

Zum Stand von Transformations- und EU-Beitrittsprozess in Mittel- und Osteuropa – eine komparative Analyse

Jörg Lackenbauer und Heinz-Dieter Wenzel

Universität Bamberg, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft

Feldkirchenstr. 21, D-96045 Bamberg, E-mail: joerg.lackenbauer@stud.uni-bamberg.de,
heinz-dieter.wenzel@sowi.uni-bamberg.de

Zusammenfassung

Eine präzise Darstellung des seit 1989 andauernden Übergangs von der Plan- zur Marktwirtschaft (sowie von der kommunistischen Diktatur zu Demokratien westlicher Prägung) in Mittel- und Osteuropa würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen, die nicht den eigentlichen Transformationsprozess, sondern den Prozess der EU-Osterweiterung in den Mittelpunkt stellen möchte, wenngleich beide selbstverständlich untrennbar miteinander verbunden sind und in weitreichender Interdependenz zueinander stehen.

Zunächst wird, nach einer kleinen Synopse des bereits Erreichten und der noch ausstehenden größten Reformherausforderungen in Mittel- und Osteuropa, in aller Kürze und anhand ausgewählter Indikatoren eine *komparative* Analyse zum Stand des Transformationsprozesses in den mittel- und osteuropäischen Ländern (im folgenden: MOEL) durchgeführt. Hiermit soll das Ziel verfolgt werden, einen *vergleichenden* Überblick über wichtige Determinanten der EU-Beitrittsfähigkeit der mittel- und osteuropäischen Länder (wie makroökonomische, institutionelle oder rechtliche Anpassung an die westlichen Industriestaaten bzw. den EU-Durchschnitt) zu gewährleisten, der *so* im Rahmen eines länderspezifischen Monitorings nicht möglich wäre. Als geeignete Indikatoren werden die *Transition Indicators* der European Bank for Reconstruction and Development (Osteuropabank, Sitz: London) und der (Struktur-) Konvergenzindikator von Deutsche Bank Research vorgestellt.

Im zweiten Teil des vorliegenden Papers wird zum einen erörtert, was für und was gegen die Festlegung konkreter EU-Beitrittstermine für die mittel- und osteuropäischen Bewerberstaaten spricht, zum anderen werden drei verschiedene Beitrittsszenarien vorgestellt, denen unterschiedliche Eintrittswahrscheinlichkeiten zugeordnet werden. Abschließend werden die Bestimmungsfaktoren dieser Beitrittsszenarien erläutert – es wird herausgearbeitet, dass diese nicht nur ökonomischen Charakters, sondern in hohem Maße historischer, politischer und institutioneller Natur sind.

Schlüsselwörter: *Patterns of transition, Transition Indicators,* (Struktur-) Konvergenzindikator, Beitrittstermine, Beitrittsszenarien, Bestimmungsfaktoren, Beitritts- und Ratifikationsprozess

JEL-Klassifikation: F150, P270, P300, P520

Zum Stand von Transformations – und EU-Beitrittsprozess in Mittel- und Osteuropa – eine komparative Analyse

1 Zum Stand des Transformationsprozesses in Mittel- und Osteuropa – eine komparative Analyse anhand ausgewählter Indikatoren

1.1 Nach einem Jahrzehnt der Transformation – die größten Reformherausforderungen in Mittel- und Osteuropa

Die Transformation der mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften im Laufe der letzten 10 Jahre brachte einschneidende Veränderungen mit sich: Der Anteil der Privatwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt ist auf 60 Prozent oder mehr gestiegen. Zwei Drittel der Exporte dieser Länder werden in Märkte der Europäischen Union verkauft, und die EU ist für zwei Drittel der ausländischen Direktinvestitionen in den MOEL verantwortlich. Die Inflation konnte deutlich reduziert werden, und die Auslandsverschuldung geht zurück. Der Schlüssel zum Erfolg war in Ländern wie Ungarn oder Polen das Ineinandergreifen makroökonomischer und struktureller Anpassungsmaßnahmen: Den Unternehmen wurden strenge Budgetrestriktionen auferlegt, während gleichzeitig die Preise liberalisiert wurden, die Wirtschaft nach außen geöffnet und der Finanzsektor reformiert wurde.

Allgemein haben zahlreiche Faktoren die Entwicklung von 1989 bis heute in den einzelnen Ländern beeinflusst: die Ausgangsbedingungen, politische Faktoren, das Ausmaß von makroökonomischer Stabilisierung und struktureller Reformanstrengung, die institutionelle Entwicklung, vor allem aber auch die jeweilige EU-Beitrittsperspektive, die den Reformprozess eines jeden Landes nachhaltig bestärkt hat, wenn auch in unterschiedlichem Maße.

Zahlreiche *Patterns of transition* finden sich nahezu überall in Mittel- und Osteuropa:

- die Interdependenz von Strukturreformen und gesamtwirtschaftlicher Stabilisierung,
- ein positiver Zusammenhang zwischen Reformbemühungen und Wirtschaftswachstum,

- eine positive Korrelation von Privatisierung und Umstrukturierung im Unternehmenssektor,
- ausländische Direktinvestitionen haben die meisten Umstrukturierungen und die größten Produktivitätszuwächse ermöglicht, aber auch Wissens- und Technologietransfer und bessere Corporate Governance mit sich gebracht,
- während die Privatisierung kleiner Betriebe fast überall abgeschlossen ist, steht die große Privatisierung zum Teil noch aus,
- im Bereich der Strukturreformen sind die größten Fortschritte stets bei der Liberalisierung des Außenhandels erzielt worden (nicht zuletzt dank des Integrationsfaktors EU), während Preisliberalisierung oder Bankenreform noch nicht abgeschlossen sind.¹

Auch die Agenda der wichtigsten Reformerfordernisse der kommenden Jahre ist für alle Transformations- und EU-Beitrittsländer die gleiche, wenn auch in mehr oder weniger großem Ausmaß. Der Inflationbekämpfung wird weiterhin viel Bedeutung zukommen, und überall wird, erst recht nach erfolgtem EU-Beitritt und Aufhebung der letzten Kapitalverkehrskontrollen, mit verstärkten und häufig volatilen Kapitalzuflüssen zu rechnen sein, denen Geld- und Fiskalpolitik flexibel begegnen müssen. Um den Bankensektor erfolgreich umzustrukturieren, sollten die verbliebenen Staatsbanken privatisiert und die Bankenaufsicht gestärkt werden. Da es nach einem Beitritt zur Union nicht mehr möglich sein wird, Budgetdefizite mit Hilfe der Geldpolitik zu finanzieren, sollte der Aufbau von Märkten für öffentliche Anleihen vorangetrieben werden.

Die öffentlichen Haushalte werden sich mit beträchtlichen Kosten für die Übernahme des rechtlichen Besitzstandes der EU und für die Reform des Staatssektors (z.B. Sozial- bzw. Gesundheitswesen) konfrontiert sehen, wobei die Dezentralisierung des Fiskus die Ausgabenkontrolle erschwert. Sollte die private Ersparnis nicht mit den privatwirtschaftlichen Investitionen Schritt halten können, wird das öffentliche Sparen zunehmen müssen, um Druck von der Leistungsbilanz zu nehmen. In allen Transformationsländern sollte die Steuerverwaltung verbessert werden. Steuern mit besonders verzerrender Wirkung sollten gesenkt werden. Die Ausgaben der öffentlichen Hand sollten zumindest mittelfristig gesenkt werden, da die EU-Bewerberländer eines Tages das Budgetdefizit-Kriterium von Maastricht erfüllen werden müssen.

¹ Vgl. *Feldman, R. A./Watson, C. M.*, 2000, S. 24; *World Bank*, 2000, S. 3-6; *International Monetary Fund*, 2000, S. 172.

Auf dem Gebiet der Sozial- bzw. Beschäftigungspolitik ist es eine Priorität, die Lebensbedingungen der am meisten von Armut betroffenen Bevölkerungsschichten zu verbessern. Dennoch sollten Sozialhilfeprogramme Anreizmechanismen zur Arbeitsplatzsuche enthalten. Noch sind die Systeme der sozialen Sicherung in den MOEL nicht leistungsfähig genug. Das Berufsausbildungssystem muss ausgebaut und stärker marktwirtschaftlichen Bedürfnissen angepasst werden. Auch sollten die mittel- und osteuropäischen Regierungen die Selbstständigkeit stärker fördern – noch ist eine Unternehmensgründung mit zu vielen Hindernissen verbunden.

Ein ganz wichtiger Bereich bleibt der Aufbau jener Institutionen, die die Marktwirtschaft absichern: Kaum eines der Beitrittsländer hat heute schon die administrativen Kapazitäten, um z.B. eine angemessene Wettbewerbspolitik zu betreiben. Gleiches gilt für die Fähigkeit, den *Acquis Communautaire* in nationales Recht zu überführen und in Verwaltung und Justiz anzuwenden (z.B. fehlt es noch an Kapazitäten, um die EU-Strukturfonds effizient zu verwalten). Diese Problematik wird auch im jüngsten, in Kapitel 2 sehr oft erwähnten Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission zum Stand des Beitrittsprozesses in den Vordergrund gestellt.²

1.2 Die *Transition Indicators* der European Bank for Reconstruction and Development

In ihren seit 1994 veröffentlichten *Transition Reports* beurteilt die European Bank for Reconstruction and Development die Transformationsfortschritte der mittel- und osteuropäischen (und anderer) Transformationsstaaten. Auf dem Prüfstand stehen die wichtigsten Elemente einer an marktwirtschaftlichen Grundsätzen orientierten Reform des jeweiligen Wirtschaftssystems – vor allem "Märkte und Handel", "Unternehmenssektor" und "Finanzinstitutionen". Die Beurteilung orientiert sich an den Standards industrialisierter Marktwirtschaften³, wobei die Bewertungsskala von 1 bis 4+ reicht: 1 steht für praktisch

² Vgl. *Europäische Kommission*, 2000; *Feldman, R. A./Watson, C. M.*, 2000, S. 24-25; *World Bank*, 2000, S. 4-9; *International Monetary Fund*, 2000, S. 172-174.

³ Hierbei wird natürlich berücksichtigt, dass es (in der Praxis) weder eine perfekte Marktwirtschaft noch einen angestrebten, vollkommenen Endzustand gibt, an dem alle Transformationsbemühungen auszurichten wären, vgl. *European Bank for Reconstruction and Development*, 2000, S. 16.

keine Veränderung im Vergleich mit einer rigiden Planwirtschaft, bei 4+ hat das Land im betroffenen Sektor bereits die Standards der marktwirtschaftlichen Vorbilder umgesetzt.

Im Bereich "Märkte und Handel" messen die Indikatoren die Liberalisierung des Preissystems⁴, des (Außen-)Handels und den Grad, zu dem die Preissetzung (öffentlicher) Versorgungsbetriebe die ökonomischen Kosten widerspiegelt, sowie die Effektivität der Wettbewerbspolitik (z.B. bei der Abwehr des Missbrauchs marktbeherrschender Stellungen). Bei der Rubrik "Unternehmenssektor" wird versucht, die Fortschritte bei großer und kleiner Privatisierung sowie bei der Reform der Unternehmen zu quantifizieren, z.B. in Bezug auf die Verringerung von Subventionen oder den Ausbau des Konkursrechts. Im Bereich "Finanzinstitutionen" messen die EBRD-Indikatoren den Grad der Zinsliberalisierung oder den aktuellen Stand beim Aufbau von Wertpapiermärkten.

⁴ Am Beispiel der Preisliberalisierung seien die Abstufungen der EBRD *Transition Indicators* kurz erklärt: 1 steht für die formale Kontrolle der meisten Preise durch die Regierung, 2 für die Kontrolle der Preise einiger wichtiger Produktkategorien (die staatliche Beschaffung zu nicht-marktlichen Preisen spielt hierbei weiterhin eine wichtige Rolle). Mit 3 als Indikatorstufe werden substantielle Fortschritte bei der Freigabe der Preise bewertet (die staatliche Beschaffung zu nicht-marktlichen Preisen ist weitgehend abgeschafft), mit dem Wert 4 verbindet sich eine umfassende Freigabe der Preise, wobei auch die Preispolitik der (öffentlichen) Versorgungsunternehmen die wirtschaftlichen Kosten widerspiegelt. Für eine Bewertung mit 4+ müssen Standards und Umsetzung denen in fortgeschrittenen Industriestaaten entsprechen, die Preise umfassend liberalisiert sein und das Preissystem der Versorgungsbetriebe der Effizienzerhöhung dienen, vgl. *European Bank for Reconstruction and Development*, 2000, S. 15.

Tabelle 1: Die *Transition Indicators* der European Bank for Reconstruction and Development

Länder	Bevölkerung (in Mio., Mitte 2000)	Anteil des Privatsektors am BIP (in %, Mitte 2000, Schätzung der EBRD) ⁶	Unternehmenssektor			Märkte und Handel			Finanzinstitutionen		Aggregierter Transition Indicator ⁵
			Große Privatisierung	Kleine Privatisierung	Unternehmensführung und -umstrukturierung	Preisliberalisierung	Außenhandels- und Wechselkurssystem	Wettbewerbspolitik	Bankenreform und Zinsliberalisierung	Sonstige Finanzinstitutionen und Wertpapiermärkte	
Bulgarien	8,1	70	4-	4-	2+	3	4+	2+	3	2	3,0
Estland	1,4	75	4	4+	3	3	4+	3-	4-	3	3,5
Lettland	2,4	65	3	4+	3-	3	4+	2+	3	2+	3,1
Litauen	3,7	70	3	4+	3-	3	4	3-	3	3	3,2
Polen	38,7	70	3+	4+	3	3+	4+	3	3+	4-	3,5
Rumänien	22,3	60	3	4-	2	3	4	2+	3-	2	2,8
Slowakei	5,4	75	4	4+	3	3	4+	3	3	2+	3,4
Slowenien	2,0	55	3	4+	3-	3+	4+	3-	3+	3-	3,3
Tschechien	10,3	80	4	4+	3+	3	4+	3	3+	3	3,5
Ungarn	10,0	80	4	4+	3+	3+	4+	3	4	4-	3,7

Quelle: *European Bank for Reconstruction and Development*, 2000, S. 14; eigene Berechnungen.

⁵ Analysten linearisieren häufig die Ergebnisse, indem sie jedem "+"-Zeichen einen Wert von 1/3 zuweisen, und jedem "-"-Zeichen einen Wert von -1/3. Diese Werte werden dann zu den Ergebnissen von 1 bis 4 addiert, vgl. *International Monetary Fund*, 2000a, S. 134. Auch hier wurde so vorgegangen, um die aggregierten *Transition Indicators* zu bilden, bei denen es sich folglich um einfache Mittelwerte der acht Teilindikatoren handelt. Der aggregierte *Transition Indicator* für die gesamte "Luxemburg-Gruppe" (Estland, Polen, Slowenien, Tschechien und Ungarn) wäre 3,5, für die "Helsinki-Gruppe" (Bulgarien, Lettland, Litauen, Slowakei und Rumänien) 3,1, vgl. auch *International Monetary Fund*, 2000, S. 141.

⁶ Beim "Anteil des Privatsektors" am BIP handelt es sich um grobe EBRD-Schätzungen, denen offizielle und inoffizielle Statistiken bzw. Quellen zugrunde liegen. Der Begriff "Private Unternehmen" bezieht sich auf all jene Firmen, an denen private Individuen oder Körperschaften Mehrheitsanteile halten. Dass es sich nur um grobe Schätzungen handeln kann, ist auf den hohen Anteil der Schattenwirtschaft in den betrachteten Ländern zurückzuführen, vgl. *European Bank for Reconstruction and Development*, 2000, S. 14.

1.3 Der (Struktur-)Konvergenzindikator von Deutsche Bank Research

Der von Deutsche Bank Research entwickelte (Struktur-)Konvergenzindikator soll die strukturelle Entwicklung der MOEL im Hinblick auf den EU-Beitritt erfassen und den Vergleich zwischen der Union und den einzelnen Bewerberstaaten sowie der Beitrittskandidaten untereinander erleichtern. Der Konvergenzbegriff ist weit gefasst und bezieht sich auf wirtschaftliche, rechtliche und institutionelle Entwicklungen. Der Indikator kann als erste vorsichtige Quantifizierung der relativen wirtschaftlichen Strukturreife der MOEL dienen⁷ und zeigt damit indirekt den Nachholbedarf gegenüber den derzeitigen EU-Mitgliedern.

Der Deutsche Bank Research Konvergenzindikator besteht aus insgesamt 16 Variablen, die sich in fünf Gruppen gliedern lassen:

- *Realwirtschaft* mit den Indikatoren BIP pro Kopf gemessen an der Kaufkraftparität, Arbeitslosenquote, Anteil der Landwirtschaft am BIP und Anteil des Privatsektors am BIP,
- *Wachstumsdynamik* mit den "Aufholindikatoren" BIP-Wachstumsrate und Produktivitätswachstum,
- *Wirtschaftspolitik und Institutionen* mit vier Einzelindizes für das Rechtssystem, die strukturpolitischen Rahmenbedingungen der Wirtschaft, den Bankensektor und die Liberalisierung des Handels und der Devisenmärkte,
- *Außenwirtschaft* mit den Relationen von Leistungsbilanzsalden und Zufluss ausländischer Direktinvestitionen zum BIP sowie Außenhandel mit der EU zu gesamtem Außenhandel,
- *Geld- und Fiskalpolitik* mit den Indikatoren Inflationsrate, Haushaltsdefizit und öffentliche Verschuldung.

Als Bezugsgröße für die Berechnungen dienen Durchschnittswerte für die 15 EU-Mitglieder. Durch eine Normierung des Index auf [0,1] (wobei der Wert für die EU-15 der Obergrenze

⁷ Es kann sich hierbei nur um einen Näherungswert handeln, denn die wirtschaftlichen Beitrittskriterien von Kopenhagen, die "Existenz einer funktionsfähigen Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der Union standzuhalten", sind nie in Form spezifischer, quantifizierter Richtwerte präzisiert worden, vgl. *Deutsche Bank Research*, 2000a, S. 31.

entspricht) wird eine direkte Interpretation der Konvergenzwerte erleichtert. Die Werte entsprechen jedoch keineswegs einer absoluten Eignung des potenziellen EU-Mitglieds.⁸

Allgemein zeigten sich 2000 folgende Entwicklungen bei den Konvergenzwerten:

- Die Reihenfolge der Länder hat sich nicht wesentlich verändert, tendenziell haben alle von der guten Konjunktur in West-, Mittel- und Osteuropa profitiert – demgemäss hat die strukturelle Konvergenz der MOEL einen großen Sprung nach vorne gemacht.
- Ungarn schließt durch die weitere Beschleunigung des Wachstums und eine sehr gute Außenhandelsposition mehr und mehr zu Slowenien auf.
- Alle drei baltischen Staaten konnten 2000 deutliche Fortschritte verzeichnen. Sie haben die Folgen der Russlandkrise endgültig überwunden.

Der (Struktur-)Konvergenzindikator von Deutsche Bank Research sieht die Länder Slowenien, Ungarn, Tschechien, Estland und Polen an der Spitze, gefolgt von der Slowakei, Lettland, Litauen, Bulgarien und Rumänien⁹: In Neuberechnungen der Frankfurter Analysten für das Jahr 2000 führen Slowenien, Ungarn und Tschechien das Feld der Kandidaten mit Konvergenzwerten von ca. 70 Prozent des EU-Mittels an, Estland und Polen folgen mit durchschnittlich etwa 65 Prozent. Die Slowakei hat 2000 den Schätzungen zufolge zum ersten Mal die 60-Prozent-Marke überschritten und dürfte mittelfristig zur ersten Gruppe aufschließen.

Für das Jahr 2001 rechnen die Analysten von Deutsche Bank Research mit einer geringfügigen Verlangsamung des strukturellen Aufholprozesses, da die allgemein schwächere Weltkonjunktur auch an den MOEL nicht spurlos vorübergehen dürfte. Der Konvergenzindikator für 2001 sieht nach wie vor Slowenien, Ungarn und Tschechien als Spitzengruppe, auf die Estland und Polen folgen. Die Länder der "Helsinki-Gruppe" holen zwar auf, doch wird auch für 2001 noch nicht damit gerechnet, dass sie in Bezug auf die strukturelle Konvergenz mit der EU die Länder der "Luxemburg-Gruppe" einholen. Dies könnte aber 2002 teilweise der Fall sein.

⁸ Diese kann nur abgeschätzt werden, wenn die Übernahme des Acquis Communautaire und politische Faktoren mit einbezogen werden, vgl. *Deutsche Bank Research*, 2000a, S. 29-31.

⁹ Dies entspricht im wesentlichen der Einschätzung des jüngsten Fortschrittsberichts der Europäischen Kommission, vgl. *Europäische Kommission*, 2000.

Tabelle 2: Deutsche Bank Research (Struktur-)Konvergenzindikator 1999-2001 (% der EU-15)

	1999 ¹⁰	2000S ¹¹	2001P ¹²
Slowenien	71,2	71,3	73,4
Ungarn	65,6	70,3	71,8
Tschechien	66,0	69,4	71,6
Estland	62,7	66,3	69,4
Polen	60,8	62,9	65,6
Slowakei	57,4	61,7	64,3
Lettland	58,7	61,3	64,1
Litauen	45,3	56,5	59,2
Bulgarien	52,3	56,4	57,4
Rumänien	44,2	50,6	53,0

Quelle: Deutsche Bank Research, 2001, S. 20.

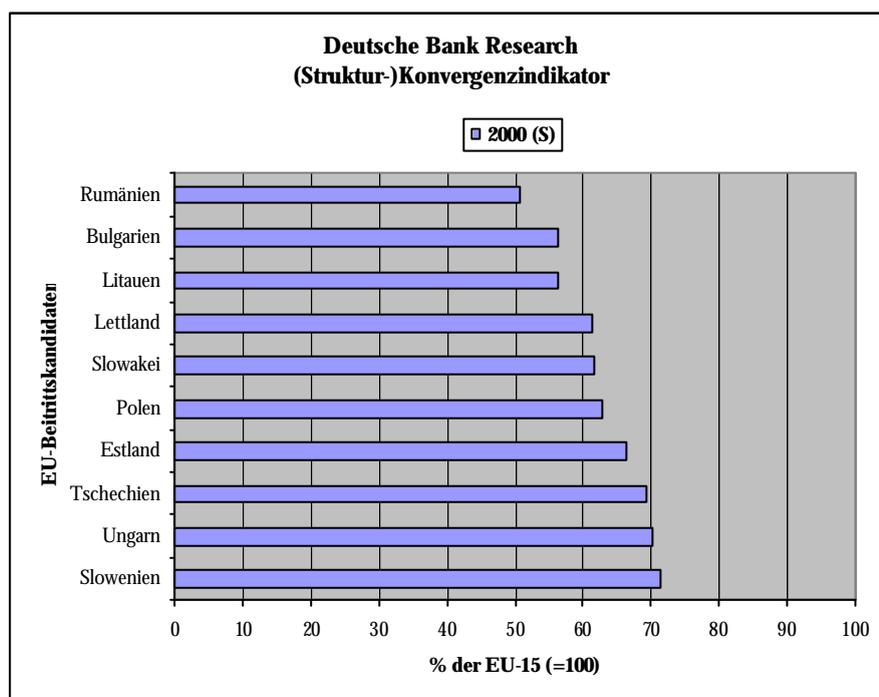


Abbildung 1: Deutsche Bank Research (Struktur-)Konvergenzindikator 2000

¹⁰ Veränderungen wegen Datenrevision möglich.

¹¹ Schätzung.

¹² Prognose.

2 Drei Beitrittsszenarien und das Für und Wider konkreter Beitrittstermine

2.1 Konkrete Beitrittstermine festlegen? Das Für und Wider

Nach dem Europäischen Rat in Kopenhagen hat sich nahezu jedes Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EU mit der Osterweiterung der Gemeinschaft beschäftigt, doch ist nie ein konkretes Beitrittsdatum oder ein Zeitplan für die Erweiterung genannt worden, auch wenn dies von den Beitrittskandidaten stets vehement gefordert wurde.¹³ Dass die politische Stabilität in den MOEL und damit der Reformprozess durch die Festlegung von Beitrittsdaten gestärkt würden, spricht sicherlich für konkrete Erweiterungstermine. Dieser Sichtweise schließt sich András Inotai¹⁴ an: "The positive impact of an external incentive (in this case a target date) can hardly be ignored, particularly if domestic and external forces can be united around achieving the target."¹⁵ Überdies konstatiert Inotai: "Setting accession dates ... would draw a clear framework for planning by multinational corporations interested in the region. It is not an absence of dates, but joint activities embedded in a clear timetable that could be helpful in narrowing the gap within Central and Eastern Europe."¹⁶

Angesichts der Tatsache, dass alle grundlegenden Reformen der EU, z.B. das Binnenmarktprojekt (1985-1992) die Wirtschafts- und Währungsunion (1993-2002) oder die EU-Erweiterung 1995, einem genauen Zeitplan gefolgt sind, gefährdet die Union in den Augen Inotais ihre eigene Glaubwürdigkeit: "Until a clear enlargement timetable can be seen, it is hard to believe that eastern enlargement is really the priority issue in European

¹³ Auf dem Europäischen Rat von Santa Maria da Feira (Juni 2000) lehnte die EU die Festlegung konkreter Beitrittsdaten mit der Begründung ab, dass präzise Termine erst dann ins Auge gefasst werden könnten, wenn die Bewerberländer in der Lage sind, vollständige Beitrittsfähigkeit nachzuweisen, vgl. *Nicolaidis, P.*, 2000, S. 207. Auch der Europäische Rat von Nizza (Dezember 2000) drückte lediglich die „Hoffnung“ aus, dass die ersten Kandidaten bereits an den europäischen Parlamentswahlen im Mai 2004 teilnehmen können. Hierbei handelt es sich nicht um einen verbindlichen Aufnahmetermin. Ziel der schwedischen Ratspräsidentschaft unter Premierminister Göran Persson ist es allerdings, während des Europäischen Rates in Göteborg im Juni 2001, auf dem die Fortschritte der Erweiterungsstrategie der EU geprüft werden sollen, erstmals konkrete Beitrittstermine mit den am weitesten fortgeschrittenen Kandidaten zu diskutieren, vgl. *Deutsche Bank Research*, 2000b, S. 9.

¹⁴ András Inotai ist seit Juli 1991 Generaldirektor des Instituts für Weltwirtschaft in Budapest und einer der dezidiertesten Befürworter der Festlegung konkreter Beitrittstermine und eines raschen Abschlusses des Beitrittsprozesses. Von 1996 bis 1998 leitete er den Strategischen Einsatzstab zur Integration Ungarns in die Europäische Union.

¹⁵ *Inotai, A.*, 2000, S. 11.

¹⁶ *Ebd.*

integration."¹⁷ Weitere Argumente für die Festlegung präziser Beitrittsdaten sind einerseits im steigenden Druck auf die Verhandlungspartner zu sehen, gemeinsame Lösungen für die schwierigen Verhandlungskapitel zu suchen, andererseits wäre der Zugzwang für die EU, sich institutionell zu reformieren und selbst aufnahmefähig zu werden, höher. Schließlich könnten konkrete Beitrittstermine die Unterstützung der Bevölkerung in Mittel- und Osteuropa für den EU-Beitritt erhöhen, da die reformorientierten Regierungen die Anpassungs- und Vorbereitungskosten bei feststehender Beitrittsperspektive besser erklären und rechtfertigen könnten.¹⁸

Eines der wichtigsten Argumente gegen die Ankündigung konkreter Beitrittstermine ist die Schwierigkeit, realistische und zugleich ambitionierte Beitrittstermine zu finden, die die Kandidaten politisch und wirtschaftlich nicht über- oder unterfordern. Großer Zeitdruck bei den Verhandlungen könnte in zu vielen Übergangslösungen resultieren. Würden entweder EU oder die MOEL den festgelegten Terminen nicht gerecht, könnte dies zu großen Enttäuschungen und Rückschlägen im Reformprozess führen. Da die Beitrittsverhandlungen und der anschließende Ratifikationsprozess von zahlreichen Faktoren abhängen (Vorbereitungsstand des Bewerbers, politische Durchsetzungsfähigkeit und Verhandlungsgeschick der beteiligten Parteien, Verlauf der Parlaments- bzw. Volksabstimmungen usw.), ist es sehr schwer, den assoziierten Staaten einen konkreten Beitrittstermin in Aussicht zu stellen. Oft wird deshalb gefordert, anstelle konkreter Beitrittstermine Zeitpunkte für den Abschluss der Verhandlungen festzulegen, um den Verhandlungsablauf zu beschleunigen.¹⁹

2.2 Drei Beitrittsszenarien

Die Analysten von Deutsche Bank Research haben drei verschiedene Beitrittsszenarien entwickelt. In ihrem Hauptbeitrittsszenario "Großer Konvoi", d.h. einer großen Beitrittsrunde 2005 (mit den Ländern Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn; Rumänien und Bulgarien ziehen erst zu einem späteren Zeitpunkt nach), gehen sie vom Abschluss der Verhandlungen und der Unterzeichnung der Beitrittsverträge Mitte

¹⁷ *Ebd.*

¹⁸ Vgl. *Deutsche Bank Research*, 2000a, S. 8; *Deutsche Bank Research*, 2001, S. 6; *Inotai, A.*, 2000, S. 12-14; *Nicolaides, P.*, 2000, S. 207-208.

¹⁹ Vgl. *Deutsche Bank Research*, 2000a, S. 2-3 und 8; *Inotai, A.*, 2000, S. 5 und 9-10.

2003 aus, so dass ausreichend Zeit – generell wird mit 18 bis 24 Monaten gerechnet – für die Ratifikation der Verträge bleibt.²⁰ Diesem Szenario wird eine Eintrittswahrscheinlichkeit von 60 Prozent eingeräumt. Da die angestrebte Teilnahme der MOEL an den Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2004 bereits möglich wäre, wenn die Beitrittsverhandlungen abgeschlossen und die Beitrittsverträge unterzeichnet sind (der eigentliche Beitritt aber noch nicht vollzogen ist), ist der formale Beitritt einer großen Kandidatengruppe 2005 relativ wahrscheinlich.



Abbildung 2: Szenario 1 (Großer Konvoi)

Gründe für eine mögliche Verzögerung dieses Szenarios auf 2006/2007 könnten in eventuell noch nicht vollzogenen institutionellen Reformen der EU oder einem Verhandlungsabschluss nicht vor 2004 liegen. Überdies könnte in den MOEL die Zustimmung der Bevölkerung weiter sinken oder das Reformtempo aufgrund interner Probleme in den Bewerberländern gedrosselt werden.

Das Szenario II, "Kleine Konvois", geht bei einer Wahrscheinlichkeit von lediglich 20 Prozent davon aus, dass eine erste Beitrittsgruppe aufgrund unterschiedlichen Reformtempos und politischer Faktoren den anderen Staaten zu einem früheren Zeitpunkt vorausieht. Szenario II.A sieht Estland, Slowenien, Tschechien und Ungarn in der ersten Gruppe (Beitritt 2004; Lettland, Litauen, die Slowakei und Polen würden 2006 folgen), das Beitrittsmodell II.B geht vom simultanen Beitritt der vier Visegrád-Staaten Polen, Tschechien, Ungarn und Slowakei plus Slowenien in 2004 aus, die drei baltischen Staaten würden als Gruppe 2006 der EU beitreten. Beide Teilszenarien rechnen mit einem Beitritt Rumäniens und Bulgariens nicht vor 2008.

²⁰ Zum EU-Beitrittsprozess bzw. zum Ratifikationsprozess vgl. Kapitel 1.5.3: Bestimmungsfaktoren der Beitrittsszenarien.

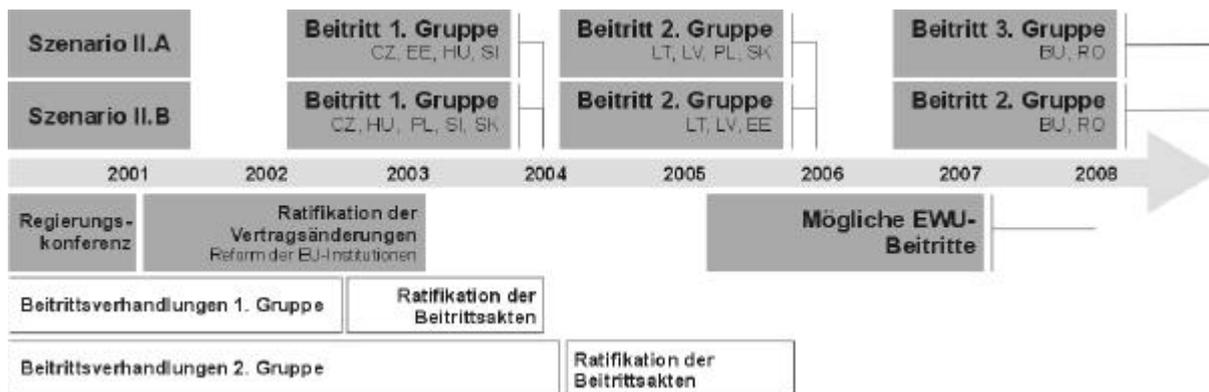


Abbildung 3: Szenario 2 (kleine Konvois)

Der offiziellen Linie der EU seit dem Europäischen Rat in Helsinki, jedes Land strikt individuell gemäß seiner jeweiligen Fortschritte zu beurteilen (und, in letzter Konsequenz, demgemäss aufzunehmen), entspricht am ehesten das Deutsche Bank Research-Beitrittsszenario III, "Regatta" (Eintrittswahrscheinlichkeit: 20 Prozent): Hier werden die Beitrittsstaaten einzeln in die EU aufgenommen, gemäß dem Zeitpunkt der jeweiligen Erfüllung der Beitrittskriterien.²¹



Abbildung 4: Szenario 3 (Regatta)

²¹ Vgl. *Deutsche Bank Research*, 2000a, S. 12; *Deutsche Bank Research*, 2001b, S. 18-19; Kapitel 1.5.3: Bestimmungsfaktoren der Beitrittsszenarien.

Tabelle 3: Wahrscheinlichkeit des EU-Beitritts (in %)/Jahr²²

	2003	2004	2005	2006	2007
Tschechien		40	85	95	100
Estland		30	75	95	100
Ungarn	20	40	85	95	100
Lettland			50	95	100
Litauen			50	95	100
Polen		10	75	95	100
Slowakei		10	75	95	100
Slowenien	20	40	85	95	100
Bulgarien: nach 2008					
Rumänien: nach 2008					

Quelle: *Deutsche Bank Research*, 2001b, S. 19.

2.3 Bestimmungsfaktoren der Beitrittsszenarien

Zwischen dem Antrag auf Aufnahme und dem Beitritt zur EU liegen zwei Phasen, die in ihrer Länge das Datum der Aufnahme eines Beitrittslandes bestimmen – die Beitrittsverhandlungen und der Ratifikationsprozess. Wie bereits erwähnt, hängt die Dauer dieser beiden Phasen von verschiedenen Faktoren ab. Im Laufe des Ratifikationsprozesses z.B. müssen die Beitrittsakte vom jeweiligen Beitrittsland, von jedem einzelnen Mitgliedstaat der EU und von der EU selbst verabschiedet werden. Insbesondere aus den Parlaments- und Volksabstimmungen können erhebliche Risiken für den Ablauf der Erweiterung erwachsen. Nur bei reibungslosem Voranschreiten ist mit einer 18-24monatigen Ratifikationsphase zu rechnen.

²² Die Beitrittswahrscheinlichkeiten für die mittel- und osteuropäischen Länder fassen die in den Beitrittsszenarien präsentierten Informationen zusammen und zeigen die konsolidierte Wahrscheinlichkeitsverteilung.

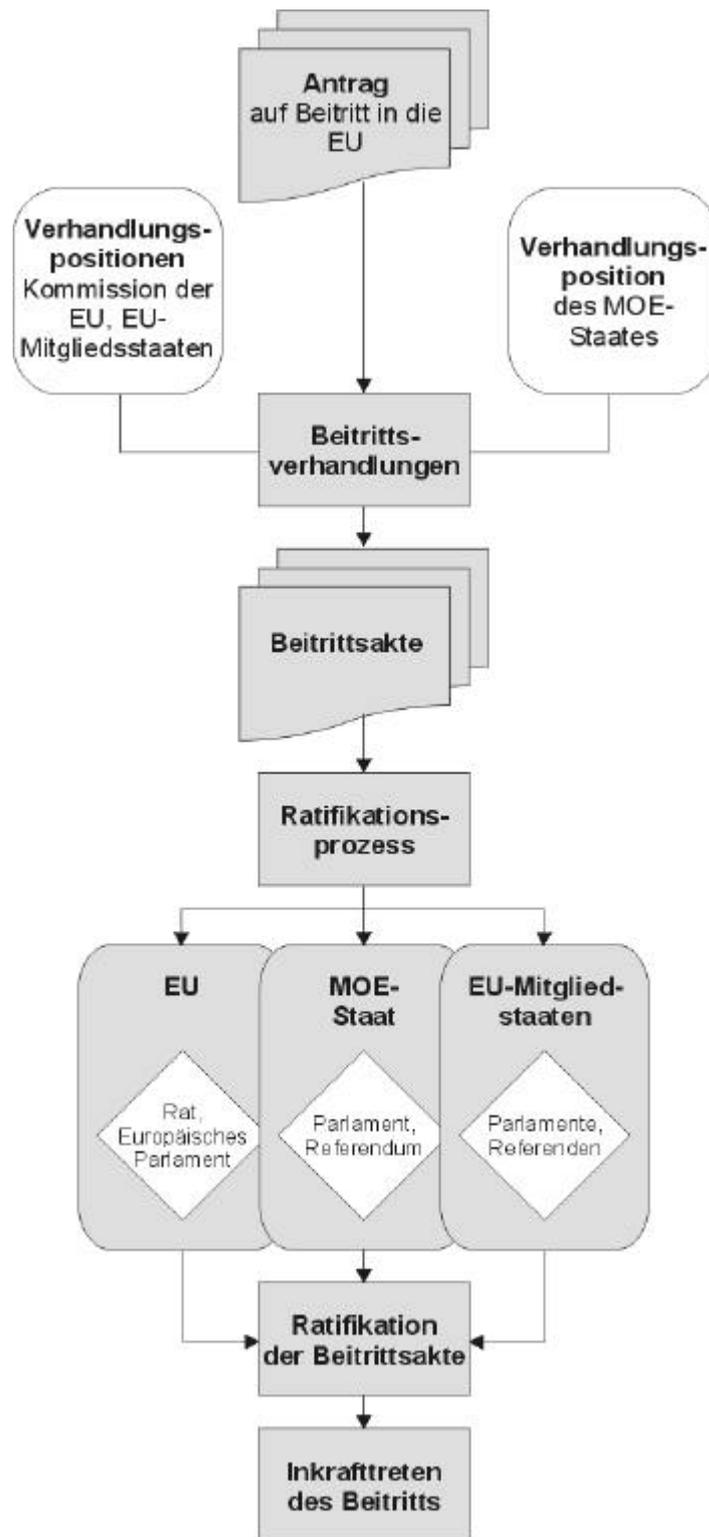


Abbildung 5: Der EU-Beitritts- und Ratifikationsprozess

Von offizieller Seite liegt nach Maßgabe des EU-Gipfels das Prinzip einer "Regatta" zugrunde, bei der die Beitrittsstaaten einzeln beurteilt werden, sich im Wettbewerb um eine frühestmögliche EU-Teilnahme befinden und nacheinander in den Hafen der EU einlaufen. Theoretisch entwickelt sich hieraus zwar ein belebender, konstruktiver Wettbewerb um das

erfolgreichste Reformprogramm, doch sprechen eine Reihe gewichtiger polit-ökonomischer Argumente für die Bildung von Beitrittsgruppen, wie sie vor allem obigem Szenario I entspricht:

- Aus historischen Gründen dürfte es in einigen Fällen angebracht sein, bestimmte Länder gruppenweise aufzunehmen, um politischen Schaden zu vermeiden: Solcherlei Erwägungen legen die gleichzeitige Aufnahme von Tschechien und der Slowakei oder der drei baltischen Staaten nahe; im Falle Polens befürwortet u.a. Deutschland aufgrund der historischen und politischen Bedeutung des Landes einen frühestmöglichen Beitritt²³, wengleich sich bei Polen bei den Beitrittsverhandlungen in letzter Zeit ein gewisser Nachholbedarf gezeigt hat.
- Bei einer sukzessiven Aufnahme der MOEL ist mit erheblichen Friktionen im Arbeitsablauf der EU-Institutionen und der EU insgesamt zu rechnen.
- Bei einer sukzessiven Erweiterung könnte es zu politischen Unstimmigkeiten kommen, sollten gerade erst aufgenommene Staaten über den Beitritt der nachfolgenden Staaten mitentscheiden.

Der Logik der Gruppenzusammensetzung liegen der Stand der Umsetzung der Beitrittsbedingungen, aber auch politische, historische und institutionelle Überlegungen zugrunde. Solange sich die Unterschiede bei der Umsetzung der Kopenhagener Kriterien zwischen vielen Ländern in Grenzen halten, sind Szenarien, die mit Beitrittskonvois rechnen, wahrscheinlich. Die Erweiterungsdynamik dürfte darunter nicht leiden, da sich ein Wettbewerb um die Zugehörigkeit zur frühestmöglichen Beitrittsgruppe entwickeln würde.

²³ Dies hat Bundeskanzler Gerhard Schröder u.a. bei seinem Treffen mit den Staatspräsidenten Frankreichs und Polens, Chirac und Kwasniewski, im Rahmen des "Weimarer Dreiecks" Ende Februar 2001 bekundet.

Literatur

Deutsche Bank Research, 2000a: Monitor EU-Erweiterung Nr. 1 (September 2000), Frankfurt am Main: Selbstverlag, 2000

Deutsche Bank Research, 2000b: Monitor EU-Erweiterung Nr. 2 (12. Dezember 2000), Frankfurt am Main: Selbstverlag, 2000

Deutsche Bank Research, 2001: Monitor EU-Erweiterung Nr. 3 (26. Februar 2001), Frankfurt am Main: Selbstverlag, 2001

Europäische Kommission, 2000: Strategiepapier zur Erweiterung – Berichte über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, November 2000

European Bank for Reconstruction and Development, 2000: Transition Report 2000, London: Selbstverlag, 2000

Feldman, Robert A./Watson, C. Maxwell, 2000: Central Europe – From Transition to EU Membership, in: Finance and Development (a quarterly publication of the International Monetary Fund), 37 (3), September 2000, S. 24-27

Inotai, András, 2000: Reflections on the Timing of EU Enlargement, Working Paper No. 107, April 2000, Budapest: Hungarian Academy of Sciences, Institute for World Economics

International Monetary Fund, 2000: World Economic Outlook October 2000 – Focus on Transition Economies, Washington, D.C.: Selbstverlag, 2000

Nicolaidis, Phedon, 2000: The „End Game“ of the Enlargement of the European Union, in: Intereconomics, Volume 35, September/October 2000, S. 207-213.

World Bank, 2000: Progress Toward the Unification of Europe, Washington, D.C.: Selbstverlag, 2000