

# 38

## Regionale Disparitäten in den mittel- und osteuropäischen Ländern und die Osterweiterungsstrategie der Europäischen Union

**THIEMO W. ESER**

© Schriftenreihe des  
Zentrums für europäische Studien, Universität Trier  
Trier 1998  
ISSN 0948 - 1141

<b>1. EINFÜHRUNG</b>	<b>3</b>
<b>2. STAND DER TRANSFORMATION</b>	<b>4</b>
2.1. Entwicklungsstand der MOEL	4
2.2. Der Stand und Verlauf des Transformationsprozesses	6
2.3. Postsozialistische vs. postfordistische Transformation?	12
<b>3. REGIONALE DIMENSION DER TRANSFORMATION</b>	<b>14</b>
3.1. Regionale Disparitäten der Verteilung des Wohlstands	14
3.2. Regionale Arbeitslosigkeit und Strukturwandel der Wirtschaft	17
3.3. Entwicklungsachsen und -zentren und regionale Perspektiven der Transformation	22
3.4. Regionalpolitik in den MOEL vor und während der Transformation	28
<b>4. REGIONALPOLITISCHE PERSPEKTIVEN EINES BEITRITTS ZUR EU</b>	<b>32</b>
4.1. Beitrittsbedingungen aus Sicht der EU	32
4.2. Die "Heranführungsstrategie" der EU	36
4.3. Ökonomische Bedingungen eines Beitritts	40
4.4. Konsequenzen für die Ausgangssituation bei einem Beitritt	41
4.5. Konsequenzen für eine regionale Strukturpolitik der EU in den Beitrittsländern	43
<b>5. SCHLUßFOLGERUNGEN</b>	<b>49</b>

# 1. EINFÜHRUNG

Die Europäische Kommission hat am 15. Juli 1997 die sogenannte Agenda 2000 vorgestellt, in der die notwendigen Reformen der EU in der nächsten Zukunft und die Herangehensweise im Hinblick auf eine nächste Erweiterungsrunde - insbesondere in Richtung - Osten vorgeschlagen werden. Eine Erweiterung um die Bewerberstaaten aus Mittel- und Osteuropa unterscheidet sich im Vergleich zu den bisherigen Erweiterungen durch die besondere Situation in diesen Ländern: zum einen ist die Transformation des Wirtschaftssystems und des politischen Systems noch nicht vollständig abgeschlossen, zum anderen bestehen enorme Wohlstands- und Entwicklungsunterschiede zwischen der EU und diesen Ländern. Da in der EU die regionale Strukturpolitik aufgrund der regionalen Wirkungen des Binnenmarktes einen hohen Stellenwert aufweist - neben der Agrarpolitik hält die Strukturpolitik den zweithöchsten Ausgabenposten im EU Haushalt - erscheint es wichtig, sich einen Überblick über den Stand und die Perspektiven in den Regionen der mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL)<sup>1</sup> zu verschaffen und die Strategie der Kommission im Rahmen der Agenda 2000 im Hinblick auf ihre regionalen Effekte zu untersuchen. Dazu wird in Abschnitt 2 ein kurzer Überblick über den Stand der Transformation sowie die Disparitäten auf Länderebene gegeben. Abschnitt 3 zeigt an verschiedenen Beispielen Stand und Perspektiven der Transformation auf regionaler Ebene auf und Abschnitt 4 verdeutlicht in einem kurzen Überblick die Strategie der Kommission im Rahmen der Agenda 2000 und diskutiert deren Auswirkungen in Bezug auf die regionale Kohäsion in der EU. Abschließend werden in Abschnitt 5 Schlußfolgerungen zu Stand, Entwicklung und Perspektiven der Regionen in den MOEL abgeleitet.

---

<sup>1</sup> Der Begriff MOEL wird in diesem Zusammenhang als grober Sammelbegriff verwendet und bezieht sich nicht auf ganz bestimmte, klar abgegrenzte Länder. In der Regel sind darunter die Visegradstaaten (Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakien), die Baltischen Staaten (Estland, Litauen, Lettland), die südosteuropäischen Staaten (Rumänien, Bulgarien, Albanien) und die Staaten des ehemaligen Jugoslawiens (Slowenien, Kroatien, Makedonien und Restjugoslawien) zu verstehen. In diesem Zusammenhang stehen jedoch die potentiellen Beitrittsländer der EU, die bereits einen Antrag gestellt haben, im Vordergrund, d.h. alle genannten Länder bis auf Albanien und die Länder des ehemaligen Jugoslawiens ohne Slowenien.

## 2. STAND DER TRANSFORMATION

*Transformation* bedeutet der Übergang von einem System der Allokation von Ressourcen in ein anderes System - von der Planwirtschaft in die Marktwirtschaft. Damit unterscheidet sich die Transformation von der Entwicklung. Im Zentrum der *Entwicklung* steht die Verbesserung des Lebensstandards, was sicherlich ein wesentliches Ziel, aber nicht den Hauptgegenstand des Transformationsprozesses darstellt. Die *Stabilisierung* stellt ein wichtiges Element marktwirtschaftlicher Politik dar, denn auch in schon eingeführten Marktwirtschaften weisen die Gleichgewichtszustände wirtschaftlicher Aktivitäten keine hohe Stabilität auf. Der Stabilisierung kommt aber aus folgendem Grund im Zusammenhang mit den durch die Transformation ausgelösten Anpassungsprozesse eine besondere Bedeutung zu: Es soll eine hohe Fluktuation im Hinblick auf Inputs, Outputs und die Beschäftigung vermieden werden, was jedoch ein wesentliches Charakteristikum des Transformationsprozesses darstellt.<sup>2</sup> Insofern spielt die Stabilisierung für den Transformationsprozeß eine zentrale Rolle.

### 2.1. ENTWICKLUNGSSTAND DER MOEL

Der Entwicklungsstand der MOEL, die sich für eine Mitgliedschaft in der EU beworben haben, läßt sich eindrücklich in Relation zu den Mitgliedstaaten der EU aufzeigen (siehe Abb. 2.1.).

---

<sup>2</sup> "The *transition* from command to market economy is the movement towards a new system for the generation and allocation of resources. It involves the change and creation of institutions, including enterprises and legal structures. *Stabilisation* policy, on the other hand, aims to achieve a low and predictable rate of inflation and to prevent unnecessary fluctuations in input and output and employment through the use of fiscal and monetary policy instruments. These concepts differ from the concept of economic *development*, which refers to the enhancement of the standard of living of individuals. Central to the definition of the standard of living are command over resources, education and health." (Kursiv auch im Original, EBRD 1996, 10).

**Abb. 2.1.: Basisdaten der Mittel- und Osteuropäischen Länder (MOEL) und der EU-Mitgliedstaaten für das Jahr 1995**

Land	Fläche		Bevölkerung		Bruttoinlandsprodukt <sup>1</sup>			Agrarsektor <sup>1</sup>	
	In 1000 km <sup>2</sup>	in Mio.	EW je km <sup>2</sup>	Mrd. ECU in KKP <sup>3</sup>	ECU je EW <sup>2</sup> in KKP <sup>3</sup>	Je EW <sup>2</sup> EU15=100 in KKP <sup>3</sup>	in % der ges. BWS	in % der Beschäftigten	
Ungarn	93	10.2	110	64.6	6310	37	6.2	8.0	
Polen	313	38.6	123	203.3	5320	31	7.6	26.9	
Rumänien	238	22.7	95	94.3	4060	23	20.5	34.4	
Slowakien	49	5.4	110	38.0	7120	41	6.3	9.7	
Lettland	65	2.5	38	7.9	3160	18	9.9	18.5	
Estland	45	1.5	33	5.9	3920	23	8.1	13.1	
Litauen	65	3.7	57	15.3	4130	24	9.3	23.8	
Bulgarien	111	8.4	76	35.4	4210	24	13.9	23.2	
Tschechien	79	10.3	130	97.2	9410	55	5.2	6.3	
Slowenien	20	2.0	100	20.1	10110	59	5.0	7.1	
<b>MOEL-10</b>	<b>1078</b>	<b>105.3</b>	<b>98</b>	<b>582.0</b>	<b>5530</b>	<b>32</b>	<b>8.6</b>	<b>22.5</b>	
Belgien	31	10.1	332	196.0	19340	112	1.7	2.7	
Dänemark	43	5.2	121	104.4	19960	116	3.7	4.4	
Deutschland	357	81.5	228	1556.8	19070	110	1.0	3.2	
Griechenld.	132	10.4	79	118.4	11320	66	14.7	20.4	
Spanien	506	39.2	77	518.8	13230	77	3.7	9.3	
Frankreich	544	58.0	107	1076.5	18520	107	2.5	4.9	
Irland	70	3.6	51	57.4	16020	93	7.5	12	
Italien	301	57.3	190	1036.8	17770	103	2.9	7.5	
Luxemburg	3	0.4	157	11.9	29140	169	1.5	3.9	
Niederlande	42	15.4	371	284.3	18390	107	3.6	3.8	
Österreich	84	8.0	96	155.5	19320	112	2.4	7.3	
Portugal	92	9.9	108	115.2	11620	67	5.1	11.5	
Finnland	338	5.1	15	84.5	16550	96	5.2	7.8	
Schweden	450	8.8	20	153.5	17390	101	2.1	3.3	
Verein. Kön.	244	58.5	240	971.7	16580	96	1.6	2.1	
<b>EU15</b>	<b>3236</b>	<b>371.6</b>	<b>115</b>	<b>6441.5</b>	<b>17260</b>	<b>100</b>	<b>2.4</b>	<b>5.3</b>	

<sup>1</sup> Exakte Kompatibilität der Daten der Statistischen Institute der MOEL mit den EU Statistikstandards nicht gesichert. Größere Änderungen dieser Daten sind immer noch möglich.

<sup>2</sup> Zur Berechnung des BIP je EW wurde die Definition der Bevölkerung entsprechend der nationalen Standards verwandt.

<sup>3</sup> Wechselkurse in Kaufkraftparitäten (KKP) werden oft anstatt der offiziellen Wechselkurse verwendet, um den relativen Lebensstandard zu berücksichtigen. Kostenunterschiede in den Ländern werden einbezogen.

Quelle: European Commission 1997b, 80

Zunächst ist im Hinblick auf die Größenstruktur der MOEL festzustellen, daß es sich mit Ausnahme von Polen und Rumänien eher um kleinere Länder handelt, die im Bereich zwischen 5 und 10 Mio. Einwohner liegen. Slowenien und die drei baltischen Staaten mit 1,5-3,7 Mio. Einwohnern liegen in einer Größenklasse, die bisher in der EU nicht stark besetzt ist (Irland 3,6 Mio. Einwohner). Die Bevölkerungsdichte ist im Durchschnitt etwas geringer als in der EU. Die am dünnsten besiedelten baltischen Staaten weisen jedoch eine immer noch höhere Bevölkerungsdichte als die skandinavischen Länder auf.

Was den Wohlstand in diesen Ländern betrifft, erscheint für einen Ländervergleich das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (BIP / EW) in Kaufkraftparitäten (KKP), standardisiert am EU-Durchschnitt der 15 Mitgliedstaaten, als der am besten geeignete Indikator, da er die relativen Preise in den jeweiligen Ländern berücksichtigt.<sup>3</sup> Im Hinblick auf das BIP / EW in KKP läßt sich nun feststellen, daß sogar das Land mit dem relativ höchsten Wohlstandsniveau der MOEL (Slowenien) mit 59% des EU-Durchschnitts nicht an das Land mit dem niedrigsten BIP je EW innerhalb der EU (Griechenland) mit 66% heranreicht. Innerhalb der MOEL reicht nur Tschechien noch an das 50% Niveau heran. Diese Gruppe wird gefolgt von Slowakien, Polen und Ungarn im Bereich von 30 bis 40% des EU-Durchschnitts. Die baltischen Staaten sowie Südosteuropa folgen mit 18-24% des EU-Durchschnitts. Damit wird deutlich, daß auch innerhalb der MOEL ein großes Gefälle besteht.

Als ein weiterer Indikator für den Entwicklungsstand eines Landes wird der Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft gewertet, da nach der Drei-Sektoren-Hypothese mit der zunehmenden Entwicklung eines Landes zunächst ein Strukturwandel von der Landwirtschaft in den industriellen Sektor und dann weiter vom Industrie- zum Dienstleistungssektor stattfindet. Obschon die am besten entwickelten MOEL einen relativ niedrigeren Wohlstand im Hinblick auf das BIP / EW aufweisen, sind die Unterschiede der besser entwickelten MOEL im Hinblick auf den Anteil des Agrarsektors weniger stark ausgeprägt (Slowenien, Tschechien, Slowakien, Ungarn). Für fast alle anderen MOEL deutet allerdings ein Anteil von 20 und mehr Prozent Beschäftigte (Rumänien sogar 34,4%) auf einen starken Nachholbedarf im Strukturwandel hin.

## **2.2. DER STAND UND VERLAUF DES TRANSFORMATIONSPROZESSES**

Im Rahmen der in den meisten MOEL zwischen 1989 und 1991 in Schwung gekommenen Transformation haben inzwischen einige Staaten fortgeschrittene Stadien erreicht. Von der EBRD (1996, 3) werden hierzu die Länder Kroatien, Slowenien, die Visegradstaaten sowie die baltischen Staaten gezählt. Im

---

<sup>3</sup> Im Vergleich zum BIP je EW in laufenden Preisen liegen die Werte in KKP um ca. das 1,5 fache (Slowenien) bis auf das 4,2 fache (Litauen) höher (European Commission 1997b, 80).

Zwischenstadium befinden sich nach dieser Klassifikation Albanien, Bulgarien, Makedonien und Rumänien, während die meisten GUS Staaten noch entscheidende Schritte durchzuführen haben. Der Fortschritt der Transformation soll an zwei Bereichen, den makroökonomischen Daten und dem Stand der Transformation im Hinblick auf institutionelle Reformen kurz charakterisiert werden.

Zunächst läßt sich im Hinblick auf das Wachstum feststellen (siehe Abb. 2.2.a), daß in den meisten Staaten ein Stabilisierung auf einem Wachstumspfad zwischen 2 und 7% für 1996 erkennbar ist, nachdem in den Jahren 1990 bis 1992 in den meisten Staaten die ersten grundlegenden Reformen zu tiefgreifenden Rezessionen geführt hatten.<sup>4</sup> Im Jahr 1996 haben sich Polen, Tschechien und Slowakien am besten entwickelt; Ungarn hatte jedoch im Hinblick auf den Einbruch nach der Aufnahme des Transformationsprozesses den moderatsten Verlauf der Wirtschaftsentwicklung zu verzeichnen.

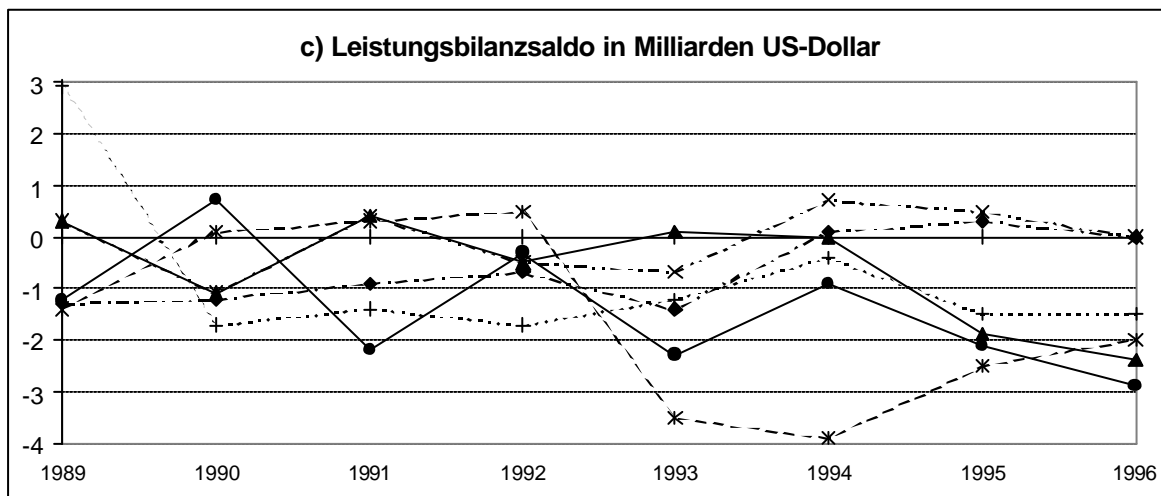
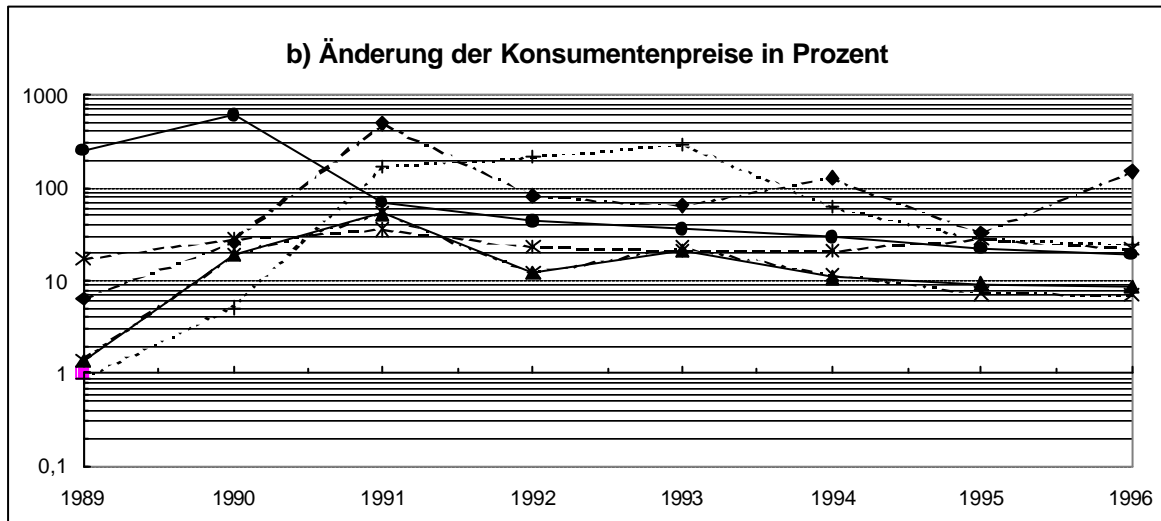
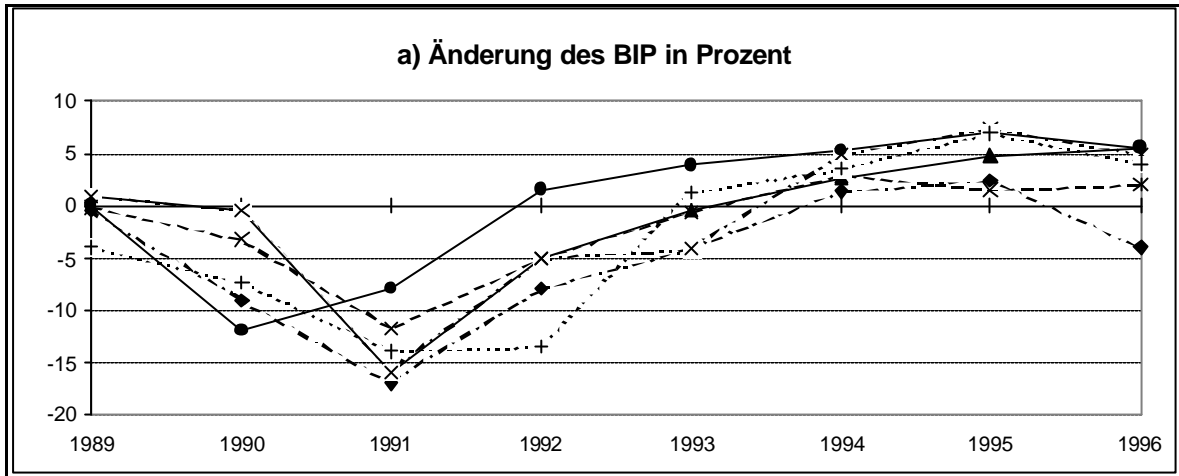
Auch bezüglich der Inflation (siehe Abb. 2.2.b) ist eine Stabilisierung zu erkennen. Tschechien und Slowakien konnten die Inflation bereits unter 10% drücken, während sich Ungarn, Polen, Rumänien dem Bereich von 20% annähern. Einen Rückschlag im Bereich der Inflationsbekämpfung hat jedoch Bulgarien hin nehmen müssen, das Ende 1995 eine Inflationsrate um 150% aufgewiesen hat, was sich auf das Verhalten von potentiellen Investoren auswirken könnte.

Was die Leistungsbilanz (siehe Abb. 2.2.c) betrifft, haben es insbesondere Bulgarien Tschechien und Slowakien geschafft, sich aus dem Defizit herauszuarbeiten. In Ungarn kam es vom Ausgangspunkt einer ausgeglichenen Leistungsbilanz zu einem negativen Saldo bei nun ca. 2 Mrd. USD, während sich die polnischen Salden stark zwischen Ausgleich und negativem Saldo auf vergleichbarem Niveau bewegen. Insgesamt macht sich die schwache Konjunktur in Westeuropa bemerkbar (EBRD 1996, 7). Rumänien bleibt relativ fest auf einem leicht negativen für das Land jedoch nicht geringen negativen Saldo stehen. Der Fluß ausländischen Kapitals in die MOEL hat sich von 1994 auf 1995 fast verdoppelt, wobei sich die Mittel weiterhin stark auf Tschechien, Polen Ungarn und Rußland konzentrieren (EBRD 1996, 7).

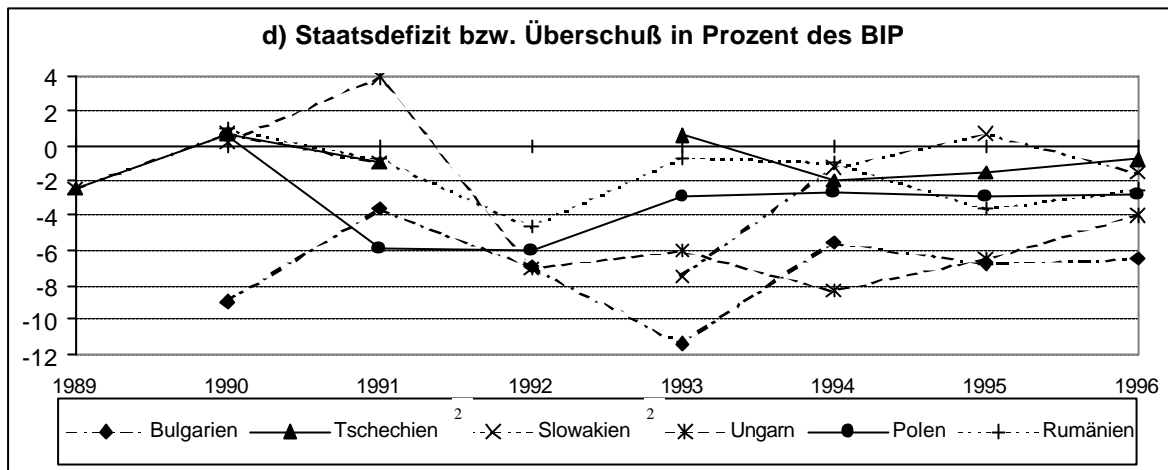
---

<sup>4</sup> Dies wird typischerweise als J-Kurveneffekt bezeichnet (Siebert 1991).

**Abb. 2.2.: Entwicklung wichtiger makroökonomischer Indikatoren: Wachstum, Inflation, Außenhandel und Staatsdefizit 1989-1996<sup>1</sup>**







<sup>1</sup> Zahlen zu 1996: Prognose des OECD Sekretariats

<sup>2</sup> Zahlen für 1989-1992 Tschechoslowakei

Quelle: Datengrundlage OECD, IMF und nationale Daten, zusammengestellt von Zecchini 1997, 14

Ein weiterer interessanter Indikator ist das Staatsdefizit bzw. Überschuß in Prozent des BIP (siehe Abb. 2.2.d). Ohne das Maastrichtkriterium von 3% Neuverschuldung zu überstrapazieren, fällt jedoch auf, daß einige der Länder (Polen, Slowakien, Tschechien und Rumänien) in der Lage wären, dieses Kriterium einzuhalten. Die größten Schwierigkeiten haben hier Bulgarien und in etwas geringerem Ungarn. Die Prioritäten der Fiskalpolitik unterscheiden sich stark in den einzelnen Ländern. Allgemein kann jedoch davon ausgegangen werden, daß in den besser entwickelten Staaten das Hauptproblem in der Kontrolle der Ausgaben und in den weniger entwickelten Staaten im Aufbau der Steuerbasis liegt (EBRD 1996, 8). Eine zunehmende Inflation könnte dazu führen, daß die grundlegend notwendigen Reformen des Staates in diesen Ländern erodieren.

Mittels einer Klassifikation der EBRD läßt sich ein grober Eindruck über die institutionelle Transformation in den wichtigsten MOEL geben (siehe Abb. 2.3). Wesentliche Eckpunkte stellen in wirtschaftlicher Hinsicht die Privatisierung und Umstrukturierung der Unternehmen, die Liberalisierung von Preisen, Handel und Devisenmärkten sowie die Einrichtung finanztechnischer Institutionen (Bankenreform, freie Zinsbewegungen, Sicherheiten, Nicht-Bank-Finanzbereich) dar. Letzteren kommt im Rahmen der Transformation größte Bedeutung zu, um den Kapitalfluß zu sichern. Rechtliche Reformen sind im Hinblick auf die Verbesserung der Investitionsbedingungen von besonderer Bedeutung.

Der Überblick in Abb. 2.3. zeigt recht offensichtlich, daß die Transformation bei der Privatisierung bei Kleinunternehmen sowie die Liberalisierung beim Handel und auf den Devisenmärkten am weitesten fortgeschritten ist und nahezu als abgeschlossen bezeichnet werden kann. Gerade in den Visegradstaaten und in Slowenien ist ein hoher Stand erreicht; auch die baltischen Staaten haben hier sehr große Fortschritte erzielt. Im Vergleich hierzu bestehen jedoch noch

Defizite bei der Privatisierung von Großunternehmen sowie bei der Umstrukturierung existierender Unternehmen. Hier fordert die sozialistische Strategie ihren Tribut, insbesondere die Schwerindustrie in großen Unternehmens- und Betriebseinheiten aufgebaut zu haben. Erschwerend kommt bei der Privatisierung der Großunternehmen hinzu, daß die Verfahren oft wenig transparent ausgestaltet sind und somit für die Bevölkerung wenig nachvollziehbar bleiben. Im Hinblick auf die Liberalisierung der Preise haben die meisten Staaten die Kontrolle vollständig aufgehoben. Allerdings wurden gerade von weniger weit fortgeschrittenen Staaten bei besonderen Problemlagen (z.B. Bulgarien) selektive Preiskontrollen wieder eingeführt.

Noch Reformbedarf besteht im Finanzsektor als grundlegendem Element der Marktsteuerung. Nach dem Aufbau eines zweistufigen Bankensystems wurden im Bereich der Geschäftsbanken bisher nicht sehr viele Privatisierungen vorgenommen. Makroökonomische Schocks und wirtschaftliche Unsicherheiten haben Banken immer wieder dazu veranlaßt, langfristige Kredite nicht zu vergeben. Hier mangelt es noch sehr an Erfahrungen. Zur Ermöglichung von Investitionen auf der einen Seite müssen Sparguthaben auf der anderen Seite aufgebaut werden. Dies kann in den MOEL nicht mehr durch den Staat, sondern muß durch die Haushalte übernommen werden. Allerdings sind Sparformen wie Lebensversicherungen, Pensionsfonds und ähnliches in den MOEL noch wenig entwickelt, weshalb der Kreislauf von Sparen und Investieren schwer in Gang kommt (EBRD 1996, 6).

**Abb. 2.3.: Stand der Transformation in den mittel- und osteuropäischen Ländern\***

Land	Unternehmen			Märkte, Handel			Finanzinstitutionen		Rechtsreformen
	Privat. von Großunternehmen	Privat. von Kleinunternehmen	Umstrukturierung von Unternehmen	Preisliberalisierung	Internationaler Handel und Devisenmärkte	Wettbewerbspolitik	Bankformen, Zinsliberalisierung	Sicherheiten, finanz. Bereich der Nicht-Banken	Deregulierung, Effizienzsteigerung bei Investitionen
Tschechien	4	4*	3	3	4*	3	3	3	4
Ungarn	4	4*	3	3	4*	3	3	3	4
Polen	3	4*	3	3	4*	3	3	3	4
Slowakien	3	4*	3	3	4*	3	3	3	3
Slowenien	3	4*	3	3	4*	2	3	3	3
Bulgarien	2	3	2	2	4	2	2	2	4
Rumänien	3	3	2	3	3	1	3	2	3
Estland	4	4*	3	3	4	3	3	2	4
Litauen	3	4	3	3	4	2	3	2	2
Lettland	3	4	3	3	4	2	3	2	4

\* Das Klassifikationssystem geht davon aus, daß praktisch alle reifen Industrienationen sich mit "4\*" qualifizieren würden. Die Tabelle zeigt den Status und nicht die Geschwindigkeit der Transformation an. (Zu den Indikatoren im einzelnen EBRD 1996, 12f.)

Quelle: EBRD 1996, 11

Unterschiedlich sind auch die Bedingungen für internationale und nationale Investitionen in den MOEL. Immer noch werden Investitionen durch eine Vielzahl von Regulierungen behindert, die weder transparent, noch verwaltungstechnisch und juristisch nachvollziehbar sind. Einige Regulierungen widersprechen darüber hinaus der internationalen Praxis und stellen insofern ein Investitionshindernis dar (EBRD 1996, 14). Eine weitere Anpassung zivilrechtlicher Regelungen steht noch aus.

Weitere zentrale Ansatzpunkte der Transformation fehlen in dieser Übersicht; sie dürfen jedoch nicht vergessen werden: Zum einen die Frage der Infrastruktur, die einen hohen Aufholbedarf aufweist und zum anderen die neue Rolle des Staates (EBRD 1996, 4ff.). Im Hinblick auf den Ausbau der Infrastruktur müssen neue Wege gefunden werden, um den privaten Sektor in Partnerschaft an der Finanzierung zu beteiligen, da die finanziellen Möglichkeiten der nationalen Haushalte aufgrund (noch) unsicherer Steuerbasen begrenzt sind. Die neue Rolle des Staates geht weit darüber hinaus sicherzustellen, daß der Markt gut funktioniert. Der Staat muß seine Rolle im Hinblick auf die Pflege des Humankapitals - im engeren Sinne im Bildungs- und Ausbildungsbereich sowie im Gesundheitsbereich - neu definieren. Zudem muß der Staat die Verantwortlichkeit für diejenigen Menschen übernehmen, die nicht in der Lage sind, ihr eigenes Auskommen zu verdienen, da die Chancen einer Erwerbsbeteiligung für bestimmte Gruppen während und in abgeschwächter

Form auch nach dem Transformationsprozeß sinken. Dies macht den Ausbau eines tragfähigen sozialen Sicherungssystems unabkömmlich.

### **2.3. POSTSOZIALISTISCHE VS. POSTFORDISTISCHE TRANSFORMATION?**

Für die westlichen Industrienationen wird schon seit längerem die These diskutiert, daß der Strukturwandel, der hier seit Ende der 60er Jahre stattfindet, im wesentlichen durch den Übergang von der fordistischen zur postfordistischen Produktionsweise geprägt sei. Mit dem Fordismus in der Produktionsweise sind vier Ebenen verbunden (Amin 1994, 9ff, Jessop 1991, 136f.):

- ein Typ des Arbeitsprozesses bzw. das industrielle Paradigma der Massenproduktion,
- ein stabiler Modus des makroökonomischen Wachstums (Kreislauf von Massenproduktion und steigende Produktivitäten, steigende Einkommen und damit Nachfrage, weitere Investitionen);
- daraus entstandene Produktionsstrukturen, die zu monopolistischen Strukturen und kollektiven Aushandlungsprozessen zwischen Gewerkschaften und Unternehmen und zu einem bestimmten Modus der sozialen und wirtschaftlichen Regulierung führten;
- eine damit verbundene Art der sozialen Organisation, die die Konsumierung von Massengütern - in der Regel durch in Kernfamilien organisierten Konsum - einschließt, wobei ein bürokratischer Staat die Konflikte zwischen dem Kapital und der Arbeit regelt.

Ohne in Einzelheiten zu gehen, ist jedoch auffällig, daß die mit diesem Regulationssystem verbundenen Produktionsbedingungen der Massenproduktion und des Fordismus der sozialistischen Planwirtschaft stark entgegenkamen. Insofern ist nur verständlich, daß sich das planwirtschaftliche System - noch wesentlich stärker als das marktwirtschaftliche System - den aus dem technischen Fortschritt resultierenden Möglichkeiten neuer Produkte und Produktionsverfahren im Sinne postfordistischer Strukturen und dem damit einhergehenden Wandel der Konsumnachfrage widersetzte. Die Aushandlungsprozesse waren durch den Staat "gesetzt" und konnten sich damit im Gegensatz zu den (auch mit großer Persistenz behafteten) Systemen in Westeuropa nicht an neue Technologien und Nachfragestrukturen anpassen.

Im Extrem wird damit die Frage aufgeworfen, ob die Transformation in MOEL eine Folge der postfordistischen Transformation (Dunford 1990) oder eine reine Transformation des sozialistischen Wirtschaftssystems darstellt. Es ist sicherlich beides richtig: Ein Teil der Transformation spiegelt den Wandlungsprozeß wider, den Westeuropa seit den 70er Jahren durchmacht, der aber in den sozialistischen Staaten durch das Wirtschaftssystem aufgehalten worden ist.

Gorzalak (1996, 33) schlägt deshalb vor, die postsozialistische Transformation vom ideologischen Hintergrund zu demythologisieren und auf den normalen technologischen und organisatorischen Wandel zu reduzieren. Die postsozialistischen Staaten vollziehen nun in einem Schritt den strukturellen, technologischen Wandel zum Postfordismus des Westeuropas der 70er, 80er und 90er Jahre und die Umstellung zum marktwirtschaftlichen Steuerungssystem.

### **3. REGIONALE DIMENSION DER TRANSFORMATION**

#### **3.1. REGIONALE DISPARITÄTEN DER VERTEILUNG DES WOHLSTANDS**

In Abschnitt 2.1. wurden bereits die Wohlstandsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und den Bewerberländern auf nationaler Ebene dargestellt. Nun soll der Blick weiter auf die Regionen der einzelnen Länder konzentriert werden, wobei für die betrachteten MOEL nur Daten vergleichbar der NUTS I Ebene verfügbar sind (siehe Abb. 3.1. sowie Anhang 1). Die Daten hierzu sind nur begrenzt aussagefähig, doch lassen sich einige Tendenzen aufzeigen.<sup>5</sup> Auffällig ist zunächst einmal, wenn man von den Werten normiert am Durchschnitt des jeweiligen Landes ausgeht (Anhang 1), daß die Hauptstadtregionen in der Regel weit den nationalen Durchschnitt des BIP pro Einwohner in Kaufkraftparitäten übertreffen, wie dies beispielsweise bei Bukarest (um 25%), Prag (um 50%), Warszawa (um 70%), Budapest (um 80%) und Sofia (sogar um 150%) der Fall ist. Umgekehrt ist in den meisten Ländern die Abweichung vom nationalen Durchschnitt nach unten relativ gering. So weicht die ärmste Region Slowakiens (Zentralslowakien) um 11%, Tschechiens (Nordböhmen) um 13% und Rumäniens (Nordmoldau) ebenfalls um 13% nach unten ab. Als Sonderfall muß in Polen die Region um Warschau gesehen werden, welche die höchste negative Abweichung mit 27% aufweist. Hier ist anzunehmen, daß viele Erwerbstätige nach Warschau pendeln. Unter Berücksichtigung dieses Sondereffektes weißt dann die polnische Nordostregion mit dem zweitniedrigsten BIP je EW mit einer Abweichung von 22% nach unten noch moderate Disparitäten auf. Größere Disparitäten bestehen allerdings in Ungarn (Nordostregion) mit 32% und Bulgarien (Montana) mit 50%. Nur in Bulgarien überschreiten über die Hälfte der Regionen eine Abweichung nach unten von über 35%. Allerdings muß hier berücksichtigt werden, daß die Landeshauptstadt mit einer Überschreitung des Durchschnitts um 150% diesen stark nach oben zieht.

Werden die regionalen Disparitäten in den MOEL im Zusammenhang mit der EU und den dort vorliegenden Disparitäten gesehen, so ergibt sich ein relativierendes Bild (siehe Abb. 3.1) in folgender Weise: Die besser entwickelten Regionen in den MOEL überschreiten durchaus die Landesdurchschnitte in den ärmeren Mitgliedstaaten. Insofern kann keineswegs davon gesprochen werden, daß auf regionaler Ebene der betroffenen Staaten kein Anschluß an das EU-Niveau besteht; dies betrifft insbesondere die

---

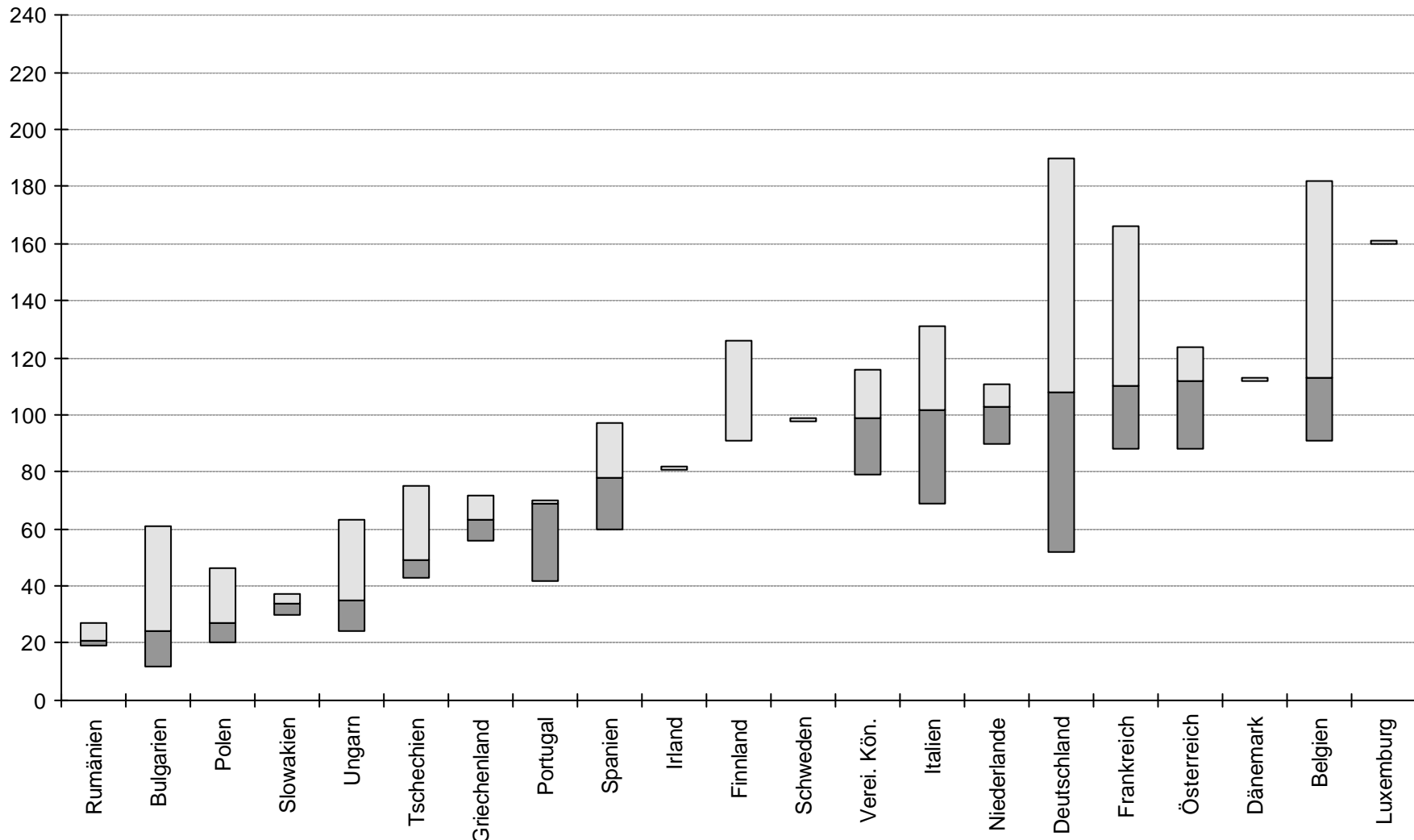
<sup>5</sup> Sie berücksichtigen keine regionalen Preisdifferenzen (Hallet 1997, 13).

Hauptstadtregionen dieser Länder. Umgekehrt zeigt sich jedoch auch, daß - trotz relativ geringer regionaler Extremwerte nach unten - bestimmte Regionen in diesen Ländern ein äußerst niedriges Wohlstandsniveau aufweisen. Abb. 3.1. vermittelt einen Eindruck über die Disparitäten in den Mitgliedstaaten. Allerdings weichen die Regionsabgrenzungen in den einzelnen Ländern stark voneinander ab - insofern kann dieses Bild nur einen groben Überblick vermitteln.





Abb. 3.1.: Spannweite der regionalen Daten (NUTS I) zum Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Kaufkraftparitäten für die EU Staaten, Visegrad sowie Rumänien und Bulgarien für das Jahr 1993 (EU15=100)



Quelle: Datengrundlage Eurostat 1997, Hallet 1997a.

Wie sich die Verteilung des Wohlstands auf einer Ebene unterhalb von NUTS II (Woiwodschaften) gestaltet, soll am Beispiel von Polen kurz dargestellt werden, da in den folgenden Abschnitten auf dieses Muster der Verteilung des Wohlstandes im Raum öfter Bezug genommen werden wird (siehe Abb. 3.2.). Danach ziehen sich in Polen die Regionen mit einem relativ höheren BIP / EW L-förmig von Gdansk in die Südwest-Ecke Polens (Wroclaw) und gehen weiter nach Osten Richtung Krakow. Daneben existiert noch ein Zentrum um Warschau und um Szczecin. Dieses Muster ist insofern von Bedeutung, als es im Hinblick auf eine Fülle an Prozessen und Indikatoren Geltung besitzt.

**Abb. 3.2.: Das regionale BIP je EW 1992 auf der Ebenen der Woiwodschaften in Polen zu Faktorkosten (nationaler Durchschnitt = 100)<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Zu Lage und Namen der Woiwodschaften siehe Anhang 1 (C)  
Quelle: Zienkowski (1994) abgedruckt in Gorzelak 1996, 58

## **3.2. REGIONALE ARBEITSLOSIGKEIT UND STRUKTURWANDEL DER WIRTSCHAFT**

Die regionalen Aspekte der Transformation sollen nun anhand folgender Bereiche untersucht werden: sektorale Entwicklung und Muster der Arbeitslosigkeit, Größenstruktur der Unternehmen, Stand der Privatisierung, Zugang zu ausländischem Kapital sowie Zustand der Umwelt.

Regionale Daten im Hinblick auf die Verteilung der Beschäftigten in den Sektoren sind nur für 1991 (siehe Anhang 2) und 1992 (Scarpetta/Huber 1995) verfügbar. Dies ist nicht unbedingt von Nachteil, als damit einerseits die Ausgangsposition besser beschrieben werden kann und andererseits Veränderungen vor dem Hintergrund der Größe der regionalen Probleme nicht in großer Geschwindigkeit zu erwarten sind (Hallet 1997a, 11). Ausgangspunkt ist die These, daß es sich bei Regionen mit den schwersten Problemen um diejenigen handelt, die eine hohe Spezialisierung im landwirtschaftlichen oder industriellen Sektor aufweisen. In der Studie von Scarpetta/Huber 1995 wird bspw. versucht, den Zusammenhang zwischen regionaler Sektorstruktur, Grad der Spezialisierung, Ausstattung mit Infrastruktur und regionaler Arbeitslosigkeit zu bestimmen. Zunächst läßt sich feststellen, daß die Sektorstruktur nur einen geringen Anteil an Beschäftigten bei den Dienstleistungen aufweist. Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß diese groben Zahlen auf Sektorebene insofern irreführend sind, als in den großen staatlichen Unternehmen eine Fülle an Dienstleistungen - von der Wartung über den Transport bis zur Gesundheitsfürsorge und Ausbildung - eingegliedert waren und noch sind. Deshalb muß ein beträchtlicher Teil der Beschäftigten aus dem Industriesektor den Dienstleistungen zugerechnet werden (Scarpetta 1995, 29). Die Klassifikation von Regionen erfolgte auf der Basis von mehreren Schritten (Scarpetta/Huber 1995):

1. Zunächst werden hochspezialisierte Regionen im Bereich der Industrie und der Landwirtschaft aus den restlichen Regionen herausgefiltert (Anteil der Industrie bzw. Landwirtschaft höher als der durchschnittliche Anteil im jeweiligen Land zuzüglich der Hälfte der Standardabweichung sowie dem Herfindahl-Index, durch den sich der Grad der industriellen Diversifizierung messen läßt).
2. Inwieweit diese Regionen entwickelt sind, hängt u.a. von der Ausstattung mit Infrastruktur ab, die mittels der Anzahl der Telefonanschlüsse je Einwohner gemessen wurde. Für die Agrarregionen wurden als weiterer Indikator der Tourismus als komplementärer Wirtschaftsfaktor aufgenommen und für die Industrieregionen die durchschnittliche Größe der Unternehmen oder der Anteil der Beschäftigten im privaten Sektor. Den auf diese Weise ausgesonderten Regionen werden höhere Entwicklungschancen eingeräumt.
3. In einem vierten Schritt wurden die Regionen noch einmal nach dem Grad ihrer Entwicklung unterschieden, wobei hier aufgrund der höheren Heterogenität auch weitere Indikatoren zum Einsatz kamen: Anteil der im

privaten Sektor Beschäftigten, Index für touristische Aktivität, Niveau der Ausstattung mit Humankapital.

Mit dieser Klassifizierung ergaben sich folgende sieben Regionstypen:

- entwickelte Agrarregionen,
- andere Agrarregionen,
- entwickelte Schwerindustrieregionen,
- andere Schwerindustrieregionen,
- spezialisierte Regionen (Residuum),
- diversifizierte, entwickelte Regionen,
- andere diversifizierte Regionen.

Der Zusammenhang zwischen der Klassifizierung auf der einen Seite und den Ergebnissen auf dem Arbeitsmarkt, wobei hier nicht nur die Arbeitslosenquote, sondern auch das Verhältnis von Arbeitsuchenden und offenen Stellen einbezogen worden ist, war für die Länder Bulgarien und Rumänien zufriedenstellend, für Polen, Ungarn und Slowakien gut und nur im Fall Tschechien nicht hinreichend. Zwei dafür maßgebliche Faktoren sind zu nennen: Ein Beispiel ist die Region Ostrava Karviná: es ist offensichtlich, daß die Kohle- und Stahlregion in der vorliegenden Struktur nicht überleben kann. Allerdings blieb die Region aufgrund der starken Abwertung der Währung international wettbewerbsfähig und hat dabei die Angebote aus Polen und der Ukraine unterboten. Allerdings muß damit gerechnet werden, daß der Strukturwandel zu einem späteren Zeitpunkt nachgeholt werden muß. Erkennbar wird eine solche Konstellation an einem starken Rückgang der Produktion bei gleichbleibender oder relativ weniger sinkender Beschäftigung.

Dies gilt auch für die Schwerindustrie in Oberschlesien, wo der Transformationsprozeß durch den starken Einfluß der Gewerkschaften mit der Folge relativ niedriger Freisetzungen verzögert worden ist und entsprechend relativ niedrige Arbeitslosenquoten zu verzeichnen sind. Ein weiteres Argument für die niedrige Arbeitslosigkeit in Tschechien ist die wesentlich schwächere Segmentierung des Arbeitsmarktes als in den anderen Staaten sowie eine besonders gute Entwicklung des Dienstleistungssektors.

Im folgenden werden einige Beispiele aus Polen im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit eingehender erläutert (Gorzela 1996, 71 ff.). Die nördlichen Regionen weisen aufgrund des Zusammenbruchs der staatlichen Landwirtschaft eine hohe Arbeitslosigkeit (bis über 25%) auf.

Die zwei Regionen Łódź und Wałbrzych sind klassische Beispiele struktureller Arbeitslosigkeit im industriellen Sektor. Hingegen herrscht in Warszawa, Poznań, Kraków und Katowice mit unter 10% Arbeitslosigkeit ein hoher Beschäftigungsgrad, was sich auf die diversifizierte Wirtschaftsstruktur zurückführen läßt. Katowice stellt jedoch in der Hinsicht einen Sonderfall dar, als dort aufgrund der starken und defensiv orientierten Gewerkschaften ein grundlegender Umstrukturierungsprozeß noch nicht stattgefunden hat. In Polen in einer ersten Phase bis 1991 ist bspw. die industrielle Produktion in allen

Industriebereichen zurückgegangen. Danach, in der zweiten Phase ab 1991, hat sich insbesondere die konsumgüterorientierte Industrie etwas erholt - nicht jedoch die Bereiche, die vom Export an die ehemalige Sowjetunion abhängig waren (bspw. die Textilbranche um Łódź).

Im Südosten des Landes sieht die Lage im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit etwas besser aus. Allerdings täuschen die regionalen Werte darüber hinweg, daß einige monostrukturierte Städte, in denen die Beschäftigung mehr oder weniger von jeweils einem Unternehmen abhing, das zudem primär an die ehemalige UdSSR exportierte, mit Arbeitslosenraten über 25% zu kämpfen haben.

Das Problem der monostrukturierten Industriestädte gilt auch für den Nordwesten Ungarns sowie für den östlichen Teil von Ostböhmen. In Ungarn lassen sich wiederum drei Regionstypen finden: Budapest mit der niedrigsten Arbeitslosigkeit (5%), der Westen mit um 10% und der Nordosten mit fast 20%. Im Nordosten bestehen besondere Probleme im Bergbau und der Stahlproduktion, im Osten und Süden (Ausnahme Pécs) steht die Umstrukturierung der Landwirtschaft als wichtigster Faktor der Arbeitslosigkeit im Vordergrund.

In Slowakien hat sich der Transformationsprozeß flächenmäßig auf regionaler Ebene am negativsten ausgewirkt. Die Besonderheit Slowakiens besteht darin, daß in der sozialistischen Phase hier die Schwer- und Rüstungsindustrie für die gesamte Tschechoslowakei konzentriert wurde, was mithin auch als interne Kolonisation bezeichnet worden ist. Nur Bratislava und Kosice können sich im Hinblick auf eine differenziertere Struktur einigermaßen behaupten.

Welchen Einfluß hat die *regionale Größenstruktur der Unternehmen*? Bei einer differenzierteren Betrachtung der Regionen ist es schwer, Generalisierungen vorzunehmen. Einige Muster lassen sich jedoch feststellen: Die Investitionen in den ehemaligen Ostblockstaaten konzentrierten sich auf die Schwerindustrie und hier besonders auf Großunternehmen. So waren bspw. 1990 in Polen und Ungarn 72% der Arbeiterschaft in Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten angestellt, während in Deutschland 47% oder in Frankreich nur 39% der Arbeiterschaft in Unternehmen dieser Größenordnung arbeiteten (Scarpetta 1995, 29). Damit wurden viele Regionen geschaffen, die, überspitzt formuliert, in ihrem Zentrum von einem Unternehmen abhingen und ansonsten von Landwirtschaft umgeben waren. Dies hatte zur Folge, daß der Arbeitsmarkt stark auf dieses eine Unternehmen ausgerichtet war, das faktisch die Hälfte der Arbeitskräfte dieser Region beschäftigte. Weitere in der Region angesiedelte Unternehmen waren in der Regel funktional mit dem Großunternehmen verflochten. Damit bestand in diesen Regionen eine große Abhängigkeit von der Produktion einer sehr begrenzten Anzahl von Gütern (Scarpetta 1995, 30).

Was die *Firmensitze* betrifft, folgt die Verteilung in Polen dem bereits angesprochenen L-Muster, wobei die Hauptstadt Warszawa der herausragende Standort mit den mit Abstand meisten Firmensitzen großer Unternehmen darstellt. Im Westen (mit der Ausnahme Szczecin) und im Osten liegen diejenigen Regionen, die weniger als 5 Firmensitze aus der Liste der 500 größten Unternehmen verzeichnen (Gorzela 1996, 100).

Regionale Differenzen, insbesondere in der *Arbeitsproduktivität*, können als wichtigster Indikator für den regionalen Strukturwandel gelten. Überraschenderweise konnte im Hinblick auf das Niveau und die Dynamik keine Korrelation zwischen der Entwicklung der Produktivität staatlicher und privater Unternehmen festgestellt werden (Gorzalak 1996, 79).

Letztere Aussage leitet bereits zur Frage der regionalen Verteilung der *Privatisierung* über. Die regionalen Unterschiede hinsichtlich der Privatisierung sind groß. Für Polen konnte festgestellt werden, daß - wie viele andere Prozesse im Rahmen der Transformation - die Privatisierungsaktivitäten einen Schwerpunkt in urbanen Regionen und Agglomerationen aufweisen. Allerdings stehen hier nicht die Zentren, sondern die Gürtel um die Zentren im Vordergrund. Beispielsweise haben sich bereits in den 70er Jahren in den Räumen um Poznan und Warszawa verstärkt private Aktivitäten entfaltet, die ihre Ausgangsposition behauptet haben. Die zweite Komponente stellt ein West-Ost-Gefälle dar (Gorzalak 1996, 83ff.).

Im Hinblick auf den Zugang zu *ausländischem Kapital* (Gorzalak 1996, 86ff.) ist davon auszugehen, daß der Transformationsprozeß nicht ohne ausländisches Kapital stattfinden kann. Ausländische Investitionen folgen in Polen im Prinzip dem bereits beschriebenen L-Muster (Abb. 3.2.), d.h. sie fließen in große Städte und bevorzugt in den westlichen Teil Polens. Im Vergleich zu Tschechien und Ungarn sind die ausländischen Kapitalzuflüsse nach Polen noch relativ gering, wobei sich in diesen beiden Ländern das gleiche Muster zwischen Agglomerationen und dem ländlichen Raum einstellt. Zentren ausländischer Investitionen stellen Prag, Budapest und die West-Ost-Achse mit dem Mittelpunkt Budapest dar. Wichtige Standortfaktoren für ausländische Investitionen sind eine gute Anbindung an den internationalen (Luft-) Verkehr, Telekommunikation, gute Wohn- und Lebensbedingungen sowie die Nähe zu Deutschland bzw. Österreich. Im Vergleich der großen Städte existieren große Unterschiede im Hinblick auf die Anzahl der Unternehmen mit ausländischem Kapital (1993: Budapest 56%, Prag 49% und Warschau 32% (Gorzalak 1996, 92)). Die westlichen Regionen werden durch ihre Grenznähe weiterhin profitieren. Gerade in Deutschland bestehen Bestrebungen, im Rahmen von Euroregionen die Kooperation mit den östlichen Nachbarregionen zu verstärken (Gorzalak 1996, 94).

Es kann umgekehrt davon ausgegangen werden, daß sich die räumlichen Muster ausländischer Investitionen kaum ändern werden, da sich die Bedingungen im Hinblick auf die genannten Standortfaktoren in den östlicheren Regionen mittelfristig kaum verändern werden. Die östlichen Regionen sind im Vergleich zu den benachbarten östlichen Nachbarländern wie Weißrußland, der Ukraine oder auch Rumänien noch wesentlich besser entwickelt und können daher nicht auf Impulse über die Grenze hinweg hoffen. Potentiale liegen hier allenfalls im Handel mit dem Osten, der jedoch in weiten Bereichen einem grauen Markt gleicht (Gorzalak 1996, 97).

Im Hinblick auf die *Umwelt* ist die Situation in den Transformationsländern in regionaler Hinsicht stark diversifiziert. So besteht eine starke Konzentration von Umweltproblemen in den industriell geprägten Regionen. In Polen wurden beispielsweise schon 1983 27 "hot spots" identifiziert, die faktisch alle industriell geprägten Regionen einschließen, wobei die beiden Regionen Legnica-Głogów (Kupferbecken) und Katowice-Rybnik (Kohlebecken) an erster Stelle stehen (Gorzela 1996, 106). Die Region Oberschlesien produziert 25% aller polnischen Industriestäube, 25% der ungeklärten Abwässer und 57% der festen Industrieabfälle. Ökologische Normen werden im Schnitt um das Zwölfwache überschritten - an manchen Standorten sogar um das 100 bis 200-fache, so daß hier von ökologischen Katastrophen gesprochen werden kann, die sich auch direkt auf die Gesundheit der Bevölkerung niederschlagen. Ein großer Anteil ist auf die ineffiziente Nutzung der Energierohstoffe zurückzuführen.

In Tschechien konzentrieren sich die größten Umweltprobleme auf Nordböhmen und Prag, wobei sich hier ein zusätzliches Problem für das Grundwasser aus Chemikalieneinsatz bei der Urangewinnung ergibt. In Slowakei konzentriert sich die Verschmutzung neben Pressburg und Kosice auf das Nitra-Tal, in dem Kohleabbau und die damit verbundene Schwerindustrie betrieben wird (Chemie, Baumaterial, Energie). Auch in Ungarn sind die größten Verschmutzungen auf der Industrieachse zu beobachten, auf der die neuen sozialistischen Städte liegen. 1990 haben 12 Städte sich selbst als die schmutzigsten des Landes deklariert.

Der Abstand des Verschmutzungsniveaus in diesen Ländern im Vergleich zu der EU wird in Abb. 3.3. deutlich. Hier zeigt sich, daß das Niveau des Ausstoßes in Relation zum Bruttosozialprodukt um das Vielfache höher liegt.

Insgesamt ist jedoch festzuhalten, daß das Verschmutzungsniveau im Rahmen der Transformation bereits stark gesunken ist (in manchen Regionen bis zu 43%), was nicht alleine auf die sinkende Produktion zurückzuführen ist. Schon Ende der 80er Jahre wurden Programme zur Rückführung der Verschmutzung eingeführt. Die Transformation unterstützt den Prozeß der Umstrukturierung im Hinblick auf eine Verringerung von negativen Umwelteinflüssen und eine gewisse Abkopplung der Umweltverschmutzung vom Wachstumsprozeß ist offensichtlich.

Es ist davon auszugehen, daß bis zur Jahrtausendwende die schwerwiegendsten Probleme im Hinblick auf neue Emissionen ausgeräumt sind. Allerdings werden kaum Fortschritte bei der Dekontamination erwartet (Gorzela 1996, 112).

**Abb. 3.3.: Verschmutzungsniveaus in Mitteleuropa 1991<sup>6</sup>**

Land	Staub (pro Einheit des BSP)	SO <sup>2</sup> (pro Einheit des BSP)	Unbehandelte Abwässer (pro Einheit des BSP)
	kg/1000\$	Kg/1000\$	m <sup>3</sup> /1000\$
Tschechien <sup>1</sup>	30	50	n.a.
Ungarn	4	29	13
Polen	11	24	14
Slowakien <sup>1</sup>	21	41	55
Europäische Union	0,8	3	0,8 <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Gross Material Product, das in der Regel niedriger als das BSP ist.

<sup>2</sup> Deutschland: nur die alten Bundesländer.

Quelle: Zylicz/Spyrka 1993 zit. in Gorzelak 1996, 109

Was die ländlichen Regionen betrifft, sind insbesondere Agrarregionen mit besonders intensiver landwirtschaftlicher Nutzung belastet. Die mit industriellen Methoden bearbeiteten, von jeglichem Baumbestand befreiten landwirtschaftlich genutzten Flächen sind oft durch hohe Produktivitäten in Mitleidenschaft gezogen. Auf der anderen Seite existieren bspw. in Polen drei durch die UNESCO international anerkannte Biosphärenreservate und weitere 17 Nationalparks, die auf der IUCN-Liste verzeichnet sind. Insofern ist die Umweltsituation fragmentiert und von Region zu Region sehr unterschiedlich.

### **3.3. ENTWICKLUNGSACHSEN UND -ZENTREN UND REGIONALE PERSPEKTIVEN DER TRANSFORMATION**

Was die regionalen Potentiale für den wirtschaftlichen Wandel betrifft, werden zwei Ansätze vorgestellt. Gorzelak (1993) leitet die Potentiale anhand der Fähigkeiten der Regionen ab, sich den neuen wirtschaftlichen Bedingungen anzupassen. Die Fähigkeiten der Regionen orientieren sich an drei Dimensionen:

- Die *sozio-ökonomische Struktur der Regionen* umfaßt die Bereiche Diversifikation der Wirtschaft, die Qualifikation der Arbeitnehmer sowie die Modernität des Kapitalstocks (fixed assets). Je diversifizierter die Wirtschaftsstruktur, je besser qualifiziert die Arbeitnehmer und je hochwertiger der Kapitalstock ist, um so besser sind die Entwicklungspotentiale.

<sup>6</sup> Aktuellere Umweltdaten sind kaum verfügbar. Der Dobrís Report (European Environment Agency 1995) basiert auf Zahlenreihen, die in der Regel 1990 oder 1991 enden.



- Das *Entwicklungsniveau* unterscheidet ländliche Regionen, die in der Regel unterentwickelter sind, von verstäderten Regionen sowie den weniger entwickelten östlichen vom westlichen Teil des Landes.
- Die *Nähe zu Kapital und Innovationen* manifestiert sich durch die Nähe zu einem internationalen Flughafen oder zur westlichen Grenze (d.h. deutschem Kapital) sowie durch die Nähe zu einer großen städtischen Agglomeration. Der Zugang zu Kapital beschränkt sich jedoch nicht auf ausländisches Kapital, sondern schließt auch heimisches Kapital mit ein.

Damit ergeben sich sechs Regionstypen, die in folgender Abb. 3.4. zusammengefaßt sind.

**Abb. 3.4.: Typologie polnischer Regionen im Hinblick auf ihr Entwicklungspotential im Transformationsprozeß**

Regionstyp	Regionen	Sozio-ökonomische Struktur	Entwicklungsniveau	Nähe zu Kapital
1. Führer der Transformation	Warszawa, Poznan, Wroclaw, Krakow, Gdansk	diversifiziert	hoch	gut
2. Gut vorbereitet auf die Transformation	Bydgoszcz, Torun, Szczecin, Gorzów, Zielona Góra, Kalisz, Opole, Bielsko-Biala, Lublin, Leszno, Elblag	diversifiziert	mittel	gut
3. Umstrukturierung notwendig und möglich	Jelenia Góra, Lignica, Pila, Koszalin, Siupsk, Olsztyn, Tarnobrzeg, Tarnów, Kielce, Czestochawa, Bialystok, Rzeszów, Plock	diversifiziert mit Städten, die von einem Unternehmen dominiert sind	mittel bis niedrig	schlecht
4. Grundlegende und schwierige Umstrukturierung notwendig	Katowice, Łódz, Walbrzych	diversifiziert mit industriellen Monostrukturen	hoch	gut-mittel
5. Geringes Entwicklungspotential	Suwalki, Cienchano´w, Ostroieka, Lomza, Bial-Podlaska, Chelm, Zamosca, Przemysl, Krosno	Agrikulturelle Monostrukturen	niedrig	schlecht
6. Neutral; einige Sektoren bedürfen der Umstrukturierung	Konin, Piotrko´w, Sieradz, Wloclawek, Skieniewice, Radom, Nowy Sacz, Siedlce	Diversifiziert	mittel	mittel

Quelle: Gorzelak 1993

Wenn diese Analyse nun auf die Visegradstaaten ausgedehnt wird, ergibt sich insgesamt ein Bild der räumlichen Verteilung der Entwicklungspotentiale in Form eines Bumerangs (siehe Abb. 3.5.). Ausgehend von Gdansk an der Ostseeküste zieht sich ein breites Band über Poznan, Wroclaw und Prag nach Südwesten und verläuft dann über Brno Richtung Bratislava und Budapest nach Südosten weiter. Dies wird ergänzt durch den Entwicklungspol um Warszawa, der sich bis nach Łódz erstreckt. Dort liegen weitere Potentiale, genauso wie in der oberschlesischen Region um Katowice, die allerdings beide aufgrund der stark altindustrialisierten Struktur einem besonders tiefgreifenden Wandel gegenüberstehen. Als weitere, eher lokale Zentren der Transformation werden Krakow in Polen und Kosice in Slowakien genannt.

**Abb. 3.5.: Der mitteleuropäische Bumerang - Konzentration des Transformationsprozesses**

Legende:

- 1) gegenwärtige und potentielle mitteleuropäische Achsen; 2) größere Zentren der Transformation; 3) Kerne der Transformation; 4) potentielle Kerne der Transformation; 5) Zentren der Transformation; 6) wichtige bestehende oder geplante Autobahnen; 7) "Östliche Wand" Mitteleuropas; 8) altindustrialisierte Regionen; 9) Regionen mit touristischem Potential.

Quelle: Gorzelak et al. 1994, abgedruckt in Gorzelak 1996, 128

Die bereits zitierte Studie über den Zusammenhang von regionaler Sektorstruktur, Infrastrukturausstattung und Arbeitslosigkeit von Scarpetta/Huber 1995 (Abschnitt 3.2.) kommt im Hinblick auf die regionalen Entwicklungschancen in den Regionen der MOEL zu einem etwas abweichenden Bild: hier werden einerseits einzelnen östlichen Regionen in Polen und Regionen in zentral Slowakien größere Entwicklungschancen eingeräumt und zum anderen das eher positive Bild für den Osten Ungarns in Frage gestellt. Gorzelak betonte allerdings die Nähe zum Westen als Potentialfaktor, insbesondere was den Zugang zu Kapital und Innovationen betrifft. Insofern sind die Abweichungen plausibel. Die zitierte Studie von Gorzelak macht zudem keinerlei Aussagen über Rumänien und Bulgarien. Nach der Studie von Scarpetta/Huber (1995), welche die Entwicklungspotentiale aus der Sektorstruktur und dem Grad der wirtschaftlichen Diversifizierung ableitet (dazu bereits Abschnitt 3.2.), ergibt sich für Rumänien eine "ausgefrante" West-Ost-Achse, die den Entwicklungskorridor zwischen Budapest und Bukarest abbildet, während in Bulgarien neben einer Nord-Süd-Achse im Zentrum des Landes die größeren Chancen im nord-östlichen Teil gesehen werden, was vor dem Hintergrund der erwarteten räumlichen Entwicklungsachse Bukarest-Sofia sowie der Nähe zu Bukarest durchaus plausibel erscheint (siehe auch Abb. 3.6.). Somit scheinen sich die Entwicklungspotentiale der Regionen nach dieser Studie stärker an den Verkehrs- und Entwicklungskorridoren zu orientieren. Die eher geringeren Potentiale im Westen von Bulgarien und Rumänien bestätigen, daß die im Hinblick auf die Achsenbetrachtung nur losen Verbindungen mit Restjugoslawiens lediglich geringe Entwicklungsimpulse auslösen.

Eine weitere Studie wurde von der Europäischen Kommission vorgelegt (European Commission 1996). Die dort ausgearbeiteten Szenarien gehen auch davon aus, daß sich die Disparitäten mittelfristig aufgrund der unterschiedlichen Entwicklung in den verschiedenen Teilen des Landes ausweiten werden. Basis für diese Szenarien ist die Annahme, daß die heute schon besser gestellten Regionen (gemessen am BIP / EW) neben der höheren Ausgangsbasis zudem nominell höhere Wachstumsraten aufweisen werden. Diese Wachstumsraten werden sich im Laufe der Jahre zwar verringern und von den rückständigeren Regionen übertroffen werden. Aufgrund des niedrigeren Ausgangsniveaus ist jedoch mit einer Vergrößerung der Disparitäten zu rechnen. Gestützt wird diese These von der Annahme, daß sich die Modernisierung der Infrastrukturen - einerseits aufgrund der großen Haushaltsprobleme und andererseits aufgrund des großen Nachholbedarfs bei den Infrastrukturinvestitionen - auf die Wachstumszentren und die zentralen Entwicklungskorridore konzentrieren wird. Es kann nicht davon ausgegangen werden, daß die umfassende Erneuerung von Straßen-, Schienen- und Telekommunikationsinfrastruktur, Energie- und Wasserversorgung sowie im Wohnungssektor gleichzeitig in allen Regionen in gleicher Weise vorangetrieben wird. Die Vorteile der prioritären Investitionen in den Wachstumszentren und auf den Entwicklungsachsen liegen auf drei Ebenen (European Commission 1996, 114):

- Kurzfristig ist dort die Effektivität am höchsten, da aufgrund der bereits bestehenden Standortvorteile der höchste Grenznutzen erwartet wird;
- dort besteht auch die größte Nachfrage aufgrund der schnelleren wirtschaftlichen Entwicklung, d.h. Engpässe aufgrund infrastruktureller Defizite sind dort am merklichsten. Auch sind an diesen potentiellen High-tech-Standorten die qualitativen Anforderungen an die Infrastruktur wesentlich höher;
- aufgrund der Knappheit öffentlicher Finanzen muß damit gerechnet werden, daß marktwirtschaftliche Lösungen zur Bereitstellung der Infrastruktur gewählt werden. Aus diesem Grund ist davon auszugehen, daß noch ein stärkerer Druck besteht, die Infrastrukturen dort aufzubauen, wo die höchsten Gewinne erwartet werden.

Insofern wird in räumlicher Hinsicht bei der Verkehrsinfrastruktur eine Benachteiligung insbesondere der östlichen Landesteile erwartet (siehe Abb. 3.6.). Im Telekommunikationsbereich, dem Wohnungsbau, der Abwasserbeseitigung und der sozialen Dienste wird zudem eine Inselstrategie erwartet, die die ländlichen gegenüber den metropolitanen Regionen benachteiligt.

**Abb. 3.6.: Transportkorridore und Entwicklungsachsen in Mittel- und Osteuropa in mittelfristiger Perspektive**

bestehende oder geplante größere Transportkorridore  
Hauptentwicklungsachsen in Mittel- und Osteuropa

Quelle: European Commission 1996, 113

Damit könnten zirkuläre Effekte ausgelöst werden, indem in diesen Regionen die Immigration steigt, was erfahrungsgemäß zu höheren Soziallasten führt. Wie in der vorgestellten Studie aufgezeigt worden ist, haben die Hauptstädte die besten Chancen, als Gewinner aus dem Transformationsprozeß hervorzugehen. Allerdings ist zu erwarten, daß die Hauptstädte in Zukunft unterschiedliche Funktionen übernehmen werden, die sich zum Teil aufgrund der historischen Stellung der jeweiligen Stadt, zum Teil aber auch aufgrund der aktuellen Lage und Entwicklung ergibt (Gorzalak 1996, 57):

- Prag wird seine Position als internationales Kultur- und Bildungszentrum wiedergewinnen. was sich bspw. daran erkennen läßt, daß dort im Jahr 1993 35.000 ausländische, überwiegend junge Menschen lebten, die das reiche kulturelle Erbe, den experimentellen Geist und die intellektuelle Atmosphäre genossen.
- Budapest wird sehr wahrscheinlich das Finanzzentrum Mittel- und Osteuropas. Seit 1989 wuchsen Unternehmens- und Finanzdienstleistungen besonders stark in dieser Stadt. Darüber hinaus konzentriert sich hier das nationale wissenschaftliche und kulturelle Potential, was die Stadt zu einer der am besten mit F&E ausgestatteten Metropolen in der zweiten Liga der europäischen Städte macht.
- Warszawa liegt auf der Achse Paris-Berlin-Moskau und hat damit die besten Voraussetzungen dafür, das Tor zum Osten, d.h. der Treffpunkt zwischen Ost und West zu werden. Auch hier sind die Voraussetzungen für ein Technologie- und Dienstleistungszentrum besonders gut.
- Bratislava scheint im Schatten von Wien zu bleiben, obwohl allein die direkte Nähe zur westlichen Grenze ein besonderer Standortfaktor für diese Stadt darstellt; dieser äußert sich über wesentliche Erleichterungen bei vertraglichen Beziehungen sowie Know-how- und Kapitaltransfers.

### **3.4. REGIONALPOLITIK IN DEN MOEL VOR UND WÄHREND DER TRANSFORMATION**

Können weitere Hinweise über die regionale Entwicklung aus der Ausgestaltung der Regionalpolitik in der sozialistischen Phase und während des Transformationsprozesses abgeleitet werden? In den meisten MOEL war die Regionalpolitik praktisch ein Ergebnis der nationalen Sektorplanung - letztere wiederum abhängig von den Standortentscheidungen über Investitionen, Produktion und Siedlungsstrukturen. Doch lassen sich einige grundsätzliche Tendenzen erkennen (Hallet 1997a, 5)<sup>7</sup>: eine erste Gruppe an Ländern (Bulgarien, DDR, Ungarn und Polen) bemühte sich - trotz einiger Ausnahmen - nicht um eine Reduktion interregionaler Disparitäten. Dort wurde die Industrie entsprechend

---

<sup>7</sup> Siehe ausführlich dazu mit weiteren Literaturhinweisen Hallet (1997), 6ff.

der traditionellen regionalen Standortvorteile angesiedelt, da sich in diesen Ländern bereits vor der sozialistischen Phase Industriezentren etabliert hatten, die im Rahmen der nationalen Planung nicht außer acht gelassen werden konnten. Eine zweite Gruppe an Ländern (Tschechoslowakei, Rumänien und Slowenien) versuchte, Industrie in allen Regionen des Landes anzusiedeln, um die regionalen Disparitäten zu verringern. Das besondere Problem dieser Standorte, suboptimale Standortwahl unter Vernachlässigung von Standortvorteilen mit der Folge oft hoher Transportkosten, hat sich bereits im Transformationsprozeß sehr deutlich gezeigt: diese Standorte benötigen sehr hohe Subventionen, um überleben zu können.

Unter dem alten Regime wurden regionale Unterschiede in der Einkommensverteilung durch eine extreme Redistributionspolitik ausgeglichen. Die Unternehmen wurden zudem vom Staat unterstützt und Preiskontrollen vermieden regionale Preisunterschiede. Folglich drückten sich regionale Produktivitätsunterschiede auch nicht in regional differenzierten Löhnen aus.

Damit waren die regionalen Disparitäten vor der Aufnahme des Transformationsprozesses nicht so ausgeprägt wie in anderen westeuropäischen Staaten. Während in einigen westeuropäischen Staaten das Verhältnis im Hinblick auf das regionale BIP je EW zwischen reichen und armen Regionen 4:1 beträgt, liegt dies im Falle Polens 1992 noch bei 2,5:1. Doch die absehbaren unterschiedlichen Wachstumsraten in den Regionen lassen steigende Disparitäten erwarten (Gorzalak 1996, 59).

Im Hinblick auf die aktuelle Regionalpolitik während der Phase der Transformation sind zwei Ebenen von Bedeutung: Inwieweit besteht eine nationale Regionalpolitik und inwieweit sind regionale gebietskörperschaftliche Ebenen in der Lage, eine eigenständige Regionalpolitik durchzuführen? Zwei Tendenzen sind in bezug auf eine nationale Regionalpolitik von Bedeutung: Einerseits befindet sich die nationale Politikebene noch in der Phase der Umstrukturierung und der Neuverteilung von Kompetenzen. Die Wahlergebnisse in Polen bspw. führten zu mehreren Regierungswechseln in den letzten Jahren, was den Prozeß der Umstrukturierung der institutionellen politischen Strukturen erschwert hat. Andererseits werden die im Rahmen der Transformation zu bewältigenden Aufgabenstellungen als nationale Aufgaben gesehen, die zunächst kaum Raum für regionale Strategien lassen. Insofern sind in den meisten Ländern keine oder nur sehr schwache regionalpolitische Orientierungen zu erkennen (siehe Abb. 3.7.). Die im Rahmen der Agenda 2000 der Europäischen Kommission evaluierte nationale Regionalpolitik in den Bewerberländern (European Commission 1997c-1) zeigt kaum Ansatzpunkte, die sich für eine EU-Regionalpolitik nach dem bestehenden Muster - partnerschaftliche Institutionen, regionale Entwicklungskonzepte, Kofinanzierung - eignen. Diesen Erfordernissen kommt die Regionalpolitik in Polen, Slowenien und Ungarn noch am nächsten.

**Abb. 3.7.: Nationale Regionalpolitik sowie territoriale und administrative Strukturen in Mittel- und Osteuropa als Potentialfaktor für eine dezentrale Regionalpolitik**

Land	Nationale Regionalpolitik	Anzahl und Status der administrativen Einheiten		
		Einheiten auf regionaler Ebene	Distrikte/Kreise	Einheiten auf lokaler Ebene
Bulgarien	Nationale Direktive für Regionalentwicklung (1994), sektorale Ausrichtung, geringe Mittel	9 Regionen als Verwaltungsebene (soll abgeschafft werden)	12-21 Distrikte geplant, Selbstverwaltung	255 Einheiten in Selbstverwaltung
Estland	Integraler Teil nationaler Entwicklungspolitik, geringe Mittel	-	15 staatliche Verwaltungseinheiten	254 Einheiten in Selbstverwaltung
Lettland	Richtlinien zur Regionalentwicklung, Rat für Regionalentwicklung, begrenzte Mittel	-	26 staatliche Verwaltungseinheiten	568 Einheiten in Selbstverwaltung (7 große Städte, 70 Städte, 491 ländl. Kommunen)
Litauen	keine, in Vorbereitung	-	10 staatliche Verwaltungseinheiten	56 Einheiten in Selbstverwaltung
Polen	Agentur für Regionalentwicklung, starke Rolle der regionalen Ebene	49 staatliche Verwaltungseinheiten/ indirekte Selbstverwaltung	267 reine staatliche Verwaltungseinheiten	2.459 Einheiten in Selbstverwaltung
Rumänien	Regionalentwicklungsstrategie, begrenzte Mittel		41 Bezirke in Selbstverwaltung + Bukarest	2.767 Einheiten in Selbstverwaltung
Slowakien	Regionalentwicklungsplan in Vorbereitung, geringe Mittel	8 Verwaltungseinheiten	79 Distrikte in Selbstverwaltung	2.679 ländliche und 135 städtische Einheiten in Selbstverwaltung
Slowenien	Regionalentwicklungsplan, vergleichbar mit EU-Planung	12 Planungsregionen, ohne Verwaltung	-	147 Einheiten in Selbstverwaltung
Tschechien	Nein, geringe Förderung über Sektorpolitik	8 (1 städtische) als Verwaltungsebene 1991 abgeschafft	75 (3 städtische) staatliche Verwaltungseinheiten/ indirekte Selbstverwaltung gepl.	6.237 Einheiten in Selbstverwaltung
Ungarn	Nationaler Rat für Regionalentwicklung, Kreisentwicklungsräte, begrenzte Mittel, Regionalentw.gesetz	6 Repräsentanten der Republik (1994 abgeschafft)	20 staatliche Verwaltungseinheiten/ indirekte Selbstverwaltung, 20 Städte mit Kreisstatus	2.915 ländliche und 156 städtische selbstverwaltete Einheiten

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus European Commission 1997c-I, Gorzelak u.a. 1994, Wollmann 1997

Ein zweiter Ansatzpunkt für eine Regionalpolitik könnte in der eigenständigen Regionalpolitik der Regionen in den MOEL gesehen werden. Dies bedarf allerdings eigenständiger verfaßter regionaler Gebietskörperschaften in diesen Ländern. Im Hinblick auf die institutionelle Struktur auf regionaler Ebene sind im Rahmen des Transformationsprozesses jedoch zwei gegenläufige Tendenzen zu beobachten. Nach der Öffnung wurden die Kompetenzen der lokalen Gebietskörperschaften in vielerlei Hinsicht aufgewertet, was im Einklang mit



den Vorstellungen einer Demokratisierung steht. Hingegen kam es im Hinblick auf regionale Verwaltungsebenen zu einer Abwertung (Hallet 1997a, 3f.). Dies muß im Lichte der historischen Entwicklung und der Planwirtschaft nach dem 2. Weltkrieg gesehen werden. In einigen Transformationsländern leben ethnische Minoritäten mit unterschiedlichem geschichtlichen und kulturellen Hintergrund. Das sozialistische Wirtschaftssystem benötigte regionale Planungsregionen, wobei jedoch bei der Abgrenzung die kulturellen Unterschiede nicht berücksichtigt wurden. Nach der Öffnung der Systeme verloren diese Planungsregionen ihre Legitimation. Da nun jedoch Befürchtungen bestehen, daß durch eine an den historischen Gegebenheiten orientierte Abgrenzung von Regionen zusätzliche politische Spannungen erzeugt werden, ist es sehr schwer, einen politischen Konsens über neue Regionsabgrenzungen zu erreichen. Beispielsweise wurden in Tschechien bereits 1991 neue Regionen abgegrenzt, die jedoch nicht implementiert worden sind (Hallet 1997a, 4). In diesem Sinne muß in der Regel bei dem Regionsbegriff von statistischen Regionen ausgegangen werden. Nur in Polen besteht eine regionale Ebene (Woiwodschaften), die auch mit einer Art parlamentarischer Kompetenzen ausgestattet ist (siehe Abb. 3.7).

Insofern kann davon ausgegangen werden, daß von der regionalen Ebene mit der Ausnahme Polens kaum Impulse für die Regionalentwicklung ausgehen werden. Hier besteht allerdings noch keine Klarheit über Kompetenzabgrenzung, was die Handlungsfähigkeit stark einschränkt. Offensichtlich ist zudem aufgrund der großen Zahl der Gemeinden auf unterster Ebene, daß hier kaum Größenordnungen anzutreffen sind, die verwaltungstechnisch in der Lage sind, regionalpolitisch aktiv zu werden. Auf der Kreis- bzw. Distriktebene dominiert der Status einer staatlichen Verwaltungseinheit, was zur Abhängigkeit von nationalen Initiativen führt.

## 4. REGIONALPOLITISCHE PERSPEKTIVEN EINES BEITRITTS ZUR EU

### 4.1. BEITRITTSBEDINGUNGEN AUS SICHT DER EU

Beim Europäischen Rat in Kopenhagen (Juni 1993) wurden die sogenannten Kopenhagener Kriterien zur Beurteilung derjenigen MOEL festgelegt, die einen Antrag für die Aufnahmen in die EU stellen bzw. gestellt haben:

”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.”<sup>8</sup>

Diese recht allgemeinen Bedingungen wurden von der Kommission weiter operationalisiert, um im Rahmen der Agenda 2000 die Bewerber zu evaluieren und eine erste Vorauswahl derjenigen Antragsteller vorzunehmen, mit denen zuerst die Verhandlungen aufgenommen werden sollten. Grundlage der Evaluierung sind die eigenen Angaben der Beitrittskandidaten, die Einschätzungen der Mitgliedstaaten sowie eine Abschätzung der zukünftigen Entwicklung.

#### *1. Politische Kriterien:*

- 1.a) Zu den *Grundsätzen der Demokratie und Rechtstaatlichkeit* gehören die demokratischen Freiheiten einschließlich des politischen Pluralismus, des Rechts auf freie Meinungsäußerung und der Religionsfreiheit, unabhängige Gerichts- und Verfassungsorgane, ein normales Funktionieren der staatlichen Behörden, faire und freie Wahlen mit einem möglichen Machtwechsel sowie die Anerkennung der Rolle der Opposition. Weiterhin wird evaluiert, inwieweit die
- 1b) *Menschenrechte* eingehalten werden und der
- 1c) *Schutz der Minderheiten* gewährleistet ist.

Es wird von den Antragstellern zudem erwartet, "... daß sie sich nicht nur zu den Grundsätzen der Demokratie und Rechtstaatlichkeit bekennen, sondern daß sie

---

<sup>8</sup> Aus den Schlußfolgerungen der Europäischen Rates in Kopenhagen, Juni 1993.

sie im Alltag auch tatsächlich praktizieren." (Europäische Kommission 1997, 51):

In Rahmen der Evaluation stellt die Kommission fest: "Auch wenn in mehreren beitrittswilligen Ländern noch Fortschritte bei der effektiven Ausübung der Demokratie und dem Schutz der Minderheiten gemacht werden müssen, erfüllt nur ein einziger Staat, der den Beitritt beantragt hat, - Slowakien - die vom Europäischen Rat in Kopenhagen festgesetzten politischen Voraussetzungen nicht." (Europäische Kommission 1997, 54). Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, daß zwischen der kodifizierten Verfassung und der Verfassungswirklichkeit die größte Lücke klafft. Zum einen werden die Position des Präsidenten, der Regierung und des Parlamentes noch in Frage gestellt und zum anderen bestehen Probleme beim Schutz der ungarischen Minderheit.

## 2. Wirtschaftliche Kriterien:

2a) Erstes wirtschaftliches Kriterium stellt der *Bestand einer funktionsfähigen Marktwirtschaft* dar. Im Rahmen der Operationalisierung wurden folgende Bedingungen definiert, die für den Bestand einer funktionierenden Marktwirtschaft grundlegenden Charakter aufweisen:

- "Angebot und Nachfrage müssen durch das freie Spiel der Marktkräfte ausgeglichen werden; Preise und Außenhandel müssen liberalisiert sein;
- es darf keine nennenswerten Schranken für den Marktzugang (Errichtung neuer Unternehmen) und das Ausscheiden aus dem Markt (Konkurs) geben;
- das Rechtssystem einschließlich der Regelung der Eigentumsrechte muß vorhanden sein; Gesetzen und Verträgen muß gerichtliche Geltung verschafft werden können;
- makroökonomische Stabilität einschließlich einer angemessenen Preisstabilität und tragfähiger öffentlicher Finanzen und Zahlungsbilanzen müssen erreicht werden;
- es muß ein breiter Konsens über die wesentlichen Elemente der Wirtschaftspolitik bestehen;
- der Finanzsektor muß hinreichend entwickelt sein, um die Ersparnisse produktiven Investitionen zuzuführen." (Europäische Kommission 1997, 55f.)

Die Kommission kommt zu dem Schluß, daß mit einigen Abstrichen fünf Staaten (Tschechien, Estland, Ungarn, Polen und Slowenien) als funktionsfähige Marktwirtschaften betrachtet werden, die auch als entwicklungsfähig eingestuft werden können. Bei Slowakien fehlt es an der Transparenz bei der Umsetzung der Maßnahmen zur Einführung der Marktwirtschaft. Alle anderen Länder werden nach Ansicht der Kommission erst Anfang des nächsten Jahrhunderts in der Lage sein, dieses Kriterium zu erfüllen.

2b) Das zweite wirtschaftliche Kriterium besteht in der Fähigkeit, dem *Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten*, was sich in der Wettbewerbsfähigkeit manifestiert und damit gemessen wird,

- "... ob eine funktionsfähige Marktwirtschaft mit einem ausreichenden Grad an makroökonomischer Stabilität besteht ... ;

- ob Human- und Sachkapital einschließlich Infrastruktur (Energieversorgung, Telekommunikation, Transport usw.), Bildungswesen und Forschung in ausreichendem Maße zu angemessenen Kosten vorhanden ist ....;
- inwieweit staatliche Politik und Gesetzgebung die Wettbewerbsfähigkeit über handels- und wettbewerbspolitische Maßnahmen, staatliche Beihilfen, KMU-Förderung usw. beeinflussen;
- Grad und Tempo der Handelsverflechtung mit der Europäischen Union, die ein Land bereits vor der Erweiterung erreicht hat ...;
- der Anteil der Kleinunternehmen, ... weil bei Dominanz von Großunternehmen die Bereitschaft zu Anpassungen möglicherweise geringer ist." (Europäische Kommission 1997, 56f.)

Insgesamt haben die Handelsverflechtung in den meisten Kandidatenländern und die ausländischen Direktinvestitionen in einigen Ländern erheblich zugenommen, Kapitalmärkte und Wettbewerbsvorschriften funktionieren besser, aber noch nicht zufriedenstellend, die Infrastruktur ist weiterhin in schlechtem Zustand und die Löhne liegen noch deutlich unter Unionsniveau. Auch geht die Privatisierung in unterschiedlichem Tempo voran und ist noch lange nicht abgeschlossen. Die Kommission ist trotz der Schwierigkeiten der Bewertung der Auffassung, daß zwei Länder (Ungarn und Polen) mittelfristig dieses Kriterium erreichen dürften. Als zweite Gruppe hingegen müssen Tschechien, Slowakien und Slowenien ihre Anstrengungen noch verstärken; Estland kann nur aufgrund seines großen außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts nicht zu dieser zweiten Gruppe gezählt werden. Alle anderen Länder erreichen aufgrund unterschiedlicher Probleme wie beispielsweise mangelnder Markorientierung der Wirtschaftspolitik (Bulgarien) oder unzureichender Umstrukturierung der Unternehmen (Litauen) und damit verbundener mangelnder Wettbewerbsfähigkeit keinen Anschluß an diese Gruppe und erfüllen somit dieses Kriterium nicht.

### 3) Sonstige Verpflichtungen der Mitgliedschaft

3a) Mit ihren Beitrittsanträgen akzeptierten die mittel- und osteuropäischen Länder weiterhin die *Ziele des Vertrags über die Europäische Union einschließlich der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)*.

Alle Beitrittskandidaten könnten die Pflichten aus der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erfüllen. Ein Beitritt zum Euro-Gebiet mit dem Beitritt zur EU ist jedoch anzuschließen. Allerdings müssen neue Mitgliedstaaten die Stufe 2 der WWU übernehmen, was zusätzliche Anstrengungen für alle Beitrittskandidaten bedeutet würde.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> "Dies bedeutet Unabhängigkeit der Zentralbank, Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (nationale Konvergenzprogramme, multilaterale Überwachung, Verfahren bei übermäßigem Defizit usw.) und Einhaltung der einschlägigen Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die neuen Mitgliedstaaten werden auf eine direkte Zentralbankfinanzierung öffentlicher Defizite ebenso verzichten wie auf den bevorrechtigten Zugang öffentlicher Organe und Körperschaften zu den Finanzinstituten. Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs

3b) Weiterhin müßten die Beitrittsstaaten das *gesamte Vertragswerk übernehmen*. Dies bedeutet noch einmal zusätzliche Belastungen vor dem Hintergrund, daß die Beitrittskandidaten nicht, wie bei früheren Erweiterungen, einerseits schon zuvor dem Europäischen Wirtschaftsraum angehörten und insofern bereits Teile des Gemeinschaftsrechtes in ihre Gesetzgebung aufgenommen haben. Andererseits hat sich durch den Gemeinsamen Binnenmarkt, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die WWU und Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres das aufzunehmende Vertragswerk erheblich ausgeweitet. Eine nur teilweise Übernahme des Vertragswerkes zum Eintritt ist schon bei früheren Erweiterungen wegen den damit verbundenen Friktionen grundsätzlich abgelehnt worden.

Die schrittweise Übernahme des Vertragswerkes in drei Stufen, an der sich auch die Fähigkeiten und Kapazitäten zur Anpassung abschätzen lassen, gehört zu den Aufgaben, die von den Beitrittskandidaten so weit wie möglich noch vor dem Beitritt bewältigt werden müssen:

- "Verpflichtungen im Rahmen der Europaabkommen, insbesondere in den Bereichen Niederlassungsrecht, Inländerbehandlung, freier Warenverkehr, geistiges Eigentum und öffentliche Aufträge;
- Fortschritte bei der Übernahme und effektiven Umsetzung der im Weißbuch aufgeführten Maßnahmen, insbesondere zentraler Binnenmarktrichtlinien in Bereichen wie Steuern, öffentliche Aufträge und Bankwesen;
- Schrittweise Übernahme und Umsetzung der übrigen Teile des *acquis*." (Europäische Kommission 1997, 61)

3c) Weiterhin wurde die *Kapazität von Verwaltung und Justiz zur Anwendung des Vertragswerkes* überprüft, um insbesondere die effiziente Verwendung von Finanzhilfen sowie die Umsetzung des Unionsrechtes in innerstaatliches Recht abzusichern. Weiterhin sollten dem europäischen Standard vergleichbare neue Verwaltungsstrukturen, ein entsprechend den Anforderungen ausgebildetes Personal und durchsetzungsfähige Gerichtssysteme eingeführt sein.

Insgesamt (Europäische Kommission 1997, 61ff.) kommt die Kommission zu dem Schluß, daß nur Ungarn, Polen und die Tschechien unter Verstärkung der gegenwärtigen Bemühungen in mittelfristiger Sicht in der Lage sein werden, den größten Teil des Vertragswerk zu übernehmen und geeignete Verwaltungsstrukturen aufzubauen. Slowakien, Estland, Lettland, Litauen und Slowenien hingegen wären nur dann dazu in der Lage, wenn die Bemühungen grundlegend verstärkt werden.

Auf diese Weise ergibt sich der Vorschlag der Kommission, die Länder Estland, Polen, Slowenien, Tschechien und Ungarn für die erste Stufe der Erweiterung vorzusehen, wobei sicherlich Slowenien und mehr noch Estland die größten Anstrengungen im Hinblick auf den Beitritt unternehmen müßten. Die EU hat,

---

muß abgeschlossen sein. Außerdem wird erwartet, daß sie am Wechselkursmechanismus teilnehmen und exzessive Wechselkursänderungen vermeiden." (Europäische Kommission 1997, 59)

um die notwendigen Reformen zu unterstützen, eine Vorbereitungs- bzw. Heranführungsstrategie ausgearbeitet.

## 4.2. DIE "HERANFÜHRUNGSSTRATEGIE" DER EU

Die von der Kommission zugrunde gelegten Ziele der sogenannten "Heranführungsstrategie" lassen sich in folgenden Punkten zusammenfassen:

- "die verschiedenen Formen der Hilfeleistung durch die Union in einen einzigen Rahmen, den Beitrittspartnerschaften, einzubringen ... [und] auf der Grundlage eines klaren Programms die zur Vorbereitung auf den Beitritt erforderlichen Arbeiten durchzuführen; ...
- sollen die Bewerberländer mit den einzelnen Bereichen der Politik und den Verfahren der Union vertraut gemacht werden, indem sie die Möglichkeit erhalten, an Programmen der Gemeinschaft mitzuwirken ... .

Die gegenwärtige Heranführungsstrategie gründet sich auf die Europaabkommen, das Weißbuch über den Binnenmarkt, den strukturierten Dialog und Phare." (Europäische Kommission 1997, 74)

Unter der Beitrittspartnerschaft<sup>10</sup> wird die Unterstützung der Bewerberländer in einem Gesamtrahmen für die Durchführung der nationalen Programme verstanden, die zum einen auf die makroökonomische Stabilisierung sowie die Übernahmen des gemeinsamen Vertragswerks und zum anderen auf die finanzielle Förderung der Bewerberländer durch die EU fokussiert werden soll.

An finanziellen Hilfen werden daraufhin folgende Positionen vorgesehen (europäische Kommission 1997, 74ff.):

- Phare Programm mit einem Mittelansatz von 1,5 Mrd. ECU pro Jahr, wobei 70% der Mittel auf die Bereiche Umwelt und Verkehr konzentriert werden sollen;
- Heranführungshilfe "Agrarförderung" mit 500 Mio. ECU pro Jahr um die notwendigen Strukturreformen im Agrarbereich zu unterstützen,
- Heranführungshilfe "Strukturförderung" 1 Mrd. ECU in Analogie zu den gegenwärtigen Strukturfondsmaßnahmen - in den Bereichen Verkehr und Umwelt. Diese Maßnahme erlaubt den Ländern, sich mit den Einzelheiten der Durchführung der Strukturmaßnahmen vertraut zu machen.
- Eröffnung der Möglichkeit, an internen Programmen der Gemeinschaft (Forschung, KMU, Umwelt, Technologie usw.) teilzunehmen, wie dies bereits in den Europaabkommen vorgesehen ist. Hier sollte die auf dem

---

<sup>10</sup> Die Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten sollte dann auf zwei Ebenen erfolgen: zum einen im bilateralen Dialog und zum anderen - im Hinblick auf Fragen, die alle, d.h. auch die nicht für die erste Runde vorgesehen Bewerber - in einem gemeinsamen ad-hoc Dialog. Für die bilateralen Verhandlungen sind weiterhin Grundsätze formuliert worden, die eine laufende Überprüfung der Übernahme des Vertragswerks vorsehen (Europäische Kommission 1997, 73).

Essener Rat festgelegte Obergrenze von 10% durch Phare Mittel ergänzt werden.

Damit ergibt sich für die Heranführungsstrategie ein Mittelaufkommen von 3 Mrd. ECU pro Jahr, die sich nach der vorläufigen Aufschlüsselung auf die neuen Mitgliedstaaten der ersten Erweiterungsrunde und die anderen Kandidatenländer, die bereits einen Antrag gestellt haben, in der Weise verteilt werden, daß schwerpunktmäßig zunächst die Länder der ersten Erweiterungsrunde gefördert werden sollen (siehe Abb. 4.1.).

**Abb. 4.1.: Hilfe zur Vorbereitung auf den Beitritt 1999-2006 (Mrd. ECU in Preisen von 1997)**

Ausgabenbereiche	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agrarpolitik	-	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Strukturpolitik	-	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Externe Politik (Phare)*	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Insgesamt	1,3	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Verteilung auf ...								
Neue Mitgliedstaaten**	0,8	1,8	1,8	-	-	-	-	-
Andere Beitrittswillige**	0,5	1,2	1,2	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0

\* für 1999 Schätzbetrag, \*\* für die Jahre 1999-2001 nur vorläufige Aufschlüsselung

Quelle: Europäische Kommission 1997, Anhang Tabelle 4

Mit der Beteiligung an den internen Programmen soll die Möglichkeit gegeben werden, sich auf die gemeinschaftliche Praxis bereits einzustellen. Durch jährliche Programme wäre die Programmdurchführung damit einer strengen "Beitritts-Konditionalität" unterworfen. Die Kommission stellt sich vor, daß sie aufgrund der laufenden Verhandlungen und eines ab 1998 jährlich erscheinenden Berichts über den Stand der Annäherung abschätzen kann, wann der richtige Zeitpunkt ist, dem Rat die Aufnahme von Verhandlungen mit weiteren Bewerberländern vorzuschlagen.

Betrachtet man die Programme für die neuen Beitrittsländer in ihrer Gesamtheit (siehe Abb. 4.2.), so fällt auf, daß sich der Mittelfluß für Beitrittskandidaten in folgender Weise verhält: In der Anfangsphase vor dem Beitritt sind die Mittelzuflüsse mit 1,8 Mrd. ECU für Polen, Ungarn, Slowenien, Estland und Tschechien relativ gering im Vergleich zum Zeitpunkt des Beitritts, zu dem sich der Mittelzufluß auf 5,8 Mrd. ECU mehr als verdreifacht.

Nach dem Beitritt sollen sich alleine die Strukturfondszahlungen auf genau das Doppelte der Gesamtfördersumme während der Heranführungsstrategie

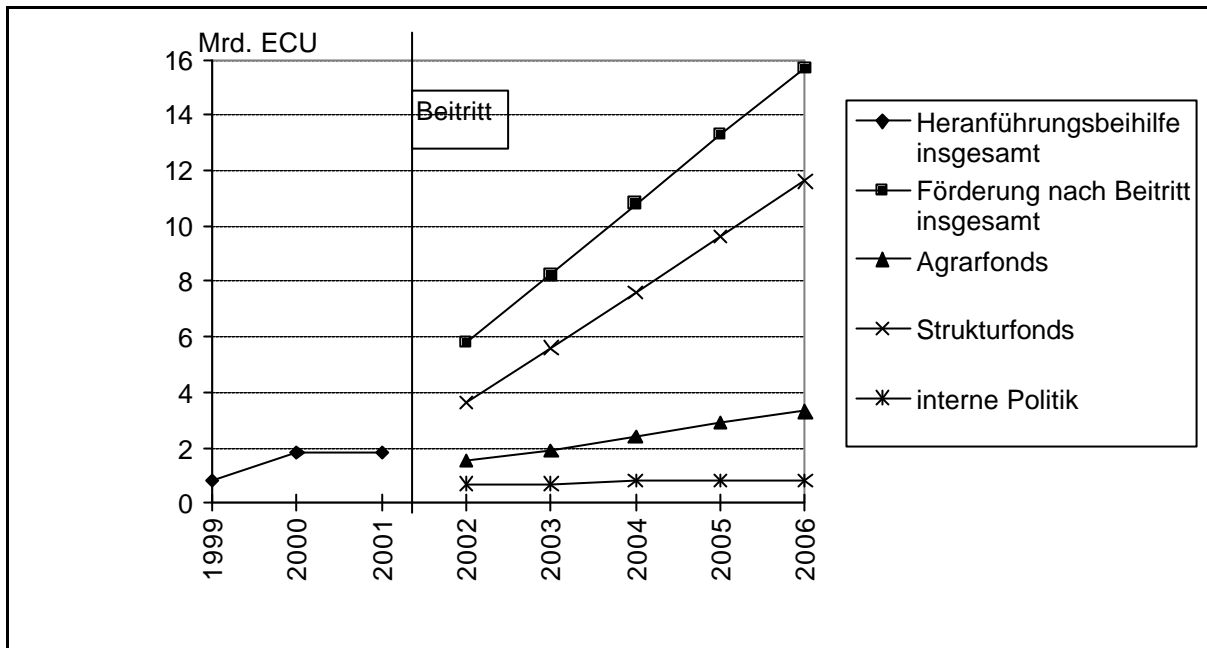
belaufen. Bis zum Jahr 2006 werden sich die Zahlungen auf real fast das Neunfache erhöhen.

Diese mittelfristige Vorausschau der Finanzmittel basiert auf der Grundlage, daß gerade im Bereich der Strukturpolitik die Zahlungen an die Gemeinschaft der Fünfzehn real nur um ca. 10% gesenkt werden müssen und somit die Finanzierung des Beitritts durch die Wachstumsraten des EU-Haushaltes aufgrund des wachsenden BSP in der Gemeinschaft aufgefangen wird (siehe Abb. 4.3.).

Damit stellt sich die Frage, inwieweit die Heranführungsstrategie einschließlich der damit verbundenen Mittelströme die wirtschaftliche Integration der Kandidatenländer unterstützt. Diese Frage kann jedoch nur vor dem Hintergrund ökonomischer Integrationstheorien beantwortet werden.

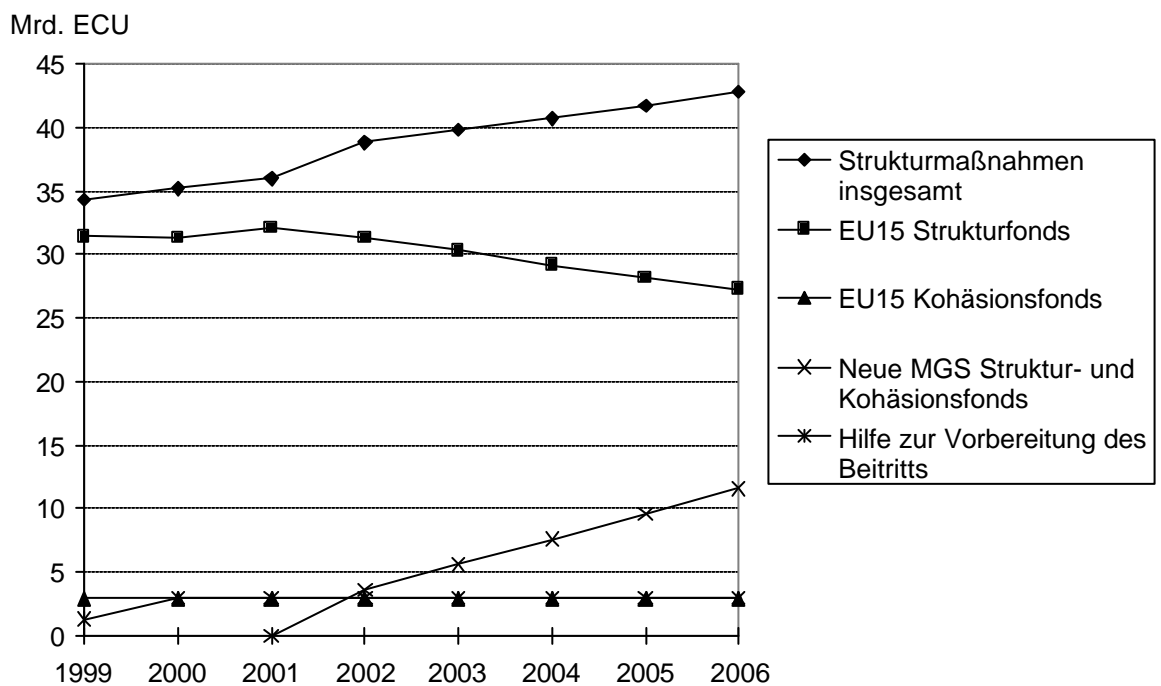


**Abb. 4.2.: Der geplante Mittelzufluß an die Beitrittsländer der ersten Erweiterungsrunde 1999-2006 (in Preisen von 1997)**



Quelle: Datengrundlage Europäische Kommission 1997 Anhang, Tabelle 4

**Abb. 4.3.: Entwicklung der Ausgaben für Strukturmaßnahmen der EU 1999-2006 (Mrd. ECU in Preisen von 1997)**



Quelle: Datengrundlage Europäische Kommission 1997, Anhang, Tabelle 3

### 4.3. ÖKONOMISCHE BEDINGUNGEN EINES BEITRITTS

Der Beitritt zu einem gemeinsamen Wirtschaftsraum bedeutet für die Beitrittsländer, faktisch als Region in den Gesamttraum integriert zu werden. Aufgrund der Lage und der Infrastrukturausstattung im Vergleich zu den meisten anderen Ländern der Gemeinschaft kann davon ausgegangen werden, daß es sich bei den Beitrittsländern um peripher gelegene Regionen handelt. In der ökonomischen Literatur zur Entwicklung von Regionen werden je nach zugrundegelegten Annahmen verschiedene Thesen zur Entwicklung peripherer Regionen in einem integrierten Gesamttraum diskutiert (ausführlich Eser/Hallet 1993, 197ff.):

Entsprechend der *Konvergenzthese*, die auf dem Faktorpreisausgleichstheorem nach Heckscher (1919), Ohlin (1933) und Samuelson (1954) basiert, wirkt der Freihandel im Binnenmarkt auf den Ausgleich der Faktorpreise hin. Jedes Land bzw. jede Region spezialisiert sich auf die Produktion derjenigen Güter, die dort relativ preiswerter produziert werden können; durch Handel kommt es zu einer Angleichung der relativen Faktorknappheiten, der Faktorpreise und -einkommen. Diese These basiert auf den Annahmen konstanter Skalenerträge, nicht vorhandener Transportkosten sowie interregional immobiler, aber intraregional mobiler Produktionsfaktoren.

Die *Divergenzthese* baut auf den Annahmen interregionaler Mobilität der Produktionsfaktoren, das Vorhandensein von Kommunikations- und Transportkosten, steigenden Skalenerträgen sowie Agglomerationsvorteilen zentraler Regionen gegenüber der Peripherie auf. Der Wegfall der Grenzen und die damit steigende Mobilität der Produktionsfaktoren nimmt den Schutz der peripheren Regionen und führt zur Abwanderung der Produktionsfaktoren in die Agglomerationen, in denen sich zudem Skalenerträge realisieren lassen (Myrdal 1957).

Die *U-These* hingegen stellt in gewisser Weise eine Synthese der beiden Ansätze dar, was vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Annahmen der Konvergenz- und Divergenzthese nicht zu einem Widerspruch führen muß. Die U-These basiert auf der Vorstellung (Krugman/Venables 1990, Krugman 1991), daß die Integration zu einer Reduktion von Tauschkosten führt, wobei Tauschkosten in diesem Sinne jedes Hindernis bei der Durchführung von Tauschvorgängen (wie Zölle, sich ändernde Wechselkurse, Transportkosten oder Kommunikationskosten) umfassen (Hallet 1997b, 11). Hohe Tauschkosten in einem nicht integrierten Raum behindern den Handel und noch mehr die Mobilität der Produktionsfaktoren zwischen den Teilräumen. Der periphere Markt ist geschützt, wie dies in der Autarkiesituation der Divergenzthese der Fall ist. Die zunehmende Integration führt zunächst zu einer Divergenz des Verhältnisses des Einkommens zwischen Peripherie und Zentrum, da das Zentrum zunehmend Größenvorteile ausschöpfen kann. Bei weiter abnehmendem Tauschkostenniveau steigt die Attraktivität der Peripherie im Zeitablauf nicht nur als Absatz- sondern auch als Produktionsort. Insofern

können dann auch in der Peripherie Größenvorteile genutzt werden, indem dort die Produktion für die Märkte im Zentrum stattfindet, womit das Faktorpreisausgleichstheorem wirksam wird.

Aus theoretischen Überlegungen sowie empirischen Erfahrungen aus der Süderweiterung Mitte der achtziger Jahre (Hallet 1997b, Larre/Torres 1991) kann gefolgert werden, daß folgende Faktoren für eine erfolgreiche Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten von besonderer Bedeutung sind: Stabile und solide makroökonomische Rahmenbedingungen, wie z. B. geringe Inflation und geringes Staatsdefizit, um die Unsicherheit für den Aufbau von Unternehmen und beim Handel zu verringern, sowie der Ausbau der Infrastruktur in allen Bereichen und insbesondere des Verkehrs und der Telekommunikation, um den Standort nicht nur als Absatz- sondern auch als Produktionsstandort attraktiv zu machen.

#### **4.4. KONSEQUENZEN FÜR DIE AUSGANGSSITUATION BEI EINEM BEITRITT**

Welche Konsequenzen lassen sich aus diesen Erörterungen für die Ausgangssituation der Beitrittsländer ziehen. Im Hinblick auf die politischen Kriterien läßt sich nur bestätigen, daß die *Rechtstaatlichkeit, Demokratie, die Einhaltung der Menschenrechte sowie der Schutz der Minderheiten* als *conditio sine qua non* einzuhalten sind. Die wirtschaftlichen Konsequenzen dieser Kriterien liegen auf der Hand, denn die Verletzung einer dieser Kriterien kann zu politischen Instabilitäten führen, die sich in der Regel auch auf die gesamtwirtschaftliche Situation in dem Land auswirken und damit auch auf die gesamten EU ausstrahlen würden. Diese Kriterien können insofern auch als notwendige Kriterien für makroökonomische Stabilität eines Landes erachtet werden. Damit ist auch plausibel, daß diejenigen Länder, die hier Defizite aufweisen, nicht in die engere Wahl gezogen werden können. Eine mittelfristige Perspektive für den Beitritt darf jedoch nicht abgeschlagen werden, da anderenfalls Frustrationen zu Gegenreaktionen führen könnten.

Die *wirtschaftlichen Kriterien - funktionsfähige Marktwirtschaft und das Vermögen, dem Wettbewerbsdruck standhalten zu können* - werden durch die Folgerungen aus der wirtschaftlichen Integrationstheorie gestützt. Nur ein Mindestmaß an Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder führt dazu, daß sie im gemeinsamen Markt bestehen können. Anderenfalls besteht die Gefahr, daß diese Länder langfristig am Tropf des Gemeinschaftshaushaltes hängen oder aufgrund der Mobilität der Produktionsfaktoren in Form eines steten Abfluß von Human- und Investitionskapital in ihren Entwicklungsmöglichkeiten weiter eingeschränkt werden. Insofern ist der Vorschlag der Kommission, die Kandidatenländer einer ersten Erweiterungsrunde durch zusätzliche Mittel im Rahmen der Heranführungsstrategie zu stärken, der richtige und zweckmäßige Weg.

Was in dieser Hinsicht jedoch auffällt, gerade wenn der Mittelfluß im Rahmen der Heranführungsstrategie und nach dem Beitritt eingehender betrachtet wird, ist die zeitliche Sequenz der Höhe des Mittelflusses in die Kandidatenländer (siehe Abb. 4.2.). In Abschnitt 3 war bereits mehrfach auf den schlechten Zustand der Infrastruktur in den MOEL hingewiesen worden. Auch die Kommission konstatiert in ihren Länderberichten (European Commission 1997c-1) den schlechten Zustand der Infrastruktur in diesen Ländern und versucht durch die Strukturbeihilfen in Höhe von 1 Mrd. ECU, die insbesondere für Infrastruktur eingesetzt werden sollen, ein Zeichen zu setzen. Allerdings stellt sich die Frage - vor dem Hintergrund des geplanten Mittelflusses in die Beitrittsländer nach ihrem Beitritt - ob nicht diese Summen wesentlich früher an die Beitrittsstaaten fließen müßten, um die Ausgangsposition im gemeinsamen Markt zu stärken. Infrastrukturinvestitionen haben zwei Effekte, welche sich in Ostdeutschland bestätigt haben: In der Aufbauphase wirken sie wie ein Konjunkturprogramm und helfen damit die wirtschaftliche Aktivitäten zu stimulieren. In der Betriebsphase werden für die Produktion die Vorleistungen erbracht, womit die Potentiale einer Regionen verbessert und damit die Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden (Aschauer 1995, Seitz/Licht 1995). Diese Effekte sollten allerdings schon mit dem Eintritt in die Union zum Tragen kommen und nicht erst mit dem Eintritt angestoßen werden. Die Notwendigkeit, mit den größeren Strukturförderungsmaßnahmen insbesondere im Bereich der Infrastruktur bereits vor dem Beitritt zu beginnen, ergibt sich zudem aus dem Zeitverzug, mit dem die positiven Effekte des Ausbaus der Infrastruktur einsetzen. Die Ausführung von Infrastrukturinvestitionen wie bspw. dem Straßen- und Schienenbau nimmt Jahre, wenn nicht sogar Jahrzehnte in Anspruch. Aufgrund des Netzcharakters kann diese Art der Infrastruktur die vollen Wirkungen auch erst entfalten, wenn das Netz einen gewissen Grad des Ausbaus und zwar ohne größere Lücken aufweist. Insofern erscheinen die bereitgestellten Mittel im Rahmen der Heranführungsstrategie im Vergleich zu den Zahlungen nach dem Beitritt viel zu niedrig.

Die Kommission legt weiterhin Wert darauf - das wird hinsichtlich des *Kriteriums sonstige Verpflichtungen der EU* wie Übernahme des gesamten Vertragswerks und die Hinweise auf das Weißbuch zum Binnenmarkt deutlich -, daß die meisten Regelungen insbesondere im Hinblick auf den Binnenmarkt zum Beitritt schon implementiert sind. Im Vergleich zur Süderweiterung im Jahre 1986 treten damit die MOEL der nächsten Runde noch einem wesentlich stärker integrierten Markt bei, was eine vergleichsweise noch schärfere Wettbewerbssituation bedeutet und insbesondere Estland treffen wird. Insofern wäre dies ein weiteres Argument dafür, die Infrastrukturförderung in den Beitrittsländern schon vor dem Beitritt wesentlich zu erhöhen. Das Vertragswerk soweit wie möglich vor dem Beitritt zu implementieren, ist eine Strategie, die sicherlich dazu beiträgt, eine homogene Union zu schaffen, die nicht durch Ausnahmen und Sonderregelungen fragmentiert und damit handlungsunfähig wird.

## 4.5. KONSEQUENZEN FÜR EINE REGIONALE STRUKTURPOLITIK DER EU IN DEN BEITRITTSLÄNDERN

Die Erweiterung der EU in Richtung Osten wird zu erheblichen Belastungen der Gemeinschaft führen. Das Ausmaß dieses Problems wird deutlich, wenn man die Veränderung der Eckdaten der Union durch die Osterweiterung im Vergleich zu früheren Erweiterungen betrachtet - insbesondere im Hinblick auf die Veränderung der BIP-Zahlen (siehe Abb. 4.4). Die Bevölkerung stiege um 29%, wenn alle Länder, die einen Antrag gestellt haben, aufgenommen würden - das BIP allerdings nur um 9%. Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Zahlen wirkt die Süderweiterung von 1986 im Vergleich zur Osterweiterung fast undramatisch. Sicherlich aufgrund der hohen Strukturfondszahlungen an die Kohäsionsländer haben sich die nationalen BIP-Werte dieser Länder inzwischen leicht auf den Durchschnitt der Union zubewegt (Europäische Kommission 1996). Allerdings geben die für die Kohäsionsländer der gegenwärtigen Union nach dem Delors II Paket 1991 für notwendig erachteten finanziellen Mittel einen Hinweis auf die Spannungen, die auf den damaligen EG Haushalt gewirkt haben. Eine vergleichbare Steigerung der Haushaltsmittel für die Osterweiterung ist aus diesem Grund nicht vorgesehen (Abb. 4.3.).

**Tabelle 4.4.: Einfluß der schrittweisen Erweiterung auf die EU**

Datenbasis: 1995	Zuwachs der Fläche	Zuwachs der Bevölkerung	Zuwachs des gesamten BIP (*)	Veränder- ung des BIP je EW	Durchsch nittliches BIP je EW (EU6 = 100)
EU9/EU6	31%	32%	29%	- 3%	97
EU12/EU9	48%	22%	15%	- 6%	91
EU15/EU12(**)	43%	11%	8%	- 3%	89
EU26/EU15(***)	34%	29%	9%	- 16%	75

(\*) in Kaufkraftparitäten

(\*\*) Einschließlich der deutschen Vereinigung

(\*\*\*) EU26 (=EU15 + Visegradstaaten, Baltische Staaten, Rumänien, Bulgarien, Zypern)

Quelle: European Commission 1997b, 36

Wenn vor diesem Hintergrund einmal betrachtet wird, wie sich die Fördergebiete in der EU entwickelt haben und entwickeln würden, wenn die bisherigen Kriterien angewandt würden (siehe Abb. 4.5), dann ist offensichtlich, daß ein grundlegender Reformbedarf im Hinblick auf die Strukturpolitik besteht.

**Abb. 4.5.: Veränderung des unter den Strukturfonds förderfähigen Bevölkerungsanteils (auf der Basis der Bevölkerungszahlen 1995)**

EU Abgrenzung	Förderfähige Bevölkerung absolut in Mio.	Förderfähige Bevölkerung In % (EU=100)	Bevölkerung in Ziel 1 Regionen absolut in Mio.	Bevölkerung in Ziel 1 Regionen in % (EU=100).
EU12 1989	140,6	43,3	69,7	21,4
EU15 1995	185,6	49,8	94,0	25,2
EU26 2000+	291,4	60,9	199,8	41,7

Quelle: European Commission 1997b, 39

Im vorangegangenen Abschnitt (Abb. 4.3.) wurde bereits die Entwicklung der Strukturfondszahlungen dargestellt. Vor diesem Hintergrund erscheint es nur plausibel, daß grundlegende Reformen im Hinblick auf die Regionalpolitik durchzuführen sind. Die Kommission hat dazu einige Vorschläge gemacht (European Commission 1997m, 4f.): Reduktion der Ziele der Strukturfonds von sieben auf drei: Ziel 1 für Regionen (NUTS I) mit einem Durchschnitt von unter 75% des BIP der EU, die auch unter Art. 92(3)a des EU-Vertrages fallen (wie bisher, wobei davon auszugehen ist, daß der EU-Durchschnitt nach einer Erweiterung sinken wird), ein neues Ziel 2, das alle Regionen mit Strukturproblemen (altindustrialisierte , ländliche, Fischerei-, urbane Regionen) und unter Art. 92(3)b EU Vertrag fallen, sowie ein neues Ziel 3, das ohne regionale Eingrenzung dem sozialen Wandel, Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen, aktive Arbeitsmarktpolitik sowie der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung gewidmet ist.<sup>11</sup>

Die Kommission (European Kommission 1997b, 39) geht davon aus, daß sich trotz einer solchen Reform alle Beitrittsländer mit allen Regionen für Ziel 1 qualifizieren werden. Eine Strategie zur Verhinderung eines Anstiegs der Disparitäten in diesen Ländern soll als Teil der Bemühungen um die Annäherungen der Länder an den EU-Durchschnitt betrachtet werden. Vor diesem Hintergrund stellt sich in bezug auf die Grundsätze der Strukturfonds (Konzentration, Partnerschaft, Programmierung und Additionalität) die Frage, inwieweit die Beitrittsländer in der Lage sind, diesen Anforderungen zu genügen?

Im Hinblick auf die *Konzentration* stellt die Kommission fest, daß sich die gemeinschaftliche Politik auf diejenigen Regionen konzentrieren sollte, welche "die größten Schwierigkeiten bei der Steigerung ihrer Effektivität" aufweisen.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Eine Koordination der Regionalpolitik mit der Beihilfenkontrolle, wie sie hier angedeutet wird, ist zu dem längst überfällig.

<sup>12</sup> " ... most in difficulty so as to increase its effectiveness" (European Commission 1997b, 40).

Diese Formulierung läßt einen gewissen Spielraum zu. Eine Interpretation leitet sich aus den Erfahrungen mit den bisherigen Ziel 1-Regionen ab: in Portugal bspw. werden von der absoluten Höhe der Förderung her die wohlhabendsten Regionen am stärksten gefördert, wohingegen die ärmsten Regionen pro Kopf den größten Beitrag erhalten. Vor dem Hintergrund der Wachstumspoltheorie ist die Strategie zu befürworten, die darauf abzielt, Engpässe in den Wachstumspolen zu beseitigen (Hallet 1997a, 25). Sicherlich ist eine Folge dieser Politik, daß die nationalen Durchschnitte der Gemeinschaft konvergieren, die Disparitäten innerhalb der Länder jedoch zunehmen (Europäische Kommission 1996). Unter Einbeziehung der Erkenntnis, daß im Transformationsprozeß die Wachstumspole bereits begünstigt sind, läßt sich schlußfolgern, daß die ärmeren Regionen in den Beitrittsländern auch nach dem Beitritt weiter zurückfallen werden.

Diese These wird weiterhin unterstützt von der Ausgestaltung der Heranführungsstrategie und der Unterstützung der MOEL im Rahmen des Phare-Programms, denn durch diese Programme wird die Ausgangsbasis der Regionen beeinflußt. Im Zeitraum zwischen 1990 und 1995 waren ohne die grenzüberschreitenden Maßnahmen nur 81,8 MECU des insgesamt sich auf 5416,9 MECU belaufenden Phare-Budgets den integrierten Regionalmaßnahmen gewidmet, was einem Anteil von 1,5% entspricht (European Commission 1996, 40ff., Abb. 4.6.). Es besteht die Frage, inwieweit die im Rahmen der Heranführungsstrategie zusätzlich bereitgestellten 1,8 Mrd. ECU für die Strukturmaßnahmen mit regionaler Dimension eingesetzt werden.

**Abb. 4.6: Phare Verpflichtungen nach Sektoren in MECU 1990-1995**

Infrastruktur (Verkehr, Energie, Telekommunikation)	1044,7
Entwicklung des privatwirtschaftlichen Sektors und Unternehmensförderung	863,1
Allgemeine berufliche Bildung, Ausbildung und Forschung	746,3
Sonstige Sektoren	543,0
Umwelt und nukleare Sicherheit	483,4
Umstrukturierung in der Landwirtschaft	441,1
Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe	392,7
Finanzsektor	249,2
Reform der öffentlichen Institutionen und Verwaltung	233,9
Soziale Entwicklung und Beschäftigung	177,5
Gesundheitswesen	101,5
Integrierte regionale Maßnahmen	81,8
Gesellschaft und Demokratisierung	45,7
Verbraucherschutz	11,0
Anpassung der Gesetzgebung	2,0
Insgesamt	5416,9

Quelle: European Commission 1996, S. 40 ff. zit. in Hallet 1997a, 22.

Der Grundsatz der *Partnerschaft* bedeutet eine enge Zusammenarbeit der Kommission mit den verantwortlichen Behörden auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen sowie mit den Sozialpartnern. Zwar wird die Position vertreten, daß gerade auf den subnationalen Ebenen noch längerfristig nicht damit gerechnet werden kann, daß hier Partner bereitstehen, die entsprechende Qualifikationen und Kompetenzen aufweisen (Hallet 1997a, 26), was auch in Abschnitt 3.4. bereits im Hinblick auf mögliche Impulse aus den Regionen selbst angesprochen wurde. Allerdings enthält zum einen das Phare-Programm (siehe Abb. 4.6) eine Unterstützung der Reform der öffentlichen Institutionen und zum anderen ist die Heranführungsstrategie der Kommission klar darauf ausgerichtet, schon vor dem Beitritt die üblichen Verfahren anzuwenden und somit die entsprechenden Partner auf die zukünftige Praxis einzustellen. Zudem bestehen insofern bereits Erfahrungen in diesem Feld, als in einigen Mitgliedstaaten (z.B. Griechenland, Portugal, Irland) aufgrund der zentralistischen Struktur des Landes keine regionalen Behörden als Partner zur Verfügung standen und auch dort erst geeignete Strukturen gebildet werden mußten.

Der Grundsatz der *Programmierung* zielt darauf ab, die vorgesehen Maßnahmen in finanzieller und zeitlicher Hinsicht zu fassen sowie untereinander zu koordinieren, um eine kohärente Politik zu erreichen. Dies könnte wiederum aufgrund der mangelnden verwaltungstechnischen Kapazitäten in den Beitrittsländern ein Problem auf regionaler Ebene erzeugen.



Hallet (1997a, 27ff.) schlägt in Bezug auf die Programmierung vor, eine klare Trennung zwischen den Kohäsionsländern (BIP < 90% des EU-Durchschnitts) und den anderen Mitgliedstaaten vorzunehmen. Kohäsionsländer sollten nur durch ein kohäsionsfondsähnliches Programm unterstützt werden, wohingegen für die anderen Mitgliedstaaten nur strukturfondsähnliche Programme gelten sollten. Der zugrundeliegende Gedanke besteht darin, das Kohäsionsziel in der Form zu präzisieren, daß die Förderung der Kohäsionsländer mittels nationaler Entwicklungsprogramme auf eine Konvergenz der ärmeren Mitgliedstaaten im Sinne der Annäherung des nationalen Durchschnitts an die EU ausgerichtet wird. Die regionale und soziale Kohäsion im Sinne der Regionalpolitik sollte dann den reicheren Mitgliedstaaten mit der Strukturfondsförderung vorbehalten sein. Dies würde bedeuten, daß Mittel des Ziel 1-Strukturfonds zum Kohäsionsfonds umgewidmet werden müßten. Den Kohäsionsländern stünde damit frei, ob sie eine auf Wachstumspole oder auf regionale Umverteilung ausgerichtete Politik anstreben. Dies hinge vom nationalen Entwicklungsplan ab und würde die Subsidiarität stärken.

Unabhängig von diesem grundlegenden Reformvorschlag ist für die neue Programmperiode eine Integration und gemeinsame Programmierung von Kohäsionsfonds und Strukturfonds für die Kohäsionsländer herbeizuführen. Eine Programmierung, wie sie beispielsweise im Phare Programm vorgesehen ist, würde hier weiterhelfen und würde auch für die Beitrittskandidaten einen weicheren Übergang in bezug auf die administrativen Verfahren erlauben.

Der Grundsatz der *Additionalität* soll verhindern, daß durch die gemeinschaftlichen Mittel nationale Mittel ersetzt werden. Aufgrund der instabilen Steuerbasis und der speziellen Risiken staatlicher Firmen und einer unterentwickelten öffentlichen Finanzverwaltung wird es für die MOEL schwierig sein, eine konstante Fiskalpolitik aufrechtzuerhalten, im Rahmen derer sich zum einen die Additionalität überhaupt nachweisen läßt und zum anderen eine Kofinanzierung ohne die Überhöhung des staatlichen Defizits möglich ist (Hallet 1997a, 28). Weiterhin ist zu fragen, ob - je nach dem wie präskriptiv die zu kofinanzierende Strukturpolitik ausgelegt ist - dem jeweiligen Staat überhaupt noch Spielräume zur Verfügung stehen, insbesondere im Bereich der öffentlichen Investitionen eine eigenständige Fiskalpolitik unabhängig von Kohäsions- und Strukturfondszuweisungen durchzuführen. Im Sinne der Subsidiarität sollte vermieden werden, daß aufgrund der Strukturfondsregelungen weite Teile der Investitionspolitik in den Beitrittsländern unter die Kontrolle der EU-Kommission geraten. Wie sich im Jahr 2006 die Strukturfondszahlungen im Verhältnis zum Haushalt der einzelnen Mitgliedstaaten verhalten, wurde grob unter folgenden Annahmen abgeschätzt (siehe Abb. 4.7.).

**Abb. 4.7.: Abschätzung der Mittel für Strukturmaßnahmen als Anteil der Staatsausgaben in den MOEL im Jahr 2006 (in Preisen von 1997)**

MOEL	Bevölkerung in Mio. 1995	BSP in Mrd. ECU 1995	Staatsquote in % 1995	Staatsausgaben in Mrd. ECU 1995	Staatsausgaben in Mrd. ECU 2006	Strukturfondszahlungen in Mrd. ECU 2006	Zusätzliche Mittel in % des Haushalts des jew. Landes 2006
Estland	1,5	2,8	31,9*	0,89	1,5	0,28	18,6
Polen	38,5	90,2	43,3	39,1	66,9	7,15	10,6
Slowenien	2,0	14,2	42,5	6,0	10,2	0,37	3,6
Tschechien	10,3	36,1	41,2	14,8	25,3	1,91	7,5
Ungarn	10,2	33,4	52,1**	17,4	29,6	1,89	6,4

\* in 1994 \*\* in 1990

Quelle: Eigene Berechnungen auf den Datengrundlagen European Commission 1997d, 1997e, 1997f, 1997g, 1997i

Das BSP wächst in den Staaten mit durchschnittlich 5% und in gleicher Relation die Staatsausgaben; der Anteil der einzelnen Länder an den Strukturfondsmitteln der EU wurde über die Bevölkerungsrelationen ermittelt. Die Strukturfonds werden nach dieser sicher mit einigen Unsicherheiten behafteten Prognose (die jedoch tendenziell die Höhe der Staatsausgaben überschätzt, da ein Wachstum der Haushalte um jährlich 5% bei gleichbleibender Staatsquote als äußerst "optimistisch" angesehen werden muß) zusätzlich zwischen 3,6 und 18,6% der Staatsausgaben betragen. Unter der Annahme, daß ein großer Teil dieser Mittel für Infrastrukturinvestitionen eingesetzt wird, müssen entsprechende Anteile des Haushalts auch diesen Ausgabenkategorien gewidmet werden. Insofern wird in einigen Ländern tatsächlich ein hoher Anteil des Haushalts zur Kofinanzierung gebunden, wenn man davon ausgeht daß primär Investitionen, der Bildungsbereich und Unternehmen gefördert werden sollen. Damit ist letztendlich fraglich, ob die Additionalität in den MOEL aufrecht erhalten werden kann bzw. ob der Grundsatz der Additionalität hier überhaupt angewendet werden soll.

Insgesamt läßt sich damit feststellen, daß eine Übernahme der europäischen Regionalpolitik in den Beitrittsländer mit einigen Probleme behaftet sein wird, die allerdings, was die Grundsätze z.B. der Programmierung betrifft, bereits jetzt für die derzeitigen Kohäsionsländer bestehen. Die schwachen Regionen in den Beitrittsländern werden damit rechnen müssen, weiter an Boden zu verlieren, da tendenziell eine Stärkung der Wachstumspole die zentrale Aufgabe der Regionalpolitik sein wird.

## 5. SCHLUßFOLGERUNGEN

Die Niveauunterschiede im Hinblick auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zwischen den MOEL und allen Mitgliedstaaten der EU sind groß. Auch bei relativ hohen Wachstumsraten in den MOEL wird eine Angleichung der Niveaus auch mittelfristig nicht zu erwarten sein. Diese These wird alleine durch den Vergleich der Werte des BIP / EW in KKP gestützt. Bis auf die Ausnahmen Tschechien und Slowenien bewegen sich diese Werte für diejenigen MOEL, die bei der EU einen Beitrittsantrag gestellt haben, zwischen 18 und 41% des EU15 Durchschnitts. Im Vergleich dazu: Die Kohäsionsländer der EU weisen Werte zwischen 66 (Griechenland) bis 93% (Irland) des BIP / EW in KKP für das Jahr 1995 auf.

Die MOEL haben den Transformationsschock mit dem Rückgang des BSP weitgehend überwunden und befinden sich in der Aufstiegsphase der sogenannten J-Kurve. Allerdings sind die Wachstumsraten bisher in einigen Ländern nicht sehr stabil, was zur Verlängerung des Anpassungs- und Aufholungsprozesses führen wird. In einigen MOEL bestehen noch Schwierigkeiten, wichtige makroökonomische Größen wie die Inflationsrate oder das Staatsdefizit zu stabilisieren. Dies ist zum einen auf den grundlegenden wirtschaftlichen Strukturwandel und zum anderen auf ein unterschiedliches Tempo bei den institutionellen Reformen zu marktwirtschaftlichen Institutionen zurückzuführen. Eine Übersicht über den Stand der Reformen hat gezeigt, daß bei der Privatisierung von Großunternehmen, der Liberalisierung von Preisen, der Wettbewerbspolitik und im monetären Sektor je nach Land noch grundlegende Reformen durchgeführt werden müssen, um den Stand der westlichen Industrienationen zu erreichen.

Die Transformation in Osteuropa umfaßt zwei grundlegende Dimensionen: Neben der Transformation des Wirtschaftssystems von einer Planwirtschaft zu einer Marktwirtschaft findet parallel die Transformation von der fordistischen zur postfordistischen Produktionsweise statt. Durch diese "doppelte Transformation" sind die MOEL neben den ursächlich mit der sozialistischen Planwirtschaft verbundenen Problemen der Transformation zur Marktwirtschaft auch mit denjenigen Problemen konfrontiert, mit denen die westlichen Industriestaaten im Hinblick auf den wirtschaftlichen Wandel und dem entsprechenden institutionellen Wandel (im Lichte der Regulationstheorie) seit Anfang der 70er konfrontiert sind.

Die Transformation in den MOEL startete auf der Basis einer relativ ausgeglichenen Raumstruktur im Vergleich zu Westeuropa. Die Transformation führt zu einer Vergrößerung der Disparitäten zwischen den Regionen der MOEL. Aufgrund der möglichen direkten Einflußnahme auf die regionale Verteilung der Investitionen im Raum sowie den stark nivellierenden Eingriffen bei der personellen Einkommensverteilung starteten die MOEL - mit Ausnahme ihrer besser ausgestatteten Hauptstadtregionen - mit relativ ausgeglichenen BIP / EW

Werten auf regionaler Ebene. Diese These stützt sich auf mehrere Entwicklungen: Es existieren stark monostrukturierte Regionen, die damit besonderen Probleme des Wandels ausgesetzt sind. In den Agglomerationen vollzieht sich die Transformation wesentlich schneller und aufgrund des leichteren Zugangs zu ausländischem Kapital entwickeln sich die Regionen an den wichtigsten Verkehrsachsen und Entwicklungskorridoren am dynamischsten. Zudem wird erwartet, daß westlich gelegene Regionen aufgrund der größeren Nähe zu westlichen Märkten über bessere Ausgangsbedingungen verfügen.

Im Zuge einer Erweiterung der EU werden einzig die Hauptstadtregionen der MOEL ohne Schwierigkeiten im Binnenmarkt bestehen können. Die Hauptstadtregionen der MOEL verfügen über eine relativ gute Ausgangsbasis, was den Wohlstand und die Entwicklungsbedingungen betrifft (Prag oder Sofia übertreffen bzw. reichen heran an das durchschnittliche BIP / EW in KKP der schwächeren Kohäsionsländer der EU). Zudem zeichnet sich eine Arbeitsteilung zwischen Metropolen der MOEL ab: Warszawa als Tor zum Osten auf der Achse Berlin-Minsk-Moskau, Budapest als Finanzmetropole der MOEL, Prag als kulturelles Zentrum Mittel- und Osteuropas, Bratislava als das räumlich am nächsten zu einer westlichen Großstadt (Wien) gelegene Zentrum Mittel- und Osteuropas. In den MOEL sind die Bedingungen für eine Regionalpolitik auf nationaler und auf regionaler Ebene ungünstig, so daß kaum Impulse für eine eigenständige Regionalpolitik aus diesen Ländern zu erwarten sind.

Zum einen wird die Transformation zunächst als nationale Aufgabe verstanden, bei der kein Raum und keine finanziellen Mittel für regionale Strategien zur Verfügung stehen. Zum anderen können auch keine Impulse von der regionalen Ebene im Sinne einer eigenständigen Regionalpolitik erwartet werden, da die institutionellen Strukturen in Form eigenständiger Parlamente auf regionaler Ebene in fast keinem Land vorhanden sind. Die Heranführungsstrategie der Kommission für die Beitrittsländer einer ersten Erweiterungsrunde ist im Prinzip von ihrer Ausgestaltung her dazu geeignet, die Kandidatenländer für den Beitritt vorzubereiten. Doch erscheint die finanzielle Ausstattung der Heranführungsstrategie zu niedrig.

Die Kritik an der Heranführungsstrategie ergibt sich aus dem Sachverhalt, daß vor dem Hintergrund regionaler Integrationstheorien die erfolgreiche Aufnahme der MOEL in den Binnenmarkt zum einen von einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft und zum anderen von einer gut ausgebauten Infrastruktur abhängt. Die Infrastruktur weist in diesen Länder erhebliche Defizite auf und könnte durch Strukturhilfen der EU verbessert werden. Trotz der Aufstockung der Phare-Mittel um die Heranführungsbeihilfen aus dem Agrarhaushalt und den Strukturfonds auf insgesamt 1,8 Mrd. ECU jährlich bis zum Jahr 2001 erscheinen die Strukturfondszahlungen, die dann von 3,6 (im Jahr 2002) auf 11,6 (im Jahr 2006) für die Beitrittsländer ansteigen, etwas schiefelastig. Um optimale Ausgangsbedingungen zu schaffen, müßten schon bis zum Jahr 2001 erheblich mehr Mittel zum Ausbau der Infrastruktur bereitgestellt werden -

insbesondere vor dem Hintergrund, daß die Infrastrukturinvestitionen aufgrund ihre langen Erstellungsphase ihre Wirkung mit einer erheblichen Zeitverzögerung entfalten.

Eine der wirtschaftlichen Kohäsion verpflichtete Förderpolitik der EU muß sich zunächst auf eine Heranführung der Beitrittsländer aus den MOEL an das EU-Niveau konzentrieren, wobei regionale Gesichtspunkte auf nationaler Ebene in der ersten Phase eine untergeordnete Rolle spielen werden. Vor dem Hintergrund des großen Wohlstandsgefälles zwischen der EU und den Beitrittsländern muß eine Konzentration der Mittel auf die Wachstumspole und diejenigen Regionen erfolgen, welche die höchste Grenzproduktivität aufweisen, um möglichst schnell die notwendige Wettbewerbsfähigkeit sowie einen Anschluß dieser Länder an das EU-Niveau zu erreichen. Raum für eine verteilungspolitisch orientierte Regionalpolitik bleibt im Prinzip nur in dem Maße, wie eine unerwünschte passive Sanierung von Regionen verhindert werden soll.

Ein Beitritt der MOEL bedarf einer grundlegenden Reform der europäischen Strukturpolitik, was die finanzielle Ausstattung sowie die Grundsätze der Strukturpolitik betrifft. Die Reform wird aus drei Gründen notwendig: Eine Regionalpolitik, wie sie heute besteht, ist nicht mehr zu finanzieren; dies wird schon anhand der finanziellen Vorausschau der Strukturfondsmittel deutlich. Weiterhin ist zu bezweifeln, ob die neuen Mitgliedstaaten in der Lage sein werden, alle Grundsätze der europäischen Regionalpolitik einzuhalten. Probleme werden bei der Additionalität und der Partnerschaft auftreten. Was die Programmierung betrifft, ist eine bessere Koordination von Kohäsionsfonds und der Programmplanung für Ziel 1-Regionen auch heute schon im Hinblick auf die Kohäsionsländer überfällig.

# LITERATUR

- Amish A. 1994: "Post-Fordism: models, fantasies and phantoms of transition."  
in: Amish A. (Hg.) : *Post-Fordism - a Reader*. Oxford: Blackwell, 1-40
- Aschauer D.A. 1995: "Infrastructure and Macroeconomic Performance: Direct and Indirect Effects" in: OECD (Hg.): *The OECD Job Study: Investment, Productivity and Employment*. Paris 85-101
- Dunford M 1990: "Theories of Regulation", in: *Environment and Planning D: Society and Space*, 8, 297-321
- Commission of the EC (DG V) 1992: *Employment Observatory Central and Eastern Europe* Nr. 3, Brussels
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) 1996: *Transition Report 1996*. London
- EPRC / RWI 1996: *The Impact on Cohesion of EU Enlargement - Draft Final Report to the European Commission (DG XVI)*.
- Eser T. W. 1997: "How do City Networks Contribute to Regional Development?" in: Danson M.; Hill S.; Lloyd G.: *Regional Governance and Economic Development*. London: Pion (=European Research in Regional Science Bd. 7).
- Eser T. W.; Hallet M. 1993: "Der mögliche Beitrag der EG-Regionalpolitik bei einer Ost-Erweiterung: Hilfe oder Hindernis?" in: *Osteuropa - Wirtschaft* 38, S. 195-217
- Europäische Kommission 1994: *Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion: Tendenzen in den Regionen - fünfter periodischer Bericht über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft*. Brüssel, Luxemburg
- Europäische Kommission 1996: *Erster Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt*. Brüssel, Luxemburg
- Europäische Kommission 1997: *Agenda 2000 - Band I: eine stärkere und erweiterte Union* Brüssel (Internet Version)
- European Commission 1996: *The Impact of the Development of the Countries of Central and Eastern Europe on the Community Territory*. Brussels, Luxembourg (=European Union, Regional Policy and Cohesion, Regional Development Studies Bd. 16)
- European Commission 1996: *The Phare Programme - Annual Report 1995*, Brussels 23.7.1996 COM (96) 360 final
- European Commission 1997a: *Agenda 2000 Vol. I - Communication: For a Stronger and Wider Union*. Brussels (Internet Version)
- European Commission 1997b: *Agenda 2000 Vol. II - Communication: The Effects on the Union's policy of Enlargement to the Applicant Countries of Central and Eastern Europe (Impact Study)*. Brussels (Internet Version)

- European Commission 1997c: *Agenda 2000 - Commission Opinion on the Bulgaria's Application for Membership of the European Union*. Brussels (Internet Version)
- European Commission 1997d: *Agenda 2000 - Commission Opinion on the Czech Republic's Application for Membership of the European Union*. Brussels (Internet Version)
- European Commission 1997e: *Agenda 2000 - Commission Opinion on the Poland's Application for Membership of the European Union*. Brussels (Internet Version)
- European Commission 1997f: *Agenda 2000 - Commission Opinion on the Hungary's Application for Membership of the European Union*. Brussels (Internet Version)
- European Commission 1997g: *Agenda 2000 - Commission Opinion on the Estonia's Application for Membership of the European Union*. Brussels (Internet Version)
- European Commission 1997h: *Agenda 2000 - Commission Opinion on the Latvia's Application for Membership of the European Union*. Brussels (Internet Version)
- European Commission 1997i: *Agenda 2000 - Commission Opinion on the Lithuania's Application for Membership of the European Union*. Brussels (Internet Version)
- European Commission 1997j: *Agenda 2000 - Commission Opinion on the Romania's Application for Membership of the European Union*. Brussels (Internet Version)
- European Commission 1997k: *Agenda 2000 - Commission Opinion on the Slovakia's Application for Membership of the European Union*. Brussels (Internet Version)
- European Commission 1997l: *Agenda 2000 - Commission Opinion on the Slovenia's Application for Membership of the European Union*. Brussels (Internet Version)
- European Commission 1997m: *Agenda 2000 - Presse Release IP/97/660 - Commission Publishes its Communication "Agenda 2000: For a Stronger and Wider Europe"* Brussels (Internet Version)
- European Environment Agency 1995: *Europe's Environment - the Dobrás Assessment*. Copenhagen: EEA
- Eurostat 1997: *Regionen - Statistisches Jahrbuch 1996*. Luxemburg
- Gorzalak, G. 1993: *Poland 2005: The Regional Scenario*. Warsaw: Euregio
- Gorzalak, G. 1996: *The Regional Dimension of Transformation in Central Europe.*: London, Bristol/Pennsylvania; Jessica Kingsley
- Gorzalak, G.; Kuklinski A., Jalowicki B., Zienkowski L. (Hg.) 1994: *Eastern and Central Europe 2000 - Final Report*. Brussels, Luxembourg (= Directorate-General XII, Studies Bd. 2)

- Hallet M. 1997a: *National and Regional Development in Central and Eastern Europe: Implications for the Structural Assistance*. Brussels (=European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Papers No. 120)
- Hallet M. 1997b: Wirkungen wirtschaftlicher Integration auf periphere Regionen. Eine Untersuchung anhand der Integration Griechenlands und Portugals in die Europäischen Gemeinschaften Pfaffenweiler: Centaurus (Diss.), (=Trierer Schriften zur Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd.6)
- Heckscher E. 1919: "Utrikshandelns Verkan pa inkomstfördelningen" in: *Ekonomisk Tidskrift*, 2/1919, S.497-512. Hier zitiert nach der englischen Übersetzung "The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income" in: American Economic Association (Hrsg.): *Readings in the Theory of International Trade*, Homewood (Ill.) 1950 (= The Series of Republished Articles on Economics, Vol.IV)
- Jessop B. 1991: "Thatcherism and flexibility: the white heat of a post-Fordist revolution" in: Jessop B.; Kastendiek H.; Nielsen K.; Pedersen O. (Hg.): *The Politics of Flexibility*. Aldershot: Edward Elgar
- Krugman P. 1991: *Geography and Trade*. Leuven: University
- Krugman P.R.; Venables A.J. 1990. "Integration and the Competitiveness of Peripheral Industry" in: Bliss, C.; Braga de Macedo J. (Hrsg.) *Unity and Diversity in the European Economy: The Community's Southern Frontier*, Cambridge u.a.
- Larre B.; Torres R. 1991: "Is Convergence a Spontaneous Process? The Experience of Spain, Portugal and Greece" in: OECD *Economic Studies*, 16/1991, OECD: *Economic Surveys - Greece 1990/1991*, Paris 1991, OECD: *Economic Surveys - Portugal 1991/1992*, Paris 1992
- Maennig W.; Stamer M.; Gauler A. 1996: "Der Erhalt industrieller Kerne in Ostdeutschland - Konzepte und Kritik" in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 22, 406-425
- Myrdal G. 1957: *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London (Hier zitiert nach der deutschen Übersetzung *Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen*, Stuttgart 1959)
- OECD/CCET 1995 (Hg.) : *The Regional Dimension of Unemployment in Transition Countries*. Paris: OECD
- Ohlin, B. 1933: *Interregional and International Trade*, Cambridge (Mass.) 1933, zitiert entsprechend der 2. Ausg. 1968 (= Harvard Economic Studies, Vol.39)
- Samuelson P. A. 1953: "Prices of Factors and Goods in General Equilibrium" in: *Review of Economic Studies* 21, 1-20
- Scarpetta S. 1995: "Spatial Variations in Unemployment in Central and Eastern Europe: Underlying Reasons and Labour Market Policy Options" in: OECD/CCET: *The Regional Dimension of Unemployment in Transition Countries*. Paris: OECD, 27-54



- Scarpetta S.; Huber P. 1995: "Economic Structures and Unemployment in Central and Eastern Europe: an Attempt to Identify Common Patterns" in: OECD/CCET (Hg.): *The Regional Dimension of Unemployment in Transition Countries*. Paris: OECD, 206-234
- Seitz H.; Licht G 1995: "The Impact of the provision of Public Infrastructure on Regional Economic Development" in *Regional Studies* 29, 231-240
- Siebert H. 1991: *The Transformation of Eastern Europe*, Kiel (=Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 163)
- Wollmann H. 1997: Der Systemwechsel in Ostdeutschland, Ungarn, Polen und Rußland - Phasen und Varianten der politisch-administrativen Dezentralisierung. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 5 (24.01.1994), S. 3-15
- Zecchini S. 1995: "Transition Approaches in Retrospect" In: ders. (Hg.): *Lessons from Economic Transition - Central and Eastern Europe in the 1990s*. Norwell/Mass.: Kluwer Academic, 1-35

Anhang 1: Regionales BIP / EW in KKP für die Länder Bulgarien, Tschechien, Ungarn, Polen, Rumänien und Slowakien für das Jahr 1993 (A) sowie Karte der Regionen dieser Länder (B) sowie Karte der Woiwodschaften Polens (C)

(A) Regionale Werte BIP je EW in KKP

Region	National = 100	EU15 = 100
<b>Bulgarien</b>	100	24
1. Burgas	120	29
2. Haskovo	65	16
3. Lovetch	80	20
4. Montana	50	12
5. Plovdiv	64	16
6. Russe	59	14
7. Sofia city	250	61
8. Sofia district	68	17
9. Varna	96	24
<b>Tschechien</b>	100	49
10. East Bohemia	99	49
11. Mid Bohemia	87	43
12. North Bohemia	93	46
13. North Moravia	91	45
14. Prague	152	75
15. South Moravia	93	46
16. South & West Bohemia	94	46
<b>Ungarn</b>	100	35
17. Budapest	180	63
18. Great Plain	84	29
19. North-East	68	24
20. North-West	87	30
21. Transdanubia	87	30
<b>Polen</b>	100	27
22. Central-Eastern Region	84	23
23. Central Region	107	29
24. Central-Western Region	101	27
25. North-Eastern Region	78	21
26. Northern Region	102	28
27. South-Eastern Region	83	23
28. South-Western Region	99	27
29. Southern Region	108	30
30. Warsaw City	170	46
31. Warsaw Region	73	20
<b>Rumänien</b>	100	21
32. Banat	100	21
33. Bucharest	125	27
34. Central	102	22
35. Cluj	100	21
36. Constanta	101	22
37. North Moldova	87	19
38. North Muntenia	99	21
39. Oltenia	97	21
40. South Moldova	88	19
<b>Slowakien</b>	100	34
41. East Slovakia	97	33
42. Mid Slovakia	89	30
43. West Slovakia	109	37

Quelle: EPRC/RWI 1996, 103 zit. in Hallet 1997a, 46

(B) Karte der Regionen Mittel- und Osteuropas (Namen der Regionen siehe Tabelle (A))

Quelle: Eigene Bearbeitung der Karte aus Commission of the EC (DG V)  
1992, 18

## (C) Woiwodschaften in Polen

Quelle: OECD/CCET 1995, 64

## Anhang 2: Die regionale Verteilung der Beschäftigten in den Sektoren

Quelle Europäische Kommission 1994, 170