

# Die wirtschaftliche Integration der Beitrittsländer: zwischen neuer Abhängigkeit und vorweggenommener Mitgliedschaft

MICHAEL DAUDERSTÄDT

Vor 1989 waren die Länder Mittel- und Osteuropas (MOE) nicht nur intern Planwirtschaften und Diktaturen, sondern auch nach außen politisch (Warschauer Pakt) und ökonomisch (Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe = RGW/COMECON) ins sowjetisch beherrschte System integriert.<sup>1</sup> Der innere Umbruch war begleitet vom äußeren Ausbruch aus diesen Strukturen. Die Oppositionsbewegungen in Mittel- und Osteuropa sahen den RGW als festen Bestandteil des kommunistischen Herrschaftssystems an, der mit ihm verschwinden musste. Da 1990 der Reformprozess in Moskau noch nicht unumkehrbar fortgeschritten war, ging es den Mitteleuropäern auch um eine Distanzierung von der Sowjetunion. Als liberale Marktwirtschaftler bevorzugten sie eine weitgehende außenwirtschaftliche Öffnung und Weltmarktintegration ihrer Länder. Darin sahen sie auch ein Gegengewicht zu der aufgrund ihrer Monopolstellung immer noch vorhandenen Macht der Staatsunternehmen – auch und gerade nach einer Privatisierung. Denn ohne den Druck der Importkonkurrenz hätten diese die Freigabe der Preise im Zuge der Wirtschaftsreform leicht ausnutzen können.

## 1. Die führende Rolle der Politik

Die außenwirtschaftliche Integration gründet sich auf politische Entscheidungen verschiedener Akteure. Sowohl die Reformstaaten als auch die westlichen Industrieländer ergriffen einseitige Maßnahmen. Sie wurden ergänzt durch Verpflichtungen im Rahmen bi- und multilateraler Abkommen und aufgrund des Beitritts und der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen.

Die unilateralen Maßnahmen zur Liberalisierung der Außenwirtschaftsbeziehungen unterschieden sich in Geschwindigkeit und Tiefe. So liberalisierten Polen und die Tschechoslowakei schnell, Ungarn eher graduell, Rumänien erst ab 1993. Der Handelsliberalisierung folgte alsbald die Öffnung für ausländische Direktinvestitionen. Die Einführung der vollen Währungskonvertibilität nahm allerdings noch Jahre in Anspruch wie die nachstehende Tabelle 1 zeigt.

---

<sup>1</sup> Der Autor dankt Jürgen Nötzold von der Stiftung Wissenschaft und Politik für wichtige Hinweise.

Tabelle 1:  
Nationale Liberalisierungsmaßnahmen

Land	Handelsliberalisierung	Öffnung für Investitionen
Polen	Weitgehende Liberalisierung 1990	Gesetz über Gesellschaften mit ausländischer Beteiligung 1991
Tschechien	Quantitative Beschränkungen aufgehoben Januar 1991	Handelsgesetz von 1991
Slowakei	Quantitative Beschränkungen aufgehoben Januar 1991	Handelsgesetz von 1991 Investitionsförderungsgesetz 1993
Ungarn	Kontrollen und Quoten schrittweise reduziert seit 1989	Gesetz über ausländische Investitionen 1988
Slowenien	Außenhandelsgesetz Februar 1993	Auslandsinvestitionsgesetz von 1967, geändert 1988
Estland	Staatshandelsmonopol beendet 1990	Gesetz über ausländische Investitionen 1991
Lettland	Keine Angabe über Gesetz; 1993/94 schon weitgehend liberalisiert	Gesetz über ausländische Investitionen 1991
Litauen	Neues Handelsregime 1993	Gesetz über ausländische Investitionen 1990 (1992)
Bulgarien	Reform der Handelspolitik 1989	Investitionsschutzgesetz 1992
Rumänien	Aufhebung der Kontrollen Mai 1992	Gesetz über ausländische Investitionen 1991

Quelle: European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), Transition Report 1994, London 1994, Table 8.3. „Foreign Trade Agreements and trade regimes of each country in transition“, S.108 f. und Transition Report 1998, London 1998, S. 148–199.

Parallel zur Öffnung für Importe werteten die Länder ihre Währungen ab, um den Preisdruck der Importkonkurrenz und die Kapitalflucht zu begrenzen (vgl. Tabelle 2). Angesichts der Inflation in den MOE-Ländern fiel die reale Abwertung aber mittelfristig deutlich niedriger aus. Seit 1992 ist eher eine Tendenz zur realen Aufwertung aller MOE-Währungen mit Ausnahme Ungarns und Sloweniens zu beobachten.<sup>2</sup> Die baltischen Länder werteten kaum ab, da sie neue Währungen einführten und diese eng an Hartwährungen koppelten. Die Wechselkurspolitiken der MOE-Länder entwickelten sich seit 1990 in unterschiedlicher Weise. Das *currency board* System ist die radikalste Anbindung an westliche Hartwährungen bei weitgehender Aufgabe eigener währungspolitischer Souveränität. Estland entschied sich schon 1992 dafür. 1994 folgte Litauen und 1997 Bulgarien. Einen fixierten Wechselkurs oder ein fixiertes Band hatten Ungarn, Tschechien und die

2 Vgl. Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Leistungsbilanzentwicklung in mittel- und osteuropäischen Ländern – Ursachen, Übertragungsmechanismen und wirtschaftspolitische Konsequenzen, Halle 1999, Teil A (Allgemeiner Teil), S. 33 (Tabelle 9).

Slowakei (sowie kurzfristig Polen 1991), bis sie es in den Währungs- und Zahlungsbilanzkrisen von 1995 (Ungarn), 1997 (Tschechien) und 1998 (Slowakei) zugunsten flexiblerer Lösungen (gleitendes Band in Ungarn, *managed floating* in Tschechien und Slowakei) aufgeben mussten. *Managed floating* betreiben Rumänien und Slowenien seit 1992 bzw. 1991, Bulgarien von 1993–97.<sup>3</sup>

Tabelle 2:  
Abwertung gegenüber dem US-Dollar in Prozent gegenüber dem Vorjahr  
(negatives Vorzeichen signalisiert Aufwertung)

Land	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Polen	555,2	11,4	28,8	33,2	25,2	6,6
Tschechien	19,3	64,2	-4,1	3,2	-3,1	-7,8
Slowakei	19,3	64,2	-4,1	9,0	4,1	-7,2
Ungarn	6,9	18,4	5,6	16,5	14,2	19,6
Slowenien	293,6	143,6	194,8	39,3	13,7	-8,0
Bulgarien	-6,8	2 021,9	39,9	18,5	96,2	23,8
Rumänien	50,3	240,6	303,7	146,8	107,9	28,9

Quelle: Rainer Hauswirth, Peter Mooslechner, Measuring the impact of exchange rate developments on the competitive positions of Central and East European Countries, in: OECD Proceedings, The Competitiveness of Transition Economies, Paris 1998, S. 189.

Die westlichen Industrieländer, in erster Linie die USA und die Europäische Union (EU), unterstützten den Wandel in MOE. Vor dem Umbruch, im Kalten Krieg, hatte der Ost-West-Handel im Zeichen strategischer Beschränkungen gestanden. Das *Committee on Trade with the Communist States* (COCOM) kontrollierte westliche Hightech-Exporte. Importe aus dem Osten mussten die höchsten Zölle und Handelsbarrieren überwinden, da viele Ostblockländer nicht einmal dem *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) angehörten oder als Mitglieder Sonderregeln unterlagen – geschweige denn von den Präferenzen und Marktzugangsmöglichkeiten profitierten, die die EU den mit ihr assoziierten Ländern anbot.

Mit dem Umbruch änderten die EU und die anderen westlichen Länder ihre Handelspolitik. Die EU gewährte Marktzugang unter ihrem Allgemeinen Präferenzsystem (APS) für Entwicklungsländer und schloss zunächst Handels- und Kooperationsabkommen, bald darauf Europa-Abkommen zuerst mit den damals drei (nach der Teilung der Tschechoslowakei vier) mitteleuropäischen Ländern, später mit Bulgarien und Rumänien, am 12. Juni 1995 mit den drei baltischen Staaten und 1996 mit Slowenien. Diese Abkommen sahen die Herstellung des Freihandels zwischen den Vertragsparteien innerhalb von zehn Jahren vor, wobei die EU ihre Barrieren und Zölle schneller abbauen soll als die MOE-Länder.

3 Vgl. ebd., S. 15 (Tabelle 2).

Der absolute Zollabbau im Rahmen der Europa-Abkommen war allerdings recht gering, da die Anwendung der Meistbegünstigungsklausel (GATT) und der Präferenzregeln (APS) seit 1989–91 schon zu erheblichen Zollsenkungen geführt hatte. Gerade in sensiblen Bereichen wie Landwirtschaft, Stahl oder Textil, in denen MOE am wettbewerbsfähigsten ist und die 1989 etwa die Hälfte der MOE-Exporte in die EU ausmachten, durfte die EU ihre Märkte aber am längsten schützen. Lediglich der Lohnveredelungshandel (*Outward Processing Trade* – OPT) wurde weitgehend von Zöllen befreit.<sup>4</sup>

Über den Protektionismus der EU beklagten sich die östlichen Nachbarn häufig zurecht. Eines der beliebtesten Instrumente sind die Antidumping-Aktionen<sup>5</sup>, mit denen die EU vor allem Importe im Eisen- und Stahlbereich erschwerte. Im Frühling 1994 gelang es sogar deutschen Produzenten von Gartenzweigen, die Einfuhr polnischer Zwerge durch eine Antidumpingklage zeitweilig zu unterbinden. 1993 stoppte die EU Agrarimporte aus 17 MOE-Ländern, weil eine Fleischlieferung aus Kroatien mit Maul- und Klauenseuche infiziert war. Polnische Kirschen unterwarf man Mindestpreisregelungen. Noch 1999 belegte die EU Importe (u. a. Hartfaserplatten, Draht und Kabel) aus Polen mit Antidumpingzöllen.

Die EU hat – nicht zuletzt wegen der Beschwerden aus MOE – ihren Liberalisierungsfahrplan auf dem Kopenhagener Gipfel Mitte 1993 etwas beschleunigt. Sie weist auch darauf hin, dass nur ein kleiner Teil der Importe aus MOE noch Zöllen oder sonstigen Beschränkungen unterworfen ist. Antidumping-Maßnahmen betreffen nur unter ein Prozent aller Importe. Aber diese Zahlen verschleiern, dass allein das Risiko solcher Schutzmaßnahmen potentielle Exporteure und darunter insbesondere auch potentielle westliche Investoren davon abhält, die Kosten auf sich zu nehmen, um sich die EU-Märkte zu erschließen bzw. eine exportorientierte Produktionsstätte in MOE aufzubauen. Trotzdem hat sich insgesamt eine gewaltige Marktöffnung ergeben.

Weitere bilaterale Handelsabkommen mit westlichen Ländern flankierten die Marktöffnung. Untereinander formten zunächst die drei ‚Visegrädländer‘, Polen, Tschechoslowakei und Ungarn, die Mitteleuropäische Freihandelszone, CEFTA, der später nicht nur Tschechien und die Slowakei angehörten, sondern auch Bulgarien, Rumänien und Slowenien beitraten. Einige Staaten schlossen auch Mitte der neunziger Jahre Freihandelsabkommen mit der Europäischen Freihandelszone EFTA ab. Auf multilateraler Ebene war für die meisten MOE-Staaten der Beitritt zum GATT und danach seiner Nachfolgeorganisation, der World Trade Organisation (WTO), bedeutend.

Gegenüber den kommunistischen Ländern war der Westen nicht nur ein zurückhaltender Handelspartner gewesen, auch die Faktorströme hielten sich in Grenzen. Eine Migration von Arbeitskräften gab es nicht, Freizügigkeit war vielmehr ein Hauptstreitpunkt im Ost-West-Verhältnis (die innerdeutsche Mauer, amerikanischer Druck für Ausreisemöglichkeiten sowjetischer Juden durch den Jackson-Vanik-Zusatz beim Handelsgesetz von 1974). Kredite gab der Westen

4 Vgl. Barry Eichengreen, Richard Kohl, *The External Sector, the State, and Development in Eastern Europe*, in: John Zysman, Andrew Schwartz (Hg.), *Enlarging Europe: The Industrial Foundations of a New Political Reality*, Berkeley 1998, S. 176.

5 Vgl. Christian Weise u. a., *Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU – Transformation, Verflechtung, Reformbedarf. Beiträge zur Strukturforchung*, Heft 167, Berlin 1997, S. 33 ff.

schon eher, vor allem an die DDR, Polen, Ungarn, Rumänien und die Sowjetunion. Rumänien baute allerdings schon in den achtziger Jahren seine Verschuldung mittels einer rigiden Austeritätspolitik wieder weitgehend ab. Die übrigen Länder hatten zunehmend Probleme, ihre Kreditwürdigkeit zu erhalten.

Mit dem Umbruch änderte sich die Lage völlig. Der Westen gewährte umfangreiche Hilfen, meist als Kredite. Die wichtigsten Akteure bei den öffentlichen Kapitaltransfers waren aber nicht die einzelnen Staaten, sondern die internationalen Organisationen. Die EU begann schon 1989 mit ihrem PHARE-Programm (PHARE = Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy). Um deren Unterstützung zu erhalten, traten die MOE-Staaten bald dem Internationalen Währungsfonds IWF, der Weltbank und der neu geschaffenen Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) bei. Zum Umfang der öffentlichen Kapitaltransfers siehe Tabelle 10.

Bei der Freizügigkeit der Personen war es nach dem Umbruch der Westen, der Befürchtungen vor rasch anwachsenden Migrationsströmen aus MOE in die EU hatte. Die hohen Einkommensunterschiede (1:15 und mehr), wachsende Arbeitslosigkeit, überforderte soziale Sicherungssysteme sowie Umweltprobleme, politische Konflikte und Bürgerkrieg waren scheinbare oder wirkliche Wandermotive und Fluchtursachen. Tatsächlich hielt sich die Migration in Grenzen. Die quantitativ bedeutendsten Wanderungen waren deutschstämmige MOE-Bürger (aus Rumänien und der Sowjetunion), die extrem günstige Aufnahmebedingungen in Deutschland anlockten, sowie die Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien. Wirtschaftsmigration ist dagegen relativ beschränkt.<sup>6</sup> Sie findet u. a. in Form von Pendlern im grenznahen Raum statt sowie vor allem im Bausektor, in dem die teils illegale Auslandsbeschäftigung aus MOE inzwischen auf etwa eine halbe Millionen Personen geschätzt wird. Zielländer sind in erster Linie Deutschland und Österreich, aber auch Italien, dort vor allem aus Albanien.

Trotz aller Ängste liberalisierte die EU ihre Einreiseregulungen. Die Visumpflicht ist weitgehend entfallen. Die Assoziationsverträge sehen sogar die Inländerbehandlung in der EU von Unternehmen und Selbständigen der assoziierten Länder vor. Vor einer Freizügigkeit, wie sie die Vollmitgliedschaft bedeuten würde, schreckt man allerdings zurück. Dabei sind die Migrationspotentiale – zumindest in den Nachbarländern – recht bescheiden. Die Bevölkerungen der MOE-Länder sind meist klein und stabil. Die offizielle Arbeitslosigkeit liegt nicht höher als in vielen EU-Ländern, auch wenn im Zuge der Modernisierung noch erhebliche Freisetzen zu erwarten sind.

Die politisch gewünschte und umgesetzte Liberalisierung der Märkte wird begleitet von einer Einbindung der MOE-Länder in die internationalen Organisationen (siehe Tabelle 3), die die Weltwirtschaft politisch kontrollieren (sollen). Diese Mitgliedschaft verpflichtet einerseits zur Öffnung, hilft aber andererseits, die damit verbundenen Risiken zu bewältigen.<sup>7</sup>

6 1993 arbeiteten ca. 180 000 Osteuropäer als Saisonarbeiter und knapp 80 000 mit Werkverträgen legal in Deutschland, davon 140 000 bzw. 31 000 aus Polen. Vgl. SOPEMI, *Trends in International Migration. Annual Report 1994*, OECD Paris 1995, S. 89.

7 Zur institutionellen Integration vgl. Reinhard Rode (Hg.), *Die Integration Mittelosteuropas in die Weltwirtschaft*, Amsterdam 1998.

Tabelle 3:  
Mitgliedschaft in internationalen Organisationen (Jahr des Beitritts)

Land	IWF	Weltbank	EBRD	OECD	WTO	EFTA*	CEFTA
Estland	1992	1992	1992		1999	1996	
Lettland	1992	1992	1992		1998/9	1996	
Litauen	1992	1992	1992		Beobachter	1995	
Polen	1986	vor 1989	1990	1996	1995	1993	1993
Tschechien	1990/93	1993	1990/93	1995	1995	1992	1993
Slowakei	1990/93	1993	1990/93		1995	1992	1993
Ungarn	1982	vor 1989	1990	1996	1995	1993	1993
Rumänien	1972	vor 1989	1990		1995	1993	1997
Bulgarien	1990	1991	1990		1996	1993	1998
Slowenien	1993	1993	1992		1995	1995	1996

\* kein Beitritt, sondern Freihandelsabkommen

Quelle: EBRD, Transition Report 1998 für OECD, WTO, EFTA, CEFTA; Michael Dauderstädt, A Comparison of the Assistance Strategies of Western Donors, in: Transformation. Leipziger Beiträge zu Wirtschaft und Gesellschaft, 3(1996), S. 51 ff. für IWF und Weltbank; EBRD, Jahresberichte 1991 und 1992, London 1991 und 1992 für EBRD.

Sieht man von der Mitgliedschaft in der OECD ab, die bisher nur die fortgeschrittensten Reformländer erreicht haben, so gleicht die institutionelle und rechtliche Lage der assoziierten Länder in der Weltwirtschaft heute weitgehend schon der anderer Industrieländer.

## 2. Der Wandel im Handel

Aufgrund der oben dargestellten politischen Entscheidungen veränderten sich die Außenwirtschaftsbeziehungen dramatisch. Ab 1989 wandelte sich MOE von der relativ entwickelten Peripherie eines relativ unterentwickelten Zentrums (der Sowjetunion) zur unterentwickelten Peripherie einer hoch entwickelten Metropole (der EU). Die neue Struktur der Waren- und Faktorströme reflektiert diesen Wandel.

Die Länder Mittel- und Osteuropas (MOE) hatten bis 1989 geringe außenwirtschaftliche Verflechtungen. Der Anteil des Außenhandels am Bruttosozialprodukt lag deutlich unter dem entsprechend großer westlicher Industrieländer. Bis 1990 wickelten die damaligen Ostblockländer und Mitgliedstaaten des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) den Großteil ihres Außenhandels unterein-

ander ab. Die damalige Sowjetunion nahm über zwei Drittel der Exporte in den RGW-Raum eines jeden Landes auf (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4:  
Der Handel innerhalb des RGW im Jahre 1988

Land	RGW-Anteil am Außenhandel in Prozent	Anteil der UdSSR am RGW-Export in Prozent
Bulgarien	75,3	78,5
Rumänien	(45)	73,9
Ungarn	44,5	70,2
CSSR	74,1	67,5
Polen	70,2	68,5
UdSSR	61,2	-
DDR	65,7	

Quellen: Außenhandelsanteil außer Rumänien (eigene Schätzung) aus Harald Zschiedrich, RGW: Ende oder Neubeginn?, in: Osteuropa-Wirtschaft, 35.Jg., 4(1990); UdSSR-Anteil aus Peter B. Kenen, Transitional Arrangements for Trade and Payments Among the CMEA Countries, IMF Working Paper 90/79.

Zwischen 1989 und 1992 schrumpfte der regionale Handel drastisch (vgl. Tabelle 5). Der Rückgang der Exporte um 40–75 Prozent (je nach Land) von 1989 bis 1991<sup>8</sup> ist mit dem des internationalen Handels um 60 Prozent in der Großen Depression 1929–33 vergleichbar. Der Zusammenbruch des Handels hat den reformbedingten Rückgang von Produktion, Einkommen und Beschäftigung dramatisch verschärft. Der IWF führte über 50 Prozent der Produktionseinbußen auf den Zusammenbruch des Handels zurück. Nach Schätzungen von Dani Rodrik kostete der Kollaps Polen 2,2 Mrd. USD, Ungarn 2 Mrd. USD und die CSFR 3,4 Mrd. USD bzw. sieben bis acht Prozent des Bruttosozialproduktes (BSP) für Ungarn und die CSFR und drei Prozent in Polen.<sup>9</sup>

8 Vgl. Adalbert Winkler, Außenhandel, Inflation und Konvertibilität – Ein Beitrag zur Diskussion über eine Osteuropäische Zahlungsunion, Institut für Wirtschaftsgeschichte und Wirtschaftspolitik Berlin, Diskussionsbeitrag 6 (1992).

9 Vgl. Dani Rodrik, Foreign Trade in Eastern Europe's Transition: Early Results, CEPR Discussion Papers, Nr. 676, London, Juni 1992.

Tabelle 5:  
Rückgang der Exporte in den RGW-Raum 1989–1992 (in Prozent)

Land	Exporte in ex-RGW	Exporte in Ex-UdSSR
Bulgarien	- 50,7	- 54,8
Rumänien	- 64,9	- 62,2
CSFR	- 50,7	- 54,8
Polen	+ 1,9	- 7,8
Ungarn	- 26,2	- 14,2
ex-UdSSR	- 43,9	--

Quelle: Handelsblatt v. 18.2.93, zitiert nach: Andras Inotai, Jan Stankovsky, Transformation in Progress: The External Economic Factor, WIIW-Forschungsberichte Nr. 200, Wien 1993, S. 5.

Die Einführung von Weltmarktpreisen und die Abrechnung in konvertiblen Währungen veränderte die Kosten- und Ertragsstruktur von Handel und Produktion grundlegend. Die Preise für Rohstoffe stiegen, während die für Fertigwaren sanken. Ein Großteil der Fertigwarenproduktion entpuppte sich als wertezerstörend (*value-subtracting*), d. h. der Wert der Erzeugnisse war geringer als der Wert der Vorprodukte. Der Austausch von Rohstoffen gegen Fertigwaren wurde unerschwinglich für die MOE-Fertigwarenproduzenten und unprofitabel für die Rohstofflieferanten der GUS.

Allerdings stiegen schon in den ersten Jahren die Exporte aller Länder mit Ausnahme Rumäniens in die westlichen Hartwährungsländer (vgl. folgende Tabelle 6).

Tabelle 6:  
Anstieg der Exporte aus MOE in den Westen von 1989–92

Land	in die OECD in Prozent	in die EU in Prozent
CSFR	40,6	62,0
Ungarn	56,0	87,0
Polen	55,7	86,1
Bulgarien	58,1	72,4
Rumänien	-56,5	-47,9

Quelle: Andras Inotai, Jan Stankovsky, a. a. O., S. 5.

Dieses kräftige Wachstum der Westexporte resultierte neben der Marktöffnung des Westens und der Abwertung, die die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der MOE-Exporte erhöhte, aus dem Zusammenbruch der übrigen Nachfrage (Ostex-

porte, aber auch einheimischer Konsum und Investitionen), der die mitteleuropäischen Unternehmen zwang, Märkte um fast jeden Preis zu suchen. Der Anstieg war absolut gering, denn er ging von einem sehr niedrigen Niveau der Westexporte aus. Entsprechend bescheiden waren die Wachstumseffekte der Westexporte: Wenn ein Fünftel des Handels um die Hälfte wächst, ersetzt dies eben nicht einen mindestens ebenso starken Rückgang bei den drei Fünfteln alten RGW-Handels.

Das Wachstum des Außenhandels vollzog sich überwiegend gegenüber der EU. 1997 war die EU mit über 60 Prozent der Exporte und Importe der MOE-Länder deren wichtigster Handelspartner. Ihr relatives Gewicht dürfte damit in einigen Branchen auch schon sein Maximum erreicht haben.<sup>10</sup> Umgekehrt sind die zehn MOE-Staaten auch zum zweitwichtigsten Handelspartner der EU mit fast zehn Prozent des EU-Außenhandels (nach den USA mit ca. 20 Prozent) geworden. Im folgenden konzentrieren wir uns auf den Handel zwischen der EU und den zehn assoziierten MOE-Ländern.

Die Exporte der EU in die sechs assoziierten mittel- und südosteuropäischen Länder (Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Rumänien, Bulgarien) stiegen sogar noch schneller als deren Exporte in die EU. Der leichte Handelsbilanzüberschuss der Reformländer in den Jahren 1989 und 1990 wich ab 1991 einem Defizit, das 1993 ca. 5,5 Mrd. ECU erreichte (EU-Exporte 25,7 Mrd. ECU, EU-Importe 20,2 Mrd. ECU). 1994 schrumpfte es leicht auf 4,9 Mrd. ECU (EU-Importe 26,2 Mrd. ECU, EU-Exporte 31,1 Mrd. ECU). In den Folgejahren stieg der Überschuss stark an (vgl. Tabelle 7). Diese ungleiche Handelsentwicklung, die offensichtlich für die EU vorteilhafter ist als für MOE, verdankt sich neben der Wettbewerbsüberlegenheit der hoch entwickelten EU-Wirtschaft der Handels- und Wirtschaftspolitik:

- Seit 1990 verschlechterte sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der MOE-Exporte. Die Inflation, die in MOE deutlich höher als in Westeuropa war, fraß nämlich trotz der anfänglich hohen Abwertungen den Preisvorsprung langsam auf (vgl. Tabelle 2 zur Wechselkursentwicklung).
- Während die MOE-Staaten zu Beginn der Reformen ihren Außenhandel massiv liberalisiert hatten, hat die EU bei aller Marktöffnung sensible Bereiche (Landwirtschaft, Kohle und Stahl, Textil- und Bekleidungsindustrie) weiter geschützt und zahlreiche protektionistische Maßnahmen, vor allem Anti-Dumping ergriffen.
- Ein großer Teil der EU-Hilfe für MOE dient der Finanzierung von EU-Exporten. Auch die westlichen Direktinvestitionen ziehen Importe nach sich. Umgekehrt verfügen die MOE-Länder kaum über leistungsfähige Exportförderungssysteme.
- Die Wirtschaftskrise im Westen 1992–94 senkte die Importnachfrage allgemein, während das Wiederanspringen des Wachstums in MOE seit 1992 seine Importe erhöht und teilweise das Angebot vom Export auf die Binnennachfrage umlenkt.

Die weitere Entwicklung des Außenhandels zeigt ein stärkeres Wachstum der EU-Exporte als der EU-Importe, womit die Handelsbilanzdefizite der MOE-

<sup>10</sup> Vgl. Christian Weise u. a., a. a. O., S. 75 ff.

Länder gegenüber der EU zunehmen. Die Exporte der EU nach MOE stiegen 1995–97 fast doppelt so schnell wie die Exporte der EU in die übrigen Drittländer.<sup>11</sup> Wichtigste Handelspartner der EU sind Polen, Tschechien, Ungarn und Slowenien.

Die EU ist inzwischen für die meisten MOE-Länder der wichtigste Handelspartner (siehe Tabellen 7 und 8), der über 60 Prozent aller Exporte abnimmt und aller Importe liefert (zwischen 72,9 Prozent der Exporte aus Ungarn und 38 Prozent aus Litauen; beide Werte 1998). Mit Abstand wichtigster Handelspartner der MOE10 unter den EU-Mitgliedstaaten ist Deutschland mit etwa 40–50 Prozent des Außenhandels. Es folgen Italien mit 10–16 Prozent und Österreich mit knapp neun Prozent. Vor der EFTA-Erweiterung der EU war das deutsche Übergewicht noch größer gewesen. Die westliche Peripherie der EU (Portugal, Spanien, Irland) sind am Handel mit MOE kaum beteiligt.

Tabelle 7:  
Anteil der Exporte der MOE10 in die EU am Gesamtexport (in Prozent)

Land	1994	1995	1996	1996	1998
Estland	19	54	51	48,6	55,1
Lettland	27,9	44	44,7	48,9	56,6
Litauen	25,7	36,4	32,9	32,5	38
Polen	62,7	70	66,3	64,2	68,3
Tschechien	42,6	60,9	60,9	58,2	64,2
Slowakei	28,4	37,8	41,3	41,7	55,8
Ungarn	51	62,8	69,7	71,2	72,9
Rumänien	48,2	54,1	56,5	56,6	64,5
Bulgarien	35,4	37,6	39,1	43,2	49,7
Slowenien	59,2	67	64,6	63,6	65,5
Durchschnitt MOE10	47,9	58,8	59,4	58,9	64,5

Quelle: Europäische Kommission, Regelmäßige Berichte 1999 der Kommission über die Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel 1999, Stat. Anhang; eigene Berechnungen.

11 Vgl. euro-east, Nr. 64, v. März 1998, S. 30.

Tabelle 8:  
Anteil der Importe der MOE10 aus der EU am Gesamtimport (in Prozent)

Land	1994	1995	1996	1997	1998
Estland	23,9	66	64,6	59,2	60,1
Lettland	24,9	49,9	49,2	53,2	55,3
Litauen	26,4	37,1	42,4	46,5	50,2
Polen	57,5	64,6	63,9	63,8	65,9
Tschechien	45	61,1	62,4	61,5	63,3
Slowakei	26,2	34,8	37,3	39,6	50,4
Ungarn	45,3	61,5	62,3	62,8	64,1
Rumänien	45,7	50,5	52,3	52,5	57,7
Bulgarien	32,5	37,2	35,1	37,7	45
Slowenien	57,1	68,8	67,5	67,4	69,4
Durchschnitt MOE10	46,0	57,6	58,2	58,8	61,8

Quelle: Europäische Kommission, Regelmäßige Berichte 1999 der Kommission über die Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel 1999, Stat. Anhang; eigene Berechnungen

Die EU exportiert überwiegend (ca. 87 Prozent) industrielle Fertigwaren nach MOE, wobei mit 41 Prozent Anteil Maschinen und Transportmittel dominieren. MOE exportiert ebenfalls Fertigprodukte (ca. 83 Prozent), vor allem chemische und Holzprodukte, Nahrungsmittel, Textilien sowie Metallerzeugnisse. 1993 überwog Kleidung sehr stark mit 15 Prozent der MOE-Exporte, während die EU 1993 vor allem Kraftfahrzeuge (zehn Prozent) sowie Stoffe und Garne (neun Prozent) exportierte. Kleidung machte bei einigen MOE-Ländern einen großen Teil der Fertigwarenexporte aus (Rumänien 40 Prozent, Bulgarien 28 Prozent, Ungarn 22 Prozent, Polen und Slowenien 21 Prozent), wobei ein großer Teil davon wiederum passiver Veredelungsverkehr ist (OPT stieg von 1988 bis 1996 von 10,5 auf 15,8 Prozent aller MOE-Exporte)<sup>12</sup>.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Handelsvolumen vor allem durch die unterschiedliche Wachstums- und Konjunkturentwicklung in der EU und MOE sowie die Wechselkursentwicklung bestimmt wird. Warenstruktureffekte resultieren aus dem Modernisierungsprozess in MOE und aus der realen Aufwertung, die die Wettbewerbsfähigkeit der Lohnveredelungsexporte untergrub. In diesem *up-grading* weg vom Billiglohnstandort zeigen sich vor allem Fortschritte bei Ungarn, Slowenien und Tschechien, in geringerem Umfang in Polen,

12 Vgl. Barry Eichengreen, Richard Kohl, a. a. O., S. 178.

der Slowakei und Bulgarien, während Rumänien hinterherhinkt.<sup>13</sup> So hat zwischen 1994 und 1998 der Anteil von Maschinen und Transportausrüstung an den Exporten Ungarns von 26 auf 51 Prozent zugenommen, in Tschechien von 26 auf 46 Prozent.<sup>14</sup> Diese Exporte kommen allerdings zu großen Teilen aus Töchtern von EU-Unternehmen (z. B. VW-Skoda, Audi). Auf die dahinter liegenden Investitionsströme wird im folgenden Kapitel genauer eingegangen.

### 3. Die Integration der Kapitalmärkte

Die Kapitalströme von West nach Ost haben seit 1989 erheblich zugenommen. Allerdings werden sie teilweise durch Kapitalflucht aus Osteuropa, vor allem aus Russland, kompensiert. Dabei sind öffentliche Transfers, teils multilateraler (EU, EBRD, IWF, Weltbank etc.) teils bilateraler (vor allem Exportkredite) Natur, von privaten Investitionen (Anleihen auf den Kapitalmärkten, Bankkredite, Direktinvestitionen, etc.) zu unterscheiden.

Die Gesamtzuflüsse an Kapital sind schwer zu bestimmen. Ihr Umfang variiert erheblich, ob man die Statistiken der Geberseite oder der Empfänger zugrunde legt. Ein Schuldenerlass etwa, wie ihn vor allem Polen Anfang der 90er Jahre erhielt, tritt in der polnischen Zahlungsbilanz nicht als Kapitalzufluss auf. Die folgende Tabelle 9 gibt einen annähernden Eindruck. Negative Zahlen zeigen, dass Schuldendienst und Rückzahlungen höher als Neuzuflüsse ausfielen. Im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt der Empfänger lagen die Zuflüsse ab 1993 bei ca. fünf Prozent, im Baltikum sogar höher. Die in dieser Hinsicht relativ stärksten Empfängerländer waren außerhalb des Baltikums Ungarn und Tschechien.

Die Hilfe des Westens für die Reformstaaten in MOE erreichte vor allem zu Beginn des Transformationsprozesses einen erheblichen Umfang (Gesamtzusagen von 52,8 Mrd. ECU von 1990–92).<sup>15</sup> Sie bestand allerdings zum überwiegenden Teil aus Kapitalhilfe in Form von Exportkrediten und Zahlungsbilanzhilfen, die die Verschuldung der Empfänger erhöhten.

13 Vgl. Yvonne Wolfmayr-Schnitzer, Trade Performance of CEECs According to Technology Classes, in: OECD Proceedings, a. a. O., S. 41–70.

14 Angaben von Jürgen Nötzold auf der Basis von Daten der UN-ECE.

15 G–24 Hilfe nach europe information service: euro-east, v. 20. Mai 1993, S. 12 ff.

Tabelle 9:  
Netto Kapitalströme nach MOE (in Mrd. USD)

Land	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Summe
Polen	-1,9	-0,9	-0,1	1,6	1,8	2,7	5,3	8,1	12,5	29,1
Tschechien	-0,8	0,3	-0,1	2,9	2,4	8,8	3,5	1,4	2,7	21,1
Slowakei	0,6	0,6	-0,2	0,6	0,6	0,9	2,3	1,4	2,1	8,9
Ungarn	-0,7	2,5	0,4	6,1	3,3	7	0,2	0,8	3,1	22,7
Bulgarien	0,8	0,4	0,9	0,9	0,4	0,3	-0,8	0,8	0,7	4,4
Rumänien	-	0,7	1,6	1,1	1	1,5	2,8	4	2,1	14,8
Slowenien	-	-0,2	-0,2	-	0,2	0,3	0,5	1,3	0,2	2,1
Estland	-	-	-0,1	0,1	0,2	0,3	0,5	0,8	0,5	2,3
Lettland	-	-	0,1	-	-0,1	-0,4	-0,5	0,4	0,2	-0,3
Litauen	-	-	0,1	0,4	0,3	0,8	0,7	1,2	1,1	4,6
Summe	-2	3,4	2,4	13,7	10,1	22,2	14,5	20,2	25,2	109,7

Quelle: UN-ECE, Economic Survey of Europe in 1995–1996, S. 144 für die Jahre 1990–94 und UN-ECE, Economic Survey of Europe in 1998, S.156 für 1995–1996, UN-ECE, Economic Survey of Europe in 1999, Genf 1999, S.171 (selbst diese Zahlen weichen z. B. für die Überlappungsjahre 1995 und 1997 stark ab).

Tabelle 10:  
Leistungen internationaler Finanzinstitutionen 1990–1994

Land	EIB		Weltbank		EBRD		IWF	
	Projekte	Betrag	Projekte	Betrag	Projekte	Betrag	Kredite	Betrag
	Anzahl	Mio. ECU	Anzahl	Mio. USD	Anzahl	Mio. ECU	Anzahl	Mio. SDR
Bulgarien	5	286	7	593	11	130	3	341
CSFR			1	450			1	236
Tschechien	5	477	2	326	21	482	1	177
Estland	4	52	3	80	7	104	2	39,5
Ungarn	7	537	31	1658	31	742	3	1613,2
Lettland	1	5	2	70	5	59	3	123,6
Litauen	3	29	2	86	4	83	3	134,6
Polen	10	886	19	3657	41	900	4	2790
Rumänien	6	290	8	1351	19	471	3	1014,5
Slowakei	6	253	2	135	10	273	1	64,5
Slowenien	2	88	1	80	13	309		
Summe	49	2903	78	8486	162	3553	24	6533,9

Quelle: Michael Dauderstädt, A Comparison of the Assistance Strategies of Western Donors, a. a. O., S. 51 ff.

Die großen Geber folgten dem in den achtziger Jahren vorherrschenden neoliberalen Modell, das – vor allem vom IWF, Weltbank und der amerikanischen Regierung gefordert – in einem Zurückdrängen des Staates und einer Freisetzung der Marktkräfte die beste Entwicklungspolitik sah. Für MOE empfahl man die Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen und eine rasche Stabilisierung, Liberalisierung und Privatisierung. Diesem ‚Washington Konsens‘ traten vor allem die Japaner und ansatzweise die Europäer entgegen, die eine aktive Rolle des öffentlichen Sektors betonten.

Ein großer Teil der bilateralen Hilfe diente der Förderung der Exporte und Auslandsinvestitionen des jeweiligen Geberlandes. Relative Ausnahmen sind Großbritannien mit einem großen Schuldenerlass für Polen, Italien mit starker Nothilfe für Albanien oder Japan mit Hilfen zur ökonomischen Umstrukturierung. Der IWF vergab Kredite zur Stabilisierung der Wirtschaft meist mit entsprechenden Auflagen für die Geld- und Fiskalpolitik der Empfänger. Darin unterstützte ihn die Weltbank mit einem guten Drittel ihrer Kredite. Ein weiteres Drittel der Weltbankmittel war für Infrastrukturprojekte, etwa ein Viertel diente der Förderung des Privat- und Finanzsektors. Die EBRD ist schon von ihrer Satzung her verpflichtet, 60 Prozent ihrer Kredite dem neuen Privatsektor in MOE zukommen zu lassen. Die EIB finanziert überwiegend Infrastrukturprojekte. Die EU-Programme bestanden in den ersten Jahren aus reiner Beratungshilfe und technischer Zusammenarbeit, fördern aber in den letzten Jahren auch Investitionen.

Unklar bleibt, wie viel die westliche Hilfe zu den Transformationsfortschritten beitrug. Offensichtlich stehen Hilfevolumen und Reformfortschritt in keinem direkten Verhältnis. Auch sind angesichts des langsamen Mittelabflusses die konkreten Wirkungen oft noch nicht abschließend zu beurteilen. Die offensichtlichsten Effekte sind leider eher die für die Empfänger problematischen Wirkungen:

- Die Verschuldung im Ausland mit der Folge von Schuldendienstverpflichtungen ist in der Regel gestiegen.
- Die Importe aus dem Westen haben zugenommen bzw. die Exporte des Westens nach MOE sind stark gestiegen – häufig mit daraus resultierenden Leistungsbilanzdefiziten, die die Kehrseite der Verschuldung bilden.
- Westliche Beratungsfirmen im Auftrag der Geberinstitutionen haben gut verdient.

Die EU legte zwei Großprogramme, PHARE für Ost- und Mitteleuropa und TACIS für die GUS, auf, die aus nicht rückzahlbaren Zuschüssen bestehen. Die PHARE-Länder (weitgehend identisch mit den Beitrittskandidaten) erhielten ein Mittelvolumen von 4,2 Mrd. ECU (PHARE 1989–94).<sup>16</sup> Die folgende Tabelle 11 gibt einen Überblick über die EU-Hilfe für die zehn assoziierten Länder.

<sup>16</sup> Europäische Kommission, Phare Infocontract no. 1, Brüssel 1994, S. 5.

Tabelle 11:  
Zahlungen aus dem PHARE-Programm der EU bis 1999

Empfängerland	Zeitraum	Volumen in Mio. ECU
Polen	1990–99	2050
Ungarn	1990–99	1030
Tschechien	1990–99	629,1
Estland	1992–99	187
Slowenien	1992–99	192
Bulgarien	1989–99	865,5
Rumänien	1990–99	1203
Slowakei	1990–99	415
Lettland	1992–99	248
Litauen	1992–99	328

Quelle: Europäische Kommission, Regelmäßige Berichte 1999 der Kommission über die Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel 1999.

Tabelle 12:  
Ausländische Direktinvestitionen (netto, in Mio. USD)

Land	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	Summe
Polen	10	117	284	580	542	1134	2741	3034	4000	12432
Tschechien	120	511	947	517	842	2562	1428	1300		8107
Slowakei	18	82	100	134	170	157	206	140	220	1209
Ungarn	311	1459	1471	2328	1097	4453	1983	1325	1500	15616
Bulgarien	4	56	42	40	105	90	109	39	300	781
Rumänien	-18	37	73	87	341	419	263	956	900	3076
Slowenien	-2	41	113	112	86	176	185	103	200	1016
Estland			58	160	225	457	684	1072	200	2856
Lettland			43	49	279	180	382	420	344	1697
Litauen			8	31	31	73	152	344	800	1439
Summe	443	2303	3139	4038	3718	9701	8133	8733	8464	48229

\* Projektion

Quelle: UN-ECE, Economic Survey of Europe in 1995–1996, Genf 1996, S. 150 für die Jahre 1990–94 und UN-ECE, Economic Survey of Europe in 1998, Genf 1998, S. 162 für 1995–1997; EBRD, Transition Report 1998 für 1998

Langfristig wäre für MOE vor allem ein Ausbau der Verkehrsinfrastruktur mit europäischer Hilfe von Nutzen. Im Gegensatz zur asiatischen Peripherie, deren Weltmarktintegration über Häfen und Flughäfen lief, die jedes Land selbständig entwickeln kann, ist MOE stärker auf Straßen-, Schienen- und Binnenschiffahrtsverbindungen angewiesen, deren Ausbau und Nutzung international abgestimmt werden muss.<sup>17</sup> Letztlich bedeutender als die öffentliche Hilfe war für die MOE-Staaten aber der Zugang zu den privaten Kapitalmärkten und die ausländischen Investitionen.

Der gesamte Zustrom von ca. 40 Mrd. USD sieht beeindruckend aus, macht aber nur einen marginalen Teil der gesamten ausländischen Direktinvestitionen der OECD-Staaten aus. Für Osteuropa bedeutete er einen jährlichen Zustrom von durchschnittlich zwei Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Die geringe durchschnittliche Investitionsgröße deutet auf einen hohen Anteil von Scheininvestitionen (verdeckte Handelsgeschäfte, Mitnahme von Fördermitteln etc.) hin. Hauptherkunftsländer waren nach den USA (23 Prozent) Deutschland (15 Prozent) und Österreich (11 Prozent), wobei die EU insgesamt mit 59 Prozent deutlich den Spitzenplatz einnimmt. Hauptzielländer waren Ungarn, Polen und Tschechien. Meist ging es um Investitionen im Dienstleistungsbereich sowie um den Kauf bestehender MOE-Unternehmen, die aufgrund von Krise und Abwertung einen geringen Kaufpreis hatten. Ziel der Investitionen war die Eroberung der MOE-Märkte.<sup>18</sup> „Greenfield“-Investitionen mit Exportorientierung machten nur einen kleinen, aber wachsenden Teil aus. Inzwischen kommen ca. 20 Prozent aller EU-Importe aus MOE aus Direktinvestitionen (aus Ungarn 40 Prozent). Das Wachstum der Exporte aus Lohnveredelung in den Sektoren Bekleidung und Schuhe übertrifft bei weitem das aus sonstiger Produktion.<sup>19</sup> Die unterschiedlichen Strategien (Markterschließung in MOE und MOE als Exportbasis) ergeben sich im Rahmen von Globalstrategien multinationaler Unternehmen, die sich von Branche zu Branche und Land zu Land, ja von Unternehmen zu Unternehmen unterscheiden.<sup>20</sup>

Die volkswirtschaftlichen Wirkungen der ausländischen Direktinvestitionen waren gering. Es gibt keinen klaren Zusammenhang zwischen ihrem Zustrom und Wachstum. Während Länder mit einem hohen Zugang (Ungarn, Tschechien) langsam wuchsen, wiesen rasch wachsende Länder (Polen, Slowakei) einen geringen Zufluss aus.<sup>21</sup>

17 Vgl. John Zysman, Andrew Schwartz, *Enlarging Europe: The Industrial Foundations of a New Political Reality*, in: John Zysman, Andrew Schwartz (Hg.), a. a. O., S. 15.

18 Vgl. Brigitta Widmaier, Wolfgang Potratz, *Industrial Development in Central and Eastern Europe in a European and Global Framework*, in: dies. (Hg.), *Frameworks for Industrial Policy in Central and Eastern Europe*, Aldershot 1999, S. 10–31, insbesondere S. 19.

19 Vgl. Françoise Lemoine, *La dynamique des exportations des PECO vers l'Union Européenne*, in: *Économie Internationale*, 62 (1995), S. 163 ff. (S. 145–172).

20 Vgl. zur Textilindustrie Giovanni Graziani, *Globalization of Production in the Textile and Clothing Industries: The Case of Italian Foreign Direct Investment and Outward Processing in Eastern Europe*, oder zur Automobilindustrie Rob van Tulder, Winfried Ruigrok, *International Production Networks in the Auto Industry: Central and Eastern Europe as the Low End of West European Car Complexes*, beide in: John Zysman, Andrew Schwartz (Hg.), a. a. O., S. 202–254.

21 Vgl. Jan Stankovsky, *Contribution of Foreign Direct Investment (FDI) to the Competitiveness of Eastern Europe*, in: *OECD Proceedings*, a. a. O., S. 228.

Daneben nahmen die Länder Anleihen auf den internationalen Kapitalmärkten auf. Vor allem Ungarn, Tschechien, die Slowakei und in jüngster Zeit Polen bedienten sich dieses Weges, um ihren Finanzierungsbedarf zu sichern. Dabei erreichten die mitteleuropäischen Länder schon eine relativ hohe Kreditwürdigkeit. Ihre Anleihen wurden von den bekannten Rating-Agenturen Moody's und Standard & Poor als *investment grade*<sup>22</sup> eingestuft. Bulgarien, Rumänien und teilweise Litauen konnten diese Einstufung nicht erreichen, sondern gelten als spekulative Anlage<sup>23</sup>.

Tabelle 13: Vergleich der credit ratings der MOE-Staaten

Land	1994 Moody's	1995–98 Moody's	1994 S&P*	1995–98 S&P*
Polen		Baa3 (95)		BBB- (96)
Tschechien	Baa2	Baa1 (95)	BBB+/A	A- (98)
Slowakei		Ba1 (98)	BB-/BB+	BBB- (96)
Ungarn	Ba1	Baa2 (98)	BB+	BBB (98)
Bulgarien		B2 (97)		
Rumänien	Ba3	B3 (98)	BB-	B- (98)
Slowenien		A3 (96)		A (96)
Estland		Baa1 (97)		BBB+ (97)
Lettland		Baa2 (97)		BBB (97)
Litauen		Ba1 (97)		BBB- (97)

\* Standard & Poor

Quelle: UN-ECE, *Economic Survey of Europe in 1995–1996*, S. 147 für 1994 und UN-ECE, *Economic Survey of Europe in 1999*, S. 169 für 1995–1998.

Der Kapitalzufluss hat – mit Ausnahme der Direktinvestitionen – die Auslandsverschuldung der meisten Länder erhöht. Nur Polen und – in geringerem Umfang – Bulgarien konnten einen Schuldenabbau erreichen, vor allem dank der Großzügigkeit westlicher Gläubiger. Ungarns relative Konstanz verdeckt einen zwischenzeitlichen Anstieg (1995) und muss auf dem Hintergrund einer sehr hohen Ausgangsverschuldung gesehen werden. Den dramatischsten Anstieg hat Rumänien zu verzeichnen, das unter Ceausescu eine geradezu brutale, aber erfolgreiche Spar- und Tilgungspolitik betrieben hatte und daher 1990 kaum mehr im Ausland verschuldet war (vgl. Tabelle 14).

22 Als „*investment grade*“ gelten bei Moody's in absteigender Reihenfolge: Aaa, Aa, A2, A3, Baa1, Baa2, Baa3; bei S&P: AAA, AA, A, A-, BBB+, BBB, BBB-.

23 Als „*sub-investment grade*“ oder spekulativ gelten bei Moody's: Ba1, Ba2, Ba3, B1, B2, B3; bei S&P: BB+, BB, BB-, B+, B, B-, CCC+, CCC, CCC-.

Tabelle 14:  
Bruttoauslandsverschuldung 1990 und 1997

Land	Auslandsschulden 1990 in Mio. USD	Auslandsschulden 1997 in Mio. USD	Auslandsschulden Anteil am BIP 1990 in Prozent	Auslandsschulden Anteil am BIP 1997 in Prozent
Polen	48 475	38 000	82	28
Tschechien	4 400	21 282	14	40
Slowakei	2 004	10 000	13	51
Ungarn	21 270	22 797	60	51
Bulgarien	10 890	9 990	16	37
Rumänien	1 140	9 289	3	27
Slowenien	1 900	4 263	11	24
Estland		310		7
Lettland		393		7
Litauen		1 421		16

Quelle: UN-ECE, Economic Survey of Europe in 1998, S. 153 f.

Die Auslandsverschuldung, zumal kurzfristige Kredite und Portfolioinvestitionen, erhöhen die Abhängigkeit von internationalen Märkten. Dies bekam z. B. Tschechien zu spüren, als nach starken Kapitalzuflüssen (die Devisenreserven nahmen von 1990: 0,4 Mrd. USD auf 1996 17,7 Mrd. USD zu)<sup>24</sup> die Märkte durch Korruptionsskandale, Bankenzusammenbrüche und die Wahlniederlage der Regierung Klaus verunsichert wurden, ihr Kapital abgezogen und die Krone einem massiven Abwertungsdruck aussetzten.

#### 4. Die abhängige Wettbewerbsfähigkeit der Beitrittsländer

Handel, Investitionen und – im geringeren Umfang – Migration von Arbeitskräften schaffen eine neue Arbeitsteilung in Europa. Die Warenstruktur der EU-Stoffexporte und Kleidungsimporte deutet schon auf ein mögliches Muster des künftigen Produktionsverbundes hin: MOE als Lohnveredelungsstandort. Damit wird MOE ein unangenehmer Konkurrent für bisherige Niedriglohnregionen in Westeuropa wie z. B. Portugal. Aber um sich dem westlichen Wohlstandsniveau auch nur anzunähern, muss MOE auch in Sektoren wettbewerbsfähig werden, die höhere Einkommen versprechen. Gelingt dies, wird die Modernisierung in MOE weitere Branchen der EU-Industrie zu schmerzhaften Anpassungen zwin-

24 Vgl. UN-ECE, Economic Survey of Europe in 1998, S. 153.

gen. Gegenwärtig deutet sich aber eher an, dass sich MOE auf rohstoff- und arbeitsintensive Produktionen spezialisieren wird, wie Analysen des Außenhandels und insbesondere der darin sichtbaren Struktur der komparativen Vorteile belegen.<sup>25</sup>

Dabei zeigt eine genauere Betrachtung erhebliche Unterschiede zwischen den MOE-Ländern. Während sich einige mitteleuropäische Länder langsam aus dem typischen Niedriglohnbereich herausentwickeln, sind die südosteuropäischen Länder weiter auf diesen Wettbewerbsvorteil angewiesen. Dieser Differenzierungsprozess hat dazu geführt, dass schon 1995 die Einkommensunterschiede unter den Beitrittskandidaten sehr viel höher lagen als in der EU (Dänemark: Portugal etwa 3:1; Slowenien: Bulgarien etwa 5:1).<sup>26</sup> Tschechien und Ungarn haben in mehr Sektoren (Ungarn z. B. bei Nahrungsmitteln und Kraftfahrzeugen) komparative Vorteile als die anderen Länder, bei denen es sich meist auf zwei bis vier Sektoren (vor allem Kleidung und Grundmetalle) beschränkt.<sup>27</sup> Während in einigen Ländern die Spezialisierung zwischen 1993 und 1996 abnahm (Polen, Ungarn, Slowenien, Slowakei), zeigten Estland, Litauen, Bulgarien und Rumänien eine zunehmende Tendenz zur Spezialisierung.<sup>28</sup> Analysiert man die Spezialisierungsmuster nach Produktionsstufen, so weisen die meisten Länder komparative Vorteile bei Konsumgütern auf. Nur die baltischen Länder und Tschechien haben Wettbewerbsvorteile bei Grund- und Zwischenprodukten.<sup>29</sup> Dabei konzentriert sich der Außenhandel der MOE-Länder mit der EU auf die Marktsegmente, die sich durch niedrige Qualität und Preise (*down market*) auszeichnen, wobei dies stärker für die MOE-Exporte als ihre Importe gilt.<sup>30</sup>

Diese marktgesteuerte Entwicklung haben die MOE-Länder nicht zuletzt durch ihre eigene, voreilige Liberalisierungspolitik verursacht, die vorhandenes Kapital (Humankapital und Produktionsanlagen) dramatisch entwertete und durch die frühe Orientierung auf die EU eine Peripherisierung einleitete. Dies zeigt sich auch im Wandel der Warenstruktur des Exports nach 1989, als in vielen Ländern Rohstoffe Maschinen als Hauptexport ablösten.<sup>31</sup> Allerdings sprachen für diese Strategie auch berechnete Argumente: Die MOE-Länder beabsichtigten mit der Liberalisierung u. a. die Inflation zu bekämpfen, da die Freigabe der Preise im Inland den oft noch marktbeherrschenden Staatsmonopolen Preiserhöhungen ohne Angst vor Konkurrenz erlaubt hätte. Auf höhere Zölle verzichtete z. B. Polen auch, um die Preise der durch die Zlotyabwertung ohnehin verteuerten

25 Vgl. Christian Weise u. a., a. a. O., S. 85 ff. und OECD Proceedings, a. a. O., S. 71–77.

26 Vgl. Françoise Lemoine, Integrating Central and Eastern Europe in the European Trade and Production Network, BRIE Working Paper 107, Berkeley 1998, Tabelle 2 (im Internet unter URL: <http://brie.berkeley.edu/~briewww/pubs/wp/wp107.html>); in Kaufkraftparitäten fallen die Unterschiede jeweils geringer aus: Dänemark: Portugal etwa 2:1; Slowenien: Bulgarien etwa 3:1.

27 Vgl. Michael Freudenberg, Françoise Lemoine, Central and Eastern European Countries in the International Division of Labour in Europe, CEPII, document de travail, Paris 5. April 1999, S. 13.

28 Vgl. ebd., S. 15.

29 Vgl. ebd., S. 28.

30 Vgl. ebd., S. 56.

31 Vgl. Todor Gradev, The Evolution of Industrial Structures and the New Division of Labour: Integration into European and Global Production Chains?, in: Brigitta Widmaier, Wolfgang Potratz (Hg.), a. a. O., (S. 60–91) S. 67, Tabelle 1.

Importgüter für die Verbraucher nicht noch weiter zu erhöhen. Aber das Hauptmotiv der Reformen war der Wunsch, die Staatskontrollen zu beseitigen und sich aus dem von Moskau beherrschten östlichen Handelssystem des RGW zu lösen. Über den Einsatz der Handelspolitik im Rahmen einer Modernisierungsstrategie machten sie sich kaum Gedanken. Erst angesichts in vielen Ländern wachsender Leistungsbilanzdefizite haben sie in einigen Bereichen ihre Zölle wieder erhöht oder Importabgaben eingeführt. Auch ausländische Investoren (z. B. Automobilproduzenten) haben teilweise Zollschutz für ihre MOE-Produktion gefordert und erhalten. Einer erfolgsversprechenden Modernisierungsstrategie der MOE-Länder käme wahrscheinlich mehr handelspolitische Freiheit für einen selektiven Protektionismus und zur Absicherung einer offensiven Export- und Unterbewerbspolitik entgegen. Die wachsenden Defizite einiger MOE-Länder drohen sie in einen Teufelskreis von Abwertung, Inflation und Verschuldung zu treiben.

Die EU erwartet von den Beitrittskandidaten wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit. Für ganze Länder ist dieser Begriff kaum sinnvoll, da notfalls eine reale Wechselkursanpassung (die auch durch Preis- und Lohnsenkungen möglich wäre) immer das außenwirtschaftliche Gleichgewicht wiederherstellt und bestimmte Sektoren wettbewerbsfähig macht. Entscheidend ist internationale Wettbewerbsfähigkeit als Fähigkeit, bei steigendem Einkommen die Leistungsbilanzdefizite in finanzierbaren Grenzen zu halten. Das geht nur über Produktivitätssteigerung und dauernde Modernisierung, die die Exportpalette auf starke und wachsende Märkte (entsprechende Güter und Länder) ausrichtet. Dazu waren die MOE-Länder aus eigener Kraft kaum in der Lage. Dank ausländischer Investitionen ist es Ungarn, und in zweiter Linie Tschechien, Slowenien und Polen teilweise gelungen, ihre Wettbewerbsfähigkeit durch ein *up-grading* der Angebotsstruktur zu verbessern. Vor den übrigen Ländern liegt noch ein längerer Weg.

Denn die Wettbewerbsfähigkeit der MOE-Länder beruht bisher auf schwachen Wechselkursen oder im internationalen Vergleich niedrigen Löhnen und sonstigen lokalen Inputkosten. Der Bildungsstand ist zwar in MOE relativ hoch, aber trotzdem ist die Arbeitsproduktivität noch sehr niedrig. Es fehlt an moderner Infrastruktur, die Unternehmen müssen noch erheblich in neue Ausrüstungen und neue Produktionsorganisation investieren. Die bisherige Privatisierung hat aber den Unternehmen nur in geringem Umfang Kapital und Know-how zugeführt, sondern meist lediglich Eigentumstitel verändert. Selbst dort, wo die Privatisierung dank radikaler Ansätze scheinbar weit fortgeschritten ist, wie in Tschechien, wanderten die Couponanteile an Staatsunternehmen mehrheitlich nur vom Staat über die Bürger an Investmentfonds, die immer noch staatlichen Banken gehören.

Trotzdem hat sich schon ein Wandel der Industriestruktur ergeben. Ein Vergleich<sup>32</sup> der Branchenstruktur (prozentuale Anteile der einzelnen Branchen an Output und Beschäftigung der gesamten Industrie) der MOE-Länder mit denen der entwickelten EU-Staaten (Belgien, Frankreich, Deutschland, Großbritannien) und mit den ärmeren EU-Ländern (Griechenland, Spanien, Portugal) ergab für 1989: Ein Übergewicht der Schwerindustrie und Defizit in der Papier- und Druckindustrie gegenüber allen EU-Ökonomien, eine Nahrungsmittel- und Leichtindustrie (z. B. Textil und Bekleidung), die stärker als im EU-Norden, aber

relativ schwächer als im EU-Süden war, sowie einen Anteil an entwickeltem Maschinenbau, der relativ höher als im EU-Süden, aber niedriger als im Norden war. Nach der Öffnung veränderte sich dieses Bild, allerdings uneinheitlich während der ersten Rezessionsphase (bis 1992) und der anschließenden Wachstumsphase. Im Ergebnis nahm das relative Übergewicht der Textilindustrie im Vergleich zum EU-Norden und auch das des Maschinenbaus im Vergleich zum EU-Süden ab, während die Defizite des Maschinenbaus gegenüber dem Norden und des Textilssektors gegenüber dem Süden beide zunahmen.

Vergleicht man die MOE-Ökonomien mit den asiatischen Schwellenländern und der europäischen Peripherie, so ähneln sie eher den iberischen Ländern. Sie haben es kaum vermocht, weltwirtschaftliche Integration mit hohem Wachstum zu verbinden, sondern haben ausländische Investitionen und Auftragsproduktion (OPT) nur in Produktivitätssteigerungen und Marktzugang umgesetzt.<sup>33</sup> Trotz deutlicher Differenzierung zwischen Ungarn und Tschechien einerseits und Bulgarien und Rumänien andererseits (mit Polen, Slowakei und dem Baltikum dazwischen) dominieren im Außenhandel weiter arbeitsintensive und preissensible Produkte, die wenig forschungs- und ausbildungsintensiv sind.<sup>34</sup>

Eine EU-Vollmitgliedschaft wird die außenwirtschaftliche Integration der MOE-Länder noch einmal deutlich vertiefen. Beim Handel sind zwar keine großen quantitativen Zunahmen über allgemeine Wachstumsprozesse hinaus zu erwarten.<sup>35</sup> Aber im Agrarbereich dürften sich für die MOE-Länder weitere Exportchancen ergeben. Die exportorientierte Produktion könnte auch dadurch einen Aufschwung erfahren, dass das Risiko von Detailprotektionismus seitens der EU wegfällt. Geht man von den Erfahrungen der Süderweiterung aus, so ist mit wachsenden Handelsbilanzdefiziten der Neumitglieder gegenüber der Rest-EU zu rechnen, die aber durch steigende Direktinvestitionen, EU-Transferzahlungen und günstigeren Zugang zu internationalen Kapitalmärkten zu finanzieren sind.

Die Vollmitgliedschaft erfordert allerdings eine weitere und erheblich umfangreichere Anpassung des wirtschaftspolitischen Regelwerkes, die weit über die Verpflichtungen einer Mitgliedschaft in der WTO, der OECD oder dem IWF hinausgeht. Sie schränkt sowohl die makroökonomische Handlungsfreiheit durch den Zwang der Maastrichtkriterien (Vorrang der Stabilität, abnehmende Möglichkeit zu Wechselkurskorrekturen) als auch die der Industriepolitik (z. B. Subventionen als Ersatz für fehlende handelspolitische Schutzmöglichkeiten) ein.

Der einheitliche Markt wird auch die Preisstrukturen innerhalb der MOE-Länder langsam aber stetig der Struktur innerhalb der EU anpassen. Zwar ist auch der heutige EU-Binnenmarkt weit davon entfernt, ein einheitliches Preisgefüge zu haben. Auch die noch vorhandenen nationalen Währungen verzerren die Markttransparenz noch, was allerdings mit der Einführung des Euro nachlassen wird. Aber selbst heute sind die Abweichungen der Wechselkursrelationen von den Kaufkraftparitäten in der EU nur halb so hoch wie zwischen der EU und den MOE-Nachbarn. Der diese Abweichung beschreibende *Exchange Rate Deviation Index* liegt für Spanien bei 1,47 und 1,56 bei Griechenland (Deutschland als Referenzland hat den Wert 1,0). Für Tschechien betrug er 1995 noch 3,13, für

32 Vgl. Karl Aiginger u. a., *The World Economy, Economic Growth and Restructuring in Transition Countries*, in: *OECD Proceedings*, a. a. O., S. 32 ff.

33 Vgl. Barry Eichengreen, Richard Kohl, a. a. O., S. 171.

34 Vgl. ebd., vor allem S. 172 ff.

35 Vgl. erneut Christian Weise u. a., a. a. O., S. 75 f.

Polen 2,7 und für Ungarn 2,3.<sup>36</sup> Diese schützende Marktdifferenzierung kann im Binnenmarkt und vor allem in einem einheitlichen Währungsraum nicht von Dauer sein. Die entsprechende Preisanpassung führt dann entweder zu einer Lohnanpassung, die die spezifischen Wettbewerbsvorteile der MOE-Exporte abschmelzt, oder zu einem Reallohnabbau, der soziale und politische Risiken birgt.

Die wirtschaftliche Integration hat seit 1989 viele Aspekte der Vollmitgliedschaft vorweggenommen. Schon heute hängt die wirtschaftliche Entwicklung der MOE-Länder weitgehend von der EU ab. Mit der Mitgliedschaft wachsen jedoch Chancen und Risiken. Die Verwundbarkeit nimmt zu. Die nationale Steuerungsfähigkeit geht dagegen zurück. Der Schirm der EU mag zwar vor Währungskrisen schützen, aber er bietet keine Garantie für aufholendes Wachstum. Diese Aufgabe müssen die Länder Mittel- und Osteuropas durch intelligente und effiziente Vernetzung öffentlicher Politiken und privater Initiative (einschließlich ausländischer Investitionen) selbst lösen.

---

<sup>36</sup> Vgl. Martin Fassman, Milos Pick, *The 'Pure' Market versus Social Market Economy in the Industrial and Post-Industrial Economy*, Ms. Prag 1997.