

Michael Dauderstädt \*

## Vom Ostblock in die Europäische Union: Reformen, Anpassung, Konflikte

Wenn im Mai 2004 acht Länder, die vor 15 Jahren noch Planwirtschaften des kommunistischen „Ostblocks“ waren, der Europäischen Union (EU) beitreten, haben sie einen langen und schmerzhaften Anpassungs- und Reformprozess hinter sich. Bevölkerung und Eliten der Beitrittsländer haben diese Belastungen auf sich genommen, um wichtige nationalpolitische Ziele, die innere Freiheit, die äußere Unabhängigkeit und die „Rückkehr nach Europa“ zu erreichen. Aber sie haben sich auch ein westliches Wohlstandsniveau erhofft, das der „reale Sozialismus“ nicht bieten konnte. Der schleichende Kollaps der Planwirtschaft war eine wichtige Ursache des politischen Wandels in Mittel- und Osteuropa. Die jungen Demokratien sahen sich also gleichzeitig mehreren Aufgaben gegenüber: dem Aufbau eines neuen Nationalstaates (nur Polen und Ungarn existierten schon 1989 in ihren heutigen Grenzen), der Demokratisierung der alten Parteidiktatur, dem Systemwechsel zur Marktwirtschaft und nach außen der Integration in den Weltmarkt und vor allem in die sich neu gestaltende europäische Wirtschaft.

Diese vier politischen und ökonomischen Transformationen sind eng miteinander verflochten. Wenn im Folgenden die wirtschaftliche Entwicklung dargestellt wird, so ist dies nicht ohne Bezug auf die Politik möglich. Wir beginnen mit dem Reformprozess, der die Strukturen der Planwirtschaft zerschlug und die Marktwirtschaft etablierte. Anschließend betrachten wir die zwiespältigen wirtschaftlichen Ergebnisse dieser Reformen. Danach widmen wir uns der außenwirtschaftlichen Integration und Anpassung an die EU, um abschließend die Chancen, Risiken und Konflikte für die neuen Mitglieder und die erweiterte EU einzuschätzen.

### Marktwirtschaftliche Reformen

Der Umbau der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft war eine beispiellose Herausforderung, zu der es weder

Modelle noch akzeptierte theoretische Konzepte gab. Der Systemwechsel erforderte im Inneren eine Liberalisierung und Privatisierung der Wirtschaft, der aber zwangsläufig mit einem Aufbau von neuen Institutionen zur Regulierung den so entstehenden Märkten verbunden war. Der erste Schritt war die Freigabe der meisten Preise – mit Ausnahme von Mieten, Energie, Transport und einigen Grundbedarfsgütern, die später folgten. Damit ergaben sich massive Veränderungen der Realeinkommen, vor allem bei Beziehern nominal fester Transfereinkommen (z.B. Renten). Die außenwirtschaftliche Liberalisierung wird unten (Abschnitt 3) behandelt.

Die Privatisierung gestaltete sich schwieriger und langwieriger als die Liberalisierung. Teilweise erhielten enteignete Alteigentümer vorrangige Eigentumsansprüche (z.B. in Tschechien, Lettland). Wohnungen und kleine Unternehmen wie Läden, Restaurants und Handwerksbetriebe fanden meist rasch neue individuelle Eigentümer. Bei der Privatisierung der großen Staatsunternehmen waren vielfältige Interessen und Ziele zu berücksichtigen. Die Ungarn übertrugen die Aufgabe einer staatlichen Institution ähnlich der deutschen Treuhandanstalt; die Tschechoslowakei entschloss sich zu einer radikalen und raschen Kuponprivatisierung, behielt aber eine Reihe „strategischer“ Unternehmen in Staatshand; die Slowakei folgte diesem Weg dann nicht weiter. Die Polen taten sich lange mit der Wahl der Privatisierungsmethode schwer und führten schließlich Investitionsfonds ein, an denen (auch) die Bevölkerung Anteile erhielt. In Estland verkaufte die Regierung ihre Anteile an öffentlichen Unternehmen vorzugsweise an wenige ausländische Großinvestoren. Litauen entschied sich für die Kuponprivatisierung, während Lettland nach längerem Hin und Her die Aufgabe 1994 einer eigenen Agentur übertrug. Die Slowenen verfolgten einen Mix von Privatisierung über Zertifikate für alle Bürger und über einen zentralen Fonds.<sup>1</sup>

„Freie“ Märkte und ihre privaten Marktteilnehmer brauchen Regeln und Institutionen, die der Staat bereitstellen muss.

\* Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn. Erweiterte und überarbeitete Fassung eines Aufsatzes, der unter dem Titel „Die Transformation und Integration der Wirtschaft der postkommunistischen Beitrittsländer“ in der Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ vom 2.2.2004 „Aus Politik und Zeitgeschichte“ B 5-6/2004, S.15-24 erschienen ist.

1 Vgl. Georg Brunner, Privatisierung in Osteuropa – eine typologische Skizze, in: Osteuropa, 1999, S.2-43.

**Tabelle 1a: Der Transformationsprozess im Überblick (Baltikum und Polen)**

Jahr/Land	Polen	Litauen	Lettland	Estland
1990	Preisliberalisierung Außenhandels- liberalisierung Kleine Privatisierung Wettbewerbskontrolle	Zentralbank		Zentralbank Außenhandels- liberalisierung
1991	Börse	Kuponprivatisierung	Kleine Privatisierung	Kleine Privatisierung Bodenrechtsreform
1992	Steuerreform Bankengesetz	Liberalisierung der Preise Wettbewerbspolitik Börse Konkursrecht	Liberalisierung der Preise Einführung d. Mehr- wertsteuer Zentralbank	Neue Währung Currency Board Große Privatisierung Konkursrecht Preisliberalisierung
1993	Massenprivatisierung Einführung d. Mehr- wertsteuer 1. Bank privatisiert	Neue Währung einziges Zahlungsmittel	Neue Währung Eisenbahn wird AG Markt in Staatspapieren	Börsenaufsicht Privatisierungsrecht und - agentur Zollabbau
1994	Nationale Investitionsfonds (NIF)	Currency Board Einführung d. Mehr- wertsteuer Währungskonvertibilität	Privatisierung mit Agentur	Einführung d. Mehr- wertsteuer Abbau v. Handelsschran- ken Währungskonvertibilität BIZ-Regeln
1995	WTO-Beitritt Währungskonvertibilität Staatsunternehmen zu NIFs	Privatisierung	Aktienmarkt 1. Bank privatisiert	1. Bank privatisiert
1996	OECD-Beitritt Neues Privatisierungsge- setz		Konkursrecht	Börse aktiv
1997	Rentenreform	Neues Konkursrecht	Wettbewerbsrecht	Letzte Bank privat isiert
1998	Unabhängige Geldpolitik Reform d. Banken- und Konkursrechts	Unternehmensrechtrefor- miert Hypothekenregister	Monopolbehörde Rentenreform	Rentenreform Einlagenversicherung
1999	Renten- und Gesundheits- reform	Kapitalertragssteuer Private Rentenversicherung	WTO-Beitritt Rentenreform	WTO-Beitritt Reform d. Banken- und Telekommunikationsrechts
2000	Unternehmensbesteue- rung reformiert	WTO-Beitritt	Rentenreform	Letzte Bank privatisiert
2001	Neues Handelsrecht	Unabhängige Regulie- rungsbehörde für Tele- kommunikation	Regulierungsbehörde für öffentliche Versorgungs- systeme	Kapitalverkehr liberalisiert Rentenreform Neues Wettbewerbsrecht
2002	Kapitalertragssteuer	Währung an € gebunden Antikorruptionsprogramm Bankenprivatisierung a b- geschlossen	Neues Handelsrecht	Neue Arbeitslosenversiche- rung

Quelle: EBRD, Transition Report, London 1998 und 2002 (eigene Zusammenstellung).

**Tabelle 1b:** Der Transformationsprozess im Überblick (südliches Mitteleuropa)

Jahr/Land	Tschechien	Slowakei	Ungarn	Slowenien
1990	Zweistufiges Bankensystem	Zweistufiges Bankensystem	Große Privatisierung beginnt „Treuhandgesellschaft“ Börse	
1991	Preisliberalisierung Außenhandelsliberalisierung Kleine Privatisierung Wettbewerbsrecht	Preisliberalisierung Außenhandelsliberalisierung Kleine Privatisierung Wettbewerbsrecht	Preisliberalisierung Wettbewerbsrecht Kleine Privatisierung	Zentralbank Währung
1992	Kuponprivatisierung 1. Bank privatisiert	Kuponprivatisierung	Konkursrecht	Unternehmensmodernisierung Privatisierungsgesetz
1993	Mehrwertsteuer Börse Konkursrecht	Neue Währung Börse Konkursrecht		Außenhandelsgesetz Wettbewerbsrecht
1994	2. Kuponprivatisierung	Wettbewerbsrecht	1. Bank privatisiert	Konkursrecht Preisliberalisierung
1995	WTO-Beitritt Währungskonvertibilität OECD-Beitritt	WTO-Beitritt Währungskonvertibilität 2. Kuponprivatisierung gestrichen	WTO-Beitritt Börsenaufsicht Privatisierungsgesetz Telefonprivatisierung	Währungskonvertibilität WTO-Beitritt Wettbewerbsaufsicht
1996	Wettbewerbsaufsicht		Währungskonvertibilität IWF-Programm Zollgesetz OECD-Beitritt	
1997	Sparprogramm	Gesetz zur Unternehmensbelebung	Rentenreform	Telekomgesetz
1998	Rentenreform	Neues Konkursrecht Gesetz zur Unternehmensbelebung aufgehoben	Wettbewerbsrecht Währungskonvertibilität Krankenversicherungsreform	Letzte Bank privatisiert Mindestlohn reformiert Einführung d. Mehrwertsteuer
1999	Agentur zur Unternehmensrestrukturierung	Neues Privatisierungsgesetz Sparprogramm		Währungskonvertibilität
2000	Größte Sparbank privatisiert Neues Konkursrecht	OECD-Beitritt Neues Konkursrecht Mehrere Großprivatisierungen (Stahl, Telekommunikation, Bank)	Wettbewerbsrecht reformiert	Rentenreform Unabhängige Regulierungsbehörden für Versicherung und Energie
2001	Bankprivatisierung beendet	Neues Bankrecht	Besteuerung d. Kapitalgewinne Übernahmerecht reformiert	Telekommunikation neu reguliert
2002	Gas und Telekommunikation privatisiert	Gas und Energieverteilung privatisiert Kapital- und Arbeitsmarkt neu geregelt		Kapitalverkehrsfreiheit Neues Arbeitsrecht

Quelle: EBRD, Transition Report, London 1998 und 2002 (eigene Zusammenstellung).

In fünf der acht Länder gehörte dazu eine neue, eigene Währung, damit verbunden eine Zentralbank und alle Regelungen für die Geld- und Währungspolitik, Devisen- und Kapitalmärkte. Die Slowakei behielt zwar die Krone, aber mit dem Adjektiv „slowakisch“. Slowenien schuf anstelle des jugoslawischen Dinar den Tolar. Die baltischen Länder führten drei Währungen ein, die jeweils den Rubel ablösten: Lats (Lettland), Litais (Litauen) und Kronen (Estland). Die Finanzierung des Staates durch Steuern und Kredite auf dem eigenen Kapitalmarkt war ebenso neu zu organisieren wie der Arbeitsmarkt und die Märkte für Güter und Dienstleistungen. Bei der Ausgestaltung der Gesetze und Regeln spielte vor allem ab 1993 das europäische Vorbild eine zunehmende Rolle, da das neue Recht mit dem EU-Recht, dem „*acquis communautaire*“, kompatibel sein musste. Aber wie die Vielfalt in der heutigen EU zeigt, erlaubt auch dies noch erhebliche Spielräume, vor allem in den marktferneren Bereichen wie z.B. der Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme. In den letzten Jahren verfolgten einige Länder tatsächlich oder in der politischen Rhetorik eine radikal liberale Ordnungspolitik. So eliminierte Estland alle Zölle und Agrarsubventionen und muss sie nun mit dem Beitritt wieder einführen; Tschechiens damaliger Premierminister und heutiger Staatspräsident propagierte „eine Marktwirtschaft ohne Adjektive“ (wie „sozial“), ohne dies allerdings de facto umzusetzen. Andere Länder (z.B. Polen, Ungarn, Slowenien) folgten mehr kontinentaleuropäischen Vorbildern einer „sozialen Marktwirtschaft“. Einen Überblick zu den Systemreformen liefert Tabelle 1.

Die neue Marktwirtschaft fand nur eine wechselhafte und in den meisten Ländern sinkende Zustimmung. Die Differenz zwischen der Anzahl der Befürworter und der Gegner („Nettozustimmung“) sank etwa in Tschechien, Ungarn und Slowenien fast kontinuierlich von einem Höchststand 1990/91 auf nahezu Null 1997.<sup>2</sup> Detailliertere Untersuchungen und Umfragen in Polen, Ungarn und Tschechien machen die Ängste deutlich: Eine große Mehrheit der Bevölkerung verlangte 1994/5 eine sozialere Ausgestaltung des Reformprozesses.<sup>3</sup> Sie war vor allem mit der Preisliberalisierung und Privatisierung unzufrieden, während Marktöffnung und Zulassung ausländischer Investitionen gleichermaßen Ablehnung und Zustimmung hervorriefen.<sup>4</sup> Kritisch sah die Bevölkerung

die Zunahme der Einkommensunterschiede.<sup>5</sup> Bei aktuelleren Meinungsumfragen hat sich die Zustimmung zum EU-Beitritt zwar in der Regel erhöht, aber die Unzufriedenheit mit der wirtschaftlichen Lage ist hoch.<sup>6</sup>

## Die Schattenseite der Transformation<sup>7</sup>

Die Enttäuschung mit der Marktwirtschaft rührte vor allem von der schweren Rezession her, die den Umbau der Planwirtschaft begleitet. Sie war auch durch den Zusammenbruch der Exportwirtschaft in die alten osteuropäischen Handelspartner, vor allem die Sowjetunion bzw. Russland, bedingt. Das Bruttosozialprodukt sank um ein Viertel bis ein Drittel und erreichte - wenn überhaupt - erst ab 1996 wieder das Niveau von 1988. Die vorher unbekannte „offene“ Arbeitslosigkeit stieg auf etwa 10%. Nur in Tschechien blieb sie unter 5%. Erst Mitte der 90er Jahre, also etwa zum Zeitpunkt der Aufnahmeanträge, wendete sich auch das wirtschaftliche Schicksal der Kandidatenländer. Nach mehreren Jahren sinkenden realen Bruttosozialprodukts konnten die mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften wieder positive Wachstumsraten melden. Polen war das erste Land. Es wies schon 1992 2,6% reales Wachstum auf – nach Rückgängen um 11,6% im Jahr 1990 und 7% 1991. Slowenien folgte 1993. Ungarn, Tschechien, die Slowakei und Lettland konnten sich 1994 der ersten positiven Wachstumsraten erfreuen. Estland und Litauen bildeten 1995 das Schlusslicht nach fünf Jahren des Niedergangs (vgl. Tab.2).

Das neue Wachstum, so erfreulich es war, fiel schwächer aus als der vorherige Niedergang, dessen Raten sich oft im zweistelligen Bereich bewegt hatten. Polens Aufschwung erwies sich bis 1999 am robustesten. Nach einem relativ langsamen Start (1993: 2,6%; 1994: 3,8%) kletterte das Konjunkturbarometer auf über 4% und blieb dort bis 2000, um dann wieder in eine Stagnationsphase abzustürzen. Ungarn wuchs dagegen deutlich langsamer und war 1995/6 angesichts steigender Inflation und Defizite

2 Vgl. European Commission, Central and Eastern Eurobarometer, Nr. 8 (März 1998).

3 Vgl. Hans Peter Haarmann und Hans-Joachim Nissen, Der Transformationsprozeß in Ungarn, Köln 1996, S.62.

4 Vgl. ebenda, S.59.

5 ebenda für Ungarn, S.81; vgl. analog für Tschechien (und Slowakei) Hans Peter Haarmann und Hans-Joachim Nissen (Hrsg.), Der Transformationsprozess in der Tschechischen und Slowakischen Republik, Köln 1995, S.79.

6 Vgl. Europäische Kommission, Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in den Kandidatenländern, Brüssel 2002. Die EU stellte die Eurobarometerumfragen in den Beitrittsländern zwischen 1997 und 2001 ein.

7 Die Zahlen stammen, soweit nicht anders angegeben, aus EBRD, Transition Report 2002, London 2002 oder UN ECE „Economic Survey of Europe“ 2003 No.1, Genf 2003.

**Tabelle 2:** Jährliche Zunahme des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) in %

Land/Jahr	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Polen	-11,6	2,6	5,2	6,0	4,8	4,0	1,0
Ungarn	-3,5	-3,1	2,9	1,3	4,9	5,2	4,0
Tschechien	-1,2	-0,5	2,2	4,3	-1,0	3,3	2,5
Slowakei	-2,5	-6,5	4,9	6,2	4,1	2,2	3,5
Slowenien	-4,7	-5,5	5,3	3,5	3,8	4,6	2,7
Lettland	2,9	-34,9	2,2	3,7	4,8	6,8	4,0
Litauen	-5,0	-21,3	-9,8	4,7	5,1	3,8	5,2
Estland	-6,5	-14,2	-2,0	3,9	4,6	7,1	4,0

Quelle: EBRD Transition Report, London 2002.

im Außenhandel und Staatshaushalt zu einem Sparprogramm gezwungen, das die Rate auf unter 2% drückte. Die in der Zeit durchgeführten Reformen legten allerdings die Grundlage zu einem neuen Aufschwung ab 1997. Tschechien erlebte zunächst ein gutes Wachstum, das 1995 sogar 6,4% betrug. 1996/97 stürzte das Land jedoch in eine schwere Finanz- und Währungs Krise, die zunächst einige Banken zusammenbrechen ließ. In der Folge verloren die Kapitalmärkte das Vertrauen, als die Regierung Klaus bei Neuwahlen die absolute Mehrheit verfehlte. Eine Abwertung und ein Sparprogramm führte dann zu einem deutlichen Einbruch, der 1998 sogar einen erneuten Rückgang des Bruttosozialprodukts bewirkte. Erst im Jahre 2000 kam es zu einer Erholung. Die Slowakei wuchs nach der Trennung unter der umstrittenen Regierung Meciar rasch (1994-1998 mit 4%-6%), aber auf der ungesunden Grundlage hoher Verschuldung, was sich ab 1999 rächte. Erst 2002 kam das Land wieder aus der Stagnation. Slowenien wies ein zwar weniger spektakuläres, aber dafür kontinuierliches Wachstum um etwa 4% auf. Estland erreichte 1997 sogar eine Rate von 9,8%, die es aber – auch aus außenwirtschaftlichen Gründen – nicht beibehalten konnte. Auch Lettland und Litauen wuchsen insgesamt kontinuierlich mit 3-6%. Doch 1999 traf alle eine Krise, die nur Lettland noch mit positivem Wachstum überstehen konnte.

Die positiven Wachstumsraten setzten sich nur bedingt in sinkende Arbeitslosigkeit um, da die Unternehmen die enorme Überbeschäftigung aus der Planwirtschaft abbauen mussten, um die Produktivität zu steigern und wettbewerbsfähig zu werden. Zwar nahm die Arbeitslosigkeit in Polen, Ungarn und Slowenien ab, erhöhte sich aber in Polen ab 2000 wieder kräftig. In den baltischen Ländern stieg sie trotz hohen Wachstums fast kontinuierlich, nur Lettland konnte eine leichte Erholung verzeichnen. In Tschechien stieg die an sich sehr niedrige Rate im

Zuge der Krise 1997 wieder an und ging ab 2001 leicht zurück. Der slowakische Arbeitsmarkt wies einen starken Zyklus parallel zum Wachstum auf. Im Durchschnitt lagen die Quoten 2002 zwischen ca. 7% (Ungarn, Baltikum) und 18% in Polen und der Slowakei.

Parallel dazu brachten die Länder ihre Inflation langsam unter Kontrolle, auch wenn die durchschnittlichen Raten sich mit etwa 3% immer noch auf einem leicht höheren Niveau als in der EU bewegten. Bei der Preisstabilität schien Tschechien zunächst die besten Erfolge aufzuweisen. Es konnte schon 1994 den Anstieg auf 10% senken und blieb bis 1997 deutlich darunter. Nach einem Schub auf über 10% 1998 kam sie wieder in den darauf folgenden Jahren auf 2%-4%. Polen und die baltischen Länder weisen dagegen kontinuierliche Rückgänge auf, nachdem alle vier Länder vor 1994 eine extreme Inflation erlebt hatten. Sloweniens Preisanstieg bewegt sich seit 1996 im einstelligen Bereich. Ungarn dagegen, das schon 1994 unter 20% gekommen war, erlebte 1995/6 einen erneuten Anstieg, den es dann wieder unter Kontrolle brachte.

Damit sind die Länder bei der Inflation schon nahe an der Erfüllung der Maastrichtkriterien. Betrachtet man die Haushaltsdefizite, so ergibt sich ein gemischtes Bild. Zwar weist kein Land einen Überschuss auf, aber 2002 dürften die Defizite in den drei baltischen Ländern und Slowenien unter 3% liegen. Tschechiens traditionell konservative Fiskalpolitik ist seit 2000 im Zuge der Konjunkturbelebung aus dem Ruder gelaufen. Auch Polen hat durch die Krise Rückschläge bei der bis 2000 anständigen Konsolidierung hinnehmen müssen, während sich Ungarn immer durch eine recht lockere Fiskalpolitik auszeichnete. Die Staatsverschuldung liegt überall unter 60% des BIP. Ungarn hat mit über 50% die höchste Verschuldung, Estland mit etwa 5% die niedrigste. Tschechien und Lettland liegen auch unter 20%. Li-

tauen und Slowenien weisen unter 30%, Polen und die Slowakei knapp 43% auf.<sup>8</sup>

Im Ergebnis weisen die acht Länder eine beachtliche Stabilität auf. Die größten Probleme liegen im letztlich zu niedrigen und zu unsteten Wachstum, das dazu geführt hat, dass das Prokopfeinkommen von 1989 im Baltikum immer noch nicht wieder erreicht und in den übrigen Ländern nur um durchschnittlich 15% übertroffen wurde. Es gibt kaum klare Belege, ob die unterschiedliche Performance mit bestimmten ordnungspolitischen oder institutionellen Entscheidungen verknüpft ist. Am ehesten kann noch gelten, dass die frühen und energischen Reformer, vor allem Polen, am schnellsten wuchsen.<sup>9</sup> Dieses magere Ergebnis ist auch noch ungleich verteilt. Nicht nur hält sich die Arbeitslosigkeit hartnäckig, auch die Einkommens- und Vermögensverteilung hat sich seit dem Ende des Kommunismus massiv verschlechtert. Dies trifft eine Bevölkerung, die weder Arbeitslosigkeit noch Armut im westlichen Sinne kannte. Sie reagierte in den vergangenen 15 Jahren damit, dass sie praktisch keine Regierung in ihrem Amt bestätigte, ohne dass jedoch die jeweils neuen Kräfte an der Macht vom Kurs der schmerzhaften Reformen stärker abgewichen wären.

### Außenwirtschaftliche Anpassung

Die zweite große Dimension des wirtschaftlichen Systemwechsels betrifft die Außenbeziehungen. Die alten Planwirtschaften waren stark in eine politisch verordnete Arbeitsteilung innerhalb des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW, auch COMECON) eingebunden, in der die ostmitteleuropäischen Länder relativ (innerhalb des Ostblocks) hochwertige Konsum- und Investitionsgüter herstellten und dafür vor allem Rohstoffe aus der Sowjetunion bezogen. 1990 liberalisierten die heutigen Beitrittsländer die Außenwirtschaftsbeziehungen durch Austritt aus dem RGW, Umstellung auf Verrechnung zu Weltmarktpreisen und harte Währungen, durch Aufgabe des Staatsmonopols im Außenhandel, allgemeine Öffnung, den Abbau von Handelshemmnissen und durch die Abwertung der Währungen. Neue Grenzen und Währungen schufen aber auch neue Hindernisse.

Im Ergebnis brach der alte osteuropäische Handel zusammen, was wesentlich zur Transformationsrezession beitrug. Es folgte eine gewaltige Umorientierung des Außenhandels auf Westeuropa, aus der eine starke Ausweitung der Ein- und Ausfuhren in und aus der EU resultierte. Ausländische Direktinvestitionen flossen nach Mittel- und Osteuropa. Die Öffnung der westlichen Märkte, vor allem im Rahmen der Assoziierungsverträge mit der EU sowie die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen wie OECD, WTO, IWF und Weltbank begleiteten und bedingten diese Liberalisierungsprozesse. Alle acht Länder sind heute offene Volkswirtschaften, deren Exporte bzw. Importe je nach Größe der Volkswirtschaft zwischen etwa 20% (Polen) und 50% (Estland) ihres Bruttosozialprodukts betragen.

Das höhere Wachstum ab Mitte der 90er Jahre ging in der Regel mit einer Verschlechterung der Leistungsbilanz einher. Den gestiegenen Importen stand keine gleich starke Zunahme der Exporte gegenüber. Zwar blieb das Defizit in vielen Fällen finanzierbar – nicht zuletzt dank der Hilfe der EU und des Zustroms ausländischer Investitionen, aber in einigen Fällen wie in Ungarn oder in Tschechien erzwang das Außenhandelsdefizit eine Abschwächung des Wachstums, da das Vertrauen der internationalen Finanzmärkte nachließ. Ungarn hatte 1993 und 1994 ein Leistungsbilanzdefizit von über 9% des Bruttosozialprodukts, das es mühsam bis 1996 auf 3,7% absenken konnte. Tschechien, das 1993/4 praktisch eine ausgeglichene Bilanz hatte, verlor das Vertrauen der Kapitalmärkte nach Defiziten in Höhe von 7,6% (1996) und 6,1% (1997). Polen, das 1994 und 1995 noch einen Überschuss aufgewiesen hatte, drohte angesichts kontinuierlich wachsender Defizite (1998: 4,4%, 1999: 7,5%; 2000: 6,3%) ein ähnliches Problem, das sich nur durch den Konjunkturbruch entschärfte. Auch die Slowakei kommt bei jeder Wachstumserholung wieder stark ins Defizit. Ähnliche Risiken weisen die baltischen Außenhandelsbilanzen auf, die seit 1994 durch ständig hohe Defizite gekennzeichnet sind. Dank des „*currency board*“ Systems blieben sie bisher von einer Vertrauenskrise verschont. Slowenien dagegen zeigt seit 1995 praktisch eine ausgeglichene Leistungsbilanz.

Die Finanzierung der Defizite wirkte sich auf die Auslandsverschuldung aus. Sie stieg in allen Ländern an. Ungarn konnte durch sein Sparprogramm die Verschuldung im Verhältnis zu den Exporten deutlich und im Verhältnis zum BIP etwas abbauen. Auch Polen und Tschechien gelang eine Stabilisierung, Polen anfangs sogar eine deutliche Schuldenreduzierung, ja eine Halbierung gegenüber dem Beginn der Trans-

8 Vgl. Deutsche Bank Research, Monitor EU-Erweiterung. Mittel- und Osteuropa, Nr.9 v.27.September 2002, S.39.

9 Vgl. Lucjan T. Orłowski (ed.), Transition and Growth in post-Communist Countries. The Ten-Year Experience, Cheltenham-Northampton 2001.

formation, als die Quote noch über 60% lag. Allerdings kam dabei auch der vom Westen gewährte Schuldenerlass zum Tragen. Sloweniens Verschuldung hält sich trotz leichten Anstiegs in vertretbaren Grenzen. Im Baltikum weist Lettland einen starken Anstieg auf über 150% der Exporte und über 70% des BIP auf, während Estland und Litauen sich auf hohem Niveau stabilisiert haben. Letzteres trifft auch auf die Slowakei zu.

Eine wichtige Quelle ausländischen Kapitals (aber auch *Know-hows*) war die ausländischen Direktinvestitionen. Ungarn gehörte von Anfang an zu den Hauptzielländern. Die Investoren entdeckten Tschechien und Polen erst ab 1995. Die Slowakei erlebte einen starken Zustrom ab 2000. Aufgrund der kleinen Märkte hielten sich die Investitionen in den anderen Ländern in bescheidenem Rahmen. Das Motiv der Investoren war zunächst die Bedienung des Binnenmarkts. Häufig übernahmen sie vorhandene Unternehmen und entließen dann einen Teil der (überflüssigen) Belegschaft. Erst langsam führten sie auch „*greenfield*“ Investitionen durch, die neue Arbeitsplätze schufen, und benutzten die Beitrittsländer für die Produktion für den westeuropäischen Markt. Inzwischen sind ausländische Unternehmen für wichtige Teile der Exporte verantwortlich – häufig im Rahmen von Produktionsverbänden, bei denen arbeitsintensive Teilschritte nach Mittel- und Osteuropa ausgelagert wurden (z.B. Audi Ingolstadt-Győr/Ungarn). Die meisten Investitionen kommen aus der EU, mit Deutschland als wichtigstem Investor.

Die deutlich höhere Inflation als in der EU, zusätzlich Leistungsbilanzdefizite und entsprechende Kapitalimporte, all dies übte auf die Währungen der Beitrittsländer einen stetigen Abwertungsdruck aus. Polen und Ungarn gaben diesem Druck auch nach und erhielten sich damit ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit. Beide Länder wenden in der Wechselkurspolitik ein „*crawling peg*“ Regime an, das periodisch kleinere Abwertungen gegenüber einem Währungskorb vorsieht. Tschechien und Slowenien setzen ihre Währungen dagegen einem „*managed float*“ Regime aus, bei dem der Markt im Prinzip die Kurse bestimmt, die Zentralbank jedoch korrigierend interveniert. Im Fall Tschechiens gelang es ihr 1997 nicht, die Krone gegen den Abwertungsdruck zu verteidigen, obwohl sie dabei einen spürbaren Teil ihrer Währungsreserven einsetzte. Die Slowakei hat einen flexiblen Wechselkurs („*float*“). Estlands und Litauens „*currency board*“ System sorgt für relativ geringe Schwankungen. Lettland hat einen festen Wechselkurs. Insgesamt erfüllen die Länder noch nicht die

Maastrichtkriterien bezüglich der Wechselkursstabilität.

In der regionalen Außenhandelsstruktur nahm das Gewicht der EU-15 als Handelspartner immer mehr zu. Bei ca. 60% der Ein- und Ausfuhren scheint nach den starken Zunahmen bis 1995 eine „natürliche“ Sättigung erreicht zu sein, wie sie auch von Gravitationsmodellen vorhergesagt wurde.<sup>10</sup> Das schließt weitere Schwankungen nicht aus, die durch die unterschiedliche Wachstums- und Nachfrageentwicklung in den verschiedenen Partnerregionen bedingt ist. So wuchs 1998 wegen der Krise in Russland das Gewicht der EU als Exportmarkt (vor allem für die baltischen Länder). Innerhalb der EU sind Deutschland mit fast der Hälfte des Handels sowie Österreich und Italien wichtige Handelspartner.

Die sektorale Zusammensetzung des Außenhandels der Kandidatenländer mit der EU signalisiert für die drei reicheren Länder Ungarn, Tschechien und Slowenien eine relativ hohe Wettbewerbsfähigkeit. Der Grubel-Lloyd-Index, der die Spezialisierung im gegenseitigen Handel angibt, erreichte schon 1997 für Slowenien 70 Punkte, Ungarn und Tschechien 66, die Slowakei 61, jedoch für Polen und Estland nur 48. Während ein Wert von 100 bedeutet, dass der gesamte Handel in einer Branche stattfindet (reiner „*intra-industry trade*“), gibt ein Wert von 0 völlige Komplementarität an (reiner „*inter-industry trade*“). Ein Wert ab 60 wird als Zeichen relativer Wettbewerbsfähigkeit angesehen.<sup>11</sup>

Handel, Investitionen und - im geringeren Umfang - Migration von Arbeitskräften haben eine neue Arbeitsteilung in Europa geschaffen. Die Wettbewerbsfähigkeit der Beitrittsländer beruht bisher auf schwachen Wechselkursen oder auf im internationalen Vergleich niedrigen Löhnen und sonstigen lokalen Inputkosten (nicht mehr wie vor 1989 als Anbieter mittlerer Technologie und hoch qualifizierter Arbeit im Ostblock). Der Bildungsstand ist zwar in den Beitrittsländern relativ hoch, aber die Arbeitsproduktivität ist noch sehr niedrig. Es fehlt an moderner Infrastruktur und an Kapital; die Unternehmen müssen noch erheblich in neue Ausrüstungen und neue Produktionsorganisation investieren. Trotzdem hat sich schon ein Wandel der Industriestruktur ergeben.<sup>12</sup>

10 Vgl. Christian Weise u.a. (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU - Transformation, Verflechtung, Reformbedarf, Beiträge zur Strukturforchung Heft 167, 1997, S. 75 ff.

11 Vgl. euro-east Nr.64, March 1998, S.33 (keine Angaben zu Lettland und Litauen).

12 Vgl. Aiginger, Karl u.a., The World Economy, Economic Growth and Restructuring in Transition Countries, in:

Vergleicht man die Beitrittsländer mit den asiatischen Schwellenländern und der europäischen Peripherie, so ähneln sie eher den iberischen Ländern. Sie haben es aber kaum vermocht, weltwirtschaftliche Integration mit hohem Wachstum zu verbinden, sondern haben ausländische Investitionen und Auftragsproduktion nur in Produktivitätssteigerungen und Marktzugang umgesetzt.

Um sich dem westlichen Wohlstandsniveau auch nur anzunähern, müssen die Kandidaten auch in Sektoren wettbewerbsfähig werden, die höhere Einkommen versprechen. Trotz einer Differenzierung zwischen Ungarn und Tschechien einerseits und Polen, Slowakei und Baltikum andererseits dominieren im Außenhandel jedoch weiter arbeitsintensive und preissensible Produkte, die wenig forschungs- und ausbildungsintensiv sind, wie Analysen des Außenhandels und insbesondere der darin sichtbaren Struktur der komparativen Vorteile belegen.<sup>13</sup> Diese marktgesteuerte Entwicklung haben die Beitrittsländer 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>14</sup> Dabei konzentriert sich der Außenhandel der Beitrittsländer mit der EU auf die Marktsegmente, die sich durch niedrige Qualität und Preise („down market“) auszeichnen, wobei dies stärker für ihre Exporte als ihre Importe gilt.<sup>15</sup>

Nicht zuletzt durch Einbindung in europäische Produktionsverbände ist es inzwischen Ungarn, und in zweiter Linie Tschechien und Slowenien teilweise gelungen, ihre Wettbewerbsfähigkeit durch ein „upgrading“ der Angebotsstruktur zu verbessern. Diese Länder weisen auch einen überdurchschnittlichen Anteil des intra-industriellen Handels am Handel mit

der EU auf.<sup>16</sup> Damit zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen den Beitrittsländern. Während sich einige mitteleuropäische Länder langsam aus dem typischen Niedriglohnbereich herausentwickeln, sind Polen, die Slowakei und die baltischen Länder noch eher auf diesen Wettbewerbsvorteil angewiesen.

Oft beruhen die notwendigen Produktivitätssteigerungen – vor allem in den privatisierten und von ausländischem Kapital übernommenen Firmen – auf drastischen Personaleinsparungen. In den sozialistischen Zeiten waren die Unternehmen durch eine starke Überbelegung, also „versteckte“ Arbeitslosigkeit, gekennzeichnet, die der Modernisierungsprozess nun in eine „offene“ Arbeitslosigkeit verwandelt. Denn in der Regel stehen dem Abbau von Arbeitsplätzen in den alten staatlichen Industrien nicht im gleichen Umfang neue Arbeitsplätze in modernen Sektoren gegenüber. Nur in den Zentren wie Prag, Budapest oder Warschau gelingt der Strukturwandel relativ reibungslos. Dort entstehen neue Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor (Verwaltung, Finanzsektor, Tourismus). Große regionale Unterschiede in Arbeitslosigkeit und Einkommen kennzeichnen daher die Beitrittsländer. Sie verstärken die soziale Ungleichheit, die ohne hin durch die reale Entwertung von Transfereinkommen (Renten) und Löhnen einerseits und den neuen Reichtum der Transformationsgewinner andererseits stark angestiegen ist.

## Eine Integration mit Risiken und Konflikten

Die Europäische Union (EU) unterstützte den Prozess der Transformation – anfangs noch ohne Erweiterungsabsicht – von 1989 an. Hauptsäule des Hilfsprogramms war das PHARE-Programm (PHARE = *Poland Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy*), das bald auf alle Länder Mittel- und Osteuropas ausgedehnt wurde.

Die jährlichen Hilfen stiegen von € 475 Mio. 1990 auf € 1,6 Mrd. im Jahr 2000 an und dienten anfänglich eher der Beratung, später finanzierten sie auch Investitionen und konzentrierten sich immer stärker auf die Beitrittsvorbereitung. Ab 1999/2000 begann die EU mit zwei weiteren Programmen, einem zur Förderung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes (SAPARD) und einem dem Kohäsionsfonds ähnlichen strukturpolitischen Programm (Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt

OECD, Proceedings, The Competitiveness of Transition Economies, Paris 1998, S.32ff.

13 Eichengreen, Barry und Richard Kohl, The External Sector, the State, and Development in Eastern Europe, in: Zysman, John and Andrew Schwartz (eds.), Enlarging Europe: The Industrial Foundations of a New Political Reality, Berkeley 1998, S. 171 ff; Weise, (Anm. 10), S.85ff. und OECD (Anm. 12).

14 Gradev, Todor, The Evolution of Industrial Structures and the New Division of Labour: Integration into European and Global Production Chains?, in: Widmaier, Brigitta und Wolfgang Potratz (Hg.), Frameworks for Industrial Policy in Central and Eastern Europe, Aldershot 1999, S.60-91.

15 Lemoine, Françoise, Integrating Central and Eastern Europe in the European Trade and Production Network, BRIE Working Paper 107, Berkeley 1998.

16 Buch, Claudia, Die Osterweiterung der EU aus ökonomischer Sicht, in: Die Weltwirtschaft Heft 2 (2003), S.186.

- ISPA). In den Jahren 2000-2002 stellte die EU pro Jahr im Rahmen des PHARE-Programms etwa € 1,1 Mrd. für SAPARD € 540 Mio. und für ISPA € 1080 Mio. an Finanzhilfen zur Verfügung.<sup>17</sup> Hinzu kommen Kredite der Europäischen Investitionsbank (EIB).

Zwischen 1993 und 1996 schlossen alle Beitrittskandidaten Assoziierungsabkommen mit der EU, die neben Finanzhilfen auch die Liberalisierung des Handels vorsahen. Allerdings behielt sich die EU den Schutz ihrer Landwirtschaft und einiger sensibler Branchen (z.B. Stahl, Textil und Bekleidung) sowie die Möglichkeit von Schutzmaßnahmen unter besonderen Umständen (z.B. „*anti-dumping*“) vor. Der Wegfall dieser Ausnahmen stellt den wichtigsten handelspolitischen Vorteil des Beitritts gegenüber der Assoziation dar. Weiter müssen die Kandidaten beim Beitritt den gemeinsamen EU-Außenzoll übernehmen, was gelegentlich geringeren Schutz vor billigeren Importen, aber manchmal auch eine stärkere Abschottung bzw. höhere Preise für Importe aus Drittländern bedeutet.

Kurz nach den Assoziierungsabkommen, die wegen der in der Präambel vorgesehenen Beitrittsperspektive auch „Europaabkommen“ hießen, stellten die Partnerländer ihre Aufnahmeanträge in die EU, die von ca. 80% der Bevölkerung unterstützt wurden. Allerdings beruht vor allem die EU-Begeisterung

der frühen Jahre auf kaum ausreichenden Kenntnissen über die EU, ihre Institutionen und Politiken.<sup>18</sup> So sprachen sich bei den gleichen Meinungsumfragen (1991 und 1992), bei denen ca. 80% der Befragten in den fünf Ländern einen EU-Beitritt befürworteten, nur ca. 60% (1992 sogar noch weniger, um 55%) für die Marktwirtschaft aus. Mindestens ein Viertel der EU-Befürworter waren sich offensichtlich nicht bewusst, dass die EU zunächst ein großer (Binnen-)Markt ist, und hielten ihre Ablehnung der Marktwirtschaft für verträglich mit einer EU-Mitgliedschaft.<sup>19</sup>

Die politischen und ökonomischen Reformen sind aufs engste miteinander verflochten und stehen zur Mitgliedschaft in der EU in einem keineswegs gelösten Spannungsverhältnis. Zwar haben die meisten wichtigen politischen Parteien und Eliten in den Beitrittsländern die Mitgliedschaft gewünscht, unterstützt und die zur Erreichung dieses Zieles notwendigen Opfer mitgetragen, aber Hunderte von Ausnahme- und Übergangsregelungen in den Beitrittsabkommen belegen, dass dies nicht ohne Konflikte abging. Bei den Volksabstimmungen erzielten die Beitrittsbefürworter überall eine ausreichende, oft massive Mehrheit, wobei die Wahlbeteiligung aber häufig sehr niedrig ausfiel. Die Zustimmungquote bezogen auf die Gesamtheit der Wahlberechtigten lag

**Tabelle 3: Unterstützung des EU-Beitritts in den Kandidatenländern (zustimmende Antworten in Prozent aller Antworten)**

Jahr	1993	1996	1997	1998	2001	2002	2003 (Referendum)	
Land							% der abgegebenen Stimmen	% der Wahlberechtigten
Estland	79	76	29	35	33	39	67	43
Polen	80	93	70	63	51	61	77	46
Tschechien	84	79	43	49	46	50	77	43
Ungarn	83	80	47	56	60	77	84	39
Slowenien	92	79	47	57	41	62	90	54
Lettland	78	80	34	40	33	54	67	49
Litauen	88	86	35	40	41	53	91	58
Slowakei	84	88	46	62	59	69	92	48

Quellen: Umfragen: Eurobarometer; Referendum: <http://www.mdr.de/eu/aktuell/938582.html>.

<sup>17</sup> <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/sapard.htm> (Phare, ISPA, Sapard brochure).

<sup>18</sup> Vgl. R. Rose und C. Haepfner, Democracy and Enlarging the European Union Eastwards, in: Journal of Common Market Studies, 33 September 3 (1995) S. 427-450.

<sup>19</sup> Vgl. European Commission, Central and Eastern Eurobarometer, Nr. 8 (März 1998).

somit nur in Litauen und Slowenien über 50% (s. Tab.3).

Es ist also keineswegs selbstverständlich, dass der EU-Beitritt mit den zentralen nationalen Interessen von Souveränität und Wohlstand objektiv und subjektiv in den Augen der Bürger der Neumitglieder zu vereinbaren ist. In der Vorbereitungsphase traten Interessenkonflikte allerdings nur punktuell auf. Im Bereich der „vier“ Freiheiten befürchteten viele Menschen in den Beitrittsländern, dass die Öffnung der Vermögenmärkte, vor allem für Grund und Boden, Immobilien und Unternehmen, dazu führt, dass wertvoller nationaler Besitz in die Hände ausländischer Investoren fällt. Dabei geht es um den Preis. Wegen der relativen Armut liegen die Vermögenswerte niedrig und sind im Vergleich zu entsprechenden Anlagen innerhalb der EU sehr billig (z.B. Boden diesseits und jenseits der deutsch-polnischen Grenze). Steigt im Zuge der weiteren Entwicklung – etwa nach dem Beitritt – der Preis stark an, so hätten die Ausländer den Gewinn. Ebenso wichtig sind aber auch Bedenken bezüglich der nationalen Identität der Investoren. Polen, Tschechen und Slowenen befürchteten, dass Deutsche und Italiener auf dem Markt die Ergebnisse des verlorenen Krieges revidieren könnten. Dem wurde jedoch in den Beitrittsabkommen mit Übergangsfristen Rechnung getragen. Umgekehrt dürfen Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern nicht unmittelbar nach dem Beitritt in allen Mitgliedstaaten tätig werden. Die neue Abschottung gegenüber Drittländern, die das Schengen-Regime von den Kandidaten spätestens nach dem Beitritt erwartet, stört vor allem manche Polen und Ungarn. Der grenznahe Handel zwischen dem polnischen Osten und Belarus ist für diesen ärmsten Teil Polens von Bedeutung. Seine Einschränkung durch den Visumzwang für Weißrussen hat die polnische Grenzbevölkerung verärgert. Die Ungarn möchten gern ihre Grenzen für ungarischstämmige Einwohner Rumäniens und Jugoslawiens offen halten.

Aber der Preis wird akzeptiert, da der EU-Beitritt gewichtige wirtschaftliche Vorteile verspricht. Neben dem erwähnten unbeeinträchtigten Marktzugang und der Mitsprache bei der weiteren Ausgestaltung der Integration sind es vor allem die erwarteten Transferzahlungen aus den EU-Fonds, die zwischen 2004 und 2006 € 40,8 Mrd. betragen werden<sup>20</sup>, wobei eine diskriminierende Obergrenze von 4% des BIP des Empfängerlandes vorgesehen ist, die bei frü-

20 Vgl. Wim Kok, *Enlarging the European Union. Achievements and Challenges*, European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole 2003, S.47.

heren Erweiterungen nicht galt. Dagegen sind einige Nachteile abzusehen:

- **Wachstum:** Ob eine Beschleunigung des Wirtschaftswachstums tatsächlich eintritt, muss die Zukunft zeigen. In der Wirtschaftspolitik gibt es einen klassischen Streit über die optimalen Bedingungen von Wachstum. Einige Denkschulen bewerten den EU-Beitritt unterschiedlich. Aus markoliberaler Sicht darf das EU-Modell als zu interventionistisch gelten. Es verhindert durch regulatorische Eingriffe das freie Spiel der Marktkräfte und führt so zu Verzerrungen in der Preisstruktur und zu einer nicht optimalen Allokation der Ressourcen. Schon innerhalb der Alt-EU ist diese Politik auf nationaler und EU-Ebene angeblich für schwaches Wachstum, hohe Arbeitslosigkeit und defizitäre Staatshaushalte verantwortlich. Ihre Übertragung auf die Neumitglieder, vor allem die umwelt- und sozialpolitischen Regelungen, würde deren Wachstumschancen reduzieren.<sup>21</sup> Eine marktkritische Perspektive sieht dagegen aufholende Entwicklung in der Tradition von List („Schutzzölle“) und in entsprechender Interpretation des südostasiatischen Modells als Ergebnis staatlicher Intervention in den Wirtschaftsprozess<sup>22</sup>. Diese Schule befürchtet von einer Marktöffnung und der schutzlosen Integration armer, schwacher Wirtschaften in reiche, starke Wirtschaften eine Fixierung der ökonomischen Hierarchie, welche die weniger entwickelten Ökonomien langfristig auf die Rolle von Produzenten und Exporteuren rohstoff- und arbeitsintensiver Erzeugnisse mit niedriger Wertschöpfung festlegt. Sie fordert daher größere nationale wirtschaftspolitische Kompetenzen und Spielräume als sie eine EU-Vollmitgliedschaft gewährt. Insbesondere müssten Unternehmen und Branchen übergangsweise Zollschutz genießen, um Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen. Gleichzeitig müssten Export-

21 Vgl. dazu z.B. die Thatcheristische Position von Bill Jamieson und Helen Szamuely, *Coming Home or Poisoned Chalice*, Centre for Research into Post Communist Economics, London 1998; oder Juergen B. Donges u.a., *Osterweiterung der Europäischen Union. Als Chance zur Reform begreifen*, Bad Homburg 1998, S.82 oder Peter Achten, *Die Osterweiterung der Europäischen Union. Beitritts- und Erweiterungshindernisse im Spiegel ökonomischer Kritik*, Lohmar 1996 oder Belke, Ansgar und Martin Hebler, *EU-Osterweiterung, Euro und Arbeitsmärkte*, München - Wien 2002.

22 Vgl. Alice H. Amsden u.a., *The Market Meets its Match. Restructuring the Economies of Eastern Europe*, Cambridge, Mass. - London 1994.

förderungsmaßnahmen die Position nationaler Unternehmen auf dem Weltmarkt stärken.<sup>23</sup>

- **Außenwirtschaft:** Die Neumitglieder haben wahrscheinlich mit einem starken Anstieg der Importe und der Handelsdefizite zu rechnen, der zwar durch die höheren EU-Transfers (Agrar-, Struktur- und Regionalfonds) und ebenfalls wachsende Direktinvestitionen zu finanzieren ist, aber trotzdem die einheimische Industrie einer massiven Importkonkurrenz aussetzt.
- **Verteilung:** Der Kapitalzustrom dürfte zu einem Anstieg der Vermögenspreise führen, der die Vermögensbesitzer begünstigt. Gleichzeitig bleiben die Reallöhne unter Druck, wenn die Produktivität nicht so schnell steigen kann wie sich die Preise der handelbaren Güter dem EU-Niveau annähern. Neben diesen drohenden Verteilungswirkungen könnten sich auch noch die regionalen Disparitäten verschärfen, wenn die der EU nahen, westlichen Regionen deutlich stärker wachsen als die östlichen Regionen, die unter der zunehmenden Abdichtung ihrer Grenze (dann die Schengen-Außengrenze der EU) zu den Drittstaaten (Belarus, Ukraine, etc.) leiden.
- **Budgetkosten:** Die Übernahme des „*acquis*“ wird gewaltige Kosten in den Beitrittsländern verursachen, die teils vom Staat, teils von Unternehmen, Haushalten und Konsumenten zu tragen sein werden. Die Kandidaten erhoffen sich zwar einen Ausgleich durch die EU-Fonds, deren Ausgestaltung aber auch noch Gegenstand von Reformen ist. Die Kosten sind dagegen schon absehbar. So haben z.B. im Bereich des Umweltschutzes Berechnungen des ifo-Instituts einen Investitionsbedarf in Höhe von € 60 Mrd. ergeben. Schätzungen aller Kosten für Ungarn geben die Kosten für die Übernahme des „*acquis*“ mit 50%-120% des Volkseinkommens an. Zwar sind diese Ausgaben sicher über Jahre zu strecken, aber sie stellen eine gewaltige Belastung der Kandidaten dar.<sup>24</sup> Dazu kommen die direkten Beiträge zum EU-Haushalt, die mit rund 1% des Volkseinkommens etwa 5% des Vorbeitritts Haushalts ausmachen, die anderswo einzusparen oder zusätzlich aufzubringen

23 Diese Position vertreten etwa John Eatwell u.a., Not 'Just Another Accession'. The Political Economy of EU Enlargement to the East, London IPPR 1997, S.44f.. Eine gute, aber kritische Darstellung des Arguments zum Erziehungszoll und zur strategischen Handelspolitik im Rahmen der Osterweiterung bietet Achten, (Anm.21), S.20-39.

24 Vgl. dazu Michael Dauderstädt, EU-Osterweiterung: Wirkungen, Erwartungen und Interessen in den Beitrittsländern, in: integration 3 (1998), S.149-167 sowie die dort zitierte Literatur, vor allem S.153ff., Fußnoten 24-37.

sind. Dabei sollen die Neumitglieder die Maastrichtkriterien erfüllen, die u.a. ein maximales Defizit von 3% des BIP vorsehen.

So könnte in wirtschaftlicher Hinsicht die Mitgliedschaft den Kandidaten - bzw. dann Neumitgliedern - durchaus auch unangenehme Überraschungen bereiten. Der erste Beitritt eines postkommunistischen Landes zur EU, der Beitritt der DDR im Zuge der deutschen Vereinigung, war zwar sicher ein Sonderfall, der durch eine Superschokktherapie der plötzlichen Übernahme des nahezu gesamten deutschen Rechts (und damit des „*acquis*“) und eine Überbewertung der Währung gekennzeichnet war. Aber er zeigt die Risiken einer voreiligen Öffnung, die die einheimische Industrie der Konkurrenz hochproduktiver Unternehmen im Binnenmarkt aussetzt, wogegen auch gigantische Transferzahlungen nicht helfen.

Auch die Erfahrungen anderer Beitritte armer Länder (Irland, Griechenland, Spanien, Portugal) zeigen, dass die Neumitglieder keinesfalls eine Wachstumsgarantie mit dem EU-Beitritt erhalten. Zwar nahm in Portugal nach dem EU-Beitritt das Wachstum zu, aber in Spanien blieb es fast unverändert und in Griechenland sank es sogar massiv. Irland, das Wirtschaftswunderland der EU der 90er Jahre, erlebte diesen Aufschwung erst 20 Jahre nach seinem Beitritt, dem zunächst eine lange Phase unspektakulären Wachstums (unterbrochen von Rezessionen) folgte. Aber dieser Aufschwung ist vor allem ein Anstieg der Gewinne der dort tätigen multinationalen Unternehmen, die zulasten von Löhnen und Steuern vom irischen BIP inzwischen ein Fünftel kassieren und ins Ausland abfließen lassen.<sup>25</sup> Diesem „Erfolgsmodell“ folgt vor allem Ungarn. Diese gemischte Erfahrungspalette beweist, dass es letztlich vor allem von der eigenen Wirtschaftspolitik der Neumitglieder abhängt, was sie aus der Mitgliedschaft machen.

## Politische Konfliktlinien in der EU-25

Auf absehbare Zeit werden sich inner-nationale soziale und politische Konflikte mit Konflikten zwischen den Mitgliedstaaten der erweiterten EU in komplexer Weise mischen. Wer annahm, dass die ostmitteleuropäischen Neumitglieder als brave Musterschüler entweder ihre eigenen Ansichten und Interessen hintanstellen würden oder sie bei der EU (oder gar in den Positionen der – auch nicht über alle Parteien

25 Vgl. Michael Dauderstädt und Lothar Witte (Hg.), Cohesive Growth in the Enlarging Euroland, FES Bonn 2001.

monolithischen - deutschen Europapolitik) bestens aufgehoben sehen würden, wurde spätestens während des Irakkriegs oder bei der Debatte um die Verfassung eines Besseren belehrt. Dabei reichen die möglichen Konfliktlinien von der Wirtschafts- und Sozialpolitik über die Europapolitik bis hin zur Außen- und Sicherheitspolitik.

Um einige mögliche wirtschaftspolitische Konflikte zu erahnen, liegt es nahe – ausgehend von den oben ausgeführten Risiken der Integration – zwei Szenarien der Entwicklung der Beitrittsländer zu unterscheiden:

1. Das **Griechenlandszenario** impliziert, dass die Neumitglieder kaum aufgehobenes Wachstum aufweisen, also bestenfalls im Durchschnitt so schnell wie die reicheren Länder der Alt-EU wachsen, unterbrochen von Krisen. Sie versuchen politisch, die Transferzahlungen zu maximieren, verwenden das Geld aber eher konsumtiv zur Alimentierung ihrer „frühreifen Wohlfahrtsstaaten“ (Kornai) und eines klientelistisch aufgeblähten Staatsektors. Die Arbeitslosigkeit bleibt hoch und die Leistungsbilanz stark defizitär. Man könnte dieses Szenario auch das Ostdeutschland-Szenario nennen.
2. Das **Irlandszenario** unterstellt, dass die Neumitglieder die EU-Transfers klug nutzen, um vorhandene Wettbewerbsvorteile (vor allem bei der Ausbildung) zu stärken und zusätzliche Infrastruktur (z.B. im Verkehrs- und Kommunikationswesen) zu schaffen, um ihre Haushalte zu sanieren, Steuern auf Unternehmen zu senken und die ohnehin schwachen Gewerkschaften in eine maßvolle Lohnpolitik einzubinden (u.a. mit dem Versprechen EU-finanzierter aktiver Arbeitsmarktpolitik). Damit werden sie zu attraktiven Standorten für Auslandsinvestitionen, nicht zuletzt in Form von Verlagerung geeigneter Produktionen aus der Alt-EU. Die Arbeitslosigkeit sinkt und die Leistungsbilanz weist wachsende Überschüsse auf, die dem Abfluss von Kapitaleinkommen der ausländischen Investoren entsprechen.

Es ist auch durchaus vorstellbar oder gar wahrscheinlich, dass verschiedene Neumitglieder unterschiedlichen Szenarien folgen. Das partiell attraktivere Irlandszenario wird auch bei gutem Willen nicht so leicht zu realisieren sein, da einige spezifische Ingredienzien (z.B. die englische Sprache) fehlen. Estland, Ungarn und die Slowakei sind derzeit die besten Tigerkandidaten. Die Reaktionen bei den Altmitgliedern, vor allem den unmittelbar betroffenen Nachbarländern Deutschland und Österreich, sind absehbar. Im ersten Fall des Griechenlandszenarios schimpfen die Nettozahler, weil sie ein Fass ohne Boden vor

sich sehen, und obendrein stärkere Migration befürchten müssen. Im zweiten Fall befürchten vor allem die Arbeitnehmer in den Altmitgliedern, dass Steuerkonkurrenz und Abwanderungsdrohungen des Kapitals zunehmen und den ohnehin reformgeschüttelten Wohlfahrtsstaat zuhause untergraben und die Einkommensverteilung in Europa dem irischen Modell folgen lassen (sinkende Lohnquote).

Mit der gleichzeitig anlaufenden Tendenz, die Wirtschafts- und Währungsunion auf die Neumitglieder auszudehnen, kommen zusätzliche Probleme ins Spiel, die 2002 schon zwischen Zentrum und Peripherie des Eurolandes zu beobachten waren. Die kleinen Länder wuchsen relativ rasch, während die großen kontinentalen Volkswirtschaften (D, F, I) eher schwaches Wachstum aufwiesen. Bei einem einheitlichen Euronominalzins erhöht die Deflation in den wachstumsschwachen Ländern den Realzins und bremst dort das Wachstum zusätzlich, während in den inflatorischen „Tigerökonomien“ ein niedriger Realzins die Konjunktur weiter anheizt<sup>26</sup>. Eine solche höhere Inflation bei den Neumitgliedern ist aber für den Ausgleich der Einkommensdisparitäten notwendig, zumal wenn die Wechselkurse eher fix sind.

Die Wachstumskonkurrenz stellt auch das europäische Sozialmodell zur Debatte. Wachstum in Form von höherem Output an Gütern und Dienstleistungen ist – wenn die Nachfrage gewährleistet ist – auch durch Beschränkung betriebswirtschaftlicher Kosten wie Freizeit und Regulierungsaufgaben beim Schutz von Konsumenten, Arbeitnehmern und Umwelt möglich. Zwar setzt der „*acquis communautaire*“ hier Mindeststandards fest, aber darüber sind erhebliche Spielräume vorhanden und letztlich sind auch diese Regeln verhandelbar und müssen in der gesellschaftlichen Realität der Neumitglieder eventuell mühsam vor nationalen – und nach längerer Frist – europäischen Gerichten durchgesetzt und verwaltungsmäßig umgesetzt werden. Das Nachfrageproblem würde sich dagegen für die Aufholer weniger stark stellen, da sie einen europäischen Binnenmarkt bedienen können, der ihre eigenen Märkte um den Faktor 20 übersteigt. Hier deuten sich potentielle Konfliktlinien zwischen der Präferenz für Wachstum und der für Wohlstand in Form von Freizeit und Lebensqualität an, die in Entwicklungsniveaus begründet und nicht leicht auflösbar sind.

26 Vgl. Peter Bofinger, *The Stability and Growth Pact neglects the Policy Mix between Fiscal and Monetary Policy*, in: *intereconomics*, Review of European Economic Policy, 1/2003, S.4-7.

Diese Konflikte verstärken und ergänzen die „klassischen“ Verteilungs- und Machtkonflikte, die heute schon absehbar sind:

- der Streit um den EU-Haushalt und die Reform der großen redistributiven Politiken (Agrar- und Regionalpolitik); um nicht Mitglieder zweiter Klasse zu sein, bestehen die Neumitglieder auf die Ausdehnung der fatalen Agrarpolitik mit absurden Wirkungen auf die Einkommensverteilung. In der Regionalpolitik befürchten sie die Konzentration einer auf Wachstum ausgerichteten Strukturpolitik auf die ohnehin stärkeren Regionen.<sup>27</sup>
- der Streit um Stimmgewichte im Rat und in der Kommission (in Form eigener Kommissare);
- die Verankerung bestimmter gesellschaftspolitischer Normen in der Verfassung; diese Konflikte könnten zunehmen, wenn angesichts wirtschaft- und sozialpolitischer Alternativlosigkeit national-kulturelle Fragen in der politischen Konkurrenz der Beitrittsländer an Bedeutung gewinnen.<sup>28</sup>
- die Außen- und Sicherheitspolitik, in der die Neumitglieder eigene Präferenzen (z.B. proamerikanische Neigungen, primäres Interesse an der Stabilisierung Ost- und Südosteuropas), aber wenig zusätzliche Ressourcen (Militärausgaben proportional zum kleinen BIP, Entwicklungshilfe mit 0,03% des BIP bei durchschnittlich einem Zehntel des Anteils der Altmitglieder) mitbringen.<sup>29</sup>

Das erweiterte Europa geht aufregenden Zeiten entgegen.

---

27 Vgl. Attila Agh, André Sapir, An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver. Brüssel, 2003; EU-Kommission, Dritter Kohäsionsbericht, Brüssel 2004

28 Anna Grzymala-Busse, Abby Innes: Great Expectations: The EU and Domestic Political Competition in East Central Europe. In: East European Politics and Society, Vol.17 (2003), No.1, S.64-73.

29 Vgl. Michael Dauderstädt, Das erweiterte Europa in einer bedrohlichen Welt, in: *integration* 1/2004.