

Osterweiterung der EU: Mehr Realismus ist notwendig

Im Vorfeld der versprochenen Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union erwarten mittel- und osteuropäische Länder einen schnellen Abschluß und einen Beitritt bis zum Jahre 2002. Die Verzögerung von Reformen in der Union führt deshalb zu wachsender Enttäuschung und Unsicherheit über den Willen der Union zur Osterweiterung. Eine nüchterne Betrachtung zeigt jedoch, daß es keine Gründe für die Annahme gibt, die EU wolle im Grunde keine Osterweiterung. Für die Union ergibt sich ein starkes Motiv allein darin, daß die Aufnahme mittel- und osteuropäischer Länder den Export von Stabilität bedeutet. Dies wird gegenwärtig durch die drohende Ansteckung Mitteleuropas durch die russische Krise unterstrichen. Zu konstatieren ist aber auch, daß die Erwartungen der mittel- und osteuropäischen Länder an die eigene Beitrittsfähigkeit zu hoch sind. Die Länder haben erst ein Teilstück auf dem Weg zu einer funktionierenden Marktwirtschaft zurückgelegt und haben den schwersten Wegteil noch vor sich, wenn es um die Übernahme des EU-Gemeinschaftsrechts geht. Die Anpassungslasten für die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten sind so groß, daß sie es auch bis zum Jahr 2002 kaum geschafft haben werden, dem Wettbewerbsdruck auf dem gemeinsamen Markt standzuhalten. Denn es kommen neue Belastungen auf sie zu, wenn sich unter dem Eindruck der Währungsunion das Gemeinschaftsrecht und die Konvergenzkriterien weiterentwickeln. Diese Belastungen werden bis zum Jahre 2002 in ihrem Umfang kaum abschließend beurteilt werden können. „Geduld“ kann dann einen höheren Wert haben als ein übereilter Beitritt.

Irritationen bei den Beitrittskandidaten

Nachdem die Union im Sommer 1997 die Aufnahme von detaillierten Verhandlungen mit Estland, Polen, Slowenien, der Tschechischen Republik und Ungarn im Jahre 1998 beschlossen hatte, überwog zunächst allgemein der Eindruck, daß die Osterweiterung der EU aus politischen und ökonomischen Gründen von allen Beteiligten gewollt ist. Le-

diglich das „Wann“ und das „Wie“ waren noch zu bestimmen. Anscheinend gingen und gehen die Regierungen einiger Beitrittskandidaten bereits vom Jahre 2002 als Beitrittstermin aus und lancierten dieses Datum auch in der breiten Öffentlichkeit ihrer Länder. Ein Abweichen von diesem Termin wird offenbar auch als Verlust an finanzieller Unterstützung, auf die bereits ein Anspruch erhoben wird, empfunden.¹

Im Laufe dieses Jahres sind aber bei vielen Beobachtern Unsicherheiten und Irritationen eingetreten, ob die Union wirklich eine Erweiterung anstrebt.² Verantwortlich dafür war, daß der Europäische Rat die selbst gesetzten Termine zur Beschlußfassung über Reformen (Gemeinsame Agrarpolitik, Strukturfonds, Entscheidungsfindung) nicht eingehalten hat. Hinzu kamen neue Konflikte zwischen den Mitgliedsländern, wie die Streitigkeiten über die Nettozahlerposition einzelner Länder, das Subsidiaritätsprinzip und die Angriffe auf die Kompetenzen der Kommission, die Zweifel an den budgetären Kosten einer Osterweiterung oder über die Verteilung von zukünftig weniger Kommissionsposten. Die Irritationen sind dadurch verstärkt worden, daß die Impulse für Reformverzögerungen von Ländern ausgingen, von denen eher eine positive Haltung zu einer schnellen Osterweiterung erwartet wurde (auch von Deutschland). All dies scheint den Eindruck erweckt zu haben, die Osterweiterung ist nicht mehr vorrangig von der Beitrittsfähigkeit der mittel- und osteuropä

¹ So heißt es in der polnischen Tageszeitung Rzeczpospolita vom 3. Juli 1998, S. 6 („Pierwsza realna data“) auf die „Ankündigung“ des Hauptverhandlers der EU, Polen würde im Jahr 2003 aufgenommen werden, daß die „Verschiebung der Mitgliedschaft um ein Jahr Polen um eine Summe von 3-4 Mrd. Euro bringt“.

² Mitte Juli 1998 erklärte der neue ungarische Ministerpräsident Viktor Orban gegenüber dem österreichischen Ratspräsidenten Wolfgang Schüssel, daß Ungarn im Jahr 2002 Mitglied der Union zu sein beabsichtige, daß er aber eine Verschiebung der Aufnahme wegen der schleppenden EU-Reformen befürchte. Quelle: RFE via Internet vom 17. Juli 1998. Ähnlich auch der polnische Außenminister Geremek während seines Besuchs in Paris (siehe auch Fußnote 5).

auf befürchtete Verzögerungen verabredeten die Regierungen Estlands, Polens, Sloweniens, der Tschechischen Republik und Ungarns am 13. Juli 1998 in Ljubljana (Slowenien) ein gemeinsames Vorgehen, um einen Beitritt bis Ende 2002 zu erreichen.⁷

Notwendig ist eine realistische Bewertung der ökonomischen Möglichkeiten einer schnellen Osterweiterung. Dafür sollen drei Fragen diskutiert werden:

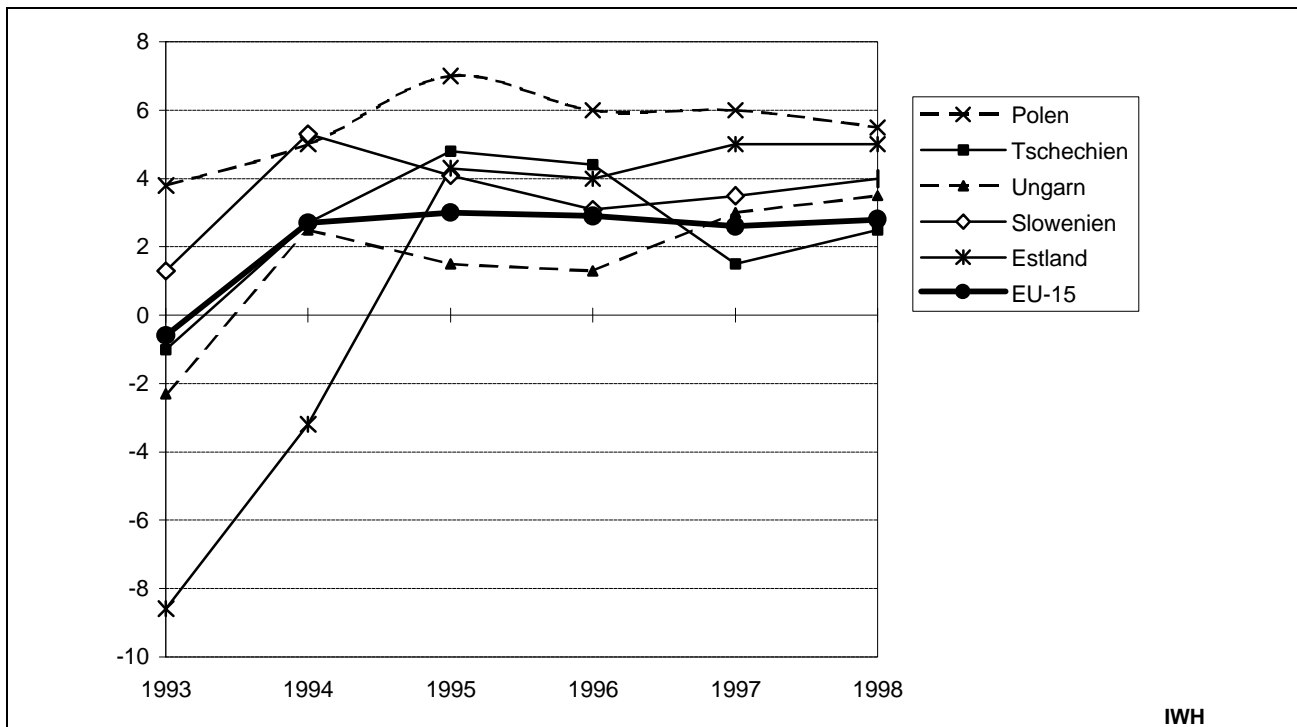
- (1) Kann sich die Union langfristig überhaupt ihrer Erweiterung verschließen? Auf der anderen Seite: Gibt es für die mittel- und osteuropäischen Länder eine vorteilhafte Alternative zu einem Beitritt?
- (2) Werden die Unternehmen der mittel- und osteuropäischen Länder bereits in vier Jahren dem durch die inneren Reformen der EU (vor allem Währungsunion) stärker werdenden Wettbewerb standhalten können?
- (3) Wird die Union bereits im Jahre 2002 institutionell so stabil sein, daß die neuen Länder beitreten können, ohne mit zusätzlichen Problemen konfrontiert zu werden?

Sind langfristig vorteilhafte Alternativen zu einer Osterweiterung für beide Seiten vorhanden?

Sowohl für die Union als auch für die Beitrittskandidaten gilt, daß sich die Vorteile einer Osterweiterung nicht vorrangig aus den Effekten der Handelsliberalisierung ergeben. Die Handelsliberalisierung wurde in den Assoziationsverträgen beschlossen und wird zum Zeitpunkt des Beitritts im wesentlichen abgeschlossen sein. Für die mittel- und osteuropäischen Länder ergeben sich Vorteile auch nicht überwiegend durch finanzielle Hilfe seitens der Union. Der Umfang der Mittel aus EU-Fonds ist begrenzt, an Konditionen gebunden und setzt erhebliche Eigenmittel des Empfängerlandes voraus. Finanzielle Hilfen in einem Umfange, wie sie Ostdeutschland erhält, kann es daher gar nicht geben. Es ist auch wichtig, sich vor Augen zu halten, daß die meisten Länder nach den Anpassungs- und Systemschocks auf einen Wachstumspfad zurückgefunden haben, ohne auf eine umfassende finanzielle

⁷ Vgl. <http://www.ctknews.com> vom 14. Juli 1998.

Abbildung 1:
Wachstumsraten des realen BIP pro Jahr von fünf Beitrittskandidaten und der EU, 1993 bis 1998
- in vH -



Quelle: Berechnungen des IWH auf Basis der nationalen statistischen Ämter und von EUROSTAT.

Hilfe seitens anderer Regierungen angewiesen zu sein, wie sie seit 1989 wiederholt in der Öffentlichkeit und wissenschaftlichen Literatur vorgeschlagen worden war⁸ (beispielsweise ein „Marshall-Plan“ für Osteuropa). Die Zuwachsraten des realen Bruttoinlandsprodukts der Kandidaten der vielleicht „ersten Beitrittschwelle“ liegen, mit Ausnahme der Tschechischen Republik, seit einigen Jahren über der durchschnittlichen Wachstumsrate in der Union (vgl. Abbildung 1). Sie sind ein Indikator dafür, daß die Länder aus eigener Kraft gegenüber der Union aufholen, obwohl der Abstand zum Durchschnitt der Europäischen Union noch immer sehr hoch ist. Nach Kaufkraftparitäten und pro Einwohner gemessen, lag das Bruttoinlandsprodukt Sloweniens 1996 noch um 46 vH unter dem EU-Durchschnitt

und um 18 vH unter dem des derzeit ärmsten EU-Mitglieds, Griechenland.⁹

Wenn weder aus der Handelsliberalisierung noch aus dem Zugang zu EU-Fonds wesentliche Vorteile erwachsen, aus welchen ökonomischen Gründen drängen dann die mittel- und osteuropäischen Länder so vehement auf einen Beitritt? Sieht man von politischen Gründen ab,¹⁰ so liefert die Liberalisierung des Kapitalverkehrs die Antwort. Die Liberalisierung betrifft zwar langfristig auch den Faktor Arbeit. Aller Erfahrung nach ist Arbeit aber nach einer Liberalisierung international vergleichsweise wenig mobil, auch wenn die Wanderungsbereitschaft einiger „Segmente“ des Arbeitsangebots (hoch qualifizierte Fachkräfte, vielleicht auch Bauarbeiter) nicht unterschätzt werden darf. Mehr

⁸ Diesen Aspekt führt CZABA, L. an, in: Central Europe on the Way to EU Accession: A State of Art Report. Kopint-Datorg Discussion Papers, No. 48. Budapest 1997, S. 13.

⁹ EU-15: 19.333 US-Dollar, Griechenland: 12.743 US-Dollar. Vgl. OECD: National Account auf CD-ROM, 1998. Slowenien: 10.433 US-Dollar. Berechnung des IWH.

¹⁰ Die mitteleuropäischen Beitrittskandidaten reagieren insbesondere sehr sensibel auf politische Krisen in Rußland.

Tabelle 1:
Bestand von Direktinvestitionen des Auslands in vH des Bruttoinlandsprodukts verschiedener Regionen, 1980 bis 1997

	1980	1985	1990	1995	1997
Welt	4,6	6,4	8,3	10,1	-
Industrieländer (ausfließend)	6,5	7,5	9,8	11,5	-
EU (ausfließend)	6,3	10,4	11,8	14,6	-
Deutschland (ausfließend)	5,3	9,7	10,1	10,8	-
Entwicklungslän- -der (einfließend)	4,3	8,1	8,7	15,4	-
Mittel- und Osteuropa ^a (einfließend)	-	0,1	1,3	4,9	5,0

^a Ohne Nachfolgestaaten des früheren Jugoslawiens.

Quelle: United Nations, World Investment Report 1997 (New York 1997). Annex table B.6.; 1997: Schätzung des IWH.

noch: In der modernen internationalisierten Wirtschaft liegt der besondere Vorteil eines Kapitaltransfer in seiner Verbindung mit einer höheren Mobilität des personengebundenen technischen Wissens, wie er in zunehmenden Maße in grenzüberschreitenden Firmenkooperationen, transnationalen Korporationen und strategischen Allianzen organisiert wird. Verglichen mit dem Anteil am Bruttoinlandsprodukt hat Mittel- und Osteuropa bisher sehr wenig an den Weltdirektinvestitionen partizipiert (vgl. Tabelle 1). Auch die Zahl der FuE-Partnerschaften, die nicht mit Direktinvestitionen verbunden sind, war 1995, dem letzten statistisch erfaßten Jahr, verglichen mit anderen Weltregionen, extrem niedrig (vgl. Abbildung 2).

Durch die Einführung des Gemeinschaftsrechts der Union, den *acquis communautaire*, und durch die Beschränkung nationaler Währungs- und Finanzpolitik werden sich die institutionellen und makroökonomischen Rahmenbedingungen der Finanzierung in Mittel- und Osteuropa erheblich verbessern. Dadurch werden die derzeit noch vergleichsweise hohen Risikoprämien auf den Einsatz von Kapital in den Transformationsländern langfristig auf ein Maß zurückgehen, das auch für die jetzige Europäische Union gilt.

Die Verteilung des Einkommenseffektes, der aus einer Senkung der Risikoprämie resultiert, wird allerdings unterschiedlich ausfallen.¹¹ Die neuen Mitglieder werden stärker daran partizipieren als die jetzige Union. Daraus kann zweifelsohne für die EU kein starker ökonomischer Anreiz für eine Osterweiterung stammen. Wichtiger ist jedoch, daß die Union Stabilität nach Mittel- und Osteuropa exportieren kann. Damit sinkt die Gefahr, daß unmittelbar vor der Haustür der Union Finanz-, Wachstums- und vielleicht auch soziale Krisen ausbrechen. Diesen könnte sich die Union nämlich ebensowenig entziehen wie etwa die USA einer Krise in Mexiko. Mit anderen Worten: Den Export bzw. Import von Stabilität bietet nur eine Aufnahme mittel- und osteuropäischer Länder in die EU. Alle anderen Alternativen (EFTA, CEFTA, EWR, Teilmemberschaft) sind langfristig nur zweitbeste Lösungen.

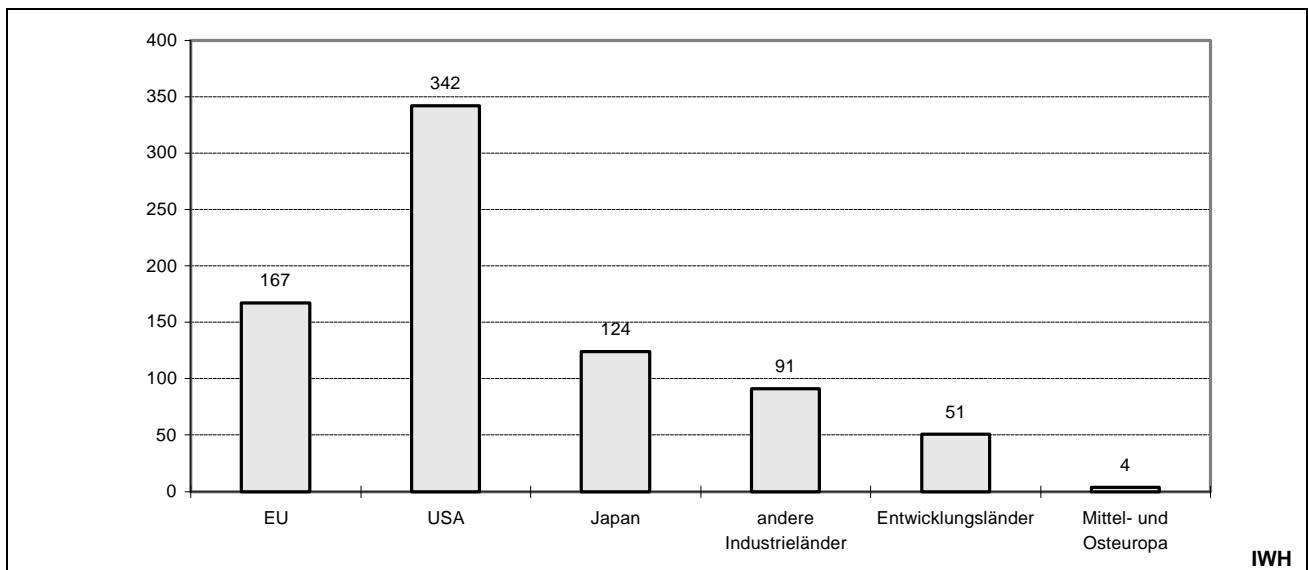
Werden die Unternehmen der mittel- und osteuropäischen Länder bereits in vier Jahren dem Wettbewerb in der EU standhalten können?

Es ist wichtig, daß sich junge Unternehmen der Beitrittskandidaten, die an den Märkten anfänglich unbekannt sind und Beziehungen zu Kunden und Lieferanten erst knüpfen müssen, die oft genug unterkapitalisiert sind und marktgängige Produkte erst entwickeln müssen, gegen mächtige Konkurrenz an für sie neuen Märkten etablieren können. Vorliegende quantitative Modelle zur Schätzung der Verteilung der Einkommenseffekte setzen voraus, daß die Unternehmen in den mittel- und osteuropäischen Ländern zum Zeitpunkt ihres Beitritts wettbewerbs-

¹¹ BALDWIN, R. E.; FRANCOIS, J. F; PORTES, R.: The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe, in: Economic Policy, April 1997, S. 125-175, schätzen den Einkommenseffekt aus dem Rückgang der Risikoprämie auf ein um fast 19 vH höheres BIP für sieben mittel- und osteuropäische Länder verglichen mit 1992; die jetzige Union kann mit 0,2 vH rechnen. Vgl. auch LANDESMANN, M.; PÖSCHL, J.: Balance-of-Payments Constrained Growth in Central and Eastern Europe and Scenarios of East-West Integration, WIIW, Forschungsberichte No. 222, Wien 1995, die den Effekt einer Lockerung der bestehenden „Zahlungsbilanzrestriktion“ auf die jährliche Wachstumsrate des BIP anhand eines Thornwall-Modells auf ein bis zwei Prozentpunkte gegenüber dem gegenwärtigen Assoziationsstatus schätzen.

Abbildung 2:

Anzahl der Fälle, in denen eine Region/ein Land 1995 in grenzüberschreitenden, strategischen *non-equity* FuE-Partnerschaften erschien



Quelle: United Nations, World Investment Report 1997 (New York 1997), Figure I.12.

fähig sind nicht nur, was die Technologie, das Wissen, den Informationszugang, die Innovationsfähigkeit, die allgemeinen unternehmerischen Fähigkeiten usw., sondern auch die Kapitalausstattung betrifft. Für viele dieser Faktoren bieten die gemeinhin verwendeten Modelle keinen Platz. Um welche Dimensionen es sich hier handeln kann, zeigen biographische Studien für Ostdeutschland.¹²

Ebenso wirklichkeitsfremd sind quantitative Modelle, die annehmen, daß in den Transformationsländern bereits eine mit entwickelten Industrieländern vergleichbare Kapitalausstattung im Unternehmenssektor erreicht ist (Baldwin et al.). Erst dann wäre eine vollständige Nutzung des Rückgangs der Risikoprämie zu erwarten. Selbst unter der unrealistischen Annahme, daß in den Beitrittsländern eine vergleichbare Kapitalausstattung innerhalb von zehn Jahren nach einem Beitritt zur EU erreicht wird, müßte faktisch der gesamte Einkommenszuwachs investiert werden; für eine Konsumsteigerung bliebe nichts übrig.¹³

¹² Diese Studien werden zur Zeit im IWH durchgeführt. Erste Ergebnisse werden von LANG, C.: Start mit Hindernissen – Ostdeutsche Unternehmerbiografien, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 14/1998 vorgestellt.

¹³ Vgl. RODRIK, D.: Welfare effects of the decline in risk premium, in: Economic policy, April 1997, S. 170 ff.

Insofern sind derartige Berechnungen eines Steady-State allenfalls langfristig relevant. Unklar bleibt, wie, ob und wann die Unternehmen in den Transformationsländern dieses Steady-State erreichen. Drei Fragen werden die Beitrittskandidaten beantworten müssen:

- Werden ihre Unternehmen zum Zeitpunkt des Beitritts soweit umstrukturiert sein, daß sie sich mit Produkt- und Prozeßinnovationen auf dem EU-Markt durchsetzen können?
- Wird zu diesem Zeitpunkt der Kapitalstock der Unternehmen ausreichend erneuert worden sein?
- Werden die externen und (firmen-)internen Arbeitsmärkte so organisiert sein, daß Produktivitäts- und Lohnentwicklung im Gleichschritt marschieren?

In allen drei Bereichen bestehen in den Transformationsländern gegenwärtig noch erhebliche Defizite. Im Handel mit der Europäischen Union dominiert noch immer inter-industrieller Handel, bei dem Produkt- und Prozeßinnovationen kaum eine Rolle spielen. Zwar steigt der Anteil des intra-industriellen Handels, der auf Produktdifferenzierung seitens der Unternehmen beruht. Aber im Rahmen des intra-industriellen Handels weisen die mittel- und osteuropäischen Länder extrem hohe Anteile einer vertikalen Struktur auf. Vertikale Strukturen bestehen

in einem Austausch von zwar im wesentlichen gleichen Gütern, aber mit unterschiedlichen Qualitäten und unterschiedlichen Preisen. Dahinter stehen unterschiedlichen Technologien und Wertschöpfungspotentiale. Wettbewerbsfähig sind mittel- und osteuropäische Unternehmen kaum bei neueren und technologisch fortgeschritteneren Produkten, insbesondere im Maschinenbau. Die bisher stattgefundene Liberalisierung des Handels hat an diesem Umstand nicht viel geändert. Zwischen 73 vH und 93 vH des gesamten intra-industriellen Handels waren 1996 vertikal dominiert.¹⁴

Die Finanzierung von Investitionen wird in den Transformationsländern durch die wenig entwickelten Finanzintermediäre (Aktienmärkte, Pensionsfonds, Versicherungen) und den noch wenig transformierten Bankensektor beschränkt. Die Öffnung der Finanzmärkte Mittel- und Osteuropas für ausländische Kapitalanleger hat mehr die Anfälligkeit der Länder für Währungs- und Banken Krisen erhöht als ihre Funktion der Unternehmensfinanzierung verbessert. Schließlich zeigt sich in vielen Ländern ein Trend, wonach das Wachstum der Löhne das der Produktivität übersteigt, so daß die Wettbewerbsfähigkeit vor allem im Verarbeitenden Gewerbe nachläßt.

Ein Indikator für die noch geringe Wettbewerbsfähigkeit der mittel- und osteuropäischen Länder ist die gegenwärtig zu beobachtende Verschlechterung ihrer Leistungs- und Handelsbilanzen (vgl. Tabelle 2). Natürlich kann ein Leistungs- oder Handelsbilanzdefizit temporär tragbar sein; es muß dann aber auch mit einer hohen Innovationsstärke der Wirtschaft, die sich in ausreichenden Produktivitätsverbesserungen niederschlägt, verbunden sein. Dann wäre eine wichtige Bedingung für einen intertemporalen Ausgleich der Leistungsbilanz gegeben. Tatsächlich jedoch zeigen die meisten Beitrittskandidaten noch keinen hinreichenden Strukturwandel in ihrer Industrie,¹⁵ bei dem man die Leistungs- und Handelsbilanzentwicklung ohne Skepsis betrachten könnte.

¹⁴ Vgl. GABRISCH, H.; WERNER, K.: Structural convergence – a case for industrial policy? IWH-Diskussionspapier Nr. 81, 1998, S. 6-14.

¹⁵ Vgl. dazu Aktuelle Trends in Wirtschaft im Wandel 4/1998 (Produktivitätsfortschritte) und 5/1998 (Lohnkostenbelastung).

Tabelle 2:

Die Entwicklung der Handelsbilanz der beitrittswilligen Länder, 1993, 1995 und 1997

- Saldo in vH des Bruttoinlandsprodukts -

	1993	1995	1997
Bulgarien	-12,4	-2,3	0,3
Estland	-5,3	-19,2	-32,2
Lettland	2,5	-10,0	-19,0
Litauen	-2,5	-15,8	-18,4
Polen	-5,5	-5,2	-12,2
Rumänien	-6,2	-6,6	-8,2
Slowakei	-7,4	-1,1	-7,6
Slowenien	-3,3	-6,3	-5,4
Tschechien	1,0	-7,1	-8,5
Ungarn	-9,8	-5,7	-4,5

Quelle: Berechnungen des IWH auf Basis der Außenhandelsstatistiken der Länder.

Der Anstieg des Handels- und Leistungsbilanzdefizits erhöht die Anfälligkeit der Länder gegenüber Währungskrisen in anderen Regionen. Ausländische Investoren könnten an der Stabilität des Wechselkurses zweifeln und Kapital abziehen, so daß sich die Finanzierungsbedingungen für die inländischen Unternehmen verschlechtern. Wie akut dies ist, zeigt die Reaktion der Finanz- und Devisenmärkte der Transformationsländer auf die Währungskrise Rußlands.¹⁶

Die Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften Mittel- und Osteuropas wird noch immer zu einseitig unter dem Aspekt institutioneller Stabilität und Konvergenz gesehen. Die Fähigkeit der Unternehmen, sich an neue Regeln und Institutionen anzupassen, spielt immer noch eine untergeordnete Rolle. Dies gilt auch für die AGENDA 2000, in der die Europäische Kommission erwartet, daß die Einführung des Gemeinschaftsrechts die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmenssektors in Mittel- und Osteuropa stärken wird. Dies gilt allenfalls langfristig. Kurzfristig schafft das Gemeinschaftsrecht zweifelsohne transparente und stabile institutionelle Bedingungen für ausländische Investoren. Aber es schafft auch einen Wettbewerbsvorteil für jene Unternehmen der

¹⁶ Vgl. GABRISCH, H.; LINNE, T.: Rußland-Krise: Ursachen, Folgen und Wege ihrer Überwindung, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 12/1998, S. 3-12.

Union, die die Märkte der Beitrittsländer als wichtige Absatzgebiete ansehen. Diese Unternehmen werden nämlich faktisch unter Bedingungen agieren, die ihnen vertraut sind. Die Unternehmen der Transformationsländer werden dagegen unter Bedingungen Entscheidungen treffen müssen, die ihnen vorerst fremd sind. Ihre Anpassung an diese Bedingungen verursacht Kosten, die ihre Wettbewerbsfähigkeit zunächst schmälern. Auch in Ostdeutschland hat die schlagartige Einführung des bundesdeutschen „Gemeinschaftsrechts“ (und damit auch des EU-Rechts) nicht ebenso schlagartig die ostdeutschen Unternehmen wettbewerbsfähig gemacht. Dafür ist offenbar ein langer Transformationsprozeß notwendig, der nicht nur Kapitaltransfer voraussetzt, sondern auch Lernprozesse von Unternehmen und Arbeitnehmern.

In den vergangenen Jahren haben die meisten Beitrittskandidaten, gemessen an der Ausgangssituation 1989/90, beachtliche Transformationsfortschritte erzielt.¹⁷ Deren Effekt zeigt sich teilweise in hohen Wachstumsraten und generell rückläufigen Inflationsraten. In den vergangenen zwei, drei Jahren sind auch Fortschritte in der Einführung des EU-Gemeinschaftsrechts erzielt worden, wenn auch im unterschiedlichen Ausmaße. In Polen beispielsweise sind bis Ende 1997 etwa 3.000 Rechtsvorschriften angepaßt worden, d.h. etwa ein Drittel der erforderlichen.¹⁸ Es ist zu vermuten, daß es sich dabei um eher einfache und wenig umstrittene Regeln gehandelt hat, während die schwierigeren Gebiete weitgehend ausgeklammert wurden. In besonderem Maße kritisiert die Kommission in ihrem Weißbuch und in der AGENDA die in allen Ländern mangelhafte Umsetzung des Gemeinschaftsrechts im Umweltschutz, in der Sozialgesetzgebung und in der Anpassung des Beihilfenrechts. Hinzu kommen Rückstände im Konsumentenschutz und im Wettbewerbsrecht. Bis zum Jahr 2002 werden hier weitere beachtliche Fortschritte erzielt werden

¹⁷ Für einen Überblick vgl. insbesondere die verschiedenen Berichte der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) zum Fortgang der Transformation („Report on Transition“). London, verschiedene Jahr-

¹⁸ Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Analiza i ocena wpływu integracji Polski z Unii Europejskiej w sferze spo. eczno-ekonomicznej. Warschau, 1998, S. 14.

können. Aber die schwerere Wegstrecke liegt wahrscheinlich noch vor den Beitrittsländern – schwerer deshalb, weil die Anpassungslasten für die Unternehmen eher zunehmen. Ein Beispiel dafür ist die Umstrukturierung der Eisen- und Stahlindustrie, die fast überall hinter den Vorgaben der EU hinterhinkt. Bei diesem Stand der Dinge gibt es zwei Möglichkeiten: Eine schnelle Osterweiterung müßte mit langen Übergangsfristen in vielen Bereichen verbunden sein, oder die Osterweiterung findet erst zu einem späteren Zeitpunkt, als von den Beitrittskandidaten erhofft, statt.

Wird die Union bereits im Jahre 2002 institutionell so stabil sein, daß neue Länder beitreten können, ohne mit zusätzlichen Problemen konfrontiert zu werden?

Die Schwierigkeiten, die die Union derzeit bei der Durchführung der inneren Reformen, aber auch bei der Entscheidung über den zukünftigen Finanzierungsrahmen 2000-2006 hat, gehen auf eine zentrale Ursache zurück: Das politische Problemlösungspotential ist nicht mit dem Problempotential gewachsen. Diese Lücke birgt Risiken für beitretende Länder. Das Problempotential ist zum einen durch externe Zwänge gestiegen, insbesondere durch die Verpflichtungen der Union gegenüber der WTO auf dem Gebiet der Agrarpolitik. Zweitens entwickelt sich das Gemeinschaftsrecht der Union unter dem Eindruck der Währungsunion fort. Neue Bereiche, etwa die Einbeziehung des Besteuerungsrechts, zeichnen sich ab, da die Länder nach dem Wegfall des Wechselkurses und einer eigenen Geldpolitik auch durch Steuersenkungen keine nationalen Wettbewerbsvorteile erringen sollen. Die Konvergenz dieser Politiken bürdet jedem beitretenden Land Anpassungslasten auf. Für mittel- und osteuropäische Länder handelt es sich um Anpassungslasten, die zu den generellen Lasten der Transformation von der Plan- zur Marktwirtschaft und aus der Einführung des bisherigen Gemeinschaftsrechts der EU kommen. Drittens werden sich die Konvergenzkriterien verändern. Sie entwickeln sich weiter, etwa in Form des Stabilitätspaktes. Die Mitglieder der Union werden einander in Zukunft auch im fiskalischen Bereich stärker beobachten.¹⁹ Der Freiheits-

grad der Wirtschaftspolitik wird also für die Beitrittsländer weiter sinken.

Die *politische Verfassung* der Union, also ihr Regelwerk zur Lösung von Problemen, ist wie vor 40 Jahren durch einen diplomatischen Abstimmungsprozeß gekennzeichnet, der einer Sechser-Gemeinschaft vielleicht angemessen war. Er hat jedoch an Transparenz verloren, seitdem immer neue Mitglieder hinzugekommen sind. Die Mitgliedschaft in einer Union von 21 oder gar 26 Ländern (einschließlich Zyperns), ohne daß diese Union zuvor auch in ihrer politischen Verfassung reformiert worden wäre, vergrößert die Lücke zwischen Problemlösungs- und Problempotential und schafft neue Instabilitäten. Der Weg von einer Vertrags- zu einer Verfassungsunion, wie er wahrscheinlich unvermeidlich ist, um das Problemlösungspotential zu vergrößern, ist gegenwärtig überhaupt noch nicht abzusehen. Die Länder Mittel- und Osteuropas sind aber an einer stabilen Union interessiert, um die notwendigen Anpassungsprozesse in ihrer Wirtschaft absehen und steuern zu können. Stabilität und Transparenz sind die Voraussetzungen für erfolgreiche Verhandlungen über Ausnahmeregelungen und Übergangsbestimmungen, auf die die neuen

Mitgliedsländer angewiesen sein werden, um ihre Volkswirtschaften hinreichend wettbewerbsfähig zu machen.

Im Jahre 2002, dem Wunschdatum vieler Länder für einen Beitritt, dürften die Effekte der Währungsunion noch kaum abschließend beurteilt werden können. Ein übereilter Beitritt birgt größere wirtschaftliche Risiken als ein geduldiges Abwarten. Gegenwärtig liegt die größte Gefahr darin, und hier kann wiederum der Bezug zu den ostdeutschen Erfahrungen hergestellt werden, daß unrealistischer Erwartungen geweckt werden, die nur in einer großen Enttäuschung enden können. Die derzeit zu beobachtende Neigung der jeweiligen Regierung in Mittel- und Osteuropa, die Frage der Unterstützung eines Beitritts durch die Bevölkerung enger mit dem Termin des Beitritts („bis zum Jahre 2002“) zu verbinden, kann leicht in eine Sackgasse führen. Es macht also keinen Sinn, den Beginn der Beitrittsverhandlungen mit konkreten Terminvorstellungen zu belasten.

Hubert Gabrisch
(*gabrisch@iwh.uni-halle.de*)

Faktoren wirtschaftlicher Erholung in Transformationsländern – eine Wachstumskomponentenanalyse –

Hohe Wirtschaftswachstumsraten in Mittel- und Osteuropa werden häufig als erste Anzeichen für einen raschen Aufholprozeß der Transformationsländer interpretiert. Für das letztendliche Ziel der Transformationsländer einer nachholenden Entwicklung ist jedoch zusätzlich ein technologischer Aufholprozeß zu fordern, welcher sich in Produktivitätssteigerungen niederschlagen sollte.

Die hier vorgestellten Ergebnisse einer Wachstumskomponentenanalyse für ausgewählte Transformationsländer (Tschechien, Polen und Ungarn) zeigen für den Zeitraum zwischen 1989 und 1996, daß die Wirtschaftsentwicklungen in Polen und Ungarn deutlich ausgeprägte Elemente ei *litativen’, also produktivitätsgestützten nachholenden Wachstums aufweisen: Das Wachstum in Polen und Ungarn rekrutierte sich fast ausschließlich aus einer Erhöhung der Effizienz der Faktoreinsätze in der Produktion. Im Gegensatz dazu spielte im tschechischen Fall die Ausweitung des Einsatzfaktors Kapital eine dominante Rolle. Hier ist für den gesamten Untersuchungszeitraum bisher noch*

¹⁹ Vgl. KLEIN, M.: Transition Economies and the European Monetary Union: Convergence Criteria in the Next Millennium, in: Polish Economic Society (Hrsg.): Meeting the convergence criteria of EMU: Problems of countries in transition. Polnische Ökonomische Gesellschaft. Warschau 1997, S. 65-89.