



DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG
SONDERHEFT 158 · 1996

Fritz Franzmeyer und Christian Weise (Hrsg.)

Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union

DUNCKER & HUMBLLOT · BERLIN

Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union

Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union

**Beiträge und Diskussionsberichte zu einer Tagung
des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, des Arbeitskreises
Europäische Integration e. V. und der Warsaw School of Economics
in Berlin vom 8. bis 10. Juni 1995**

Herausgegeben von

Fritz Franzmeyer und Christian Weise



Duncker & Humblot • Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union:

Beiträge und Diskussionsberichte zu einer Tagung des
Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, des Arbeits-
kreises Europäische Integration e. V. und der Warsaw
School of Economics in Berlin vom 8. bis 10. Juni 1995 /
[Hrsg.: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung]. Hrsg.
von Fritz Franzmeyer und Christian Weise. – Berlin : Duncker
und Humblot, 1996

(Sonderheft / Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung ; Nr. 158)

ISBN 3-428-08768-2

NE: Franzmeyer, Fritz [Hrsg.]; Deutsches Institut für
Wirtschaftsforschung (Berlin): Sonderheft

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5,
D-14195 Berlin, Telefon (0 30) 8 97 89-0 – Telefax (0 30) 8 97 89 200

Alle Rechte vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-7026

ISBN 3-428-08768-2

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber	7
Editors' Preface	10
Alan Mayhew Going beyond the Europe Agreements: The European Union's Strategy for Accession	13
Diskussion (Berichterstatter: Herbert Brücker)	38
Witold Małachowski Polen auf dem Weg zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union	40
Mechthild Schrooten Polen auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft	53
Diskussion (Berichterstatter: Herbert Brücker)	60
Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska Developments in Poland's Trade Relations with the European Union and CEFTA Countries between 1990 and 1994	62
Christian Weise Poland's Trade Relations with EU and CEFTA Countries: Consequences for Integration in Europe	81
Diskussion (Berichterstatterin: Susanne Klunkert)	88
Rolf H. Hasse Ist die Osterweiterung der EU mit dem Maastricht-Prozeß vereinbar?	91
Wolfgang Glomb Ist die Osterweiterung der EU mit dem Maastricht-Prozeß vereinbar? - Die Wirtschafts- und Währungsunion -	113
Diskussion (Berichterstatterin: Susanne Klunkert)	118
Barbara Lippert Deutschlands spezielles Interesse an der polnischen EU-Mitgliedschaft	120

Diskussion (Berichterstatter: Christian Zacker)	140
Andrzej Stepniak	
Deutschlands spezielles Interesse an der polnischen EU-Mitgliedschaft	142
Bogumiła Brocka-Palacz	
Die polnisch-russischen Wirtschaftsbeziehungen - aktueller Stand und Entwicklungsmöglichkeiten	144
Diskussion (Berichterstatter: Christian Zacker)	151
Andrzej Skowroński	
Die polnisch-russischen Beziehungen und ihr Einfluß auf die polnische Europapolitik	154
Grażyna Sas	
Transformation und Anpassung der polnischen Landwirtschaft an die Europäische Union	157
Diskussion (Berichterstatter: Oliver Schwab)	164
Kazimierz Starzyk	
Cross-Border Co-operation as a Factor of Poland's Integration into the EU	165
Diskussion (Berichterstatter: Oliver Schwab)	174
Martin Seidel	
Institutionelle Konsequenzen einer Erweiterung der Europäischen Union um Polen	175
Diskussion (Berichterstatter: Oliver Schwab)	180
Programm der Tagung	182
Zusammenfassung der Referate	184
Summary of the Lectures	192
Liste der Tagungsteilnehmerinnen und -teilnehmer	200

Vorwort der Herausgeber

Der Vertrag von Maastricht leitet eine entscheidende integrationspolitische Vertiefung der Europäischen Union im Bereich Währung ein. Zugleich drängen die meisten Reformländer Ostmitteleuropas auf raschen Beitritt zur EU. Die Frage ist, ob sich beides miteinander verträgt. Dazu sind die Meinungen gespalten. Die Vertreter der Verträglichkeitsthese verweisen auf die historische Entwicklung: Die Gemeinschaft vertiefte sich von der EGKS zur Europäischen Union, und sie erweiterte sich zugleich von sechs auf fünfzehn Mitgliedstaaten. Die Vertreter der Widerspruchsthese verweisen auf die wachsenden inneren Spannungen der Gemeinschaft. Einige Stichworte in diesem Zusammenhang sind: Demokratiedefizit, Auflösung der Rechtseinheit durch das Konzept der zwei Geschwindigkeiten und überbordende Finanzlasten.

Ob Vertiefung und Erweiterung miteinander verträglich sind, hängt von einer Reihe von Faktoren ab. Einer der wichtigsten ist die Reformfähigkeit der EU selbst. Die Union muß die Vielzahl ihrer Verfahren bündeln, durch stärkere Beteiligung des Europäischen Parlaments - bei zugleich ausgewogener Repräsentation der Wahlbürger - demokratischer und durch Übergang zum Regelfall des Mehrheitsvotums entscheidungsfähiger werden. Sie muß zudem ihre Gemeinsame Agrarpolitik durch Reformen bezahlbar halten und sich zugleich als fähig erweisen, allgemein Mittel von weniger dringlichen Verwendungen auf dringliche umzuschichten. Die Weichen zu diesen institutionellen und finanziellen Reformen müssen auf der Maastrichter Folgekonferenz von 1996 gestellt werden.

Ein zweiter wichtiger Faktor sind die Transformationsanstrengungen der Beitrittsanwärterstaaten. Diese müssen ihre Institutionen und ihre Rechtsordnung weiter an die marktwirtschaftlichen Bedingungen anpassen, ihre makroökonomische Steuerung im Sinne eines inflationsfreien Wachstums effektivieren und in Produktion wie Handel Strukturen fördern, die die Wirtschaft und Lebensweise modernisieren, den Arbeitsmarkt auf längere Frist entlasten und eine konfliktarme Integration in die Weltwirtschaft ermöglichen. Dazu kann die Union Orientierungshilfe und technische Hilfe leisten, wie sie mit dem Assoziierungsweißbuch der Kommission¹ vom 3. Mai dieses Jahres, unter dem speziellen Blickwinkel der Integration in den Europäischen Binnenmarkt, auch angeboten wird.

Ein dritter wichtiger Faktor liegt in der Ausgestaltung der Beitrittsbedingungen. Vorrang hat die Fortsetzung der Marktintegration. Nachdem die EU bereits im Rahmen der Umsetzung der Europa-Abkommen die tarifären Hürden nunmehr auch für sensible Produkte

¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union, Weißbuch (von der Kommission vorgelegt), KOM(95) 163 endg., Brüssel, den 03.05.1995.

weitgehend abgebaut hat, muß der noch geschützte Textilhandel zügig liberalisiert werden. Andererseits ist bei der Aufhebung von Zugangssperren für den Bereich Industriegüter insgesamt dem entwicklungsbedingten Schutzbedürfnis der Transformationsländer Rechnung zu tragen. Bei den Agrargütern ist vielleicht wichtiger noch als die vollständige Marktöffnung der EU der Abbau von Exportsubventionen bei gleichzeitiger Einbeziehung der Beitrittsanwärter in das verbleibende Subventionsregime. Nur so ist Wettbewerbsneutralität herstellbar. Der Dienstleistungsbereich ist im Prinzip genauso zu behandeln wie der Güterhandel. Da jedoch in bestimmten Sparten massiv die Arbeitsmärkte tangiert sein können, erscheint es aus Akzeptanzgründen geboten, die Personenfreizügigkeit sozialverträglich, d.h. mit längeren Übergangsfristen, den Absorptionsmöglichkeiten der Arbeitsmärkte in den Alt-Mitgliedstaaten anzupassen. Im Bereich des Kapitalverkehrs könnte es angesichts der hohen Volatilität der Finanzmärkte geboten erscheinen, zunächst noch nicht die volle Konvertibilität einzuführen. An eine Teilnahme der östlichen Beitrittsländer an der dritten Stufe der geplanten Währungsunion sollte vorläufig noch nicht gedacht werden, doch in die Disziplin der makroökonomischen Steuerung müßten die Anwärterländer von vornherein einbezogen werden.

Zu den integrationspolitischen Vertiefungsschritten der Union, die trotz oder sogar gerade wegen der Osterweiterung getan werden müssen, zählt der Ausbau der "Kohäsionspolitik" (Transfers für Entwicklungsprogramme in rückständigen EG-Regionen), weil es den Beitrittsanwärtern im Osten mindestens so schwer wie der Südperipherie und Irland fällt, ohne Hilfe am Binnenmarkt und an der Währungsunion teilzunehmen. Gleichzeitig verengen sich aber in den "Nettozahlerländern" die finanzwirtschaftlichen Spielräume: Die Konvergenzpostulate des Maastricht-Vertrages zwingen zur Reduktion der Schuldenaufnahme; der Aufbau der neuen Bundesländer bindet in Deutschland enorme öffentliche Mittel. Damit entsteht in der EU eine Interessenkongruenz zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern, keine weiteren Anwärter auf finanzielle Ansprüche mehr zur Gemeinschaft zuzulassen, zumal solche, die nach ihrem Entwicklungsrückstand noch höherer Transfers bedürfen als etwa Portugal oder Griechenland. Eine Lösung zu Lasten der jetzigen "Kohäsionsländer" erscheint ausgeschlossen; die notwendige Einstimmigkeit für den Beitritt käme nicht zustande. Ebenso ausgeschlossen erscheint eine bloße Multiplikation des EU-Budgets nach den Bedingungen des Status quo. Die einzige Chance liegt wohl in einer weissen Anspruchsbeschränkung der wohlhabenderen Mitgliedstaaten im Hinblick auf ihre eigenen Rückflüsse. Zweifellos müssen die politischen Initiativen hierzu aus Deutschland, Österreich und den skandinavischen Ländern kommen. Denn mit der Einbindung Ostmitteleuropas in die EU verlagert sich deren wirtschaftliches Gravitationsfeld nach Osten; Deutschland und Österreich rücken in sein Zentrum, aber auch die Lage Skandinaviens wird ökonomisch und geopolitisch aufgewertet. Die Länder, die besondere Vorteile aus einer Osterweiterung erwarten, werden sich auch finanziell besonders engagieren müssen. Es liegt jedoch im Wesen der Europäischen Union als einer Gemeinschaft von Staaten, daß in dieser Frage kein Mitglied aus seiner Verantwortung entlassen werden kann. Damit sind vor allem Frankreich, Großbritannien, Italien und die Benelux-Staaten angesprochen.

Die Osterweiterung der EU kann sich für die absehbare Zeit nur auf wenige Länder beschränken. Es sind dies die vier "Visegrád-Länder" - Polen, Ungarn, die Tschechische und die Slowakische Republik - sowie Slowenien. Sie sind mit den Reformen am weitesten vorangekommen und westlichem Denken am stärksten verbunden. Es ist aber keineswegs selbstverständlich, daß es eine geschlossene Beitrittsrunde geben wird. Vielmehr scheint auf beiden Seiten der Wunsch nach Einzelverhandlungen mit im Zweifel differenzierten Beitrittsterminen zu bestehen. Aus deutscher Perspektive ist es sicher unverzichtbar, daß Polen zu den ersten gehört. So sehr in den beitrittswilligen Ländern jede wirkliche Hilfe der Union, die den Beitritt erleichtert, begrüßt wird, so argwöhnisch wird andererseits die offensichtliche Verschärfung der Beitrittsbedingungen zur Kenntnis genommen. Als Beitrittsvoraussetzungen galten in früheren Beitrittsrunden Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und marktwirtschaftliche Grundausrichtung. Seit dem Europäischen Rat von Kopenhagen im Juni 1993 werden darüber hinaus unter anderem genannt:

- Fähigkeit, den mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen nachzukommen,
- Fähigkeit, sich die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen zu können,
- Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten,
- Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten.

Die zwei erstgenannten dieser neuen Voraussetzungen sollten erfüllbar sein, da bei den besonders ehrgeizigen Teilen des *acquis*, der Währungsunion, ein abgestuftes Vorgehen möglich ist. Es entbehrt aber nicht der Delikatesse, daß hier letztlich von Ostmitteleuropa von vornherein mehr verlangt - und etwa von Polen auch bereitwillig angestrebt - wird, als Großbritannien und Dänemark nach über zwanzigjähriger Mitgliedschaft zu leisten bereit sind. Die dritte Voraussetzung sollte eigentlich doch wohl die Sorge der Beitrittsländer selber sein. Die vierte Voraussetzung vollends wirft die Frage nach der Glaubwürdigkeit der Union auf. Erscheint es noch verständlich, daß sie nicht bereit ist, schon jetzt einen konkreten Beitrittstermin zu nennen, so könnte sie doch leicht in Verdacht geraten, im Vergleich zur Süderweiterung mit zweierlei Maß zu messen oder gar die Schwierigkeiten der Transformation als Alibi für eigene Reformunfähigkeit zu mißbrauchen.

Das DIW und speziell die Herausgeber bedanken sich an dieser Stelle bei ihren Kooperationspartnern. Der Warsaw School of Economics und ihrem wissenschaftlichen Engagement zum Thema dieses Bandes ist es zu danken, daß kompetente polnische Referentinnen und Referenten gewonnen werden konnten. Der Arbeitskreis Europäische Integration brachte in bewährter Weise seine organisatorischen Leistungen ein und ermöglichte über die Rekrutierung des deutschen Teilnehmerkreises die gebotene Interdisziplinarität der Diskussion. Das Auswärtige Amt und die Europäische Kommission haben die Veranstaltung finanziell, der Berliner Senat hat sie im Rahmen eines Empfangs ideell und kulinarisch unterstützt. Die besonders aufwendige technische Betreuung und Textverarbeitung lag in den kompetenten Händen von Heidrun Becker und Gabriele Laun; beiden sind die Herausgeber zu großem Dank verpflichtet.