31 2000

ifo Schnelldienst

53. Jahrgang, 17. November 2000

Zur Diskussion gestellt

Michael Dauderstädt, Wolfgang Quaisser, Jürgen Nötzold

- EU-Osterweiterung – Chancen und Risiken

Forschungsergebnisse

Hans-Werner Sinn und Holger Feist

- Der Euro und der Geldschöpfungsgewinn: Gewinner und Verlierer durch die Währungsunion

Wolfgang Gerstenberger und Carola Vögtle

- Kleine und mittlere Unternehmen: Träger von Wachstum und Beschäftigung

Wolfgang Ochel

- Einwanderungspolitik: Ein Wettlauf um Skills

Daten und Prognosen

Peter Jäckel

- Neue Bundesländer: Rückentwicklung der Industrieinvestitionen

Im Blickpunkt

Erich Langmantel

- Exportkonjunktur im Herbst 2000: Stabiles Wachstum

ifo Institut für Wirtschaftsforschung

EU-Osterweiterung: Chancen und Risiken

Die Zukunft der Europäischen Union ist ohne die Osterweiterung nicht mehr vorstellbar. Mit ihr verbinden sich sowohl in den Beitrittsländern als auch in den bisherigen Unionsmitgliedern große Erwartungen und Hoffnungen. Beide Seiten versprechen sich ökonomische Vorteile und mehr wirtschaftlichen Wohlstand. Doch das Vorhaben löst auch viele Ängste und Befürchtungen aus. Welche Annahmen über Kosten und Nutzen, über Gewinner und Verlierer sind realistisch?

Dem Doppelt-Blind-Versuch gehen die Augen auf

Um die Wirksamkeit neuer Medikamente zu testen, nutzt die medizinische Forschung den »Doppelt-Blind-Versuch«. Weder Patient noch Arzt wissen, ob die verabreichte Medizin der zu testende Wirkstoff oder ein unwirksames Placebo ist. Für die EU-Osterweiterung gilt ähnliches: Die Beitrittskandidaten haben sich zu diesem Schritt entschlossen, ohne so recht zu wissen, was auf sie zukommt (Dauderstädt 2000a, S. 168 ff.). Die EU hat sich darauf eingelassen, weil ihr auf den historischen Zusammenbruch des Kommunismus keine andere Antwort als das traditionelle, zur Vollmitgliedschaft drängende Assoziierungsmodell einfiel.[1] Beide Seiten hoffen, dass die EU-Integration Mittel- und Osteuropa Frieden, Stabilität, Demokratie und Wohlstand beschert. Mit Fortschreiten der Verhandlungen beschäftigen sich beide Seiten intensiver und konkreter mit den tatsächlich zu erwartenden Beitrittswirkungen, was die inneren Zweifel wachsen lässt, auch wenn die äußere Entschlossenheit gewahrt bleibt.

Mittel- und Osteuropa: Die Krankheit ist oft nur eingebildet

Die Transformationsländer haben sich frühzeitig während des Systemwechsels auf den EU-Beitritt fixiert. Vor allem für die antikommunistischen Oppositionseliten schien eine EU-Mitgliedschaft die beste internationale Absicherung ihrer Zieltriade von Demokratie, Marktwirtschaft und Rückkehr nach Europa zu bieten. Aber auch Meinungsumfragen in der Bevölkerung wiesen bis 1996 generell hohe Zustimmungsraten von über 80% aus, wobei die Vorstellungen zur EU meist vage oder falsch waren. Risiken und Nebenwirkungen interessierten erst einmal nicht. Aber braucht Mittel- und Osteuropa eigentlich die EU-Mitgliedschaft? Wie sieht ein Kosten-Nutzen-Vergleich aus?

Manche Ziele, die vor zehn Jahren wichtig waren, erscheinen heute weitgehend schon erreicht oder, um im Bild zu bleiben, manche Krankheiten schon geheilt:

- Die *äußere Sicherheit* ist kaum bedroht und zumindest die NATO-Mitglieder Polen, Tschechien und Ungarn können sich von einer EU-Mitgliedschaft keinen besseren Schutz erwarten.
- Die *Demokratie* ist in den meisten Ländern – trotz der massiven sozialen Krise – erstaunlich stabil. Sie ist auch eher eine Bedingung des EU-Beitritts (Kopenhagener Kriterien) als seine Folge. In mancher Hinsicht schränkt ein EU-Beitritt auch die Demokratie ein oder setzt sie neuen Risiken aus. Viele Entscheidungen, die jetzt nationaler demokratischer Kontrolle unterliegen, werden nach dem Beitritt in Brüssel gefällt, das ein notorisches »Demokratiedefizit« aufweist. Der Beitritt mag auch die politischen Kräfte polarisieren und eine Koalition von Beitrittsgegnern unterschiedlicher Couleur (Transformationsverlierer, antiwestliche und autoritäre Kräfte, Nationalisten, Marktskeptiker) provozieren.
- Auch der *Übergang zur Marktwirtschaft* ist dank Liberalisierung und Privatisierung weitgehend abgeschlos-

Michael Dauderstädt*

[1] Für die EU vgl. Lippert (2000, S.105 ff.), Wessels (2000, S.349 ff. und 1995, S.383 ff.).

* Dr. Michael Dauderstädt ist Mitarbeiter der Abteilung Internationaler Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

sen. Sie zählt ebenfalls zu den in Kopenhagen genannten Voraussetzungen und wäre kein Ergebnis des Beitritts. In der Ordnungspolitik geht es bei der Übernahme des *acquis communautaire* jetzt eher um eine bestimmte Ausformung der Marktwirtschaft in Gestalt einer quantitativ und qualitativ überwältigenden Regelungsdichte.

- Die *wirtschaftliche Integration* ist schon weit fortgeschritten. Im Außenhandel der Kandidaten liegen die Anteile der EU mit über 60% auf dem Niveau, das Größe und Nähe der beteiligten Volkswirtschaften erwarten lassen.[2] Die »Rückkehr nach Europa« ist in der Wirtschaft schon erreicht.

Diese gewaltige Transformationsleistung der Länder Mittel- und Osteuropas hat aber ihr wichtigstes Ziel, einen höheren Wohlstand für die Bevölkerung dieser Staaten, bisher weitgehend verfehlt. Denn sowohl bei der Abkehr von der Planwirtschaft als auch beim EU-Beitritt ging es den Menschen vor allem um mehr Wohlstand, um eine Annäherung ihres Lebensstandards an den Westeuropas. Schon die Erfahrungen mit dem Übergang zur Marktwirtschaft und der außenwirtschaftlichen Öffnung waren für die Länder eher traumatisch: Tiefe Einbrüche bei Wachstum und Beschäftigung, mehr Armut und Ungleichheit (siehe Tab. 1) sowie ein Platz in der internationalen Arbeitsteilung, der nun durch niedrige Löhne und billige lokale Ressourcen definiert ist (nicht wie vor 1989 als Anbieter mittlerer Technologie und hoch qualifizierter Arbeit im Ostblock).[3] Entsprechend schlecht ist die Meinung vieler Menschen in Mittel- und Osteuropa von der Marktwirtschaft generell – was sie oft nicht hindert, trotzdem für einen EU-Beitritt zu sein.

Die Änderung der Regeln und Eigentumsverhältnisse im Zuge der Transformation hat somit nur teilweise die erwünschten Resultate gebracht. Die Unterschiede zwischen den Ländern sind dabei beträchtlich. Polen und Slowenien sind die beiden einzigen Länder, die 1998 das Volkseinkommen von 1989 überschritten hatten. Ungarn ist – dank früher Reformen und massiver ausländischer Direktinvestitionen – das einzige Land, dessen Exportstruktur einen deutlichen Wandel zu höherwertigen Produkten (vor allem des Maschinenbaus) begonnen hat.

Die Beitrittsländer Mittel- und Osteuropas sind also noch »krank«. Aber ihr spezifisches Problem ist die relative Unterentwicklung im Vergleich zu Westeuropa. Sie brauchen eine lange Phase überdurchschnittlichen, aufholenden Wachstums. Vor allem im Interesse der politischen Stabilität wäre es außerdem wünschenswert, wenn die Verarmung und wachsende Ungleichheit gebremst und möglichst rückgängig gemacht werden. »Wohlstand für alle« ist die beste Garantie für Demokratie, Frieden und Stabilität in Mittel- und Osteuropa und sollte daher auch das Ziel der EU sein. Aber ist der Beitritt der beste Weg dazu bzw. wie ist er zu gestalten, damit er diesen seinen Hauptzweck erfüllt?

EU-Mitgliedschaft: Eher Placebo als Allheilmittel

Die Wachstumsentwicklung anderer armer Länder, die der EU beigetreten sind, zeigt kein eindeutiges Muster: Portugal, das 1986 beitrat, ist eine relative Erfolgsstory, Griechenland (Beitritt 1980) ein abschreckendes Beispiel. Irland (Beitritt 1972) ist erst seit etwa zehn Jahren das Wirtschaftswunderland der EU mit ca. 5% Wachstum. Niemand weiß, ob das Bild ohne EU-Beitritt besser oder schlechter ausgesehen hätte. Die erste postkommunistische »Osterweiterung« um die damalige DDR führte – allerdings unter Sonderbedingungen wie einer überbewerteten Währung – zu einem fast totalen Wirtschaftskollaps und dauerhafter Transferabhängigkeit. Diese spezielle Form der »holländischen Krankheit« (Sinn 2000, S. 17) droht auch Mittel- und Osteuropa nach dem Beitritt (siehe die Warnung »Aufwertung« in der Tab. 2).

Offensichtlich entscheidet die jeweilige nationale Politik darüber, wie sich das Neumitglied entwickelt. Die Mitgliedschaft in der EU als solche ist keine Erfolgsgarantie für Wachstum. Im internationalen Vergleich zeichnet sich die EU eher durch überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit als durch besonders rasches Wachstum aus. Auch der Abbau der Einkommensdisparitäten zwischen reichen und armen Regionen der EU hält sich in engen Grenzen. In einer Währungsunion ist dieser Ausgleich nur noch über eine »Inflationierung« der Einkommen in den aufho-

[2] Eine detaillierte Darstellung findet sich in Dauderstädt (2000b, S.287 ff.).
[3] Vgl. ebenda und die dort zitierte Literatur.

Tab. 1
Ergebnisse der Transformation

Land	Anteil des Privatsektors 1999 (in %)	BIP 1999 (1989=100)	Anstieg des Armutsanteils 1983/7 bis 1993/5 (Differenz der %-Werte)	Arbeitslosigkeit 1998 (in %)
Bulgarien	60	66	15	12,2
Estland	75	76	36	9,6
Lettland	65	59	21	13,8
Litauen	70	65	29	6,4
Polen	65	117	14	10,4
Rumänien	60	86	59	10,3
Slowakei	75	100	1	11,9
Slowenien	55	104	1	7,9
Tschechien	80	95	1	7,5
Ungarn	80	95	3	9,1

Quelle: EBRD, Transition Report 1999.

Tab. 2
Voraussichtliche Vor- und Nachteile der EU-Mitgliedschaft für die Beitrittsländer

Vorteile	Nachteile
Transferzahlungen der EU	Aufwertung, Belastung der nationalen Haushalte durch Kofinanzierung; hohe Kosten bei der Übernahme des acquis (z.B. Umwelt, Schengen)
Mehr Direktinvestitionen	Aufwertung, Konkurrenz für einheimische Anbieter
Mehr Portfolioinvestitionen	Aufwertung, »Ausverkauf« der heimischen Vermögen, Anstieg der Vermögenspreise
Höhere Importkapazität	Konkurrenz für einheimische Anbieter
Gesicherter und leich verbesserter Marktzugang (Agrarprodukte)	Übernahme der Binnenmarktregeln belastet MOE-Unternehmen und begünstigt Anbieter aus der Alt-EU
Steigerung der Produktivität durch Modernisierung des Anlagestocks, der Infrastruktur, Ausbildung etc. mit Hilfe der EU und der Direktinvestitionen	Preisanstieg bei handelbaren Gütern (Lebensmittel!), daher Druck auf Realeinkommen; Gefährdung der auf niedigen Löhnen beruhenden Wettbewerbsfähigkeit; Umverteilung zugunsten der Vermögensbesitzer
Aufschwung in den an die EU grenzenden Regionen	Abschottung gegen Osten; Probleme in den Grenzregionen; Verschärfung regionaler Disparitäten
Geringeres Risiko von Verschuldungs-, Zahlungsbilanz- und Finanzkrisen (wie in Ungan und Tschechien 1995/6); Zwang zu solider Geld- und Fiskalpolitik	Verlust von geld-, fiskal-, handels- und strukturpolitischen Steuerungsmöglichkeiten; im Falle Estlands Entliberalisierung der Handels- und Agrarpolitik
Einfluss auf die Gestaltung der EU-Politiken	Souveränitätsverluste; vor allem für kleine Staaten geringer Einfluss nach institutioneller Reform der EU

lenden Regionen/Ländern möglich, die die EU wirtschaftspolitisch zu tolerieren hätte.[4]

Bei Meinungsumfragen in Mittel- und Osteuropa sehen 65% der befragten Ostmitteleuropäer die privaten Unternehmen unter den Gewinnern, während nur 33% Vorteile für die ärmeren Bevölkerungsgruppen erwarten. Diese Verteilungswirkungen verstärken Differenzierungsprozesse, die schon seit dem Zusammenbruch des kommunistischen Systems in Gang sind. Einer wachsenden Zahl von Armen steht eine neue Gruppe von Reichen gegenüber, die ihr Vermögen oft 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.

[4] Das fällt ihr z.B. im Falle Irlands schon schwer (siehe die »Broad Economic Policy Guidelines« 1999 der EU für Irland).

Insgesamt hängt die Entwicklung der Beitrittsländer davon ab, wie sie die Vorteile der EU-Mitgliedschaft nutzen, ohne ihren Risiken und Nebenwirkungen zu erliegen. Besonderes Augenmerk ist dabei den politischen Gefahren von Umverteilungseffekten zu schenken, die ausländischen Kräften zugeschrieben werden.

EU-Reform: Arzt, heile Dich selbst!

Ist schon der Beitritt kein Allheilmittel, sondern eher ein Placebo, das allerdings die Selbstheilkräfte des Patienten mobilisieren kann, wie sieht es mit dem »Arzt« aus? Er hat auch kein sicheres Rezept gegen die Krankheit der Wachstumsschwäche, wie man an seinem eigenen Zustand erkennen kann. Aber wie wirkt sich die Erweiterung auf die alte EU-15 aus?

Die meisten der wirtschaftlichen Vorteile sind schon entstanden, werden aber durch die Erweiterung abgesichert und vertieft. Relativ zum Gewicht der EU-Wirtschaft sind die mittel- und osteuropäischen Ökonomien ohnehin zu klein, um eine große Wirkung zu entfalten – im Gegensatz zum erheblichen Einfluss der EU-Wirtschaft auf die Beitrittsländer. Alle Schätzungen gehen von Kosten aus, die sich in Größenordnungen von unter 1% des Bruttosozialprodukts der EU bewegen.[5] Innerhalb der EU konzentrieren sich die Anpassungslasten aber in einigen Regionen, vor allem

[5] Allgemein zu den wirtschaftlichen Folgen vgl. Quaisser et al. (2000).

Tab. 3
Voraussichtliche Vor- und Nachteile der EU-Mitgliedschaft für die EU selbst

Vorteile	Nachteile
Entwicklung und Sicherung von Exportmärkten	Importkonkurrenz
Sicherung von Investitionsstandorten	Arbeitsplatzverlagerung
Höhere Gesamtwettbewerbsfähigkeit	Produktionsverlagerung
Billige Arbeitskräfte	Soziale Folgen der Migration
Zusätzliche Exporte dank höherer Nachfrage in MOE (z.B. Beratung, Zulieferung)	Budgetkosten (Transferzahlungen)
	Niedrigere Transfers an bisherige Empfänger
	Kompliziertere Entscheidungsverfahren; geringere Handlungsfähigkeit
Mehr internationales Gewicht	Höhere Diversität der Interessen

Deutschlands und Österreichs. Dort ist mit politischen und sozialen Problemen und Protesten zu rechnen.

Die größten Risiken in der EU bestehen daher nicht im wirtschaftlichen oder finanziellen, sondern im politisch-institutionellen Bereich. Hier droht der »Integration overstretch«. Es bleibt abzuwarten, was die Regierungskonferenz in Nizza erbringen wird. Die Signale im Vorfeld sind jedoch wenig ermutigend. Die meisten Mitgliedstaaten versuchen, ihre Einflussmöglichkeiten zu wahren, auch wenn dadurch die Union als ganze in ihrer Handlungsfähigkeit bedroht ist.

Ausgestaltung des Beitritts: Risiken und Nebenwirkungen minimieren

Im laufenden Beitrittsprozess herrscht »Schizophrenie« (Delors). Während die EU-Politiker, zumal auf Reisen in Mittel- und Osteuropa, eine rasche Erweiterung und eine politische Lösung aller Interessenkonflikte versprechen, verhandeln die Bürokraten säuberlich Punkt für Punkt des acquis communautaire, identifizieren Mängel und legen Forderungen nach. Gleichzeitig wächst in der Bevölkerung auf beiden Seiten die Skepsis, was den zuständigen EU-Kommissar Verheugen schon zu Klagen über die mangelnde Bürgerbeteiligung und die EU zu einem größeren Werbefeldzug für die Erweiterung veranlasst hat. Die Zustimmung zur Erweiterung liegt in den meisten Beitrittsländern inzwischen bei den aus früheren Beitrittsprozessen bekannten 50% ± 10%, in der EU eher niedriger.

Mit dem Fortschritt der Verhandlungen werden sich gesellschaftliche Interessen in Beitrittsländern und Altmitgliedern stärker definieren und artikulieren, wenn ihnen die voraussichtlichen Wirkungen in ihrem unmittelbaren Umfeld klar werden. Wenn diese Interessen in den Verhandlungsprozess einfließen, werden sich die Konflikte mehren. Spätestens dann braucht man klare politische Prioritäten, um einen gesellschaftlichen Konsens zu erarbeiten, der sich auf die wichtigen Fragen von Wohlstand und sozialem Ausgleich konzentriert, statt vorzugsweise Daten und Rangfolgen von Kandidaten zu thematisieren.

Die EU sollte flexibler sein, wenn es um die Stabilisierung und Entwicklung der viel ärmeren Nachbarländern geht:

- Rasche Aufhebung der letzten Handelsschranken (Agrarprodukte) und Beendigung des Detailprotektionismus,
- Währungspolitische Absicherung gegen Finanzkrisen,
- Klare Einwanderungspolitik,
- Ausrichtung der Hilfen auf die Verlierer von Transformation und Integration,
- Großzügige Ausnahme- und Übergangsregelungen.

Sollte das bedeuten, dass die erweiterte EU eine Zeit lang differenzierter und weniger vereinheitlicht ist, so ist das kein zu hoher Preis für geringere soziale Spannungen. Überlastet man die Anpassungsfähigkeit der Gesellschaften in den Beitrittsländern wie den Altmitgliedern, so drohen populistische Rückschläge, die die europäische Integration, insbesondere in ihrem friedenspolitischen Kern, stärker treffen können als eine kontrollierte Differenzierung.

Literatur

Dauderstädt, M. (2000a): »Die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten der ersten Reihe auf dem Weg in die Europäische Union«, in: B. Lippert (Hrsg.): *Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung,* Bonn.

Dauderstädt, M. (2000b): »Die wirtschaftliche Integration der Beitrittsländer: zwischen neuer Abhängigkeit und vorweggenommener Mitgliedschaft«, in: B. Lippert (Hrsg.): *Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung,* Bonn.

Lippert, B. (2000): »Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union – Stabilitätsexport mit Risiken«, in: B. Lippert (Hrsg.): *Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung,* Bonn.

Quaisser, W. et al. (2000): *Die Osterweiterung der Europäischen Union: Konsequenzen für Wohlstand und Beschäftigung in Europa,* Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Sinn, H.-W. (2000): »Zehn Jahre deutsche Wiedervereinigung – Ein Kommentar zur Lage der neuen Länder«, *ifo Schnelldienst* 53 (26-27), S. 10–22.

Wessels, W. (1995): »How to mix transformation and integration: strategies, options and scenarios«, in: B. Lippert und H. Schneider (eds.): *Monitoring Association and Beyond. The European Union and the Visegrád States,* Bonn.

Wessels, W. (2000): »Grenzen- und ratlos – Institutionelle Flexibilisierung gegen geographische Überdehnung«, in: B. Lippert (Hrsg.): *Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung,* Bonn.