ZiW

DIE MITTEL- UND OST-EUROPÄISCHEN EU-LÄNDER IM WIRTSCHAFTLICHEN AUFHOLPROZESS

STRATEGIEN UND REALITÄTEN

Rolf H. Hasse und Cornelie Kunze (Hrsg.)

17

Leipziger Beiträge zu Wirtschaft und Gesellschaft

TRANSFORMATION

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 5

1 Wirtschaftliche Konvergenzprozesse in der „alten" EU

Michael Dauderstädt
Modelle für den Konvergenzprozess der neuen EU-Mitglieder – Aufholszenario Irland oder Griechenland? 17

Santiago G. Echevarría
Zur Entwicklung der spanischen Wirtschaft vor und nach dem Beitritt zur Europäischen Union 35

2 Wirtschaftliche Aufholstrategien in Mittel- und Osteuropa

Robert Zmiejko
Die Umgestaltung der polnischen Volkswirtschaft nach 1989 und die wirtschaftliche Aufholpolitik 59

Tamás Szemlér
Wirtschaftliche Aufholpolitik in Ungarn vor und nach dem EU-Beitritt 79

Stanislav Šaroch
Der wirtschaftliche Aufholprozess in Tschechien und die gemeinsame Aufholstrategie von Regierung und Nationalbank 89

Jüri Sepp
Wirtschaftliche Aufholpolitik in Estland 97

3 Das Konvergenzinstrumentarium der EU auf dem Prüfstand

Joachim Ragnitz
Passt das Konvergenzinstrumentarium der EU für den Aufholprozess der neuen Mitgliedsländer aus Mittel- und Osteuropa? 119

Gunther Schnabl
Chancen und Risiken des EWU-Beitritts für den Aufholprozess 129

Martin Hallet
Wirtschaftspolitische Koordinierung und reale Konvergenz in der EU 143

Autorenverzeichnis 157

Michael Dauderstädt[1]

Modelle für den Konvergenzprozess der neuen EU-Mitglieder – Aufholszenario Irland oder Griechenland?

Die Europäische Union (EU) hat sich selbst das Ziel gesetzt, „den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten" (Art. I-3, 3 des Verfassungsvertrages) zu fördern und „die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern" (Art. III-220). Mit dem am 1.5.2004 erfolgten Beitritt von acht postkommunistischen armen Ländern und den Plänen zur künftigen Erweiterung um überwiegend ebenfalls sehr arme Länder (Rumänien, Bulgarien, Türkei) gewinnt dieser Verfassungsauftrag erheblich an Bedeutung. Der folgende Aufsatz will versuchen, diese Ziele präziser zu fassen und Wege zu ihrer Erreichung aufgrund wachstumstheoretischer Überlegungen und anhand der historischen Erfahrung (vormals) armer Regionen und Länder in der EU zu erörtern.

1 Wohlstandsvergleiche: eine Frage des statistischen Indikators

Die Stichworte der EU-Verfassung sind „Zusammenhalt" und „Entwicklungsstand". In der Regel wird darunter die Konvergenz des Pro-Kopf-Einkommens verstanden, wobei das Einkommen der wichtigste Indikator für Entwicklung und die Konvergenz das normative Ziel ist. Die EU vergleicht sowohl Regionen als auch Länder. Mit und innerhalb der Währungsunion ist dieser Unterschied kaum noch von Bedeutung, da die Mitgliedstaaten der Währungsunion makroökonomisch praktisch Regionen des Eurolandes sind.

Das Pro-Kopf-Einkommen einer Region wird in der Regel definiert als das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Region geteilt durch die Einwohnerzahl. Das Bruttoinlandsprodukt ist die Wertschöpfung in dem betrachteten Gebiet. Sie verteilt sich auf Löhne und Gewinne. Insofern Beschäftigte und Kapitaleigentümer nicht Einwohner der Region sind, kann ein Teil der Wertschöpfung des Gebietes nach außen abfließen, während umgekehrt Einkommen von Einwohnern der betrachteten Region aus Wertschöpfung außerhalb dieser Region stammen kann. Betrachtet man nur das Einkommen der Einwohner, so muss man das Bruttosozialprodukt (BSP; oft auch „Bruttonationalprodukt") als Indikator wählen. Eine starke Differenz zwischen beiden Messgrößen schlägt sich auch in der Zahlungsbilanz nieder, die dann starke grenzüberschreitende Einkommensströme (von Faktorentlohnungen) aufweist. Im Fall Irland ist diese Diskrepanz beträchtlich, da es sein Wachstumswunder seit 1994 ausländischen Investoren verdankt, die inzwischen etwa 20% des irischen BIP kassieren. Es gab dort sogar

1 Dr. Michael Dauderstädt, Leiter der Internationalen Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn. E-mail: daudersm@fes.de; der Autor dankt Philipp Potratz für seine Rechercheassistenz und die Berechnung zahlreicher Daten sowie Kazimierz Laski für hilfreiche Kommentare.

Phasen (z.B. das 3. Quartal 2002), in denen das BIP wuchs und das BSP zurückging (Central Statistics Office 2004).

Um Entwicklungsunterschiede und Konvergenzprozesse zu analysieren, muss man die Pro-Kopf-Einkommen verschiedener Regionen oder Länder vergleichen. Solange unterschiedliche Währungen existieren und angesichts unterschiedlicher Preisstrukturen werden Vergleiche schwieriger. Denn im Grunde muss es aus normativer Sicht darum gehen, den konkreten Wohlstand (also „Körbe" von Gütern und Dienstleistungen, deren Erwerb durch ein bestimmtes Einkommen ermöglicht wird) zu vergleichen bzw. diesbezügliche Disparitäten abzubauen. Zu diesem Zweck werden die Pro-Kopf-Einkommen nicht nur zu Wechselkursen verglichen, sondern in Kaufkraftstärken. In der Regel entschärft sich dann das Bild, da die Kaufkraft des gleichen Einkommens – entweder in der gemeinsamen Währung Euro oder zu Wechselkursen umgerechnet – in den armen Ländern Europas meist etwa doppelt so hoch wie im europäischen Durchschnitt ist. Die Einkommensunterschiede in Kaufkraftparitäten sind also geringer und der Abstand (ERDI = Exchange Rate Deviation Index) zwischen den beiden Messgrößen nimmt im Aufholprozess ab (siehe letzte Spalte in Tabelle 1).

Tab. 1: Pro-Kopf-Einkommen in armen Mitgliedstaaten und Beitrittsländern (2003)

Land	BIP/Kopf zu Wechselkursen	BIP/Kopf zu KKP	Quotient = ERDI
Rumänien	9,3	27,3	2,94
Bulgarien	9,4	27,5	2,93
Türkei	12,7	23,1	1,82
Lettland	15,5	37,1	2,39
Litauen	18,5	42,8	2,31
Polen	19,6	41,2	2,10
Slowakei	22,0	50,9	2,31
Estland	22,5	43,8	1,97
Ungarn	29,9	56,2	1,88
Tschechien	30,0	61,6	2,05
Malta	43,5	53,1	1,22
Slowenien	50,7	74,0	1,46
Portugal	52,4	67,3	1,28
Griechenland	57,5	68,9	1,20
Zypern	68,8	74,3	1,08
Spanien	74,9	85,8	1,14
EU –15	100	100	1,00
Irland	139,1	119,8	0,86

Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen.

Auch wenn das Pro-Kopf-Einkommen (BIP/Kopf) in Kaufkraftstärken gemessen der gebräuchlichste und ein schon annähernd aussagekräftiger Indikator ist, so vernachlässigt er doch eine Reihe anderer wichtiger Sachverhalte:

- den schon erwähnten Unterschied zum Bruttosozialprodukt;
- die (nicht-regionale) Einkommensverteilung, was im Fall von Ländern/Regionen mit sehr ungleicher Verteilung (z.B. Deutschland im Vergleich zu Schweden) dazu führt, dass beim Vergleich der ärmeren Mehrheit der Bevölkerung das Ergebnis anders ausfällt, als der Durchschnitt vermuten lässt;[2]
- die Rolle nicht-monetärer Wohlstandselemente, wie Freizeit oder saubere Umwelt, die in der Regel in reicheren Ländern einen wichtigen Teil des Wohlstandsniveaus ausmachen, ohne sich im Pro-Kopf-Einkommen niederzuschlagen (sie sind ggf. in der Stundenproduktivität sichtbar, die viel höher liegt, sich aber wegen der geringeren Jahresarbeitszeit und der größeren nicht arbeitenden Bevölkerungsteile nicht voll ins Pro-Kopf-Jahreseinkommen überträgt).

Das Ziel mag also nicht ganz so klar sein. Aber wenden wir uns der Frage des Weges zu: Wie kann eine Region bzw. ein Land sein niedriges Pro-Kopf-Einkommen rasch erhöhen – so rasch, dass es im Vergleich zu reicheren Ländern aufholt? Diese Frage soll im nächsten Abschnitt behandelt werden.

2 Aufholprozesse zwischen nominalem und realem Wachstum

Da das Pro-Kopf-Einkommen der Quotient von Einkommen der Volkswirtschaft und Bevölkerung ist, kann er durch Veränderung beider Variablen beeinflusst werden. Vorab sollte daher eine auf den ersten Blick ferner liegende Option erwähnt werden, die in der Realität nicht unbedeutend ist: die Abwanderung der Armen aus der Aufholregion. Jeder Einwohner mit unterdurchschnittlichem Einkommen, der ein armes Land oder eine arme Region verlässt, erhöht dort das durchschnittliche Einkommen. Das ist die Passivsanierung, die man in vielen Fällen, vor allem in ländlichen Gegenden, oft beobachten kann. Umgekehrt erhöht eine Zuwanderung von relativ reichen Menschen das durchschnittliche Einkommen. Ein ähnlicher Effekt tritt aus demographischen Gründen auf, wenn sich die Abhängigkeitsrate verändert. Je ungünstiger das Verhältnis von einkommenslosen Kindern und Alten zu Aktiven ist, desto geringer fällt das Pro-Kopf-Einkommen aus – und umgekehrt, auch wenn sich die Produktivität pro Beschäftigten (oder sogar einschließlich ihrer Anzahl) nicht verändert.

Wirkliche Entwicklung besteht aber in der Erhöhung des Einkommens selbst. Ein – nicht ganz unrealistisches Gedankenexperiment – erhellt die Probleme, die sich dabei ergeben. Nehmen wir an, das Aufholland erhöht einfach alle Einkommen im internationalen Vergleich nominal, indem es entweder die Währung drastisch aufwertet oder alle Einkommen in inländischer Währung erhöht, womit sich bei konstantem Wechselkurs ebenfalls eine Angleichung ergibt. Das ist realistisch insofern, als jeder langfristige Aufholprozess eine Mischung dieser beiden Phänomene (höhere Inflation und Aufwertung) ist, worauf unten genauer eingegangen wird. Unrealistisch ist vor allem die kurzfristige nominale Angleichung,

2 Während das nationale Pro-Kopf-Einkommen in Deutschland höher ist als in Schweden, ist das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der ärmeren 90% der Bevölkerung (also nach Abzug der reichsten 10%) in Deutschland niedriger als in Schweden.

wie sie nur selten geschieht – etwa im Fall Ostdeutschlands, wo sowohl die Währung dramatisch aufgewertet wurde (je nach Schätzung des „richtigen" Marktkurses um 300% bis 700%), als auch die Einkommen nominal an das westdeutsche Niveau angenähert wurden.
In einer offenen Volkswirtschaft folgen die Probleme auf dem Fuß: da einheimische Produkte nun viel teurer als vorher sind, werden sie von den nun viel billigeren ausländischen Angeboten verdrängt. Nur die produktivsten inländischen Anbieter überleben. Die Leistungsbilanz wird hoch defizitär, da das Land viel mehr importiert als exportiert. Gibt es keine gleichzeitigen starken Finanzzuflüsse, die dieses Defizit finanzieren (wie im Fall Ostdeutschlands), so muss die Währung alsbald wieder abgewertet werden. Die Arbeitslosigkeit steigt und übt Druck auf die Löhne aus. Eine Mischung aus Abwertung und Deflation stellt schließlich wieder ein dann meist schmerzhaft empfundenes, niedrigeres Gleichgewicht her. Selbst in einer geschlossenen Volkswirtschaft würde eine nominale Erhöhung der Einkommen in nationaler Währung nicht lange ein in Kaufkraftstärke höheres Pro-Kopf-Einkommen bewirken, da die Preise rasch nachziehen und die Realeinkommen wieder auf das Ausgangsniveau zurückgehen, soweit nicht von der monetären Blase reale Wachstumsprozesse angestoßen wurden, etwa durch Auslastung vorher freier Kapazitäten.

Eine reale Erhöhung der Kaufkraft und damit des Konsums und des Lebensstandards ohne Erhöhung der Produktion ist somit nur möglich, wenn von außen eine Finanzierung erfolgt. In der Tat geschieht dies vor allem innerhalb von Ländern im Rahmen der Regionalpolitik, des horizontalen Finanzausgleichs und der weitgehenden Gleichstellung aller Bürger bei Ansprüchen an den Staat oder nationale Sozialleistungssysteme. Diese sorgen für einen steten Einkommensstrom in arme Regionen, der eine höhere Absorption als das regionale Eigenprodukt ermöglicht (z.B. im Fall Ostdeutschlands in Höhe von ca. 40% des BIP). Zwischen Ländern ist das eher selten und – wenn überhaupt – von bescheideneren Dimensionen (z.B. europäische Regionalpolitik, Entwicklungshilfe).

Daher kann ein Land in der Regel nur aufholen, indem es seine Produktion pro Kopf, also die Produktivität, erhöht. Der Weg dorthin geht historisch über einen anhaltenden Strukturwandel aus der Landwirtschaft in die Industrie und später in Dienstleistungen, meist verbunden mit einer Spezialisierung, auch und gerade im internationalen Handel. Dazu und auch jenseits des sektoralen Strukturwandels sind erhebliche Investitionen notwendig, die eine immer bessere Kapitalausstattung der Arbeitsplätze mit der jeweils neuesten Technologie ermöglichen. Hohe Wachstumsraten in relativ armen Ländern wurden oft durch Übernahme von fortgeschritteneren Produkten und Produktionsverfahren ermöglicht (so in den 1950er und 1960er Jahren in Westeuropa und Asien von den USA). Dazu kann der Zustrom ausländischer Investitionen einen wichtigen Beitrag leisten, der aber langfristig teuer zu stehen kommen mag. Parallel ist auch der Ausbau der staatlichen Infrastruktur und allgemeiner des Angebots an öffentlichen Gütern notwendig. Dazu kann öffentliche Hilfe (z.B. die europäische Regionalpolitik) beitragen.

Der Prozess der volkswirtschaftlichen Produktivitätssteigerung verläuft ungleichmäßig, da nicht alle Tätigkeiten im gleichen Maß und Tempo produktiver gestaltet werden können (z.B. Friseure). Damit auch solche „langsameren" Arbeitskräfte bzw. Wirtschaftszweige am

Wachstum teilhaben können, müssen ihre Einkommen und damit auch die Preise ihres Produkts (z.B. die Kosten eines Haarschnitts) steigen. Insofern ist jeder, auch der solideste Aufholprozess, partiell inflationär (Balassa-Samuelson-Effekt) (Europäische Zentralbank 1999: S. 39ff.; UN-ECE 2001: S. 227ff.). Steigt die Produktivität rascher als die Einkommen (sinkende Lohnstückkosten), so nimmt die preisliche Wettbewerbsfähigkeit und in der Regel der Export zu. Daraus resultierende dauerhafte Handelsbilanzüberschüsse, die nicht von gleichzeitigen Finanzdefiziten (z.B. als Folge starker Gewinnabflüsse an ausländische Investoren) kompensiert werden, üben einen Aufwertungsdruck auf die Währung aus.

Die kluge Balance zwischen nominalen Aufholprozessen durch höhere Inflation oder Aufwertung und realen Aufholprozessen (Wachstum des pro Kopf produzierten Outputs an Gütern und Dienstleistungen) ist eine der prekären Bedingungen für einen erfolgreichen Aufholprozess (Laski/Römisch 2003). Ausländische Kapitalzuflüsse in scheinbar erfolgreiche Länder können diese Balance stören, vor allem, wenn sie beim Stimmungsumschwung wieder in Kapitalflucht umschlagen, die auch einheimisches Kapital mitzieht. Generell gilt, dass eine voreilige reale Aufwertung (durch relativ starken Preisanstieg oder nominale Aufwertung der Währung) die größere Gefahr darstellt, da ihre Korrektur fast immer von Rezession begleitet ist. Eine real unterbewertete Wirtschaft häuft dagegen nur Forderungen ans Ausland an (verschiebt also Konsum in die Zukunft) und kann bei Bedarf relativ schnell den Rückstand durch Aufwertung oder Inflationierung aufholen.

Reale Wachstumsprozesse hängen im Wesentlichen von drei angebotsseitigen und zwei nachfrageseitigen Entwicklungen ab. Angebotsseitig wirkt sich neben der oben schon betrachteten Produktivitätssteigerung vor allem der Einsatz weiteren Kapitals und weiterer Arbeit aus. Dieser Mehreinsatz kann mit sinkender Grenzproduktivität verbunden sein, erhöht aber weiter die Durchschnittsproduktivität, wenn vorher nicht beschäftigte Faktoren zum Einsatz kommen. Nachfrageseitig sind die Binnennachfrage und der Export (letztlich entscheidend ist der Exportüberschuss) zu unterscheiden, die durch unterschiedliche (und gelegentlich konfligierende) Politiken (z.B. Abwertung) zu fördern sind. Angebots- und nachfrageseitige Faktoren müssen zusammenwirken. Ohne ausreichende zusätzliche Nachfrage führt etwa eine Produktivitätssteigerung nur zu Arbeitslosigkeit.

3 Historische Aufholprozesse – Irland irrt und Griechenland kriecht

Historisch waren Aufholprozesse vor allem Aufwertungsprozesse. Der Anstieg des Pro-Kopf-Einkommens in inländischer Währung leistete einen relativ bescheidenen Beitrag (Artner/Inotai 1997). Der Beitritt zur EU (oder früher zur EG) hatte keinen eindeutigen Einfluss auf die Wachstumsprozesse. Im Gegenteil: Wie Tabelle 2 zeigt, fanden wichtige Aufholprozesse in Europa (und wohl auch in Ostasien) vor 1970 statt, der spektakuläre Aufstieg Irlands (fette Zahlen) begann 20 Jahre nach seinem EU-Beitritt und der Aufholprozess aller armen Mitgliedstaaten nach 1990 ebenfalls erst lange nach ihrem Beitritt im Zuge der Währungsunion.

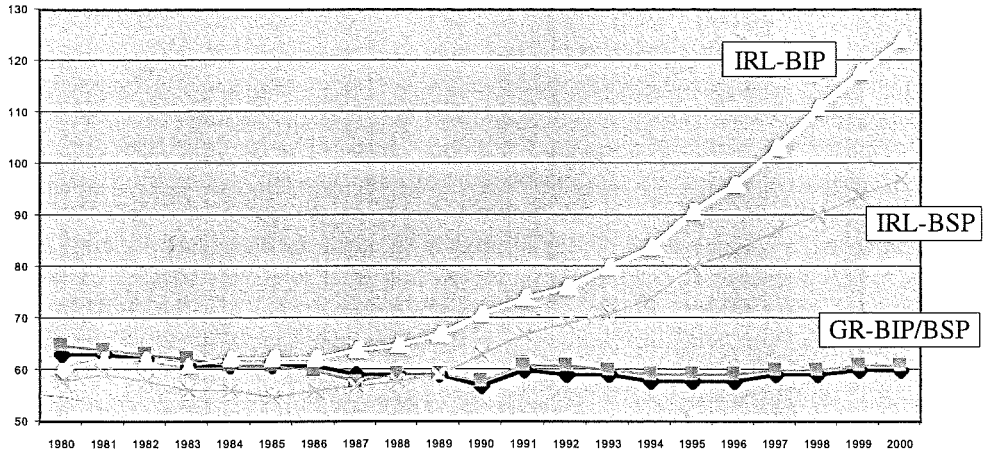
Tab. 2: BIP in ECU und KKS* in ausgewählten EU Mitgliedstaaten (EU=100)

BIP/cap. (EU=100)	Jahr	Deutschland	UK	Spanien	Portugal	Irland	Griechenland
ECU	1960	122,4	126,7	36,4	30,7	63,0	41,2
	1970	131,0	93,9	49,2	35,7	60,9	54,0
	1980	132,2	93,8	58,1	30,0	61,1	49,6
	1990	126,6	89,4	68,1	37,3	70,0	42,9
	2000	109,3	115,6	67,6	50,0	**119,8**	49,9
	2004	106,2	107,9	76,7	52,1	**142,4**	60,3
KKS	1960	123,7	122,4	59,3	39,5	63,0	43,7
	1970	117,4	103,8	73,0	50,7	61,4	62,9
	1980	118,3	97,0	72,6	55,7	65,8	70,0
	1990	117,2	99,8	78,6	61,3	73,4	57,8
	2000	106,4	100,4	82,3	68,3	**115,1**	65,5
	2004	102,2	105,3	86,6	66,4	**120,2**	70,8

* KKS = Kaufkraftstärken
Quelle: European Commission: European Economy 6/2003.

Die folgende Abbildung 1 zeigt den Prozess noch deutlicher. Während Griechenland sowohl im BIP als auch BSP relativ zur EU stagniert, erlebt Irland einen starken Aufholprozess, bei dem BIP und BSP allerdings deutlich divergieren. Während das BIP schon 1997 den EU-Durchschnitt übersteigt, bleibt das BSP dahinter zurück. Griechenland kriecht also hinter der EU her, während Irland irrt, wenn es glaubt, sein spektakuläres BIP-Wachstum sei schon die Vollendung des Aufholprozesses.

Abb. 1: Das Wachstum des BIP und BSP pro Kopf Irlands und Griechenlands im Vergleich (konstante Preise, Kaufkraftparitäten; EU=100)



Quelle: Eurostat und Berechnungen von Philipp Potratz.

Um die Chancen und Risiken von Aufholprozessen innerhalb der EU besser zu verstehen, bietet es sich an, die beiden Extremszenarien näher zu betrachten: den irischen Tiger und die griechische Schildkröte. Anschließend versuchen wir im folgenden Kapitel, daraus einige Schlussfolgerungen für die neuen armen Mitgliedstaaten der EU zu ziehen.

DER FALL IRLAND

Irlands Wachstum lag zwar über Jahrzehnte über dem EU-Durchschnitt, doch nicht in auffälligem Umfang. **Erst in den 90er Jahren nahm das Wachstum kräftig zu** und lag um mehrere Prozentpunkte über dem EU-Durchschnitt. In diesem Zeitraum übertraf die Wachstumsdifferenz mit 4,6% deutlich die in der Literatur (Barro/Sala-I-Martin 1991) häufig als Standardwert für Konvergenzprozesse erfassten 2%.

Tab. 3: Wachstumsraten Irlands und der EU im Vergleich

Jahr	Irland	EU	Differenz
1971-1980	4,7	3,0	1,7
1981-1990	3,6	2,1	1,5
1991-2000	7,2	2,0	5,2
1991	1,9	1,8	0,1
1992	3,3	1,1	2,2
1993	2,7	-0,3	3
1994	5,8	2,8	3
1995	9,9	2,4	7,5
1996	8,1	1,6	6,5
1997	11,1	2,5	8,6
1998	8,6	2,9	5,7
1999	11,3	2,9	8,4
2000	10,1	3,6	6,5
2001	6,2	1,7	4,5
2002	6,9	1,1	5,8
2003	1,6	0,8	0,8

Quelle: European Commission: European Economy 6/2003, S. 376f.

Dem Boom der 1990er Jahre ging eine Phase der makroökonomischen Stabilisierung voraus, die mit zum späteren Erfolg beitrug. Durch eine Reihe von Sozialpakten gelang es, eine maßvolle Lohnpolitik mit der Rückführung der vorher hohen Staatsdefizite und der damit verbundenen hohen Verschuldung (über 100% des BIP) zu verbinden. Gleichzeitig wurde die Inflation eingedämmt (Hardiman 2005).

Was hat diesen plötzlichen Wachstumsschub bewirkt? Nur zwei der üblichen fünf Verdächtigen, von denen die ersten drei angebotsseitig wirken, die beiden letzten nachfrageseitig, erweisen sich im irischen Fall als tatsächlich wirkungsmächtig:

1. **Mehr Einsatz von Kapital**: Die irische Sparquote war – im Gegensatz zu asiatischen Ländern – nicht besonders hoch (bis 1995 unter 20%). Der Staatshaushalt wies meist Defizite auf. Aber von außen flossen Kapitalströme (also Ersparnis) nach Irland, vor allem in Form von Direktinvestitionen und EU-Hilfen. Mit etwa 1500 ECU/Kopf Nettoauslandsinvestitionen zwischen 1987 und 1996 liegt Irland hinter Belgien/Luxemburg an zweiter Stelle in der EU, allerdings mit dem höchsten Anteil (4,2%) am Bruttoinlandsprodukt (EU Kommission 1999: S. 221). Dieser Anteil nahm weiter stark zu und erreichte 1999-2001 über 20% des BIP (EU-Kommission 2004: S. 98). Der ausländische Kapitalstock in Irland betrug im Jahr 2002 176 Mrd. Euro (Central Statistics Office 2003) oder 157 Mrd. USD (UNCTAD 2004a). Die Leistungsbilanz war in den 70er und 80er Jahren stark negativ, teilweise bis zu über 10% des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Das Wachstum der Bruttoanlageinvestitionen spiegelte aber diese externe Ersparnis nur zeitweise wider, meist schwankte es stark. Die Investitionsquote (ebenfalls meist unter 20%) lag in Irland oft unter dem EU-Durchschnitt (O'Hearn 1998: S. 84f.). Ersparnis und Exportüberschüsse stiegen allerdings in den 90er Jahren mit dem Wachstum an.
2. **Mehr Einsatz von Arbeit**: Die Bevölkerung wuchs nur langsam, und die Zahl der Erwerbstätigen sank in den 80er Jahren sogar, als etwa 200.000 Iren netto auswanderten (Sweeney 1999: S. 37). So stieg die Zahl der Beschäftigten von 1,05 Mio. 1961 bis 1981 nur auf 1,1 Mio. und erst bis 2000 auf 1,5 Mio. Bis Mitte der 90er Jahre blieb die Arbeitslosigkeit sehr hoch. Allerdings sank die Abhängigkeitsrate aus demographischen Gründen. Eine Zuwanderung fand außer in den 70er Jahren erst wieder während des Booms der 90er Jahre statt. Also kann erst ab Mitte der 90er Jahre von einem beschäftigungsgetragenen Wachstum gesprochen werden.
3. **Höhere Produktivität des Faktoreinsatzes**: Wenn weder besonders hoher Kapital- noch Arbeitseinsatz angebotsseitig verantwortlich sind, bleibt nur die Produktivität. In der Tat ist die Produktivität in Irland stark angestiegen und relativ hoch. Die Stundenproduktivität lag 8% über dem OECD-Durchschnitt und die Produktivität pro Beschäftigten dank längerer Arbeitszeit um 13% über dem OECD-Durchschnitt (der Wert für die EU liegt bei 103 bzw. nur 98) (van Ark/Mc Guckin 1999: S. 36). Das Produktivitätswachstum lag in Irland mit 3-4% deutlich höher als in der EU (unter 2%) (Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU 1999).
4. **Höhere Binnennachfrage**: Die Binnennachfrage kann das Wachstum auch kaum erklären. Der Staatshaushalt wies zwar in den 70er und 80er Jahren Defizite auf, Irland versuchte aber ab Ende der 80er Jahre erfolgreich, seinen Haushalt zu konsolidieren und die Verschuldung abzubauen. Das Wachstum des privaten Konsums blieb im Durchschnitt immer hinter dem BIP-Wachstum zurück (Fink 2004).
5. **Höhere Auslandsnachfrage**: In der Tat ist der Exportsektor der Hauptträger des Wachstums gewesen. Mit durchschnittlichen jährlichen Zuwachsraten von 8,5% in den 80er und 13,5% in den 90er Jahren übertraf er das BIP-Wachstum erheblich.

Fassen wir zusammen: Irland erhielt zwar wichtige Kapitalzuflüsse in Form von EU-Transfers und Direktinvestitionen, doch ausschlaggebend waren die Produktivitätszuwächse, die ihrerseits eine hohe Wettbewerbsfähigkeit der Exporte garantierten. Der Zustrom von weiteren Arbeitskräften (sogar wieder Immigration!) und höhere Ersparnis sind das Ergebnis und nicht die Voraussetzung des Booms. Die entscheidenden Produktivitätszuwächse resultieren

sicher von den modernen Anlagen und Produktionsverfahren der ausländischen Tochterunternehmen und den guten sonstigen Voraussetzungen wie Infrastruktur und Bildung, aber gerade im wichtigen Sektor der multinationalen Unternehmen erzählen diese Erklärungsansätze nur die halbe Wahrheit.

Die andere Hälfte enthüllt sich bei genauerer Betrachtung der Produktivitätsentwicklung. Produktivität ist Wertschöpfung geteilt durch Faktoreinsatz. Was in Irland auffällt, ist der **hohe Anteil der Wertschöpfung multinationaler Unternehmen** an der gesamten volkswirtschaftlichen Wertschöpfung (=BIP). Er stieg von 15% im Jahr 1990 auf 23,8% 1995. Diese Wertschöpfung ist nicht unabhängig von ihrer Verteilung zu verstehen: Die Profite machen den Löwenanteil (etwa 60%) aus. Die Profitraten ausländischer, vor allem amerikanischer Tochterunternehmen sind ungewöhnlich hoch (Computer: 35%, Pharmazeutika: 50%; Getränke: 70%). Sie liegen höher als die Raten entsprechender amerikanischer Unternehmen anderswo oder irischer Unternehmen. Neben den niedrigen Löhnen, niedrigen Steuern und den staatlichen Investitionsbeihilfen ist *transfer pricing* eine Hauptursache dieses Phänomens. Dabei werden die hohen Profite nur teilweise in Irland erwirtschaftet, sondern die in Irland tätigen multinationalen Unternehmen lassen auch anderswo entstandene Gewinne in der irischen Steueroase anfallen. Bekannt wurde eine CocaCola-Essenzfabrik in Drogheda, deren „Superarbeiter" zwei Millionen Pfund Profit pro Kopf erwirtschafteten (Sweeney 1999: S. 51).

Etwa seit 1995 beschleunigt sich dieses System tendenziell selbst: Irland erhebt geringe Steuern auf Profite und Unternehmen insgesamt. Ausländische Unternehmen siedeln sich an und konzentrieren buchhalterisch ihre Wertschöpfung in Irland. Davon profitiert nicht zuletzt der irische Fiskus, der trotz niedriger Raten dank der wachsenden Basis steigende Einnahmen erzielt, die es ihm erlauben, die Steuersätze weiter zu senken, was wiederum Investoren anzieht (z.B. Finanzdienstleistungen in die Dubliner *dock lands*). Die Haushaltsüberschüsse werden aber auch für sonstige notwendige Verbesserungen der Investitionsbedingungen verwandt, z.B. Bildung, Infrastruktur. So entsteht ein **irischer Tugendkreis** – allerdings auch auf Kosten anderer Länder mit höheren Steuersätzen. Zwar hat die EU Irland veranlasst, seine zugunsten ausländischer Investoren diskriminierende Steuerpolitik zu verändern und die Unternehmenssteuern etwas anzuheben. Der Steuersatz liegt mit 12,5% aber immer noch weit unter dem EU- bzw. OECD-Durchschnitt von etwa 32% (Hardiman 2005: S. 39-40).

Irlands spektakulärer Aufholprozess in den 90er Jahren hat dazu geführt, dass es heute zu den reichsten EU-Ländern zählt. Sein Pro-Kopf-Einkommen gemessen im BIP zu konstanten Preisen hat den EU-15-Durchschnitt (100) 2004 mit einem Wert von 142 bei weitem überschritten und liegt heute in der Spitzengruppe der EU. Nur noch Luxemburg (212) und knapp Dänemark (144) übertreffen die grüne Insel, die Jahrzehnte zu den Armenhäusern Europas zählte und nun sogar Großbritannien und Deutschland überholt hat (EU-Kommission 2000: S. 186f.). Im Gegensatz zu den Mittelmeerländern entspricht (und entsprach auch schon in Zeiten sehr viel stärkerer Armut) die Kaufkraft in Irland ziemlich dem EU-Durchschnitt.

Sein **Modell eines abhängigen Wachstums** hat jedoch weitere Merkwürdigkeiten produziert. Unterscheidet man vom irischen BIP das Bruttosozialprodukt (BSP), also das BIP abzüglich der in Irland erzielten Faktoreinkommen von Ausländern (vor allem Profite der ausländischen Investoren) und zuzüglich irischer Einkommen im Ausland, so liegt dieses um etwa ein Fünftel (!) unter dem BIP. Gemessen am BSP liegen die Wachstumsraten ebenfalls niedriger, aber immer noch hoch genug, um eine – wenn auch langsamere – Konvergenz mit der EU zu erreichen. Damit zählt Irland im BSP-Vergleich schon wieder zu den ärmeren Ländern in Europa. Es hat zwar – gemessen im BIP pro Kopf – die meisten EU-Mitgliedstaaten überholt, ohne dass jedoch die irischen Staatsbürger mit ihrem BSP pro Kopf den EU-Durchschnitt eingeholt haben. Denn Irland zahlt einen hohen Teil seines Volkseinkommens an Ausländer. Diesem Einkommenstransfer entspricht realwirtschaftlich ein Exportüberschuss.

All dies spiegelt sich auch in der **Einkommensverteilung** wider (Fink 2004: S. 121ff.). Der Anteil der Löhne am Bruttoinlandsprodukt ist in den letzten zwanzig Jahren von 77% auf 58% gesunken, obwohl in den 90er Jahren die Anzahl der Beschäftigten kräftig wuchs. Die Armutsentwicklung war zumindest bis 1994 eher bedenklich. Zwar sank der Prozentsatz derer, die weniger als 40% des Durchschnittseinkommens verdienen, leicht von 8% (1973) auf 7% (1994), aber der Anteil derer, die weniger als 60% verdienen, stieg von 25% auf 34%. In der Struktur der Armut stellten die Arbeitslosen mit 33% den größten Teil der armen Haushalte. Der gewaltige Rückgang der Arbeitslosigkeit seit 1993, von damals 15,3% auf heute 4,3%, dürfte allerdings auch diese Armut verringert oder zumindest ihre Zusammensetzung verändert haben. Aber selbst 1997 lebte noch ein Fünftel der Bevölkerung mit einem Einkommen von weniger als der Hälfte des Durchschnittseinkommens und die wichtigsten Armutsbekämpfungsorganisationen sahen noch erheblichen Handlungsbedarf. Auch im Vergleich zu anderen OECD-Ländern weist Irland eine besonders hohe Einkommensstreuung auf, die von 1987 bis 1994 noch zugenommen hat (Callan/Nolan 1999: S. 176). Schließlich haben auch die **regionalen Disparitäten** innerhalb Irlands zugenommen.[3]

DER FALL GRIECHENLAND

Griechenland war nach Irland das zweite arme Land der europäischen Peripherie, das der EU (damals noch EG) im Jahr 1981 beitrat. Es hatte damals fast dreißig Jahre hohen Wachstums hinter sich (1960-70 betrug die durchschnittliche jährliche Rate 7,7%, 1970-80 noch 3,5%). Dieses Wachstum stützte einen Aufholprozess relativ zur EU, der in Kaufkraftstärken das Pro-Kopf-Einkommen von 43,7% des EU-Durchschnitts im Jahr 1960 auf 70% 1980 gebracht hatte. Was dem Beitritt folgte, war dagegen ein relativer (in einigen Jahren auch absoluter) Niedergang, der das Pro-Kopf-Einkommen Griechenlands bis 1990 auf 57,8% des EU-Durchschnitts absinken ließ. Danach setzte eine langsame Erholung ein, so dass 2004, also 23 Jahre nach dem Beitritt, mit 70,8% zum ersten Mal wieder das relative Vor-

3 Die Standardabweichung des BIP/Kopf in KKS stieg von 13,9 im Jahr 1993 auf 17,3 im Jahr 1998 (Europäische Kommission 2001: Tabelle A2).

beitrittsniveau von 1980 erreicht bzw. leicht überschritten wird. Der deutliche Aufholprozess der Jahre 2000-2004 war aber vor allem dem Rückgang des Zinsniveaus im Zuge der Währungsunion geschuldet.

Wie ist der Niedergang nach dem EU-Beitritt zu erklären? Politisch fällt er mit dem Wahlsieg der Linkspartei PASOK im Jahr 1981 zusammen, deren ideologische Grundpositionen eher integrationsskeptisch waren, auch wenn sie pragmatisch dem EU-Beitritt zugestimmt hatte (Tsakalatos 2001: S. 138-172; Tsakalidis 1995). Ökonomisch traf das Land zeitgleich der zweite Ölschock, ohne dass es den ersten schon erfolgreich bewältigt hätte. Tsakalidis führt den Niedergang schon auf die Politik der Militärjunta und der konservativen Regierung Karamanlis in den 1970er Jahren zurück, als Klientelismus und Staatsverschuldung die Wirkungen des ersten Ölschocks scheinbar ausglichen, aber schon die Grundlagen möglichen Wachstums untergruben und das vor 1973 bestehende Gleichgewicht durch Inflation und Defizite sukzessive zerstörten.

Tab. 4: Wachstumsraten Griechenlands und der EU 1971-2003 im Vergleich

Jahr	Griechenland	EU	Differenz
1971-1980	8,5	3	**5,5**
1981-1990	0,7	2,1	-1,4
1991-2000	2,3	2	0,3
1991	3,1	1,8	1,3
1992	0,7	1,1	-0,4
1993	-1,6	-0,3	-1,3
1994	2	2,8	-0,8
1995	2,1	2,4	-0,3
1996	2,4	1,6	0,8
1997	3,6	2,5	1,1
1998	3,4	2,9	0,5
1999	3,4	2,9	0,5
2000	4,4	3,6	0,8
2001	4	1,7	**2,3**
2002	3,8	1,1	**2,7**
2003	4,1	0,8	**3,3**

Quelle: European Commission: European Economy 6/2003, S. 376/7.

Die neue PASOK-Regierung folgte einem noch problematischeren Kurs, der einem unausgegorenen Gemisch aus planwirtschaftlichen und wirtschaftsdemokratischen Ideen und pragmatischer Bedienung der eigenen Klientel entsprang. Sie dehnte die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen aus, subventionierte Unternehmen, vor allem im öffentlichen Sektor, erhöhte dort auch die Beschäftigung (von 283.300 1981 auf 385.100 1995) (Tsakalatos 2001: S. 150) und machte dazu immer mehr Schulden. Die Staatsquote stieg 1979-1995 um 20%-Punkte von 29% auf 49% (Georgakopoulos 2001: S. 70). Die Leistungsbilanz wurde immer stärker defizitär und die Inflationsraten waren dreimal so hoch wie im EU-Durchschnitt.

Wie haben unsere fünf volkswirtschaftlichen Einflussfaktoren, von denen die ersten drei angebotsseitig, die beiden letzten nachfrageseitig wirken, diesen Wachstumseinbruch beeinflusst?

1. **Einsatz von Kapital**: Die griechische Sparquote brach nicht dramatisch ein. Zwar flossen von außen kaum Direktinvestitionen nach Griechenland, aber es gab Kapitalzuflüsse vor allem in Form von Gastarbeiterüberweisungen und EU-Hilfen. Die Investitionen gingen relativ zum Zeitraum vor dem Beitritt zurück, aber blieben im Vergleich zur EU auf einem beachtlichen Niveau.
2. **Einsatz von Arbeit**: Die Bevölkerung wuchs nur langsam. Die Arbeitslosigkeit stieg bis 2000 fast ständig an. Trotzdem lag das Wachstum des Arbeitsinputs 1981-1995 über dem Irlands.
3. **Produktivität des Faktoreinsatzes**: Wenn weder ein starker Rückgang des Kapital- noch des Arbeitseinsatzes angebotsseitig verantwortlich sind, bleibt nur die Produktivität. In der Tat ist die Produktivität in Griechenland relativ zum EU-Durchschnitt gesunken. Die Stundenproduktivität lag 1997 bei nur 75% des OECD-Durchschnitts und die Produktivität pro Beschäftigten dank kurzer Arbeitszeit bei 71% des OECD-Durchschnitts (der Wert für die EU liegt bei 103 bzw. nur 98) (Ark/McGuckin 2000: S. 36). Das Produktivitätswachstum lag in Griechenland mit 0,1% in den 1980er Jahren und 0,6% 1991-95 deutlich niedriger als in der EU.
4. **Binnennachfrage**: Am ehesten trug noch die Binnennachfrage zum Wachstum bei. Der Staatshaushalt wies in den 80er und 90er Jahren hohe, oft zweistellige (in % des BIP) Defizite auf, und Griechenland versuchte erst ab Ende der 90er Jahre, den Haushalt zu konsolidieren und die Verschuldung abzubauen. Das Wachstum des privaten Konsums lag im Durchschnitt meistens über dem BIP-Wachstum.
5. **Auslandsnachfrage**: Das Exportwachstum ließ ebenfalls nach und hinkte hinter dem BIP-Wachstum hinterher. Der Anteil der Exporte am BIP fiel von 26,1% 1981 auf 17-18% Anfang der 1990er Jahre und stieg dann in der zweiten Hälfte wieder an.

Griechenland hatte also vor allem ein Produktivitätsproblem, womit auch seine Wettbewerbsfähigkeit geschwächt blieb. Die Unternehmen waren der verstärkten Konkurrenz im europäischen Markt nicht gewachsen. Entgegen Vermutungen, die sich auf den im Rahmen der EU-Assoziierung seit Anfang der 1960er Jahre vorgesehenen Abbau der Handelsschranken stützten, war die griechische Wirtschaft 1980 noch hoch geschützt (Georgakopoulos 2001). Der Zustrom der EU-Mittel führte zu einer Überbewertung der Währung und reduzierte den Zwang zu schmerzhaften Anpassungen. Insgesamt erlaubte diese Konstellation eine Absorption im Inland, die über der eigenen Leistungsfähigkeit lag.

Damit ist Griechenland der schwache Fall des viel dramatischeren ersten postkommunistischen Beitrittsszenarios, dem Beitritt Ostdeutschlands im Zuge der deutschen Vereinigung. Die ehemalige DDR trat mit einer gewaltig überbewerteten Währung ein, die real durch hohe Lohnzuwächse weiter aufgewertet wurde, wodurch die einheimische Produktion weitgehend wettbewerbsunfähig wurde und zusammenbrach. Gleichzeitig alimentierten massive Finanzzuflüsse aus Westdeutschland ein privates und öffentliches Konsumniveau, das fast doppelt so hoch wie die inländische Wertschöpfung lag.

4 Schlussfolgerungen für die erweiterte EU

Die armen neuen (und möglichen künftigen) Mitgliedstaaten müssen kaum befürchten, dass sich für sie das **ostdeutsche Szenario** wiederholt. Die alte EU-15 wird nicht 5% ihres BIP an sie transferieren, um ihr Einkommensniveau zu verdoppeln. Und ohne diese Aussicht wäre der Versuch einer realen Aufwertung um 100% ökonomischer Selbstmord. Das griechische Szenario ist dagegen weniger unrealistisch. Zwar können die neuen Mitglieder auch nicht mit der Großzügigkeit rechnen, mit der Griechenland von der EU bedacht wurde, aber sie werden voraussichtlich Transfers in Höhe von etwa 4% ihres BIP erhalten. *Ceteris paribus* wird dies eine leichte Aufwertung ihrer Währung auslösen und/oder es ihnen ermöglichen, zusätzliche Importe bzw. ein Handelsbilanzdefizit in dieser Höhe zu finanzieren. Die langfristigen und nachhaltigen Wachstumseffekte hängen aber davon ab, ob sie diese Mittel investiv einsetzen oder konsumieren.

Dabei könnten die neuen Mitgliedstaaten sicher etwas **von Irland lernen**, das die EU-Mittel geschickt eingesetzt hat, um die Bedingungen für private, vor allem ausländische Investoren, zu verbessern. Allerdings hat dieser spezifische Entwicklungsprozess auch zu vielfältigen Verzerrungen in der irischen Wirtschaft (Einkommensungleichheit, Dualisierung) geführt (Fink 2004: S. 99ff.), die ein Nachahmer ebenfalls bedenken sollte. Trotzdem hat eine Reihe ostmitteleuropäischer Länder Irland auch in anderer Hinsicht kopiert: Sie haben die Steuersätze für Unternehmenssteuern drastisch gesenkt. Es deuten sich auch schon Erfolge an, die denen Irlands näher kommen. Vor allem Ungarn ist es gelungen, in großem Umfang ausländische Investitionen einzuwerben. Zumindest in Einzelfällen (z.B. bei Audi) scheint auch das Modell der künstlichen Produktivitätssteigerung durch Gewinnverlagerung mittels *transfer pricing* zu klappen.

Die Grenzen eines solchen irischen Szenarios für ganz Ostmitteleuropa (Fink 2004: S. 141ff.) liegen sowohl in der Wirtschaft wie in der Politik:

- **Wirtschaftlich** müssen die Neumitglieder mit einer Reihe von Hindernissen kämpfen, die Irland aus verschiedenen Gründen entweder nicht hatte oder leichter überwinden konnte. Da wäre einmal die Sprache, dann die historisch fast einzigartige Chance für EU-externe Investoren, auf den 1985 beschlossenen und für 1992 vorgesehenen EU-Binnenmarkt zu springen, sowie weiter der absolut kleine Umfang der irischen Ökonomie, die insgesamt viel weniger Arbeitskräfte hat als Polen Arbeitslose. Eine Beschäftigung eines dem irischen Niveau entsprechenden Anteils aller ostmitteleuropäischen Arbeitnehmer durch ausländische Investoren würde ein enormes Investitionsvolumen erfordern. Der ausländische Kapitalstock in Irland in Höhe von 157 Mrd. USD im Jahr 2002 beschäftigt etwa 150.000 Arbeitnehmer (Forfás 2004: S. 4; UNCTAD 2004), was auf eine Investitionssumme von ca. 1 Mio. USD pro Arbeitsplatz hinausläuft. Die Absorption der etwa 7 Mio. Arbeitslosen in den neuen Mitgliedstaaten bedürfte also eines Zustroms von Auslandsinvestitionen in Höhe von ca. 7 Bill. USD, was fast dem weltweiten Bestand an Direktinvestitionen (2003: 8 Bill. USD) entspricht und den gesamten bisherigen Zustrom in die Region seit 1990 von etwa 120 Mrd. USD (weniger als der irische Bestand; UNCTAD 2004b: S. 2-3, Table 1 u. 2; UN-ECE 2004: S. 205, Table B.17) weit übersteigt. Ein solcher Investitionsboom hängt nicht zuletzt von den erwarteten Absatzchan-

cen ab, die sich zumindest bei einem Modell, das auf Produktionsverlagerung beruht, nicht ergeben.

- **Politisch** dürfte sich in der alten EU Widerstand regen, wenn Unternehmen auf breiter Front Produktion in die neuen Mitgliedsländer verlagern, um teure Arbeit in den alten Mitgliedstaaten durch billige dort zu ersetzen, dabei von den alten EU-Ländern aufgebrachte EU-Fördermittel nutzen und gleichzeitig Steuern sparen würden, die dann in den alten EU-Ländern fehlen.

Aber die Steuerfrage ist letztlich nur ein Aspekt bei der Ausgestaltung der Aufholprozesse: Wieviel Ausnahmen bei der Wettbewerbs-, Subventions-, Umwelt- und Sozialpolitik billigt man den armen Ländern zu, damit ihre Kosten geringer und ihrem Produktivitätsniveau angemessen sind? Letztlich geht es um die Regulierung der Standortkonkurrenz zwischen den Mitgliedstaaten. Regionalpolitik ist die gezielte Verzerrung dieses Wettbewerbs zugunsten „schwacher" Standorte. Aber dies ist nur die Spitze des Eisbergs. Der gesamte Binnenmarkt und die Vorschriften des *acquis* regeln diesen Wettbewerb, indem sie Zoll-äquivalente Schutzmechanismen verbieten oder der gemeinschaftlichen Kontrolle unterwerfen. Auch Mindeststandards bei Arbeitsschutz und Arbeitszeit wirken in diese Richtung ebenso wie zahlreiche produktbezogene Regelungen. Unterm Strich setzen sie den möglichen Verhaltensweisen der Unternehmen und der Staaten (vor allem der Externalisierung von Kosten zu Lasten von Arbeit, Umwelt, Staat, Konsumenten) Grenzen, die diese zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit einsetzen könnten.

Die **Wachstumskonkurrenz** stellt auch das europäische Sozialmodell zur Debatte. Die Beschränkung betriebswirtschaftlicher Kosten wie Freizeit oder Unternehmenssteuern und die Lockerung von Regulierungsauflagen beim Schutz von Konsumenten, Arbeitnehmern und Umwelt ermöglichen Wachstum in Form von höherem Output an Gütern und Dienstleistungen – wenn die Nachfrage gewährleistet ist. 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 potenzielle 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. Arme Länder haben dabei andere Präferenzen als reiche. Eine EU-Mitgliedschaft beschränkt hier die Optionen, bietet dafür aber auch Hilfen.

Die **Reaktionen bei den Altmitgliedern**, vor allem den unmittelbar betroffenen Nachbarländern Deutschland und Österreich, sind absehbar. Im Fall des Griechenlandszenarios schimpfen die Nettozahler, weil sie ein Fass ohne Boden vor sich sehen, und obendrein stärkere Migration befürchten müssen. Im Fall des Irlandszenarios befürchten vor allem die Arbeitnehmer in den Altmitgliedern, dass Steuerkonkurrenz und Abwanderungsdrohungen des Kapitals zunehmen und den ohnehin reformgeschüttelten Wohlfahrtsstaat zu Hause unter-

graben und die Einkommensverteilung in Europa dem irischen Modell folgen lassen (sinkende Lohnquote).

Letztlich muss es aber der EU darum gehen, dass sich die Produktivität in den schwachen Standorten real (und nicht nur mittels Buchhaltertricks zur Steuerersparnis) verbessert und sich die so möglichen Einkommen dann in Nachfragewachstum übersetzen. Dazu dürfen vor allem die Löhne aber auch die Steuern nicht permanent hinter den Gewinnen herhinken. Die Lohnpolitik in den neuen Mitgliedstaaten muss auch in dem Sinne produktivitätsorientiert sein, dass der steigenden Produktivität steigende Löhne folgen. Die Transfers von EU-Mitteln sollten spätestens enden, wenn die Haushalte der Empfängerländer dauerhaft Überschüsse aufweisen (was im Falle Irlands viel zu spät geschah).

Aber das bleiben die Probleme des Erfolgs, der erst einmal erzielt weder muss. Tatsächlich hielten sich die **realen Produktivitätssteigerungen an schwachen Standorten** in der EU trotz aller Regional- und Kohäsionspolitik in bescheidenen Grenzen, wie die einschlägigen Berichte (EU-Kommission 2001; Sapir 2004; Tarschys 2003) zeigen. Die Erfolgsstories in dieser Hinsicht, die Entwicklung der ostasiatischen Ökonomien, sind in der EU nicht wiederholbar, da sie auf einer Kombination von staatlichen Markteingriffen (Exportförderung, selektiver Protektionismus, staatliche Kreditlenkung) beruhten, die im gemeinsamen Markt nicht zulässig sind. Irland hat mit seinen Entwicklungsagenturen aber eine ähnliche Strategie der gezielten Industriepolitik („picking winners") verfolgt und auch Erfolge erzielt – wenn auch nicht der eigenen Unternehmen (wie es Japan, Korea oder Taiwan gelang), sondern nur ausländischer Firmen, die inzwischen die irische Wirtschaft dominieren (Hardiman 2005).

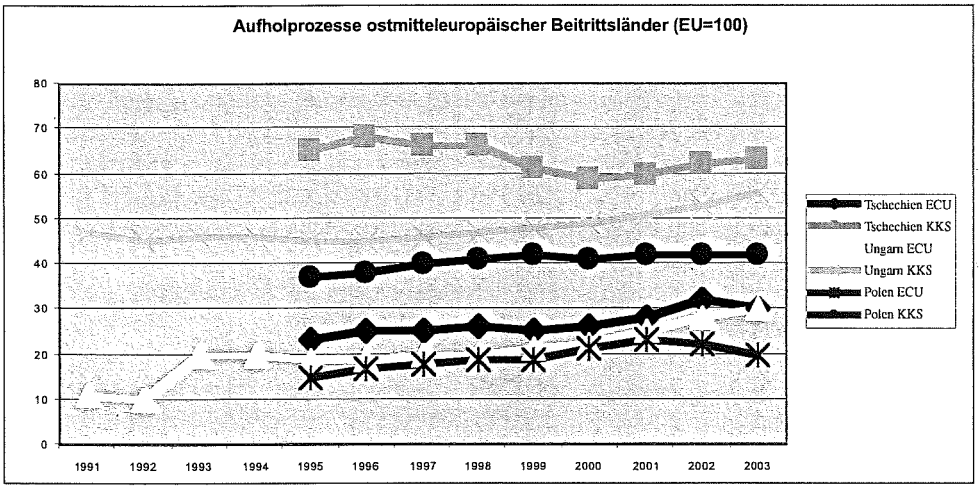
Was sich bis jetzt – neben dem irischen „Modell" – als erfolgreich herausgestellt hat, war die Ausdehnung der **Währungsunion** auf die armen Länder der Peripherie. Sie hat dort zu deutlichen Zinssenkungen geführt, die ihrerseits wiederum sowohl die Konsumnachfrage als auch die Investitionstätigkeit angekurbelt haben. Aber auch dabei droht die Gefahr einer Überhitzung. Portugals Nettovermögensposition gegenüber dem Ausland hat sich seit Mitte der 1990er Jahre dramatisch verschlechtert (Mateus 2001: S. 61). Was in den 1979er und 1980er Jahren dort zu schweren Schuldenkrisen mit IWF-Programmen und Austeritätspolitik führte, blieb innerhalb der Eurozone fast unbemerkt. Trotzdem waren auch in Portugal 2002-2003 Sparmaßnahmen angesagt.

Neben dem einmaligen Effekt der **Zinssenkung zu Beginn der Währungsunion** könnte die arme Peripherie noch von einem dauerhaft niedrigeren Realzins profitieren. Die kleinen Länder wachsen relativ rasch, während die großen kontinentalen Volkswirtschaften (Deutschland, Frankreich, Italien) 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 (Bofinger 2003: S. 4-7). Eine solche höhere Inflation bei den Neumitgliedern ist aber für den Ausgleich der Einkommensdisparitäten (Balassa-Samuelson-Effekt) (Europäische Zentralbank 1999; UN-ECE 2001) notwendig,

zumal wenn die Wechselkurse eher fix sind. Die Europäische Zentralbank sollte daher diese höhere Inflationsrate in den armen Mitgliedstaaten tolerieren. Ein Abbremsen dieses nominalen Aufholprozesses ist nur in dem Maße sinnvoll, wie er den realen Aufholprozess durch reale Überbewertung und Verlust der Wettbewerbsfähigkeit untergräbt.

Wie die folgende Abbildung 2 zeigt, war der **Aufholprozess Ostmitteleuropas** während der Assoziationsphase nur wenig erfolgreich. In Ungarn und Tschechien bremsten Finanzkrisen Mitte der 1990er Jahre das Wachstum; Polen erlebte 2002 einen Einbruch. Insgesamt waren die Wachstumsraten nicht sehr hoch. Am besten schnitt noch Ungarn mit seiner Irland-Strategie ab, weist dafür aber auch schon 2002 ein Bruttonationaleinkommen auf, das ca. 6% niedriger als sein Bruttoinlandsprodukt ist (Ungarisches Amt für Statistik 2004).

Abb. 2: Aufholprozesse ostmitteleuropäischer Beitrittsländer
(EU=100; in ECU und KKS; laufende Preise)



Quelle: Eurostat und eigene Berechnungen.

Für die europäische Einigung im Sinne einer Angleichung der Lebensverhältnisse bleiben somit zwei Fundamentalfragen weitgehend offen:

- Wie können die armen Mitgliedstaaten ihre reale Produktivität erhöhen und damit die Angebotsbasis für steigende Einkommen schaffen?
- Welche sinnvolle Unterstützung kann die EU dabei gewähren, ohne die Wohlstandsbasis in den reichen Mitgliedstaaten zu untergraben?

Die deutsche Einigung hat das Negativszenario geliefert, indem sie den Osten nicht entwickelt und den Westen abgewürgt hat. Das Positivszenario fehlt noch.

Bibliographie

Artner, Annamaria und Andras Inotai (1997): Chances of Closing the Development Gap. A Statistical Approach, Institute for World Economics Working Papers Nr. 80, Budapest.

Barro, Robert J. und Xavier Sala-I-Martin (1991): Convergence across States and Regions, Brookings Papers on Economic Activity 1.

Callan, Tim und Brian Nolan (1999): Income Inequality in Ireland in the 1980s and 1990s, in: Frank Barry (ed.): Understanding Ireland's Economic Growth, Basingstoke/London 1999.

Central Statistics Office (2004) (http://www.cso.ie/publications/finance/qna.pdf).

Central Statistics Office (2003): Foreign Direct Investment 2001 and 2002, v. 9.12.2003 (http://www.cso.ie/publications/finance/fdi.pdf).

Dauderstädt, Michael und Lothar Witte (Hrsg.) (2001): Cohesive Growth in the Enlarging Euroland, Bonn (FES).

EU-Kommission (1999): Sechster Periodischer Bericht über die sozioökonomische Lage der Regionen der Europäischen Union, Brüssel.

EU-Kommission (2000): Europäische Wirtschaft Nr. 70.

Europäische Kommission (2001): Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt – Statistischer Anhang, Brüssel.

EU-Kommission (2004): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Konvergenz – Wettbewerbsfähigkeit – Beschäftigung. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel.

Europäische Zentralbank (1999): Inflationsunterschied in einer Währungsunion, Monatsbericht Oktober.

Fink, Philipp (2004): Purchased Development: The Irish Republic's Export-Oriented Development Strategy. With a Preface by Hartmut Elsenhans, Münster.

Forfás (2004): Annual Employment Survey 2003 (June 2004) (http://www.forfas.ie/publications/forfas040622/forfas040622_employment_survey_2003_webopt.pdf).

Georgakopoulos, Theodore (2001): Overprotected and Underprepared: EU Accession, the Greek Way, in: Dauderstädt/Witte, a.a.O.

Hardiman, Niamh (2005): Politics and Markets in the Irish „Celtic Tiger", in: The Political Quarterly, Band 76, Heft 1, S. 37-47.

Laski, Kazimierz und Roman Römisch (2003): From Accession to Cohesion: Ireland, Greece, Portugal and Spain and Lessons for the next Accession, wiiw Research Papers No. 298, Juli, Wien.

Mateus, Abel (2001): Portugal's Accession and Convergence towards the European Union, in: Dauderstädt/Witte, a.a.O.

O'Hearn, Denis (1998): Inside the Celtic Tiger. The Irish Economy and the Asian Model, London/Sterling.

Sapir, André (2004): An Agenda for a Growing Europe – The Sapir Report, Oxford.

Sweeney, Paul (1999): The Celtic Tiger. Ireland's Continuing Economic Miracle, Dublin.

Tarschys, Daniel (2003): Reinventing Cohesion. The Future of European Structural Policy, Stockholm (SIEPS).

Tsakalatos, Euclid (2001): The Political Economy of Social Democratic Economic Policies: The PASOK Experiment in Greece, in: Andrew Glyn (ed.): Social Democracy in Neoliberal Times. The Left and Economic Policy since 1980, Oxford.

Tsakalidis, Georgios (1995): Die Integration Griechenlands in die Europäische Union, Münster.

UNCTAD (2004a): FDI Inflows to Ireland on the rise in 2002 (UNCTAD/PRESS/EB/2004/006) 19/02/04 (http://www.unctad.org/Templates webflyer.asp?docid=4461&intItemID=1634&lang=1).

UNCTAD (2004b): World Investment Report 2004. The Shift Towards Services, Genf (http://www.unctad.org/en/docs//wir2004_en.pdf).

UN-ECE (2001): Economic Survey of Europe, No. 1, New York und Genf.

UN-ECE (2004): Economic Survey of Europe, No. 1, New York und Genf.

Ungarisches Amt für Statistik (2004): Bruttó hazai termék 2002 (http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/gdpev.pdf).

van Ark, Bart und Robert H. McGuckin (1999): International comparisons of labor productivity and per capita income, in: Monthly Labor Review, Juli.

Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU (2000): Opinion of the Economic and Social Committee on the EU Economy 1999, Review, 369/2000, Appendix "Ireland: An Example of Economic Policy Success".