Gesellschaftliche Transformationen
Societal Transformations

herausgegeben von/edited by

Eckhard Dittrich, Nikolai Genov, Raj Kollmorgen,
Ingrid Oswald, Heiko Schrader, Melanie Tatur

Band/Volume 6

LIT

Moritz Brunn, Frank Ettrich,
Jan Henrik Fahlbusch, Raj Kollmorgen,
Thees Spreckelsen,
Alexander Thumfart (Hg.)

Transformation und Europäisierung

Eigenarten und (Inter-) Dependenzen
von postsozialistischem Wandel
und Europäischer Integration

LIT

Satz: Benjamin Krenkel

Gedruckt auf alterungsbeständigem Werkdruckpapier entsprechend
ANSI Z3948 DIN ISO 9706

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-8258-8354-6

©LIT VERLAG Dr. W. Hopf Berlin 2010

Verlagskontakt:
Fresnostr. 2 D-48159 Münster
Tel. +49 (0) 2 51-620 320 Fax +49 (0) 2 51-922 60 99
e-Mail: lit@lit-verlag.de http://www.lit-verlag.de

Auslieferung:
Deutschland: LIT Verlag Fresnostr. 2, D-48159 Münster
Tel. +49 (0) 2 51-620 32 22, Fax +49 (0) 2 51-922 60 99, e-Mail: vertrieb@lit-verlag.de
Österreich: Medienlogistik Pichler-ÖBZ, e-Mail: mlo@medien-logistik.at
Schweiz: B + M Buch- und Medienvertrieb, e-Mail: order@buch-medien.ch

Inhalt

Vorwort 5

Postsozialistische Transformationen und Europäische Integration: Prozesse und Interdependenzen. Eine Einführung
Thees Spreckelsen und *Raj Kollmorgen* 7

I Theoretisch-konzeptionelle Zugänge

Transformation und Integration als exzeptionelles Projekt - eine akteurszentrierte Perspektive
Helmut Wiesenthal 63

Transformation als Modernisierung. Eine Nachlese
Raj Kollmorgen 87

Die Folgen der Osterweiterung für politische Kultur und Demokratie in Mitteleuropa
Timm Beichelt 115

II Konstellationen, Fälle und Pfade

Transfer, Transformation und kommunale Demokratie in Ostdeutschland
Alexander Thumfart 143

Diskursive Subalternität. Empirie und diskursive Konstruktion der Missachtung Ostdeutscher nach der Vereinigung
Raj Kollmorgen 169

Die ökonomische Transformation Estlands: Ein Beispiel endogenen Wandels
Ralph Michael Wrobel 201

Die Minderheitenpolitik Polens auf dem Weg zur Normalität. Der Fall der deutschen Minderheit
Malgorzata Świder 223

Tschechien zwischen nationaler Souveränität und europäischer Integration. Die Transformation des politischen Systems
Emil Voráček 241

Tschechischer Eurorealismus? Postsozialistische Grundlagen populistischer Politik in Ostmitteleuropa
Dieter Segert 263

Europäisierung am Rande Europas – das Beispiel Rumänien
Olaf Leiße 283

III Coda

Die Europäische Union nach der Osterweiterung. Lehren aus der Transformation und Integration Mittelosteuropas
Michael Dauderstädt 303

Die Autoren 323

Die Europäische Union nach der Osterweiterung. Lehren aus der Transformation und Integration Mittelosteuropas[1]

Michael Dauderstädt

Die Europäische Union (EU) nähert sich im Jahre 2006 zögerlich der nächsten Osterweiterung an, bei der Bulgarien und Rumänien der EU beitreten sollen. Hinter diesen beiden Kandidaten warten aber schon weitere postkommunistische Staaten Südost- und Osteuropas sowie die Türkei. Alle diese Länder zeichnen sich durch eine jüngere Geschichte mühsamer Demokratisierung und wirtschaftlicher Modernisierung aus, die durch die Beitrittsperspektive konsolidiert und stabilisiert werden soll. Die Transformation und Integration der 2004 beigetretenen Staaten Mittelosteuropas scheint ein Erfolgsmodell zu liefern, das nun fortzusetzen ist. Der folgende Aufsatz hinterfragt zunächst die Erfolgsgeschichte, um dann die Perspektiven der nächsten Kandidaten und einer angemessenen Nachbarschaftspolitik der EU zu beleuchten.

Rückblick: Transformation und Integration Mittelosteuropas[2]

Die postkommunistischen Mitgliedstaaten erscheinen heute als stabile Demokratien mit funktionierenden Marktwirtschaften, die im Großen und Ganzen den Wohlstand Mittelosteuropas sichern und mehren. Dieses Bild verdrängt jedoch sowohl eine wechsel- und schmerzhafte Transformationsgeschichte als auch einige Risiken ihrer europäischen Integration.

Die Systemtransformation und ihre Ergebnisse

Dem EU-Beitritt der acht Länder im Mai 2004, die bis 1989 noch Planwirtschaften des kommunistischen „Ostblocks" gewesen waren, ging ein langer und schmerzhafter Anpassungs- und Reformprozess voraus. Bevölkerung und Eliten der Beitrittsstaaten 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

[1] Der vorliegende Beitrag wurde im Jahre 2006 erstellt und entspricht dem damaligen Stand der Forschung.

[2] Dieser Abschnitt stützt sich auf Dauderstädt (Dauderstädt 2004b), wo sich detailliertere Angaben zu den behandelten Entwicklungen finden.

schleichende Kollaps der Planwirtschaft war eine wichtige Ursache des politischen Wandels in Mittel- und Osteuropa. Die jungen Demokratien sahen sich also gleichzeitig vier miteinander verflochtenen Transformationen gegenüber: In sechs der acht Länder (nur Polen und Ungarn existierten schon 1989 in ihren heutigen Grenzen) dem Aufbau eines neuen Nationalstaates, in allen 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.

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, welche zwangsläufig mit einem Aufbau von neuen Institutionen zur Regulierung der so entstehenden Märkte 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). Außenwirtschaftlich folgte der Liberalisierung die dadurch ausgelöste Integration in die Welt- und insbesondere EU-Wirtschaft (siehe nächster Abschnitt).

„Freie" Märkte und ihre privaten Marktteilnehmer brauchen Regeln und Institutionen, die der Staat bereitstellen muss. 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 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 etwa 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 der Tat verfolgten einige Länder tatsächlich oder in der politischen Rhetorik eine radikal liberale Ordnungspolitik. So eliminierte Estland alle Zölle und Agrarsubventionen und muss sie mit dem Beitritt wieder einführen, und Tschechiens damaliger Premierminister und heutiger Staatspräsident propagierte „eine Marktwirtschaft ohne Adjektive" (wie „sozial"), ohne dies allerdings de facto umzusetzen. Andere Staaten (z.B. Polen, Ungarn, Slowenien) folgten eher kontinentaleuropäischen Vorbildern einer „sozialen Marktwirtschaft".

Eine schwere Rezession begleitete den Umbau der Planwirtschaft, die auch durch den Zusammenbruch der Exporte in die alten osteuropäischen Handelspartnerstaaten, vor allem die Sowjetunion bzw. Russland, bedingt war. 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 fast überall auf etwa 10%. 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. Das neue Wachstum, so erfreulich es war, fiel jedoch schwächer aus als der vorherige Niedergang, dessen Raten sich oft im zweistelligen Bereich bewegt hatten. Außerdem war es immer wieder von Rezessionen unterbrochen, die oft von Banken-, Zahlungsbilanz- und Währungskrisen ausgelöst wurden.

Im Ergebnis weisen die acht Länder eine beachtliche Stabilität auf. Die größten Probleme liegen im letztlich zu niedrigen und zu unsteten Wachstum, welches dazu geführt hat, dass das Pro-Kopf-Einkommen 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 am schnellsten wuchsen (vgl. Orlowski 2001). Dieses magere Ergebnis ist auch noch ungleich verteilt. Nicht nur die Arbeitslosigkeit hält sich hartnäckig, auch die Einkommens- und Vermögensverteilung hat sich seit dem Ende des Kommunismus massiv verschlechtert.

Die neue Marktwirtschaft fand nur eine wechselhafte und in den meisten Ländern sinkende Zustimmung (vgl. CEEB 1998). Detailliertere Untersuchungen und Umfragen in Polen, Ungarn und Tschechien machen die Ängste deutlich: Eine große Mehrheit der Bevölkerung verlangte ab Mitte der 90er Jahre eine sozialere Ausgestaltung des Reformprozesses (vgl. Haarland/Niessen 1996: 62). Sie war vor allem mit der Preisliberalisierung und Privatisierung unzufrieden, während Marktöffnung und Zulassung ausländischer Investitionen wenigstens gleichermaßen Ablehnung und Zustimmung hervorriefen (vgl. ibid.: 59). Kritisch sah die Bevölkerung die Zunahme der Einkommensunterschiede.[3] Diese trafen 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.

[3] Für Ungarn vgl. Haarland/Niessen 1996: 81; vgl. analog für Tschechien (und die Slowakei) Haarland/Niessen 1995: 79.

Trotz dieser häufigen Regierungswechsel blieben die politischen Systeme der jungen Demokratien stabil. Nur kleinere Wählergruppen unterstützten extreme Parteien der Rechten oder Linken, die daher in der Regel nicht an der Regierung beteiligt waren. Eine Ausnahme bildete für einige Jahre die Slowakei, deren Reformprozess sich unter der Herrschaft des Nationalpopulisten Meciar verzögerte. Neben einigen baltischen Ländern war die Slowakei auch das einzige Land, in dem die EU die Einhaltung der Minderheitenrechte anmahnen musste. Diese Probleme verweisen auf die Konflikthaftigkeit der Herausbildung einer nationalen Identität in jenen neuen Staaten, die durch Abspaltung aus Föderationen (Sowjetunion, Tschechoslowakei und Jugoslawien) hervorgegangen waren. Insgesamt dürfte die demokratische Konditionalität, die die EU mit ihren Beitrittskriterien den Kandidaten auferlegte, die Konsolidierung der Demokratie unterstützt haben, was jedoch Widersprüche und Reibungen in einigen Fällen nicht ausschloss (vgl. Pridham 2006).

Die Integration in die EU

Die mittelosteuropäischen Länder waren aber bereit, die neu gewonnene nationale Unabhängigkeit alsbald zugunsten Brüssels wieder einzuschränken. Zwischen 1993 und 1996 schlossen alle Beitrittskandidaten Assoziierungsabkommen mit der EU, die neben Finanzhilfen auch die Liberalisierung des Handels vorsahen. 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 kaum auf ausreichenden Kenntnissen über die EU, ihre Institutionen und Politiken (vgl. Rose/Haerpfer 1995). Interessenkonflikte traten nur punktuell auf. Im Bereich der vier EU-Freiheiten befürchteten viele Menschen in den Beitrittsländern, dass die Öffnung der Vermögensmärkte, vor allem für Grund und Boden, Immobilien und Unternehmen, dazu führen würde, dass wertvoller nationaler Besitz in die Hände ausländischer Investoren fiele. Dem wurde in den Beitrittsabkommen mit Übergangsfristen Rechnung getragen. Umgekehrt dürfen Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern nicht unmittelbar nach dem Beitritt in allen Mitgliedstaaten tätig werden. Zu den erwarteten Vorteilen der Vollmitgliedschaft zählten neben dem unbeeinträchtigten Marktzugang und der Mitsprache bei der weiteren Ausgestaltung der Integration vor allem die Transferzahlungen aus den EU-Fonds, die zwischen 2004 und 2006 rund 40 Milliarden € betrugen (vgl. Kok 2003: 47).

Offen bleibt dagegen, ob diesen Vorteilen nicht auch gewichtige Nachteile bei Wachstum, Außenwirtschaft, Verteilung und Staatshaushalt gegenüberstehen:

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. Unterschiedliche Denkschulen bewerten den EU-Beitritt unterschiedlich.

- Aus marktliberaler 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 angeblich für schwaches Wachstum, hohe Arbeitslosigkeit und defizitäre Staatshaushalte verantwortlich. Ihre Übertragung, vor allem der umwelt- und sozialpolitischen Regelungen, auf die Neumitglieder würde deren Wachstumschancen reduzieren.[4]
- Eine marktkritische Perspektive favorisiert dagegen eine aufholende Entwicklung in der Tradition von List[5] („Schutzzölle") und – in entsprechender Interpretation des südostasiatischen Modells – staatliche Intervention in den Wirtschaftsprozess (vgl. Amsden/Kochanowicz/Taylor 1994). Diese Schule befürchtet von einer Marktöffnung und der schutzlosen Integration armer, schwacher Wirtschaften in reiche, starke Wirtschaften eine Fixierung der ökonomischen Hierarchie, wodurch die weniger entwickelten Ökonomien langfristig auf die Rolle von Produzenten und Exporteuren rohstoff- und arbeitsintensiver Erzeugnisse mit niedriger Wertschöpfung festgelegt würden. Sie fordert daher größere nationale wirtschaftspolitische Kompetenzen und Spielräume als sie eine EU-Vollmitgliedschaft gewährt.[6]

Außenwirtschaft: Die Neumitglieder haben 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.

Konvergenz: Die Annäherung an das Einkommensniveau der Alt-EU wird durch die europäische Wirtschaftspolitik nicht gerade erleichtert. Um den Euro übernehmen zu dürfen, müssen die neuen Mitgliedstaaten reale Aufwertungen, sei es durch überdurchschnittliche Inflation, sei es durch nominale Aufwertung ihrer Währung gegenüber dem Euro, vermeiden. Eine derartige reale Aufwertung ist aber ein kaum verzichtbarer Bestandteil jeder Einkommenskonvergenz.

---

[4] Vgl. dazu z.B. die Thatcheristische Position von Jamieson/Szamuely 1998; oder Donges et al. 1998: 82; Achten 1996; Belke/Hebler 2002.

[5] Der deutsche Ökonom Friedrich List forderte im 19. Jahrhundert den Schutz des deutschen Marktes vor der überlegenen englischen Konkurrenz, um die in ihren Anfängen steckende Industrialisierung zu schützen.

[6] Diese Position vertreten etwa John Eatwell et al. (Eatwell et al. 1997: 44f.). Eine gute, aber kritische Darstellung des Arguments zum Erziehungszoll und zur strategischen Handelspolitik im Rahmen der Osterweiterung bietet Achten 1996: 20-39.

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 dürften 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 Abschottung ihrer Grenze (jetzt die Schengen-Außengrenze der EU) zu den Drittstaaten (Belarus, Ukraine, etc.) leiden.

Budgetkosten: Die Übernahme des *acquis communitaire* verursacht weiterhin gewaltige Kosten in den Beitrittsländern, die teils vom Staat, teils von Unternehmen, Haushalten und Konsumenten zu tragen sind.

So könnte die Mitgliedschaft den Neumitgliedern in wirtschaftlicher Hinsicht durchaus auch Nachteile bringen. 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 Superschocktherapie der plötzlichen Übernahme des nahezu gesamten deutschen Rechts (und damit des *acquis communitaire*) und eine Überbewertung der Währung gekennzeichnet war. Aber er zeigt die Risiken einer voreiligen Öffnung auf, welche die einheimische Industrie der Konkurrenz hochproduktiver Unternehmen im EU-Binnenmarkt aussetzt, wogegen auch gigantische Transferzahlungen nicht helfen.

Auch die Erfahrungen anderer Beitritte armer Länder (Irland, Griechenland, Spanien, Portugal) zeigen, dass die Neumitglieder mit dem EU-Beitritt keinesfalls eine Wachstumsgarantie erhalten. Zwar nahm in Portugal nach dem Beitritt das Wachstum zu, in Spanien dagegen 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, welchem zunächst eine lange Phase unspektakulären Wachstums (unterbrochen von Rezessionen) folgte. Der Aufschwung war zudem vor allem ein Anstieg der Gewinne der dort tätigen multinationalen Unternehmen, die zulasten von Löhnen und Steuern inzwischen ein Fünftel des irischen BIP kassieren und ins Ausland abfließen lassen (vgl. Dauderstädt/Witte 2001). 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.

Die Mehrheit der Länder entschied sich für eine liberale Wirtschafts- und Sozialpolitik mit niedrigen Steuersätzen insbesondere für Unternehmen und Mehrsäulensystemen in der Rentenversicherung. Vor allem die Steuerpolitik erregte einige Verärgerung in den alten EU-Mitgliedstaaten, die sich einer Steuerkonkurrenz ausgesetzt sahen, die sie mit ihren Transferzahlungen auch

noch erleichterten. Im Ergebnis zogen die neuen Mitgliedstaaten zahlreiche Direktinvestitionen nicht nur aus der EU, sondern auch aus Nordamerika und Asien an. Motiv der Investoren war zunächst die Bedienung des Binnenmarktes. 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 maßgeblich der Produktion für den westeuropäischen Markt dienten. Inzwischen sind ausländische Unternehmen für wichtige Teile der Exporte aus den neuen Mitgliedstaaten verantwortlich – häufig im Rahmen von Produktionsverbünden, bei denen arbeitsintensive Teilschritte nach Mittelosteuropa ausgelagert wurden.

In der regionalen Außenhandelsstruktur Mittelosteuropas nahm das Gewicht der EU 15 als Handelspartner immer mehr zu. Dies schließt Schwankungen durch unterschiedliche Wachstums- und Nachfrageentwicklungen in den verschiedenen Partnerregionen nicht aus. So wuchs 1998 wegen der Krise in Russland die Bedeutung 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. Nicht zuletzt durch Einbindung in europäische Produktionsverbünde ist es inzwischen Ungarn, und in zweiter Linie Tschechien und Slowenien teilweise gelungen, ihre Wettbewerbsfähigkeit durch ein *up-grading* der Angebotsstruktur zu verbessern. Diese Länder weisen auch einen überdurchschnittlichen Anteil des intraindustriellen Handels am Warenaustausch mit der EU auf (vgl. Buch 2003: 186). Damit zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen den neuen Mitgliedstaaten. Während sich einige mitteleuropäische Länder langsam aus dem typischen Niedriglohnbereich herausentwickeln, sind Polen, die Slowakei und die baltischen Länder weiterhin auf diesen Wettbewerbsvorteil angewiesen. Andererseits signalisiert die sektorale Zusammensetzung des Außenhandels der drei reicheren mittelosteuropäischen Länder Ungarn, Tschechien und Slowenien mit der Alt-EU eine relativ hohe Wettbewerbsfähigkeit.

Die Chancen aus der Transformation für Handel und Investitionen wurden durch Migration von Arbeitskräften gestützt und befördert, was eine neue Arbeitsteilung in Europa geschaffen hat. Die Wettbewerbsfähigkeit der Beitrittsländer beruht bisher auf schwachen Wechselkursen oder im internationalen Vergleich niedrigen Löhnen bzw. sonstigen günstigen lokalen Inputkosten, und nicht mehr – wie vor 1989 – auf ihrer Eigenschaft 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 (vgl. Aiginger et al. 1998:

32ff.). Vergleicht man die Beitrittsländer international, so sind sie den iberischen Ländern am ähnlichsten. Sie haben es aber kaum vermocht, weltwirtschaftliche Integration mit hohem Wachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen zu verbinden, sondern haben ausländische Investitionen und Auftragsproduktion nur in Produktivitätssteigerungen und Marktzugang umgesetzt.

Die Nachzügler in Südost- und Osteuropa[7]

Im Gegensatz zu den mittelosteuropäischen Transformationsländern ist die Entwicklung Südost- und Osteuropas von zögerlicher und defekter Demokratisierung, oft gewaltsamen Konflikten und dadurch bedingter wirtschaftlicher Schwäche geprägt. Bei diesen postkommunistischen Ländern handelt es sich um eine sehr heterogene Gruppe, die aus den drei „alten" Nationalstaaten Albanien, Bulgarien und Rumänien, wie auch den aus Jugoslawien und der postsowjetischen Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) hervorgegangenen neuen Länder besteht. Sie unterscheiden sich erheblich in der Intensität der Grenz- und Minderheitenprobleme, die Anlass für die meisten gewaltsamen Konflikte in diesen Ländern waren, und hinsichtlich ihrer Defizite bei der demokratischen und wirtschaftlichen Transformation.

Während notwendige Reformen in Bulgarien nur verschleppt wurden, war die Transformation in Rumänien und noch stärker in Albanien phasenweise von gewaltsamen, bürgerkriegsähnlichen Zuständen geprägt, die im Fall Albaniens auch eine internationale Intervention nach sich zogen. Neben den kriegerischen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien ist die Schwarzmeerregion bis heute von nicht gelösten Konflikten gekennzeichnet. Dazu gehören unter anderem Kämpfe um abtrünnige Provinzen in Georgien und zwischen Armenien und Aserbaidschan um Nagorny-Karabach. In einigen zentralasiatischen Ländern mischten sich ethnische und regionale Konflikte mit dem Widerstand gegen die Unterdrückung durch die neuen wie alten Eliten.

Diese Probleme führten dazu, dass die EU nur sehr langsam Beziehungen mit diesen Staaten aufbaute. Grundsätzlich standen die existierenden Konflikte der Eröffnung einer Beitrittsperspektive durch die EU im Weg. So erhielten die südosteuropäischen Länder auch nur in sehr differenzierter und zeitlich abgestufter Weise eine Beitrittsperspektive, während die EU mit den zwölf (nichtbaltischen) Nachfolgestaaten der Sowjetunion nur Handels- und Kooperationsabkommen abschloss. Umgekehrt darf vermutet werden, dass die fehlende Beitrittsperspektive für die schwierige politische wie wirtschaftliche Transformation mitverantwortlich war. Während sich für die zentralasiatischen Länder und Russland eine

[7] Dieser und der folgende Abschnitt stützen sich auf zwei frühere Arbeiten des Autors, vgl. Dauderstädt 2004a, Dauderstädt/Lerch 2005.

Beitrittsperspektive ohnehin kaum stellt, streben etwa Georgien und die Ukraine seit ihren „bunten Revolutionen" offiziell in die EU.

Die endogenen Ursachen der Transformationsprobleme sind umstritten. Sicher sind die historischen und kulturellen Hintergründe unterschiedlich. Die Nachzügler lagen Jahrhunderte im Herrschaftsraum des zaristischen Russland oder des osmanischen Reiches. Sie kannten keine Traditionen der Trennung von Staat und Kirche mit den davon abhängigen Entfaltungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft. Ebenso gering waren demokratische Erfahrungen vor dem zweiten Weltkrieg. Im Fall der postsowjetischen Länder beeinflussten die kommunistischen Regime die Gesellschaft und Wirtschaft länger (schon seit 1917) bzw. waren weniger formaldemokratisch und bürokratisch in dem Sinne, dass eine siegreiche Opposition auf schon bestehende unabhängige Mechanismen einer politisch „neutralen" Verwaltung zurückgreifen konnte. Sie kannten auch keine Geschichte antikommunistischer Aufstände, wie z.B. Ostdeutschland 1953, Ungarn 1956 oder die Tschechoslowakei 1968. Daher war die Transformation dort auch weniger das Ergebnis starker zivilgesellschaftlicher Bewegungen wie etwa Solidarnosc in Polen, mit denen die Regime an Runden Tischen einen friedlichen Systemwechsel vereinbaren konnten, sondern eher das Resultat von Fraktionskämpfen innerhalb der kommunistischen Nomenklatura, die schnell gewaltsame Formen annahmen.

Diese Konflikte schlugen vor allem dort in Bürgerkriege um, wo sich die Fraktionen ethnisch-regional definierten, um über die Mobilisierung vorher wenig beachteter und neuer ethnischer, nationaler und religiöser Identitäten die Unterstützung von Volksgruppen für ihre ökonomischen, territorialen, politischen und militärischen Interessen zu erreichen. Die Gewaltintensität nahm besonders dort zu, wo verschiedene Volksgruppen räumlich eng verflochten waren und die traditionellen Grenzen der früheren föderalen Teilstaaten den entsprechenden Siedlungsstrukturen nur partiell entsprachen, wie etwa im ehemaligen Jugoslawien (mit Ausnahme Sloweniens) oder im Kaukasus. In einigen Fällen, in denen die internationale Staatengemeinschaft (oder doch deren mächtigste Akteure) eine unakzeptable Bedrohung der regionalen Stabilität und einen möglichen Völkermord verhindern wollten, kam es zu militärischen Interventionen, welche die Errichtung von international verwalteten Protektoraten zur Folge hatten.

Einige der Staaten Ost- und Südosteuropas entwickelten sich im Zuge ihres unzureichenden Transformationsprozesses daher nur in begrenztem Maß zu demokratischen Marktwirtschaften und eher zu autoritären Rentenökonomien. Darunter sind im Idealtyp Gesellschaften zu verstehen, in denen sich der Staat und die regierenden Eliten auf Einkommen stützen, die aus Renten und nicht aus Lohn und Arbeit sowie Profit und Innovation stammen bzw. aus darauf zu entrichtenden Einkommens- und Unternehmenssteuern. Renten sind Einkommen,

die sich durch die Aneignung eines „Überschussertrages beim Einsatz eines Gutes gegenüber dem nächstbesten Einsatz" (vgl. Leipold 2006: 154) ergeben. Diese Renten, aus denen sich Staat und Eliten finanzieren, stammen entweder aus Rohstoffen (vor allem in Zentralasien und im Kaukasus), aus internationaler Hilfe (in einigen Balkanländern), aus staatlicher Kontrolle des Außenhandels, Untergrundökonomie oder aus einer Ausnutzung der Transformation selbst (z.B. bei der Privatisierung).

Das daraus resultierende geringe Steueraufkommen schwächt die demokratischen Institutionen in diesen Staaten (vgl. Moore 2004). Legitimation wird nicht durch Verfahren, sondern durch Patronage garantiert. Die Einnahmen aus Renten, welche an der Spitze dieser Gesellschaften konzentriert sind, werden so nach unten verteilt, dass sie den Unterstützern der regierenden Elite zugutekommen, die oft derselben Volksgruppe oder sozialen Gruppe angehören. Gesellschaften dieser Art sind oft instabil, auch wenn dies häufig durch Unterdrückung künstlich verschleiert wird. Das Gewaltmonopol und die Bereitstellung von Sicherheit als öffentliches Gut sind oft die Hauptfunktionen des Staates, die den größten Teil der staatlichen Einnahmen verschlingen. Sie sind die Machtbasis der regierenden Elite und stellen die wichtigste Beschäftigungsmöglichkeit für jenen Teil der Bevölkerung dar, der sie unterstützt. Politik in diesen Ländern reduziert sich oftmals auf den Kampf um die Kontrolle des staatlichen Gewaltmonopols und die damit verbundenen Ressourcen. Die folgende Tabelle 1 vergleicht diese autoritären Rentenökonomien mit demokratischen Marktwirtschaften in idealtypischer Weise.

Natürlich unterschlagen diese idealtypischen Fakten die differenzierte Vielfalt der konkret zu beobachtenden Regime. So gibt es auch in fortgeschrittenen Wirtschaften „legitime" Renten, z.B. Patente oder Rechte an geistigem Eigentum. Alle westlichen Demokratien regulieren ihre Wirtschaft auf eine Weise, die bestimmte Segmente der Gesellschaft begünstigt, und schaffen somit „Renten" im Vergleich zu den Einkommen, die in einer unregulierten Marktwirtschaft vorkommen. Nichtsdestotrotz stehen die westlichen Demokratien der idealtypischen demokratischen Marktwirtschaft, die in der zweiten Spalte der Tabelle 1 beschrieben wird, viel näher als die meisten der osteuropäischen Gesellschaften.

Auch in den postkommunistischen Ländern Ost- und Südosteuropas kann und muss man verschiedene Ausprägungen des Phänomens der autoritären Rentenökonomie unterscheiden:

- Der Idealtyp findet sich in Zentralasien und im Kaukasus, wo sich in den meisten Ländern (weniger in Georgien und Armenien) autoritäre Regime an der Macht halten, indem sie Rohstoffrenten für ihre Zwecke nutzen. Russland zeigt dank seines Reichtums an Bodenschätzen, insbesondere Öl und Gas, gewisse Tendenzen in die gleiche Richtung.

Tabelle 1: Idealtypischer Vergleich von demokratischen Marktwirtschaften und autoritären Rentenökonomien.

	Demokratische Marktwirtschaft	Autoritäre Rentenökonomie
Regierung	gewählt, rechenschaftspflichtig	selbst ernannte Eliten, ohne Rechenschaftspflicht und Verantwortung
Status der Bürger	Bürger mit Rechten, insbesondere Wahlrecht	Untertanen, Opfer von Gewalt, Mitglieder von Patronagenetzwerken
Regierungswechsel	Wettbewerb, freie und faire Wahlen	Erbschaft, Putsch, Revolution, gewaltsamer Regimewechsel von außen
Opposition	legale Parteien und Zivilgesellschaft, dezentralisierte Macht	nicht anerkannte Widerstandsbewegungen, (regionale) *warlords*
Medien	pluralistisch, kritisch	Zensur, gleichgeschaltet
Staatseinnahmen	Steuern	Renten (Zölle, Rohstofferlöse)
Nutznießer staatlicher Aktivitäten	mehr oder weniger alle; (wechselnde) Mehrheiten, Minderheitenschutz	Patronagenetzwerke basierend auf Familien, ethnischer Abstammung, Religion oder Region (Vetternwirtschaft)
Öffentliche Verwaltung	rationale Bürokratie; gelegentliche Korruption	Teil des Patronagenetzwerks, endemische Korruption
Hauptquelle von Einkommen	Arbeit und Unternehmertum	Zugang zu Renten, Stellen im Staatssektor, politisch geschützte und kontrollierte Marktnischen
Schattenwirtschaft	wachsend, aber immer noch unter 20% des BIP	eine Hauptsäule der Überlebensstrategien der Bevölkerung
Auswärtige Wirtschaftsbeziehungen	offen, liberalisiert	politisch kontrolliert, wichtige Quelle für Renten

• In Ländern ohne große natürliche Reichtümer hat der Transformationsprozess selbst, vor allem im Zuge der Privatisierung, Rentenquellen geschaffen, indem sich Eliten über ihre politische Macht den Zugriff auf billige Kredite und Staatsunternehmen sicherten und so große Vermögen anhäuften (vgl. Wittkowsky 2006). Die daraus resultierende, sich gegenseitig verstärkende Kombination von politischer und wirtschaftlicher Macht ließ sich durchaus mit einer Fassadendemokratie verbinden. Zu diesem Typ kann man Russland (wo allerdings Rohstoffrenten überwiegen), die Ukraine, Belarus, Serbien und Albanien zählen (vgl. Hellman 1998).

• Ein besonderer Typ sind schließlich die Länder, in denen die Renteneinkommen vor allem aus internationaler Hilfe resultieren, insbesondere Post-Konflikt-Protektorate. Hier, idealtypisch in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo, besteht ein großer Teil des Nationaleinkommens aus ausländischer Hilfe und den Ausgaben der internationalen Verwaltung.

Solche Gesellschaften werden sich nur sehr zögerlich zu demokratischen Marktwirtschaften entwickeln, auch wenn die gewaltsamen Konflikte unter Kontrolle gebracht sind. Die wahrscheinlichen Transformationsverlierer sind dort eine relativ mächtige Gruppe, die nicht nur die Besitzer der wirtschaftlichen und politischen Macht umfasst, sondern auch größere Bevölkerungsgruppen, die von dieser Elite abhängen. Eine Demokratisierung muss auf den Widerstand der Vermögensbesitzer stoßen, deren Rentenquellen leicht zu enteignen oder zu besteuern sind und die deswegen eine Umverteilung fürchten müssen (vgl. Boix 2003). Nur wenn dieser Elite und der betroffenen Bevölkerung eine Perspektive geboten wird, die die Transformationskosten begrenzt und Kompensationen sowie eine langfristige Verbesserung gegenüber dem Status Quo in Aussicht stellt, können Reformen durchgesetzt werden.

Lehren für die Integrations- und Nachbarschaftspolitik der EU[8]

Die EU stellt grundsätzlich eine mögliche Lösung für dieses Dilemma dar, indem sie mit ihren Hilfsangeboten die Mittel für Kompensationen und eine langfristige Perspektive anbietet. Gleichzeitig können reformorientierte Kräfte diese EU-Aussicht nutzen, um in der innenpolitischen Auseinandersetzung die Reformgegner zu isolieren. Dieses Modell hat in Mittelosteuropa weitgehend gewirkt – dank günstiger innerer (starke Reformbefürworter, kaum Rentenquellen) und äußerer (starke Erweiterungsbefürworter in der EU) Voraussetzungen.

Beide Voraussetzungen sind hinsichtlich künftiger Erweiterungen deutlich schwächer ausgeprägt. Die innenpolitische Situation in den Beitrittsländern leidet unter den oben ausgeführten Problemen, auch wenn sie in einigen südosteuropäischen Ländern (Kroatien, Bulgarien, Rumänien) schon weitgehend überwunden sind. Schwerer wiegt die Zurückhaltung seitens der EU bzw. vieler wichtiger Mitgliedstaaten, die befürchten, dass künftige Beitritte die – teils realen, teils vermuteten – Wirkungen der letzten Erweiterung (Migration, Produktionsverlagerungen, Budgetkosten, Handlungsfähigkeit der EU) noch verstärken würden. Die Unterstützung weiterer Beitritte durch die neuen mittelosteuropäischen Randstaaten, die ihre Nachbarschaft ebenso stabilisieren wollen wie vorher die östlichen Altmitglieder Deutschland und Österreich, und durch Großbritannien, das grundsätzlich Erweiterungen befürwortet, kann diese Hemmungen nur langsam überwinden.

[8] Dieser Abschnitt stützt sich u.a. auf Dauderstädt (2005).

Die Integrations- und Nachbarschaftspolitik der EU muss auf zwei Ebenen ansetzen, wenn sie den Ländern Ost- und Südosteuropas eine langfristige Beitrittsperspektive eröffnen oder offen halten will. Sie muss erstens die sich aus Erweiterungen ergebenden Chancen besser nutzen und die Risiken stärker kontrollieren, um die Zustimmung der heutigen Mitglieder zu gewinnen. Sie muss zweitens ihre Instrumente verbessern, um die Transformationsprozesse in Rentenökonomien und defekten Demokratien zu beschleunigen. Zu beiden Aspekten, die auch miteinander zusammenhängen, werden im folgenden einige Überlegungen angestellt.

Das soziale Europa stärken

Durch die Erweiterungsrunde 2004 haben die Einkommensunterschiede innerhalb der EU deutlich zugenommen. Diese Ungleichheiten sind erheblich stärker, wenn man sie in Wechselkursen misst, als wenn sie in Kaufkraftstärken verglichen werden, denn die Kaufkraft in den ärmeren Mitgliedstaaten ist zwei- bis dreimal so hoch wie in den reicheren. Diese Abweichung von Kaufkraft und Wechselkurs macht bestimmte wirtschaftliche Aktivitäten, wie die Verlagerung von Produktion oder die temporäre Migration, besonders ertragreich.

Die Marktintegration innerhalb der Europäischen Union (EU) hat vorzugsweise die Märkte liberalisiert, ohne ausreichende gemeinsame Politiken zur Sicherung des Wohlstands für alle zu entwickeln. Der Wettbewerbsdruck des erweiterten Gemeinsamen Marktes, verbunden mit einer liberalen Wettbewerbspolitik, hat ein Produktions- und Verteilungsmodell in Europa gefördert, das verhängnisvolle Grundtendenzen aufweist:

• Die Integration von Wirtschaften mit unterschiedlichen Produktivitäts- und Einkommensniveaus erhöht die Produktivität und senkt die Kosten, ohne dass eine angemessene Wachstumspolitik zu einer entsprechenden Expansion der Nachfrage führen würde. Beschäftigungspolitische Vorteile können durch reale Abwertung auf Kosten anderer Länder erkauft werden.

• An Billigstandorten können Unternehmen mit einem bestimmten Euro-Betrag dank der höheren lokalen Kaufkraft mehr Produktionsinputs (u.a. Arbeit und Staatsleistungen) extrem günstig beschaffen. Ohne dass die Produktivität steigen muss, ersetzen sie damit teurere Arbeit und Staatsleistungen. Deren Nachfragekraft bricht wegen der sinkenden oder wegfallenden Löhne und Steuereinnahmen ein.

• Der Ersatz von Hochlohnarbeit in den reicheren Ländern durch Niedriglohnarbeit von Migranten hat den gleichen Effekt, ohne auf die Produktion handelbarer Güter beschränkt zu sein.

• Das herrschende EU-Modell zwingt die Unternehmen in einen immer schärferen Wettbewerb, erlaubt ihnen aber gleichzeitig, sich von einer angemessenen Beteiligung an den öffentlichen Aufgaben und an der Reproduktion der Arbeitskräfte zu entlasten. Das führt einerseits zu höheren Gewinnen und/oder niedrigeren Preisen, schwächt aber andererseits die Nachfrage sowohl des Staates als auch der Arbeitnehmer.

• Volkswirtschaftlich dominieren damit vor allem in den reicheren Ländern deflatorische Trends und die überproportionale Zunahme der Kapitaleinkommen. Ein kompensatorischer Nachfrageschub seitens der Gewinne (vor allem durch Investitionen) krankt an den geringen Absatzaussichten zusätzlicher Produktion.

• Die Hauptfolge ist ein Schrumpfen der Beschäftigung in der Produktion handelbarer Güter (Deindustrialisierung). Der notwendige Strukturwandel zur Dienstleistungsgesellschaft vollzieht sich zu langsam oder verlagert sich in die Schattenwirtschaft.

Diese Prozesse verstärken sich und belasten die nationalen sozialstaatlichen Schutzmechanismen. Aber eine passive Finanzierung von Nichtarbeit (Arbeitslosigkeit, Frühverrentung etc.) schafft weder Nachfrage noch Wachstum – außer in der Schattenwirtschaft. Um Wachstum und Beschäftigung weiter auszudehnen – soweit der Produktivitätsfortschritt nicht lieber in mehr Freizeit umgesetzt wird – müsste vor allem der formelle Dienstleistungssektor wachsen. Dies kann entweder durch Expansion des öffentlichen Sektors (schwedisches Modell) oder im privaten Sektor zu attraktiven Bedingungen, die der Schattenwirtschaft weniger Chancen bieten (japanisches Modell), geschehen.

Um mehr Wachstum, Beschäftigung und soziale Gerechtigkeit in Europa zu erreichen, müssten die Akzente in der europäischen Wirtschaftspolitik anders gesetzt werden.

• In der makroökonomischen Politik müsste der Stabilität nicht mehr der Vorrang vor Wachstum und Beschäftigung eingeräumt werden. Die Löhne wären an die gestiegene Produktivität anzupassen. Die Koordinierung zwischen Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik ist mit dem Ziel zu verbessern, einerseits die Nachfrage zu stärken und *competitive disinflation* vorzubeugen, andererseits überschäumende Kreditexpansion und Lohnsteigerungen zu bremsen, die nur durch eine energische Sparpolitik und Rezession wieder korrigiert werden könn(t)en (wie z.B. in Italien oder Portugal).

Der Euro darf nicht für reiche Kandidaten reserviert werden, wie es die EU-Entscheidung gegen die Aufnahme Litauens (aber für Slowenien) im Frühjahr 2006 anstrebte. Die Ächtung realer Aufwertung in Form von Inflation über dem EU-Durchschnitt oder nominaler Aufwertung der Landeswährung gegenüber dem Euro zementiert unnötig Einkommensunterschiede.

• Die Standortkonkurrenz zwischen den Mitgliedstaaten bei Löhnen und Steuern führt im Extremfall zur Subventionierung von Produktion und – soweit Exportproduktion betroffen ist – zu Dumping, indem die Unternehmen von den vollen Reproduktionskosten der Arbeitskräfte und den Kosten der Nutzung öffentlicher Güter entlastet werden. Hier bedarf es einer schärferen Kontrolle, die Mindestlöhne und eine Harmonisierung der Unternehmenssteuern vorsieht.

• Bei Alter, Arbeitslosigkeit und Armut sollten Mindesteinkommen garantiert sein, die in einem angemessenen Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten stehen. Erfreuliche Aufholprozesse beim Bruttoinlandsprodukt der ärmeren Mitgliedstaaten sollten sich in einer entsprechenden Steigerung der Ersatzleistungen bei fehlendem Markteinkommen niederschlagen, wozu Korridore festzulegen sind.

Nur wenn es gelingt, die Marktchancen innerhalb der erweiterten EU in Wohlstand für alle umzusetzen, kann die Unterstützung für weitere Beitritte ärmerer Nachbarländer gesichert werden. Solange die EU-Bürger nur befürchten müssen, dass die weitere Integration und Öffnung ihre Arbeitsplätze durch Importkonkurrenz, Produktionsverlagerung und Zuwanderung gefährdet, werden sie künftige Beitritte ablehnen. Der europäische Verfassungsvertrag, welcher der Bevölkerung als Voraussetzung für die erfolgreiche Erweiterung verkauft wurde, ist eines der Opfer dieser Skepsis. Solche Beitritte setzen aber auch eine möglichst erfolgreiche Transformation der Kandidaten voraus, die sich nicht nur auf strukturelle Reformen für mehr Demokratie und Marktwirtschaft beschränkt, sondern vor allem deren Einkommensniveau möglichst schon vor dem Beitritt rasch anheben sollte. Gerade dafür ist aber eine neue Arbeitsteilung in Europa einschließlich eines gewissen Maßes an Migration eine wichtige Voraussetzung, die allerdings politisch nur durchzusetzen ist, wenn ihre sozialen Folgen eingehegt werden.

Die Transformation und das Wachstum der Nachbarn beschleunigen

Die EU hat bisher die Wachstumsförderung zugunsten von Strukturreformen vernachlässigt bzw. auf die letzteren in der Erwartung reduziert, die Stärkung der Marktkräfte allein genüge, um Wachstumsprozesse auszulösen. Dies galt sowohl

innerhalb der EU (vgl. oben) als auch im Umgang mit den ärmeren Nachbarn. Deren Demokratisierung wurde eher im Interesse von Frieden und Stabilität gefördert, wodurch ihre Wechselwirkung zum Wirtschaftswachstum offenblieb. Offensichtlich ist Demokratie keine Bedingung für rasches Wachstum, wie viele Beispiele belegen, aber Wachstum führt in der Regel langfristig zu Demokratisierung. In den postkommunistischen Ländern hängt die partielle Korrelation von Wachstum und Demokratisierung stark von der Wahl des Beobachtungszeitraums und intervenierenden Variablen wie Liberalisierung oder dem Eintreten der russischen Währungskrise ab (vgl. Fidrmuc 2003). Demokratieförderung bleibt aber unterm Strich auch ein wichtiger Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung. Inwieweit externe Konditionalität die Demokratisierung am besten beschleunigt, bleibt zweifelhaft (vgl. Pridham 2006). Sie sollte jedenfalls immer mit der Unterstützung derjenigen internen Kräfte gekoppelt werden, die für eine Demokratisierung eintreten.

Es ist sowohl im Interesse der EU als auch der Nachbarländer, wenn Aufholprozesse im Sinne einer raschen Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens auf das Niveau des EU-Durchschnitts möglichst zügig verlaufen. Höhere Einkommen in den Beitrittsländern schwächen die Niedriglohnkonkurrenz ab und stärken die Nachfrage nach Exporten aus der EU, was wiederum Beschäftigung schafft. Ein derartiger Aufholprozess muss zwei Dimensionen aufweisen: reale Produktivitätssteigerung und nominale Anpassung der Preise und Löhne durch eine Kombination von Aufwertungen der Nachbarschaftswährungen gegenüber dem Euro oder höherer Inflation als im Euroraum. Die nominale Anpassung darf sich aber nicht allzu weit von der realen entfernen, da sonst der DDR-Effekt droht, wo eine zu hoch aufwertende Übernahme der Deutschen Mark bei gleichzeitiger Preis- und Lohnanpassung die Wirtschaft ruinierte, die viel zu geringe Produktivitätszuwächse aufwies.

Leider hatten die meisten klassischen EU-Instrumente wie Handelsliberalisierung, Förderung von Direktinvestitionen oder Hilfsleistungen keine klaren Wachstumseffekte. Zwar erwartete man von ihnen Beiträge zum realen Produktivitätswachstum, die aber eher punktuell als volkswirtschaftlich auftraten. Daher kommt der Währungsdimension eine – bisher oft unterschätzte – Bedeutung zu. Wie die schwankende Wachstumsgeschichte Mittelosteuropas zeigt, beeinflussten makroökonomische Schocks die Entwicklung sehr viel stärker. Die EU sollte daher ihre Nachbarschaftspolitik durch eine bessere Regulierung spekulativer Kapitalströme und eine Wechselkurspolitik ergänzen, die eine wettbewerbsneutrale reale Aufwertung der Währungen der Nachbarländer begünstigt. Nachbarländer, die ihr Wachstum durch Übernahme von liberalisierenden und regulierenden Politiken wie die asiatischen Tiger zu fördern versuchen (vgl. Wade 2005), sollten nicht diskriminiert werden.

In der weiteren Nachbarschaft bleibt das Problem der autoritären Rentenökonomien bestehen, deren Transformation und Stabilisierung von außen sich besonders schwierig gestalten. Makroökonomisch ist hier vor allem das Problem der sogenannten holländischen Krankheit, d.h. der relativen Überbewertung der Währung und dadurch bedingten Unterentwicklung und mangelnden Wettbewerbsfähigkeit anderer wirtschaftlicher Aktivitäten als der Ausbeutung der Rentenquellen, zu lösen. Es bieten sich dafür u.a. Rohstofffonds, insbesondere Ölfonds, an, deren demokratisches Management auch ein Auslöser für politische Reformen sein könnte.

Da diese Renten aus internationalen Einkommen in Hartwährungen resultieren, ist ihre Kaufkraft im Inland besonders hoch. Wer die Renten kontrolliert, bestimmt über einen Großteil des gesellschaftlichen Reichtums in diesen Ländern. Da diese Einkommen aber aus den reicheren Ländern – aus ihrem Rohstoffverbrauch oder ihren Hilfezahlungen – stammen, haben diese prinzipiell auch Kontrollmöglichkeiten. Für Entwicklungsländer existieren schon eine Reihe von Ansätzen, um die Freiräume korrupter Eliten einzuschränken (z.B. „Publish what you pay", Extractive Industries Initiative) (vgl. Paes 2006). Leider dürfte die EU zögern, derartige Hebel gegen ihre osteuropäischen Öl- und Gaslieferanten einzusetzen. Das langfristige Interesse an einer demokratischen Transformation findet seine Schranken in kurzfristigen Versorgungsinteressen.

Dieses spezifische Dilemma spiegelt ein größeres wider: Die EU braucht langfristig ein stabiles „Wider Europe". Diese Stabilität ist auf Dauer nur durch wirtschaftliche Entwicklung und – von ihr angetriebene – Demokratisierung zu erreichen. In den Übergangsphasen stehen aber für einige Sektoren schmerzliche Anpassungsprozesse an, die durch einige kontraproduktive Politiken (einseitige Fixierung auf Stabilität, Wettbewerbsfähigkeit, Liberalisierung) verlängert und in ihrer asymmetrischen Belastungsstruktur verschärft werden. Das gefährdet wiederum die notwendige Unterstützung der Bevölkerung für die Transformations- und Integrationsprozesse Europas.

Literatur

Achten, Peter (1996): Die Osterweiterung der Europäischen Union. Beitritts- und Erweiterungshindernisse im Spiegel der ökonomischen Kritik. Bergisch-Gladbach/Köln: Josef Eul.

Aiginger, Karl et al. (1998): The World Economy, Economic Growth and Restructuring in Transition Countries. In: The Vienna Institute for Comparative Economic Studies/Austrian Institute for Economic Research (Hg.): The Competitiveness of Transition Economies. OECD Proceedings. Paris: OECD.

Amsden, Alice H./Kochanowicz, Jacek/Taylor, Lance (1994): The Market Meets its Match. Restructuring the Economies of Eastern Europe. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Belke, Ansgar/Hebler, Martin (2002): EU-Osterweiterung, Euro und Arbeitsmärkte. München u.a.: Oldenbourg.

Boix, Carles (2003): Democracy and Redistribution. Cambridge: Cambridge University Press.

Buch, Claudia (2003): Die Osterweiterung der EU aus ökonomischer Sicht. In: Die Weltwirtschaft. Vierteljahresschrift des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, no. 2/2003: 180-195.

CEEB (1998): Central and Eastern Eurobarometer no. 8. Brüssel: Europäische Kommission.

Dauderstädt, Michael/Witte, Lothar (Hg./2001): Cohesive Growth in the Enlarging Euroland. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Dauderstädt, Michael (2004a): Exporting Stability to a Wider Europe. From a Flawed Union to Failing States. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Dauderstädt, Michael (2004b): Transformation und Integration der postkommunistischen Beitrittsländer. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 5-6/2004: 15-24.

Dauderstädt, Michael (2005): Introduction. Macroeconomic Policies for a Growing Neighbourhood. In: Ders. (Hg.): Towards a Prosperous Wider Europe. Macroeconomic Policies for a Growing Neighbourhood. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung: 5-14.

Dauderstädt, Michael/Lerch, Marika (2005): International Democracy Promotion. Patiently Redistributing Power. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Donges, Juergen B. et al. (Hg./1998): Osterweiterung der Europäischen Union. Als Chance zur Reform begreifen. Bad Homburg: Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik.

Eatwell, John et al. (1997): Not 'Just Another Accession'. The Political Economy of EU Enlargement to the East. London: Institute for Public Policy Research (IPPR).

Fidrmuc, Jan (2003): Economic Reform, Democracy and Growth during Post-Communist Transition. In: European Journal of Political Economy, vol. 19 (3): 583-604.

Haarland, Hans Peter/Niessen, Hans-Joachim (1995): Der Transformationsprozess in der Tschechischen und Slowakischen Republik. Bonn: Europa Union Verlag.

Haarland, Hans Peter/Niessen, Hans-Joachim (1996): Der Transformationsprozeß in Ungarn. Bonn: Europa Union Verlag.

Hellman, Joel S. (1998): Winners Take All. The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions. In: World Politics, vol. 50 (2): 203-234.

Jamieson, Bill/Szamuely, Helen (1998): Coming Home or Poisoned Chalice. London: Centre for Research into Post Communist Economics.

Kok, Wim (2003): Enlarging the European Union. Achievements and Challenges. Report to the European Commision. San Domenico di Fiesole: European University Institute - Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

Leipold, Helmut (2006): Kulturvergleichende Institutionenökonomik. Studien zur kulturellen, institutionellen und wirtschaftlichen Entwicklung. Stuttgart: Lucius & Lucius.

Moore, Mick (2004): Revenues, State Formation, and the Quality of Government in Developing Countries. In: International Political Science Review, vol. 25 (3): 297-319.

Orlowski, Lucjan T. (Hg./2001): Transition and Growth in Post-Communist Countries. The Ten-Year Experience. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.

Paes, Wolf-Christian (2006): Regulating Resource Governance. The Role of Governments, Companies, and Civil Society Organizations. In: Dauderstädt, Michael/Schildberg, Arne (Hg.): Dead Ends of Transition. Rentier Economies and Protectorates. Frankfurt a. M.: Campus Verlag: 137-150.

Pridham, Geoffrey (2006): European Union Accession Dynamics and Democratization in Central and Eastern Europe. Past and Future Perspectives. In: Government and Opposition, vol. 41 (3): 373-400.

Rose, Richard/Haerpfer, Christian (1995): Democracy and Enlarging the European Union Eastwards. In: Journal of Common Market Studies, vol. 33 (3): 427-450.

Wade, Robert H. (2005): East Asia's Development Experience. Lessons for a 'Wider Europe'. In: Dauderstädt, Michael (Hg.): Towards a Prosperous Wider Europe. Macroeconomic Policies for a Growing Neighbourhood. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung: 15-24.

Wittkowsky, Andreas (2006): Transforming Kosovo. Searching the Balance between Market Discipline and Political Stability. In: Dauderstädt, Michael/Schildberg, Arne (Hg.): Dead Ends of Transition. Rentier Economies and Protectorates. Frankfurt a. M.: Campus Verlag: 197-205.