

Das EZFF wird von einem interdisziplinär zusammengesetzten Vorstand aus Geographen, Historikern, Juristen, Ökonomen und Politikwissenschaftlern geleitet. Die laufenden Arbeiten werden durch den Wissenschaftlichen Koordinator und die Mitarbeiter des Zentrums betreut.

Nähere Auskünfte bei:

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF)
Matthias Chardon, M.A. (Wissenschaftlicher Koordinator)
Nauklerstr. 37a
D-72074 Tübingen

Tel.: +49(0)7071-29 77 368
Fax: +49(0)7071-92 28 76
E-Mail: ezff@uni-tuebingen.de
Website: www.uni-tuebingen.de/ezff

ISBN 3-9806978-0-0