Bedenken in

Von Michael Dauderstädt
Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Internationaler Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Polnische Bauern demonstrieren, Tschechen fürchten sudetendeutsche Grundstückskäufe: Die EU-Beitrittskandidaten, die die Nebenwirkungen der schwierigen Transformation von der Plan- zur Marktwirtschaft noch nicht überwunden haben, stehen mit den zusätzlichen Anpassungszwängen des EU-Beitritts vor erneuten Belastungsproben.

Composing/Hermine Oberück, Martin Langer, Volkler Derlath

den Startlöchern

Die Gruppe der Beitrittskandidaten der ersten Runde umfaßt die fünf mittel- und osteuropäischen Staaten Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien und Estland. Wie Tabelle 1 zeigt, handelt es sich um Länder mit sehr unterschiedlichem Entwicklungsniveau.

Alle fünf Länder sind seit Jahren mit der EU assoziiert und empfangen Hilfe unter dem **PHARE-Programm.** Sie haben zwischen 1994 und 1996 die Aufnahme in die EU beantragt, die Beitrittsverhandlungen haben 1997 begonnen. Inzwischen ist in allen Ländern die ursprüngliche – oft von wenig Kenntnis getrübte – Begeisterung für die EU stark zurückgegangen (siehe Tabelle 2).

Die wirtschaftliche Integration Mittel- und Osteuropas ist ebenfalls schon stark fortgeschritten. Die Region ist durch Handel und Investitionen schon eng mit (West-)Europa verbunden. Dazu hat die mit der Assoziierung vereinbarte Handelsliberalisierung ebenso beigetragen wie die Perspektive des Beitritts. Allerdings hat die außenwirtschaftliche Öffnung auch eine größere Verwundbarkeit hervorgebracht, wie einige Länder schmerzhaft erfahren haben. So mußte der Musterknabe Tschechien 1996 nach einer Zahlungsbilanz- und Währungskrise ebenso einen quälenden Sparkurs einschlagen wie einige Jahre vorher Ungarn.

Der Transformationsprozeß von der Plan- zur Marktwirtschaft fällt heute in den Beitrittsländern weitgehend mit der Anpassung an die EU-Normen zusammen. Die Vielfalt denkbarer und praktizierter Transformationsstrategien nach dem Zusammenbruch des Kommunismus ist einem starken Druck zu einer einheitlichen Übernahme des **acquis communautaire** gewichen. Dabei kehren allerdings die ideologischen und pragmatischen Konflikte zwischen mehr marktorientierten und mehr interventionistischen Reformpolitiken, zwischen Schocktherapie und schrittweisen Reformen wieder.

Gemeinsames Ziel bleiben dabei mehr Wachstum und Wohlstand, die Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, ein Aufholprozeß, mit dem langfristig das Einkommensniveau Westeuropas erreicht werden soll. Dieses Ziel gab es schon unter dem Kommunismus. Dessen Versagen angesichts dieser Aufgabe war sicher auch mitverantwortlich für seinen Niedergang. Heute müssen sich die Länder freilich die Frage stellen, ob eine Vollmitgliedschaft in der EU der beste Weg ist, dieses Ziel zu erreichen. Dabei ist festzuhalten, daß ein EU-Beitritt auch viele andere außen- und innenpolitische Ziele hat. Aber ohne Lösung der wirtschaftlichen und sozialen Probleme sind auch die Stabilität der Demokratie und der Westintegration gefährdet. Schon heute ist der Ruf der Marktwirtschaft in Mittel- und Osteuropa angesichts der geringen Wachstumserfolge und der massiven sozialen Krisen deutlich beschädigt (siehe Tabelle 3).

PHARE-Programm ist das Hilfsprogramm der EU für alle postkommunistischen Länder außerhalb der GUS, d.h. außer der ehemaligen Sowjetunion, allerdings inklusive Baltikum. Die Abkürzung steht für Poland Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy. Gleichzeitig ist Phare das französische Wort für Leuchtturm. Das Programm läuft seit 1989/90, zunächst für die beiden Titelländer, alsbald für die übrigen.

Acquis communautaire ist der „gemeinschaftliche Rechtsbestand", d.h. die Summe aller Verträge, Richtlinien und Verordnungen der EU. Er umfaßt insgesamt rund 40 000 Seiten.

EU-Mitgliedschaft als Wachstumsmotor?

Welche Vorteile für eine eigene Wachstumsstrategie haben die Beitrittskandidaten von einer EU-Mitgliedschaft zu erwarten? Die Wachstumsentwicklung anderer armer Länder, die der EU beigetreten sind, zeigt kein eindeutiges Muster: Portugal (Beitritt 1986) ist eine relative Erfolgsstory. Ab 1985 wuchs sein Pro-Kopf-Einkommen knapp 1 Prozent schneller als im Durchschnitt der 20 Jahre davor (4 statt 3,2 Prozent pro Jahr). In Spanien blieb diese Wachstumsrate praktisch unverändert (2,8 statt 2,9 Prozent). Irland (Beitritt 1972) wies zunächst gute Zuwachsraten auf, hatte in der ersten Hälfte der 80er Jahre eine Flaute und ist seit etwa zehn Jahren das Wirtschaftswunderland der EU mit rund 5 Prozent Wachstum. Griechenland (Beitritt 1980) bietet ein abschreckendes Beispiel. Seine Wirtschaft, deren Pro-Kopf-Einkommen zwischen 1962 und 1982 noch durchschnittlich um 5,2 Prozent jährlich gewachsen war, kam ab 1985 im Durchschnitt nur noch auf kümmerliche 1,3 Prozent. Insgesamt hält sich der Abbau der Einkommensdisparitäten zwischen reichen und armen Regionen der EU in engen Grenzen.

Niemand weiß, ob das Bild ohne EU-Beitritt besser oder schlechter ausgesehen hätte. Klar ist dagegen: Die jeweilige nationale Politik entscheidet darüber, wie sich das Neumitglied entwickelt. Denn die Mitgliedschaft in der EU als solche ist offensichtlich keine Erfolgsgarantie. Die EU selbst ist in puncto Wachstum nicht gerade ein Vorbild für arme Länder. Im Vergleich zu anderen Regionen (Nordamerika, Ostasien) zeichnet sie sich eher durch überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit aus.

Nach allen Erfahrungen können die Beitrittskandidaten erwarten, daß ihr Zugang zu internationalen Kapitalmärkten sich mit einem EU-Beitritt verbessert. Sie erhalten voraussichtlich Transferzahlungen aus

Tabelle 1: Strukturdaten der fünf Beitrittskandidaten

Indikator/Land	Polen	Ungarn	Tschechien	Slowenien	Estland
Bevölkerung (in 1 000)	38 609	10 212	10 321	1 990	1 476
Fläche (in km²)	312 690	93 030	78 887	20 250	45 227
Lebenserwartung (in Jahren)					
für Männer	67,6	64,8	70,0	69,6	61,7
für Frauen	76,4	74,2	76,9	77,4	74,3
Pro-Kopf-Einkommen (in ECU)	2 359	3 343	3 491	7 236	1 854
Anteil der Landwirtschaft (in %)	7,6	6,2	5,2	5,0	8,1
Telefone je 1 000 Einwohner	197	208	360	310	k.A.
Einwohner pro PKW	5,1	4,5	3,3	2,8	3,6

Quelle: EU-Kommission, Agenda 2000, Stellungnahmen

den EU-Strukturfonds und höhere Direktinvestitionen. Diesem Zufluß an Geldkapital entsprechen höhere Importe. Da die raschen Wachstumsprozesse in weniger entwickelten Volkswirtschaften meist sehr importintensiv sind, scheitern sie häufig an Zahlungsbilanzproblemen. Eine EU-Mitgliedschaft senkt das Risiko derartiger Krisen.

Ausländische Firmen aus der EU und aus Drittländern werden investieren, um vom sicheren Zugang zum EU-Markt und niedrigen lokalen Kosten zu profitieren. Direktinvestitionen hängen aber stark von der Entwicklung der Kosten und Produktivität ab. Nach einem ersten Ansturm zeigt sich schon jetzt eine gewisse Enttäuschung der Investoren mit dem Standort Mittel- und Osteuropa, da die Reallöhne ansteigen, die unternehmensbezogenen Leistungen des Umfeldes (Infrastruktur, Zulieferer, Ausbildungssystem etc.) aber gegenüber EU-Standorten deutlich abfallen. Dieses Bild verdüstert sich zudem, wenn man die Nachfrageseite einbezieht: Die Kapitalzuflüsse bringen Aufwertungsbewegungen und Leistungsbilanzdefizite mit sich, die die Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Wirtschaft beeinträchtigen. Die Unternehmen Ostmitteleuropas haben Schwierigkeiten, mit der sehr viel produktiveren Industrie der EU und ihrem qualitativ hochwertigeren Angebot zu konkurrieren. Ihre Absatzchancen auf dem EU-Markt werden – mit Ausnahme der landwirtschaftlichen Güter – kaum, der Konkurrenzdruck der EU-Anbieter in Ostmitteleuropa jedoch spürbar zunehmen, da die Anwendung der Binnenmarktregeln ihre Wettbewerbsposition verbessert.

Im Ergebnis käme es zu einem gewaltigen Strukturwandel, der eine Spezialisierung der Wirtschaft Ostmitteleuropas auf die unter Integrationsbedingungen noch wettbewerbsfähigen Industrien erzwingt. Nach gegenwärtigem Muster wären das vor allem die auf niedrigen Löhnen und billigen Rohstoffen beruhenden Branchen. Zwar steigt die Wettbewerbsfähigkeit anderer Branchen, aber von einem sehr niedrigen Niveau, das vorerst keinen Anlaß zu Hoffnung gibt. Dies sind nicht unbe- →

Tabelle 2: Beziehungen zur EU

Indikator/Land	Polen	Ungarn	Tschechien	Slowenien	Estland
Assoziiert seit	1991	1991	1991	1996	1995
Beitrittsantrag im Jahr	1994	1994	1996	1996	1995
Volumen PHARE-Hilfe (MECU)	1 400	673	433	116	152
EU-Anteil Importe 1997 (%)	63,8	62,8	61,5	67,4	59,2
EU-Anteil Exporte 1997 (%)	64,2	71,2	59,9	63,6	48,6
Zustimmung zum Beitritt 1993 (%)	80	83	84	92	79
Zustimmung zum Beitritt 1998 (%)	63	56	49	57	35

Quelle: EU-Kommission, Agenda 2000, Stellungnahmen, Eurobarometer

Tabelle 3: Schwaches Wachstum und sinkende Zustimmung zur Marktwirtschaft

Indikator/Land	Polen	Ungarn	Tschechien	Slowenien	Estland
Wachstum seit 1989 (1989=100)	118	95	97	103	77
Zustimmung zur Marktwirtschaft					
1991	28	52	54	36	32
1997	43	6	-34	0	23

Quelle: EBRD Transition Report 1998, Eurobarometer

Foto: Hermine Oberück

dingt die Grundlagen für wachsende Realeinkommen, die durch Beschäftigung in modernen, produktiven Unternehmen entstehen.

Gewinner und Verlierer des EU-Beitritts

Die prekäre Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit Ostmitteleuropas stützt sich wesentlich auf geringe Lohnkosten. Gerade dieser Vorteil mag aber im Zuge des Beitritts partiell verlorengehen. Denn die Agrarpolitik und die Preisangleichung im Binnenmarkt dürften zu einer Verteuerung von Lebensmitteln und anderen Konsumgütern und damit zu Lohnkostensteigerungen führen. Ohne gewaltige Produktivitätssteigerungen könnte Ostmitteleuropa seinen Lohnkostenvorteil nur um den Preis stark sinkender Reallöhne erhalten. Die Arbeitnehmer würden also schon zu den voraussichtlichen Verlierern des Beitritts zählen.

Weitere potentielle Verlierer sind die Beschäftigten in den alten schwerindustriellen Staatsbetrieben, die möglichst noch vor dem Beitritt zu sanieren sind. Schon jetzt zeichnen sich zwischen der EU und Polen sowie innerhalb Polens scharfe Auseinandersetzungen um das Tempo der Zechenschließungen ab, denen Zehntausende von Arbeitsplätzen zum Opfer fallen. Auch im Staatssektor und bei den Empfängern von Sozialleistungen ist mit sinkendem Realeinkommen zu rechnen. Nur in der Landwirtschaft ist das Bild gemischter. Höhere Interventionspreise versprechen höhere Einnahmen der Bauern. Da gleichzeitig aber die Nachfrage zurückgehen dürfte, müßte diese Einkommenssteigerung aus dem EU-Haushalt der gemeinsamen Agrarpolitik finanziert werden.

Die Liberalisierung der Vermögensmärkte und der Zustrom an Kapital dürfte die Vermögenspreise anheben. Die Börsenkurse stiegen auch in Portugal und Spanien nach dem Beitritt. Ähnlich könnten auch der Wert nicht an der Börse gehandelter Unternehmensanteile und Immobilienpreise steigen. Davon profitieren vor allem die Vermögensbesitzer in den Beitrittsländern, zu denen neben Individuen auch diverse Privatisierungsagenturen, Investitionsfonds und Banken zählen. Allerdings stören sich viele Osteuropäer daran, daß angesehene nationale Unternehmen an ausländisches Kapital „ausverkauft" werden.

Der EU-Beitritt wird auch die regionale Wohlstandsverteilung beeinflussen. Der schon heute zu beobachtende Aufschwung der Regionen, die nahe zur Alt-EU an den Westgrenzen liegen, wird sich weiter intensivieren und stabilisieren. Schwache Regionen im Osten können zwar mit verstärkten Infrastrukturinvestitionen rechnen, die aus dem Regionalfonds finanziert werden. Aber es ist kaum anzunehmen, daß daraus selbsttragendes Wachstum resultiert. Die schwache Entwicklung armer Regionen in der EU (Süditalien, Alentejo etc.) deutet darauf hin, daß diese eher einer passiven Sanierung unterliegen, die von partieller Entvölkerung und einer durch die bessere Verkehrserschließung ermöglichten Pendlerpopulation begleitet wird.

Diese Verteilungswirkungen verstärken Differenzierungsprozesse, die schon seit dem Zusammenbruch des kommunistischen Systems in Gang sind. Die Ungleichheit der Ein-

Fotos: Martin Langer

kommensverteilung hat zugenommen. Einer wachsenden Zahl von Armen steht eine neue Gruppe von Reichen gegenüber, die oft ihr Vermögen im Zuge undurchsichtiger Privatisierungsprozesse erlangt haben. Politische Korrekturen der Einkommensverteilung durch staatliche Umverteilung, Sozialleistungen oder das Steuersystem stoßen an die engen Grenzen schon überlasteter Sicherungssysteme und defizitärer, unter Konsolidierungsdruck stehender Staatshaushalte.

Auf die Staatshaushalte kommen mit dem Beitritt zusätzliche Belastungen zu. Nicht nur müssen die meisten Projekte, die die EU finanziert, mit nationalen Steuergeldern kofinanziert werden. Allein diese Ausgaben dürften sich auf über 3 Prozent des Volkseinkommens belaufen. Darüber hinaus erfordert die Übernahme des „acquis communautaire" in einigen Bereichen gewaltige Investitionen, so beim Umweltschutz und bei der Grenzsicherung des **Schengenlandes.** Schätzungen rechnen dabei mit 50–100 Prozent des Bruttosozialprodukts der Empfängerländer – allerdings über mehrere Jahre verteilt.

EU-Hürden für die Wachstumspolitik

Überzeugte Marktwirtschaftler befürchten, daß der EU-Beitritt die Länder Mittel- und Osteuropas von einem strikt marktwirtschaftlichen Kurs abbringt, der in ihren Augen allein Wachstum und Wohlstand garantiert. In der Tat müssen alle Länder mit der Übernahme des „acquis communautaire" eine Regelungsdichte erreichen, die ihnen selbst zu Zeiten der kommunistischen Planwirtschaft unbekannt war. Zwar dürften die Anforderungen der EU-Sozialcharta kaum das in Mittel- und Osteuropa vorhandene Maß wohlfahrtsstaatlicher Rechte und Sicherheiten übertreffen, aber die Kritiker des Sozialstaats vermuten, daß schon diese Belastungen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit dieser Länder überfordern. In Einzelfällen wie in Estland ist die Liberalisierung schon über das EU-Niveau hinausgegangen. Beim EU-Beitritt müssen bereits abgebaute Zölle und Agrarsubventionen wieder eingeführt werden.

Andere sehen eher in der Beschränkung des nationalstaatlichen Handlungsspielraums Probleme. Betrachtet man nämlich die Wirtschaftspolitik von Ländern, die erfolgreich Aufholprozesse organisiert haben (beispielsweise in Südostasien), so fällt die aktive Rolle des Staates mit selektiver Industriepolitik, massiver Exportförderung und Protektionismus auf. Gleichzeitig haben die asiatischen Tiger auf eine sparsame Haushaltspolitik, eine stabile, leicht unterbewertete Währung und Investitionen in die Erziehung gesetzt. Dies hat die einheimische Ersparnis gefördert und eine vergleichsweise ausgeglichene Einkommensverteilung bewirkt. Daneben hängt die internationale Wettbewerbsfähigkeit von systemischen Faktoren (Qualität der Nachfrage, externe Effekte zwischen konkurrierenden Anbietern, staatliche Förderpolitiken in den Bereichen der Infrastruktur, Forschung etc.) ab.

Die EU-Mitgliedschaft gestattet nur partiell eine derartige politisch gesteuerte Modernisierung. Sie schränkt einerseits den wirtschaftspolitischen Spielraum ein, schützt aber andererseits auch vor den Risiken internationaler Finanzmärkte. In der Wettbewerbs-, Industrie-, Struktur- und Regionalpolitik müssen sich die Neumitglieder mit Brüssel abstimmen. Subventionen sind genehmigungspflichtig. Sie können versuchen, die Mittel der EU-Fonds für Maßnahmen einzusetzen, die systemische Wettbewerbsfähigkeit steigern. Sie müssen aber auch damit rechnen, daß die EU nicht Investitionsprojekte fördert, die Unternehmen in den Altmitgliedsstaaten Konkurrenz machen.

Protektionismus gibt es in der EU nur in einigen Sektoren gegenüber Drittländern. Die Zollstruktur deckt sich bestenfalls zufällig mit den Schutzinteressen der Beitrittskandidaten. Eine Politik der „geschützten Exportförderung", wie sie die Ostasiaten Jahrzehnte erfolgreich betrieben, ist somit unmöglich. So wäre es kaum vorstellbar, die erwarteten Importüberschüsse auf Investitionsgüter zu konzentrieren, indem man Konsumgüterimporte durch Zölle verteuert.

Unter den Maastrichtkriterien erwartet die EU eine solide Haushalts- und Geldpolitik, die auch den Außenwert der Währung gegen Abwertungsspekulationen schützen hilft. Die EU-Mitgliedschaft kann eine derartige nationale Politik erleichtern, indem sie die Regierung bei unpopulären Maßnahmen gegenüber ihren Wählern entlastet. Andererseits eröffnet die Liberalisierung der Kapitalmärkte der Spekulation (auch der einheimischen Vermögensbesitzer) neue Möglichkeiten. Die Gefahr spekulativer Attacken würde mit Sicherheit erst nach dem Beitritt zur Währungsunion gebannt sein. Vorher kann ein Land sich kaum dem Zufluß von Auslandskapital verschließen, auch wenn es dessen Sprunghaftigkeit fürchtet.

Weniger Staat muß sich allerdings nicht nur negativ auswirken. Die Länder Ostmitteleuropas haben traditionell schlechte Erfahrungen mit politischer Steuerung von Wirtschaftsprozessen gemacht. Die kommunistischen Planwirtschaften verfügten über ein umfangreiches Instrumentarium, mit dem sie zwar die **einheimische Ersparnis** erheblich steigern konnten, aber auch das so gewonnene Kapital verschwendeten. In den Transformationsökonomien sind die Kapitalmärkte noch schwach entwickelt. Häufig haben Staat und Banken alte Staatsunternehmen konserviert statt modernisiert. Es fehlt ein Netzwerk von kompetenten Akteuren aus Banken, Rating-Agenturen, Beratungsfirmen, Aufsichtsbehörden, Kammern, Verbänden etc., die Transparenz, Kontrolle und Orientierung bieten. An diesen Mängeln wird ein EU-Beitritt kurzfristig nichts ändern.

Insgesamt hängt die Entwicklung der Beitrittsländer davon ab, wie sie die Chancen der EU-Mitgliedschaft nutzen, ohne ihren Gefahren und Versuchungen zu erliegen. Diese Risiken abzuwägen bleibt Aufgabe der politischen Öffentlichkeit in Mittel- und Osteuropa. Angesichts des langsamen Reformfortschritts in der EU selbst wird ihr Zeit genug zum Nachdenken bleiben. ■

Schengenland
ist der etwas flapsige Ausdruck für die Gesamtheit der Länder, die das Schengener Abkommen anwenden, also Freizügigkeit ohne Grenzkontrollen innerhalb der Region gewähren, was strengere Kontrollen an den Außengrenzen und eine engere Polizeikooperation voraussetzt.

Einheimische Ersparnis
ist die Differenz zwischen einheimischer Produktion und einheimischem Verbrauch (= Differenz zwischen Export und Import) im Unterschied zur äußeren Ersparnis, d.h. der Ersparnis anderer Länder, die als Kapital und Importüberschuß importiert werden muß, wenn mehr verbraucht als produziert wird.