

Zur Zitation:

Fuhrmann, W. (2000), Wirtschaftliche Aspekte der EU-Osterweiterung, in: <http://www.EU-Integration.de> (Stand: 2000-08-01)

Seitengetreuer Wiederabdruck aus: R. Hrbek (Hrsg.), Die Osterweiterung der Europäischen Union – Problemfelder und Lösungsansätze aus deutscher und ungarischer Sicht, in: Europ. Zentrum für Föderalismus -Forschung Tübingen, ISBN 3-9806978-0-0, Tübingen 2000, S. 37-51.

Wirtschaftliche Aspekte der EU-Osterweiterung

Wilfried Fuhrmann*

I. Einführung

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

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

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

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

¹ Die fiskalischen Belastungen werden mit 0,11 v. H. des EU-15-BSP (Preise von 1999) geschätzt (Europäische Kommission 1999) bzw. zwischen 0,1 und 0,2 v. H. von Baldwin et al. (1997). Für Deutschland (Österreich) erwartet Kohler (Kohler, 2000) eine Erhöhung der Beitragszahlungen um 0,19 v. H. des BIP (0,191) bzw. reduzierte Rückflüsse aus den Agrarfonds/Strukturfonds von 0,088/0,07 v. H. des BIP (0,133/0,071). Damit ergibt sich bei einem für Deutschland (Österreich) erwarteten Wohlfahrtsgewinn von 0,34 (0,57) ein (wahrscheinlich höherer, als dieser notwendigerweise methodisch unterschätzte) Netto-Gewinn zwischen 0,06 v. H. und Null (0,246 bis 0,175) v. H. des BIP.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Die Schätzungen der (zu erwartenden potentiellen) Wanderungen aus den mittel- und osteuro-päischen Ländern (MOEL) in die EU-Mitgliedsländer sind mit großer Unsicherheit behaftet. Derzeit leben ca. 1,1 Mio. Einwanderer aus den MOEL in der EU, davon rund 2/3 in Deutschland.²

Das Institut zur Zukunft der Arbeit³ (vgl. IZA, März 2000) erwartet in 15 Jahren rund 3 Mio. zuwandernde Menschen bzw. jährlich rd. 200.000 und damit verbunden eine bedingte Lohn-reduktion von 0,81 v. H. im ersten Jahr. Diese Kürzung wird am stärksten ausfallen bei den wenig bzw. unqualifizierten Arbeitskräften in Deutschland, und dabei insbesondere wohl in den sog. fünf neuen Ländern (FNL). Das DIW erwartet für Deutschland 1,3 Mio. Zuwanderungen aus den MOEL in 10 Jahren

² Hinzu können gegebenenfalls noch mindestens 3,1 Mio. Aussiedler gerechnet werden.

³ Vgl. IZA (2000): EU-Osterweiterung, Zuwanderung und Arbeitsmarkt, in: IZA-Compact, März 2000.

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

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

III. Bewertungsfragen

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

Erstens:

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

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

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

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

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

Zweitens:

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

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

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

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

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

Drittens:

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

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

⁷ Transferzahlungen und Fonds werden schnell zu reinen Umverteilungsinstrumenten mit nur geringen Wachstumsimpulsen. Die Koordination von Politiken, beispielsweise von Arbeitsmarktinitiativen darf weder zu neuen Formen eines EU-Korporatismus führen noch zu einer nationalen Politikstarrheit. Zu überlegen ist auch, ob Leistungsträger, i.d.R. junge gutausgebildete und hoch motivierte Menschen ohne Kinder, nicht eher steuerlich zu entlasten sind, will man ihre Abwanderung in die USA usw. oder Demotivation vermeiden.

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

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

IV. Gefährdung der dynamischen Wettbewerbsfähigkeit der EU?

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

⁸ Schon 1994 stellte die EG fest, daß seit Jahren u. a. die Investitionsquote und die potentielle Jahreswachstumsrate (von 4 auf 2,5 v. H.) gesunken sowie die Arbeitslosigkeit von Zyklus zu Zyklus gestiegen sind (Europäische Kommission, 1994). Der mit dem Vertrag von Amsterdam beschrittene Weg einer zu koordinierenden Beschäftigungs-politik sowie von sog. Beschäftigungsleitlinien (Art. 125-130 EG-Vertrag) erscheint eher gefährlich und ein Signal in die falsche Richtung.

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

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

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

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

Der Grubel-Lloyd-Index weist für Deutschland für alle drei Gütergruppen einen gesunkenen intraindustriellen Handel bei Vergleich des Jahres 1997 mit dem des Durchschnittes der Jahre 1991 bis 1997.¹¹ Die Werte sind beispielsweise größer in den USA, in Frankreich und auch in England. Dieses mag eine Folge relativ niedriger FuE-Ausgaben sein, und einen Rückzug Deutschlands aus der internationalen Arbeitsteilung im Bereich der Entwicklung von forschungsintensiven, technologisch hochwertigen Waren anzeigen.

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

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

¹⁰ vgl. Sachverständigenrat (1998).

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

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

V. Allokations- und Verteilungsaspekte

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

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

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

¹³ Verzögerungen u. a. der Privatisierung von Staatsbetrieben sowie der Internationalisierung (bzw. der Abkehr von nationalen Strukturen, Sektoren usw.) sind transformationshemmend und können Ausdruck eines *rent-seeking* bzw. einer Transfer-Hoffnung der Manager in diesen Bereichen sein. Diesem ist durch die Aufgabe des Gruppenbeitritts und Hinwendung zu Einzelbeitritten zu begegnen.

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

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

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

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

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

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

Die Einstimmigkeit des Ratsbeschlusses ist für jede Osterweiterung erforderlich – sowohl für die avisierte Blockerweiterung um die fünf Länder Estland, Ungarn, Tschechien, Slowenien und Polen (plus Zypern) als auch für eine u. E. ökonomisch sinnvollere Einzelland-Erweiterung. Im Falle von Einzelbeitritten könnten institutionelle Fragen wie die Sitzverteilung im Europäischen Parlament, in der Kommission usw. kurzfristig ausgeklammert werden im Sinne einer Vertagung auf den nächsten turnusmäßigen Termin für eine zu vereinbarende ständige Revision der EU-Institutionen und Organe in einem beispielsweise 2- bis 3-Jahresabstand. Dadurch können einzelne Länder ökonomisch zu unterschiedlichen Zeiten beitreten, und die Anzahl der notwendigen Übergangsbestimmungen sinkt, während die politische Anpassung (und Erweiterung) ständig in einem festen Turnus und damit auch gleichzeitig für mehrere Länder erfolgen kann. Eine derartige ständige Revision ist auch ein Weg zur demokratischen Stärkung des Europäischen Parlaments und der Kommission,¹⁷ insbesondere wenn Länder wie Frankreich noch lange für eine Beibehaltung der nationalen Einheiten und Staaten plädieren.

Bei dieser Aufteilung in eine politische Integration und eine ökonomische Binnenmarkt- und Währungsintegration ergeben sich dann allerdings für zwei unterschiedliche Formen der Mitgliedschaft. Die ökonomische läuft (auch als Anreiz für die folgenden Beitrittsländer) zeitlich der politischen voraus. Dieses entspricht dabei auch den Integrationserfahrungen und -schritten der 6 Gründungsmitglieder der EWG.¹⁸ Dabei können die für die MOEL konzipierten Hilfsprogramme (über PHARE, TACIS, TEMPUS bis zu Krediten mit Sonderkonditionen) sowie die sog. Europa-Abkommen bereits als eine Art erster

¹⁶ vgl. auch Kohler, 2000, Abb. 2.

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

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

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

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

VI. Ein Fazit

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

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

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

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

²⁰ Eine derartige, im 2 bis 3-Jahresabstand mögliche ökonomische Erweiterung reduziert nicht nur die EU-internen Anpassungskosten, sondern ermöglicht die Überprüfung der Fonds im 3-Jahreszeitraum und damit ihre Kürzung selbst bei Erweiterungen um sog. Netto-Empfänger-Länder wie die MOEL. Zugleich fördert sie den Transformationswettbewerb zwischen den verbleibenden Kandidaten aus den MOEL.

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

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

Ein wichtiger wirtschaftlicher Aspekt für die MOEL liegt ebenfalls in einer Zentrierung ihrer Politik und ihrer Ausgaben auf Investitionen, FuE, Schulen, Berufsausbildung und Hochschulen sowie in einer eigenen Entwicklung und Attrahierung von neuen Technologien und Fähigkeiten (u. a. über höhere Direktinvestitionen), um ihrerseits insbesondere sog. Schumpeter-Güter bzw. – Industrien, d. h. solche mit fortgeschrittenen Technologiekomponenten, weiter zu entwickeln. Denn natürlich ist die Exploration von sog. economies-of-scale reizvoll, aber hier bestehen auch systematische Asymmetrien zu Ungunsten der MOEL. Und dann scheint es entwicklungsstrategisch ergiebiger zu

sein, wenn die MOEL und auch wir die notwendige Technologienentwicklung, den Technologietransfer sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen nicht primär über große multinationale Unternehmen, sondern verstärkt über KMUs²² und mit Hilfen von angeregten Neugründungen erwarten und fördern.

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

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

Literaturhinweise:

Baldwin, R. E./J. F. Francois/R. Portes (1997), The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe, in: *Economic Policy*, S. 127-176.

Breuss, F./F. Schebeck (1999), Costs and Benefits of EU's East for Austria, in : *Austrian Economic Quarterly*, Vol. 4, S. 43-54.

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

European Commission (2000), Strategies for Jobs in the Information Society, Brussels.

Europäische Kommission (1994), Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung; Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Weißbuch, Luxemburg.

Fuhrmann, W. (1999), Zur Theorie des Currency Boards, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 48, S. 85-104.

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

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

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

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

Kohler, W. (2000), Die Osterweiterung der EU aus der Sicht bestehender Mitgliedsländer: Was lehrt uns die Theorie der ökonomischen Integration?, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 1, Heft 2, S. 115-141.

Obstfeld, M./G. Peri (1998), Regional Non-Adjustment and Fiscal Policy, in: *Economic Policy*, Vol. 26, S. 205-260.

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

Romer, P. M. (1990), Endogenous Technological Change, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 98, S. 71-102.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1998), Vor weitreichenden Entscheidungen, Jahresgutachten 1998/99, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1999), Wirtschaftspolitik unter Reformdruck, in: Deutscher Bundesrat, Drucksache 698/99 vom 29.11.99, Bonn.

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

Steinherr, A./P. Vanhoudt/M. Fischbach (2000), Fiscal Adjustments and Growth in Europe; Luxemburg, mimeo.

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