

Die EU-Südosterweiterung

Dauerhafte Wohlstandsdivergenzen,
vergleichsweise geringe Belastung des EU-Haushalts

Ognian N. Hishov

Die bevorstehende Südosterweiterung um Bulgarien und Rumänien wird die Wohlstandsdivergenz in der Europäischen Union (EU) weiter vertiefen und angesichts der langen Aufholzeiten, die für beide Länder zu erwarten sind, auf Dauer verfestigen. Die massiven Mitteltransfers aus Brüssel sind hilfreich, bergen aber die Gefahr anhaltenden Inflationsdrucks und einer realen Währungsaufwertung. Dagegen sind die voraussichtlichen Kosten der Südosterweiterung für die Union insgesamt und für Deutschland im besonderen relativ gering, da beide Neumitglieder mit einem Anteil von 6% an der Gesamtbevölkerung der EU nur ca. 4% der Haushaltsmittel erhalten werden.

Nach mittlerweile eineinhalb Jahrzehnten Systemtransformation haben sich die einzelnen osteuropäischen Staaten unterschiedlich entwickelt: Acht mittelosteuropäische Länder sind seit Mai 2004 EU-Mitglied, Bulgarien und Rumänien warten noch auf den Beitritt. Zwar sind die politischen und gesellschaftlichen Strukturen – Parteienlandschaft, Medien, Regierungszyklen – beider Kandidaten jenen der mittel- und osteuropäischen Länder sehr ähnlich. Die Wirtschaftsdaten Bulgariens und Rumäniens sind aber weniger konsistent mit den Daten der ostmitteleuropäischen Staaten bzw. mit jenen der EU-15. Die Armut, gemessen am Anteil der Einwohner mit einem Einkommen an oder unterhalb der offiziellen Armutsgrenze, ist verbreiteter als in Ostmitteleuropa. Die harten Verteilungskämpfe angesichts

zunächst sinkender, später geringer Produktion hatten Korruption und Vetternwirtschaft im großen Stil und eine auswuchernde Wirtschafts- und Verwaltungskriminalität begünstigt, die sich heute nur schwer eindämmen lässt. Das belastet den Aufholprozess und verlangt der Bevölkerung Geduld ab.

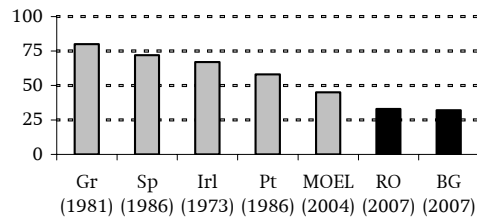
Wohlstandskonvergenz: Voraussetzungen und Zeiträume

Die bevorstehende Südosterweiterung stellt insofern eine neue Qualität dar, als sie die früher bekannten Standards unterbietet: Zum ersten Mal weisen künftige Neumitglieder einen Wohlstand (gemessen am Bruttoinlandsprodukt [BIP] je Einwohner zu Kaufkraftparitäten) von weniger als ein Drittel des Durchschnitts der EU-15

auf. Im Vergleich dazu waren früher als arm klassifizierte Beitrittsländer wie Irland, Portugal, Griechenland oder Spanien zum Zeitpunkt ihrer Aufnahme regelrecht wohlhabend (Graphik 1).

Graphik 1

Einkommen je Einwohner nach Mitgliedsländern zum Zeitpunkt ihres EU-Beitritts, EU-15 = 100



Quelle: EU-Kommission, DG EcFin, *Reihe European Economy, Statistical Annex*, Frühjahr 2006, Tabelle 9.

Allerdings muss ein geringer Wohlstand für eine EU-Mitgliedschaft kein Hindernis sein, da bei Erfüllung der Kopenhagener und Maastricht-Kriterien jeder Ökonomie der Anschluss an den westeuropäischen Lebensstandard offensteht. Bulgarien und Rumänien erfüllen die politischen Kriterien der Integration weitestgehend und schneiden gegenwärtig auch bei den Maastricht-Kriterien gut ab. Was beide Volkswirtschaften aber erst noch schaffen müssen, ist ein über Jahrzehnte anhaltendes Wachstum, das nötig ist, damit sich die Wohlstandslücke verkleinert oder gar schließt. Die Konvergenzzeiträume lassen sich nach verschiedenen Szenarien errechnen. Nach der pessimistischen Variante – das heißt bei einem nur unwesentlichen Wachstumsvorsprung von einem Prozentpunkt gegenüber der EU-15 – wird der westeuropäische Lebensstandard erst in rund 130 Jahren erreicht. Dagegen dürfte nach der optimistischen Variante das gleiche Ziel bereits nach ca. 25 Jahren erreicht sein. Den aktuellen Gegebenheiten am nächsten kommt ein drittes Szenario, bei dem ein Wachstumsvorsprung von drei Prozentpunkten den Anschluss an den Mittelwert Westeuropas in ca. 45 Jahren bzw. eineinhalb Generationen erwarten ließe.

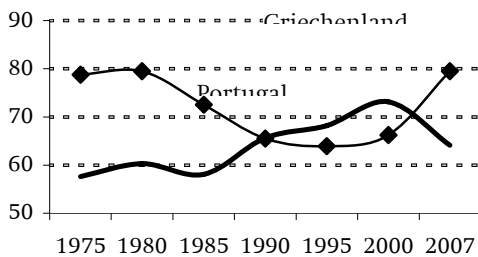
Die Einschätzung, dass die Bulgaren und die Rumänen noch lange auf den Wohlstand warten müssen, dürfte auf viele von ihnen frustrierend wirken. Doch ist dieser Zeithorizont nicht unrealistisch, wie das Beispiel der dynamisch wachsenden Schwellenländer Asiens zeigt, die bei hohen Wachstumsraten erst nach vier Jahrzehnten zu den entwickelten Ländern aufgerückt sind.

Die bulgarische und rumänische Wirtschaftspolitik muss demnach vor allem auf Nachhaltigkeit des Wachstums setzen. Nachhaltigkeit ist zugleich das zentrale wachstumspolitische Problem zahlreicher Entwicklungsländer: Sie »entwickeln« sich zwar, werden aber selten zu »entwickelten« Ökonomien, weil es ihnen nicht gelingt, über lange Zeiträume hinweg überdurchschnittlich zu wachsen.

Das ist, wie die Erfahrung einiger EU-Südmitglieder zeigt, auch keine Selbstverständlichkeit. Beispielsweise war Portugal ab Mitte der achtziger Jahre eine beachtliche Konvergenz gelungen. Dann aber trat das iberische Land in eine Phase langsamen Wachstums ein. Die Folge war ein erneutes Abfallen vom westeuropäischen Durchschnitt. Für Griechenland wiederum verliefen die ersten 15 Jahre seiner EU-Mitgliedschaft trotz massiver Strukturhilfen enttäuschend. Seine Wirtschaftsentwicklung stand klar für eine Divergenz und somit eine Entkoppelung vom Durchschnitt. Zwar setzte in den neunziger Jahren ein Aufholprozess ein, aber der Abstand von 20 Prozentpunkten zur Kerngruppe der EU-Volkswirtschaften ist auch nach einem Vierteljahrhundert Mitgliedschaft nicht kleiner geworden. Erst wenn sich der positive Trend der letzten Jahre fortsetzt, wird auch Athen den Anschluss schaffen, wobei dafür die Zeitspanne einer Generation zu veranschlagen ist (Graphik 2).

Graphik 2

Reale Konvergenz Griechenlands
und Portugals, EU-15 = 100



Quelle: EU-Kommission, DG EcFin, *Reihe European Economy, Statistical Annex*, Frühjahr 2006, Tabelle 9.

EU-Mitgliedschaft stützt den Aufholprozess und entlastet die Finanzen

Wichtig ist folglich nicht das Ausgangsniveau, sondern der jeweilige Wachstumstrend. Nach dem Einbruch in den neunziger Jahren wächst die Wirtschaft Bulgariens und Rumäniens nun etwas schneller als der osteuropäische- und EU-15-Durchschnitt. Die bevorstehende EU-Mitgliedschaft schafft wichtige Voraussetzungen, um die Volatilitätsfalle des Wachstums in der Dritten Welt zu vermeiden. Denn sie erleichtert

- die Angleichung der Investitionsquoten innerhalb der EU und
- den Zugriff auf Innovationen und technologische Neuerungen im EU-Wirtschaftsraum.

Mindestens gleiche oder höhere Investitionsquoten in aufholenden Ökonomien sind eine notwendige Bedingung für die Erreichung gleicher Produktivitäts- und Einkommensniveaus. Technische Innovationen erhalten das Wachstum aufrecht.

Ferner verhelfen die EU-Transfers Bukarest und Sofia zu wachstumswirksamen Investitionen, die aber eine Kofinanzierung erfordern. Dabei fallen vor dem Hintergrund eines summarischen Nominal-BIP von ca. 90 Milliarden Euro die EU-Hilfen stark ins Gewicht: Die für den Zeitraum 2007 bis 2009 beiden Ländern zugesagten Mittel belaufen sich auf 14,8 Milliarden Euro (Tabelle).

Tabelle

Zugesagte Mittel für den
Zeitraum 2007 bis 2009, Mrd. 2004er Euro

	Bulgarien	Rumänien
Insgesamt,	4,72	10,12
davon		
Strukturpolitik	2,3	6,0
Agrarpolitik	1,5	4,0
Sonstige	0,9	0,1
BIP-Anteil, nominal	6,3%	5,20%

Quellen: Delegation of the European Commission to Bulgaria, <<http://www.evropa.bg/en/del/>>; EU-Kommission, *Multiannual Financial Framework 2007–13*, Brüssel 2005 (Fiche Nr. 43REV).

Die Kofinanzierung (2007–2009 ca. 140 bzw. 530 Mio. Euro) verlangt Bukarest und Sofia Budgetumschichtungen ab, die wohl auf Kosten der Sozialausgaben gehen werden. Bei weiterhin hohem Wirtschaftswachstum sind diese Einschnitte jedoch zu verkraften, da Beschäftigung und Lebensstandard ebenfalls anziehen.

Überweisungen von EU-Mitteln sind aber nicht immer unproblematisch. Relativ zu ihrer Wirtschaftskraft werden beide Beitrittsländer sehr große Beträge erhalten, die in den ersten Jahren bis zu 6% des BIP ausmachen. Allein der schiere Umfang lässt daran zweifeln, ob diese Mittel absorbiert werden können. Eher ist anzunehmen, dass die Wirtschaft damit überfordert sein wird. Griechenland, Irland und Portugal und in jüngerer Vergangenheit Polen und Ungarn haben zu ihrer Zeit als Neumitglieder erkennen müssen, dass Verwaltung und Privatsektor nicht die nötige Erfahrung haben, um die Gelder aus Brüssel form- und fristgerecht zu beantragen, die erforderlichen Kofinanzierungsanteile aufzubringen, die Sinnhaftigkeit von Projekten plausibel zu machen und schließlich die ausgegebenen Mittel korrekt abzurechnen.

Aber schon wesentlich geringer dimensionierte Transfers von ca. 3% des BIP (die Hälfte der zugesagten Beträge) dürften makroökonomisch mit Vor- und Nachteilen verbunden sein:

- ▶ **Vorteil:** Kurzfristig werden diese Mittel die Nachfrage nach heimischen Gütern beleben;
 - ▶ **Nachteil:** Expandierende Nachfrage kann von Inflationsdruck begleitet sein; gleichzeitig dürfte das ohnehin nicht tragfähige bulgarische Handelsbilanzdefizit wegen der hohen Importquote weiter zunehmen;
 - ▶ **Vorteil:** Die Realeinkommen von Landwirten, die für Direktzahlungen und andere Vergünstigungen qualifiziert sind, werden steigen;
 - ▶ **Nachteil:** Kleine Bauernwirtschaften werden vom Markt verdrängt.
- Fraglich ist auch, ob die Gelder auf der Subebene der Verwaltungsregionen und Bezirke absorbiert werden können. Erfahrungsgemäß dürften gerade die örtlichen Verwaltungen mit administrativen Engpässen zu kämpfen haben.

Schlussbemerkungen

Da der Transfer von Mitteln an die beiden Neumitglieder konvergenzbedingt lange anhalten wird, wird die Fähigkeit ihrer Institutionen und Verwaltungen auf eine harte Probe gestellt, beim Management der Gelder Korruption und Misswirtschaft zu vermeiden. Um die Vorteile der EU-Hilfe besser zur Geltung zu bringen und die Nachteile abzuschwächen, könnte bei der Finanzierung der Strukturmaßnahmen das aus der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) bekannte Modell einer stufenweisen Erhöhung von Direktzahlungen mit einer niedrigen Startschwelle (GAP: 25%) übernommen werden. Die damit zur Verteilung verfügbaren reduzierten Strukturmittel könnten konzentriert und ohne makroökonomische Nachteile eingesetzt werden. Für die ersten Jahre der Mitgliedschaft könnte man eine »Schutzklausel« der Mittelverwaltung einführen, die die Souveränität der bulgarischen und rumänischen Behörden beim Mitteleinsatz zwar einschränkt, aber letztendlich deren Effizienz erhöht.

Für den EU-Haushalt bedeutet die Hilfe für die Neuen keine übermäßige Finanzlast. 2007 bis 2009 beanspruchen beide Länder 4% der EU-Mittel bei einem Bevölkerungsanteil von 6%. Da Bulgarien und Rumänien nur einen Teil der zugesagten Mittel in Anspruch nehmen dürften, wird ihre Mitgliedschaft in der EU noch weniger kostspielig sein. Das gilt umso mehr, wenn man die Kosten der Südosterweiterung mit den Dimensionen anderer Posten des EU-Budgets vergleicht, wie dem Agrarhaushalt, der veraltete Wirtschaftsstrukturen stützt und wenig zur Anpassung der EU an die Herausforderungen der globalen Wirtschaftsprozesse beiträgt.