

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Ognian N. Hishov

Ökonomische Auswirkungen der EU-Osterweiterung

Höheres Wachstum in den Beitrittsökonomien
bei anhaltendem Wohlstandsgefälle

S 26
Juli 2004
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2004

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Ökonomische Aspekte der Osterweiterung**
- 7 Grundsätzliche Überlegungen und Erfahrungen
- 11 Auswirkungen der Integration auf die
Regionalentwicklung und die Nachfrage
- 13 Exkurs: Zu den institutionellen Voraussetzungen
einer Überwindung des Ost-West-Gefälles nach
der Erweiterung
- 16 **Erfahrungen der Ost-West-Integration und die
mittelfristigen Perspektiven der Teilregionen**
- 16 Bisherige Integration der Beitrittsländer
nur teilweise wachstumswirksam
- 18 Künftig keine spürbare Trendwende
- 19 Effekte der Osterweiterung für Deutschland:
leichte Wachstumsbeschleunigung
- 22 **Fazit**
- 23 **Anhang**
- 24 Tabellen
- 25 Abkürzungen

Ökonomische Auswirkungen der EU-Osterweiterung. Höheres Wachstum in den Beitrittsökonomien bei anhaltendem Wohlstandsgefälle

Der am 1. Mai 2004 vollzogene EU-Beitritt mehrerer Volkswirtschaften mit relativ niedrigem Einkommensniveau hat das Entwicklungs- und Wohlstandsgefälle innerhalb der Union verstärkt. Die Bevölkerungszahl hat sich um 20%, die Wirtschaftsleistung (BIP) aber nur um ca. 5% erhöht. Das Pro-Kopf-Einkommen in der erweiterten Union ist nun um gut 12% geringer als in der früheren EU-15.

Unmittelbar nach der politischen Wende 1989/99 hat im Ostteil des Kontinents ein Aufholprozeß begonnen, der sich durch die Aufnahme in die Strukturen der EU fortsetzen wird, allerdings ohne spürbare Beschleunigung. Je nach Ausgangsniveau und Wachstumsraten kann er noch mehrere Jahrzehnte andauern.

Das gravierende West-Ost-Wirtschaftsgefälle birgt zugleich – wenn die Marktkräfte entfaltet werden – die Voraussetzung für ein erfolgreiches Angleichen der Einkommensniveaus. Da es keine Hindernisse für die Kapitalmobilität mehr gibt, fließen aus dem kapitalreichen westlichen Europa Investitionen in die kapitalarmen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, wo sie für einen Ausbau der Kapitalausstattung pro Arbeiter und damit für Produktivitätswachstum sorgen. Aus ihm resultiert eine allmähliche West-Ost-Angleichung der Faktor- und Güterpreise, einschließlich der Löhne, und dies auch ohne Arbeitsmobilität.

Die Entwicklung in Osteuropa verläuft seit der Wende nach diesem Muster. Für das aufholende Wachstum war aber nicht die Öffnung *per se* entscheidend, sondern die Überwindung struktureller Verwerfungen aus der Planwirtschaftsära. Dabei spielte die Binnennachfrage für das Wachstum in den Beitrittsländern eine größere Rolle als der Außenhandel und die Direktinvestitionen (mit und aus der Europäischen Union bzw. Deutschland).

Der Aufholprozeß sollte daher nicht mit allzu massiven (Steuer-) Harmonisierungsförderungen abgebremst werden. Eine solche Harmonisierung würde den Staaten und Volkswirtschaften der EU-15 möglicherweise kurzfristige Vorteile bringen, die jedoch durch den verlangsamten ökonomischen Anschluß der MOEL mehr als neutralisiert werden könnten.

Die Transformation im allgemeinen und die EU-Integration mit ihren Spezialisierungseffekten im besonderen werden das kleinregionale Gefälle in der Wirtschaft der Ostmitglieder vermutlich zunächst vertiefen, anstatt es zu verringern. Verantwortlich dafür ist der weitergehende zweigleisige Strukturwandel. Er wird einigen Industrien einen Boom und anderen einen Niedergang bescheren, mit entsprechenden Folgen für die jeweiligen Standorte.

Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, ob die Mittelbereitstellung aus den EU-Strukturfonds nach dem bisherigen Muster (Mittel für drei Zielgruppen: Regionen mit einem Pro-Kopf-Einkommen unter 75% des EU-Durchschnitts, für depressive Altindustrie-Regionen und für Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit) den Strukturwandel nicht eher erschwert als erleichtert. Die Sanierung von Krisengebieten durch Mobilität sollte stärker als bisher in das Konzept des mit EU-Mitteln geförderten regionalen Strukturwandels Einzug halten, um die knappen Mittel effizienter zu verteilen und die Anpassung nicht zu behindern.

Da beide Wirtschaftsräume ihren Austausch bereits in den neunziger Jahren weitgehend liberalisiert und ihre institutionellen Strukturen angeglichen haben, dürfte die heiße Phase des Strukturwandels und des Transformationsbooms in Osteuropa vorbei sein. Insofern wird der 1. Mai 2004 unter sonst gleichen Bedingungen zumindest mittelfristig wohl ohne spürbare Bedeutung für die reale Ost-West-Konvergenz bleiben.

Wegen der unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen, Einkommensniveaus und Verbraucherpräferenzen könnten sich jedoch negative Effekte für Deutschland einstellen. Niveaubedingt dürfte noch geraume Zeit Kapital in die Beitrittsländer fließen, um deren Investitionsbedarf zu decken. Bis jetzt wurden in Deutschland Nettoabflüsse von weniger als einem Prozentpunkt des deutschen BIP registriert. Zudem kam es hier zu einer nur geringfügigen Wachstumsverlangsamung und zu einem leichten Abbau von Arbeitsplätzen. Aus den Handelsüberschüssen Westeuropas/Deutschlands mit den MOE-Ländern seit Beginn der neunziger Jahre ergaben sich Nettokapitalexporte in diese Länder. Der deutsche Exportüberschuß im Güterhandel hat hierzulande zwar Arbeitsplätze geschaffen. Allerdings waren die erzielten Handelssalden in den letzten Jahren mit durchschnittlich einer Milliarde Euro pro Jahr zu gering, um eine nennenswerte Zahl von ihnen entstehen zu lassen, weil der durchschnittliche Investitionsaufwand je Arbeitsplatz in der vormaligen EU-15 bzw. in Deutschland derzeit bei rund 60.000 Euro liegt. Betriebswirtschaftlich rechtfertigt

dies Produktionsverlagerungen nach Osteuropa. Das Outsourcing dürfte insofern vorerst anhalten.

Zu überlegen wäre, ob die in den Beitrittsabkommen mit den acht Beitrittsländern vereinbarte siebenjährige Übergangsfrist für Arbeitskräftemobilität nicht verkürzt werden sollte. Ein Arbeitskräfteabfluß aus den MOEL wird in diesen Ländern das Arbeitsangebot verknappen, das allgemeine Lohnniveau heben und der Outsourcing-Tendenz in Deutschland entgegenwirken.

Ferner werden die neuen EU-Mitglieder noch lange Nettoempfänger von Transfers aus Brüssel sein, während Deutschland geraume Zeit Nettozahler bleiben wird. Die Überweisungen aus Deutschland schmälern die Binnennachfrage und beeinträchtigen das Wachstum hierzulande. Insbesondere in Zeiten sehr geringer Wachstumsraten ist dieser Effekt spürbar. Eine Verringerung der deutschen Nettotransfers nach Brüssel wäre *ceteris paribus* aus nationaler Sicht vorteilhaft.

Zu prüfen wären daher mögliche weitere Optionen zur Verringerung des deutschen Nettobeitrags. So sollte etwa der britische Beitragsrabatt stärker als bisher thematisiert werden, da sich die BIP-Verwendungsstrukturen des Vereinigten Königreichs und Deutschlands mittlerweile angenähert haben.

Ein dauerhaftes gravierendes West-Ost-Einkommensgefälle birgt die Gefahr einer Zweiklassen-Union, die durch politische Spannungen und Verteilungskonflikte handlungsunfähig werden kann. Ein schnelleres Wachstum in Osteuropa schafft Abhilfe, allerdings stehen dort verschiedene nichtmaterielle Hindernisse, darunter insbesondere Korruption, vermehrten Investitionen und anderen Wirtschaftsaktivitäten im Wege.

Die Länder Mittel- und Osteuropas sollten bei der Bekämpfung der Korruption sehr viel massiver als bisher von der EU unterstützt werden. Eine öffentliche Thematisierung des Problems, Entsendung von Beratern sowie finanzieller und technischer Beistand sind hilfreiche Instrumente. Die Korruptionseindämmung in Osteuropa induziert unmittelbare, positive Outputeffekte, die ihrerseits Auswirkungen auf die reale Konversion mit der EU-15, auf die West-Ost-Transfers und auf das Wachstum in Deutschland haben. Dazu müßte die Korruption jedoch als wirtschaftspolitisches Problem und nicht nur als Angelegenheit der öffentlichen Ordnung und der Justizzusammenarbeit verstanden werden.

Ökonomische Aspekte der Osterweiterung

Grundsätzliche Überlegungen und Erfahrungen

Nach dem Zerfall des ehemaligen Ostblocks verstärkte sich transformationsbedingt das bereits existierende Einkommens- und Produktivitätsgefälle zwischen den MOEL und der damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG). Um dem rasch abzuwehren, war ein anhaltend hohes Wachstum erforderlich. Eine Mitgliedschaft in der EG/EU versprach die Voraussetzungen dafür zu schaffen. Insbesondere Ökonomen und Wirtschaftspolitiker in Warschau, Budapest, Prag und Ljubljana wiesen auf die Vorteile großer integrierter Märkte für die Steigerung der Produktion, der Produktivität und des Einkommens in den jungen Marktwirtschaften hin. Sie hielten den Anschluß an eine historisch bewährte Wirtschaftsgemeinschaft für alternativlos:

Teilhabe an regionaler Integration vermittelt die Gewißheit, mit externen Schocks besser fertig werden zu können. Länder mit aufholender Entwicklung empfinden es als vorteilhaft, wenn sie ihre nationalen Politiken in das gemeinsame Regelwerk der Partner integrieren dürfen. Kleine Länder wollen sich Wirtschaftsblöcken anschließen, um Sicherheit vor diskriminierenden Maßnahmen der Großen oder vor politischem Druck Dritter zu importieren usw.

Und obwohl solche Blöcke in der Regel Freihandelszonen oder eine Zollunion sind, ist der Zugang zum gemeinsamen Markt erst der zweitwichtigste Anreiz. Denn im Zuge der allgemeinen Handelsliberalisierung im Rahmen des GATT bzw. der WTO ist der Marktzugang ohnehin teilweise oder ganz erreicht worden. Zollvorteile sind für die Neumitglieder ebenfalls von geringerer Bedeutung, weil bereits vor dem Beitritt zahlreiche Meistbegünstigungszölle in ihrem Handel mit der Gemeinschaft zur Anwendung gekommen sind. Die WTO-Regeln sanktionieren Handelskoalitionen, wenn sie eine Umlenkung von Handelsströmen auf Kosten bisheriger Partner (*trade diversion*) nach sich ziehen. Handelsschaffung ist dagegen willkommen.

Wichtiger war folglich das Vertrauen in die politisch und ökonomisch stimulierende Wirkung der Zugehörigkeit zur größten Wirtschaftsgemeinschaft der Welt. Dieses Vertrauen hat auch in der internen

Diskussion über das Für und Wider der Erweiterung in manchem Beitrittskandidatenland (Slowakei) den Ausschlag gegeben und die Bereitschaft gestärkt, etwas für diesen Schritt zu tun: Um in den Genuß der Mitgliedschaft zu kommen, müssen die Anwärter einseitige Öffnungsmaßnahmen treffen, denn in der Regel sind ihre Volkswirtschaften weniger liberalisiert als die der Altmitglieder.¹ Das wirkt wohlfördernd, denn kleine, offene Volkswirtschaften sind zumeist wohlhabender als kleine, geschlossene. Ferner lehnen sie sich an die institutionellen Rahmenbedingungen, vor allem für Direktinvestitionen, der großen Länder an. Die daraus resultierenden geringeren Risikoaufschläge für Kapital machen sie attraktiver für Direktinvestitionen als Länder außerhalb der Wirtschaftsgemeinschaft.

Auch die westeuropäische Wirtschaft, die in den letzten Jahren unter einer anhaltenden Wachstumsverlangsamung (insbesondere in Deutschland, Italien und Frankreich) leidet, erhofft sich mittel- bis langfristig einen wachstumsfördernden Beitrittseffekt: Die Kosten der EU-Osterweiterung sollen schließlich durch den dabei entstehenden Nutzen mehr als wettgemacht werden. Vor allem die deutsche Investitionsgüterindustrie, aber auch die Lebensmittelindustrie und einige Dienstleistungsbereiche wie Banken und Telekom sehen Möglichkeiten, in die aufstrebenden neuen Ostmärkte mit ihrem bedeutenden Gesamtpotential zu expandieren.

Nach der Umorientierung ihres Außenhandels schoben sich einige der ostmitteleuropäischen Volkswirtschaften, allen voran die drei Großen unter ihnen (Polen, Tschechien und Ungarn), auf der Liste der deutschen Handelspartner vor manches westeuropäische Land. Gegenwärtig belegen Polen und die Tschechische Republik bereits Rang 10 und 11 unter den Abnehmern deutscher Exporte. Vor allem ist der Offenheitsgrad der Wirtschaft der »Neuen« für diese Entwicklung verantwortlich: Kleine Ökonomien weisen in der Regel eine höhere Ex- und Importquote

¹ Für die EU-Erweiterungsrunde 1973 traf das nur teilweise zu. Nur Irlands Wirtschaftspolitik war protektionistisch, nicht aber jene Großbritanniens und Dänemarks. 1995 traten mit Österreich, Finnland und Schweden drei offene Volkswirtschaften bei.

auf, da sie aufgrund ihres beschränkten Potentials und Binnenmarktes enger spezialisiert sind als große. Auf diese Weise kommen Größenvorteile (*economies of scale*) zum Tragen und machen die spezialisierten Ostanbieter wettbewerbsfähig.

Neben dem Handel ist folglich ein ständiger Prozeß gegenseitiger Verflechtung des zurückgebliebenen ost mit dem entwickelten westeuropäischen Wirtschaftsraum wichtig. Im Ergebnis der Ost-West-Integration sollen die MOEL in der Lage sein, nachhaltig höhere Wachstumsraten als die frühere EU-15 zu erzielen und die Einkommensparität mit ihr herzustellen.

Das ist kein Wunschdenken: In der Geschichte der Europäischen Gemeinschaft/der EU gibt es Präzedenzfälle eines überdurchschnittlichen Wachstums von Ökonomien mit geringerem Einkommensniveau und erfolgreicher Annäherung an den Durchschnitt der EU-Wirtschaft. In den achtziger Jahren holte Spanien zunächst ein Stück auf und in den neunziger Jahren entfaltete Irland eine spektakuläre Wirtschaftsdynamik. Zwischen 1995 und 2000 nahm die Wirtschaftsleistung der Grünen Insel jährlich um real 10% zu und blieb auch danach dynamisch. Die Arbeitslosigkeit wurde überwunden, der Lebensstandard spürbar verbessert: Lag 1991 das Pro-Kopf-Einkommen in Irland noch bei 76% des EU-15-Durchschnitts, machte es zehn Jahre später über 100% aus – mit weiter steigender Tendenz. Irland erzielte komparative Vorteile als Standort für die zu Beginn der neunziger Jahre boomende Internettechnologie (englischsprachige, gut ausgebildete junge Arbeitskräfte, kulturelle und geographische Nähe zu Großbritannien und den USA mit ihren dynamischen Wirtschaften). Auch Finnland gelang es in den neunziger Jahren, die eingetretene Wirtschaftskrise nach dem Kollaps der Sowjetunion erfolgreich zu überwinden und mit die höchsten Wachstumsraten in der EU zu erreichen. Es orientierte seine Wirtschaftsbeziehungen nach Westeuropa um und besetzte wichtige Spezialisierungsnischen (u.a. im rasch expandierenden Mobilfunksektor).

Diese Perspektive steht auch den neuen MOE-Mitgliedern offen. Ihre Hoffnung fußt auf der Erwartung anhaltend höherer Wachstumsraten als in den Staaten der früheren EU-15, die ihnen bald den Anschluß an den EU-Wohlstand ermöglichen sollen. Diese Hoffnung ist sowohl empirisch als auch theoretisch fundiert. Es liegt an der nationalen und EU-Wirtschaftspolitik, Voraussetzungen für ein dynamisches Wachstum in den MOEL zu schaffen.

Bis Anfang der neunziger Jahre waren Europa-Ost und Europa-West zwei relativ voneinander isolierte

Regionen mit einer geringen Handels- und praktisch ohne Kapitalverflechtung. Arbeitsmigration fand de facto ebenfalls nicht statt. Voneinander isolierte Regionen produzieren unter Einsatz unterschiedlicher Technologien, haben eine in der Regel abweichende Ausstattung mit Kapital und Arbeit und weisen unterschiedliche Produktivitäts- und Einkommensniveaus auf. (Die Situation ändert sich, wenn sich beide Regionen für gegenseitige Integration entscheiden.)

Bekanntlich weichen Volkswirtschaften in ihrer Pro-Kopf-Ausstattung mit Kapital und folglich in ihrem Pro-Kopf-Einkommen voneinander ab. Der Kapitalstock je Einwohner in den EU-15-Mitgliedsländern ist rund 2,5 Mal größer als im Durchschnitt der MOEL. Solche Unterschiede ergeben sich, wenn einige Länder weniger Investitionsmittel für den Aufbau ihres Kapitalstocks aufbringen als andere. In solchen Ländern ist schneller ein Zustand erreicht, bei dem sich die Amortisationen des Kapitals und die Ersatzinvestitionen die Waage halten und Mittel für den weiteren Kapitalstockausbau fehlen. Zu diesen Ländern zählen die MOEL mit ihrem geringeren Pro-Kopf-Einkommen, im Vergleich zur früheren EU-15 sind sie als »arm« einzustufen. Um den Rückstand in der Kapitalausstattung aus eigener Kraft aufzuholen, müßten sie mehr investieren, das heißt auf Kosten ihres ohnehin eingeschränkten Konsums mehr sparen.

Novum und eine der wichtigsten Konsequenzen der wirtschaftlichen Öffnung der MOEL war ein stark anschwellender Kapitalstrom aus der Region »West« in die neuen Marktwirtschaften. Ausgelöst wurde er dadurch, daß die Renditen aus Direktinvestitionen in vielen Sektoren und Industrien der MOEL höher waren als in der EU-15. Der Ansturm der westlichen Investoren war auch deshalb so groß, weil ihnen bewußt war, daß dieser Zustand nicht von Dauer sein würde: Die anfänglich großen Gewinnmargen verringern sich mit der Zeit. Der Markt lenkt unter den Bedingungen freien Kapitalverkehrs so lange Investitionen in die unterkapitalisierte Region »Ost«, bis ihre Rentabilität Westniveau erreicht hat. Folglich ist die freie Kapitalmobilität wichtig für die wirtschaftliche Ost-West-Konvergenz, weil so die gemeinsamen Ressourcen beider Teilgebiete (insbesondere die Ersparnis, aus der sich die Investitionen speisen) dem Aufbau eines gesamten regionalen Kapitalstocks zur Verfügung stehen.

Die Öffnung zur EU und die Integration mit ihr (und dem Rest der Welt) haben Abhilfe geschaffen: Die ausländischen Direktinvestitionen haben die Investitionsquote der Region um bis zu 5 Prozentpunkte (von 15 auf 20% des BIP der Beitrittsregion als Ganzes) an-

gehoben.² Insofern überwindet ein grenzüberschreitender Kapitalmarkt, der sich aus den gebündelten Kapitalressourcen der gesamten EU zusammensetzt, die anfängliche Ost-West-Fragmentierung der Investitionsentwicklung und stärkt den Trend zu einer EU-weiten Kapitalstock- und Einkommenskonversion. Für diesen Prozeß sind zwei Besonderheiten charakteristisch:

Erstens kann es im Verlauf dieses Zusammenwachsens des Kapitalstocks zu »Ausreißen« kommen, wie im Fall Irlands zu einem temporär überdurchschnittlichen und im Falle Griechenlands zu einem ebenfalls temporär unterdurchschnittlichen Wachstum. Zweitens führt der Abfluß von Kapital in den Osten zu einer Investitionsverlangsamung im Westen, das heißt, es kommt zu dem gegenwärtig intensiv diskutierten Export von Arbeitsplätzen. Je langsamer das Lohngefälle abgebaut wird, desto länger hält dieser Export an. Beispielsweise haben die ausländischen Direktinvestitionen aus der EU-15 in den ostmitteleuropäischen Beitrittsländern zwischen 2001 und 2003 ca. 40 Milliarden Euro betragen. Etwa ein Fünftel davon sind in die Autoindustrie geflossen, wo sie allein 8000 bis 10 000 Arbeitsplätze geschaffen haben dürften.

Allerdings ist dieser Nettokapitalexport nicht von Dauer. Je weniger der Wettbewerb auf den Märkten der Union behindert wird, desto schneller gleichen sich die Preisniveaus auf den Gütermärkten an. Das impliziert zum einen eine ähnliche Kapitalrendite in beiden Regionen mit der Folge, daß der Nettoexport von Arbeitsplätzen abebbt. Zugleich begünstigt ein ungehinderter Warenverkehr auf lange Sicht die Angleichung der Lohnniveaus in den MOEL und in der EU-15. Folglich wird eine überregionale Einkommensparität bei offenen Kapital- und Gütermärkten auch ohne Arbeitskräftemobilität via Marktmechanismus herbeigeführt.

Ähnliche Lohnsätze in Ost und West wirken ihrerseits dämpfend auf den »Jobexport« nach Osteuropa. Ferner sorgen sie für eine rückläufige Einwanderung von MOEL-Arbeitskräften und Personen in den Raum der EU-15. Nach dem jüngsten Beitritt werden die MOEL zunächst nur teilweise in die vier Freiheiten³

der EU einbezogen. Während ein freier Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr bereits vor dem Beitritt hergestellt war, wird die ungehinderte Arbeitskräftewanderung erst allmählich zugelassen. Das ist aus Gerechtigkeitswägungen sicherlich kritikwürdig. Dennoch muß ökonomisch eine Integration ohne Arbeitsmobilität *ceteris paribus* keine negativen Auswirkungen auf den Aufholprozeß der Neumitglieder haben.

Die lange Übergangsphase für die Arbeitskräftemobilität wirkt indes limitierend auf das Wachstum in der Region »West« mit ihrem vergleichsweise knappen Arbeitsangebot.⁴ Wenn über den Investitionsmechanismus die Nachfrage nach Arbeit in dieser Region das Angebot übersteigt, werden die Lohnsätze in der Tendenz anziehen. Allerdings wird das nicht einen Abbau der Arbeitslosigkeit, zum Beispiel in Ostdeutschland, bewirken. Der Grund ist, daß in den neuen Mitgliedsländern die Arbeitskosten noch auf längere Sicht gering bleiben. Statt dessen wird eine Umlenkung der Investitionsströme in Richtung »Ost« mit seinem billigeren Arbeitsangebot stattfinden, bis ein Lohnausgleich erzielt worden ist, usf. Wären die Märkte nicht offen, würde die vormalige EU-15 ihr Wachstum durch Mehreinsatz von Kapital aufrechtzuerhalten versuchen. Das Verhältnis »Kapital zu Arbeit«, die Kapitalintensität, würde zunehmen und es stellte sich ein kapitalintensives Wachstumsmuster ein. Mit der »Ostöffnung« ist der Druck von den Unternehmen genommen, den knappen Faktor Arbeit durch Kapital zu substituieren, was der Region, die mit der Ressource Arbeit reichlicher ausgestattet ist (»Ost«), anhaltendes Wachstum beschert.

Allerdings ist auch dieser Zustand vorübergehend, da ein stetiger Kapitalstrom von West nach Ost bald zur Erschöpfung der Arbeitsreserven im Osten führen wird. Nun kann das Wachstum nur noch durch Ausbau des Kapitalstocks unter Ausnutzung des technischen Fortschritts in beiden Regionen gleichzeitig fortgesetzt werden. Je sparsamer die Haushalte und die Wirtschaft in den MOEL und der EU-15 sind, desto höher das Wachstum in beiden Regionen. Weisen die Beitrittsländer dagegen eine geringe Sparquote auf, geht die Wachstumsrate im gemeinsamen Wirtschaftsraum in der Tendenz zurück und umgekehrt (Kapitalimport aus Drittregionen, zum Beispiel aus den USA

2 Auf ihrem vorläufigen Höhepunkt im Jahr 2002 erreichten die FDI-Zuflüsse 21,5 Milliarden US-Dollar oder rund ein Viertel der Bruttoanlageinvestitionen der Beitrittsländer.

3 Die Verträge von Maastricht definieren vier Grundfreiheiten als Voraussetzung für die Vollendung des gemeinsamen Binnenmarktes: Freier Personen-, Dienstleistungs-, Waren- sowie Kapitalverkehr.

4 »Knapp« und »reichlich« sind an dieser Stelle ökonomische Kategorien: Trotz höherer Arbeitslosigkeit ist in Deutschland Arbeit knapp, weil sie teurer ist als in den MOEL mit ihren zum Teil niedrigeren Arbeitslosenraten.

oder Japan, schafft einen gewissen Ausgleich, kann aber die eigenen Sparanstrengungen nicht ersetzen).

Wichtig ist dabei, daß das gemeinsame EU-weite Sparpotential vorrangig wachstumswirksam eingesetzt wird. In den meisten westlichen EU-Ländern verteilt der Staat bis zur Hälfte der Wirtschaftsleistung (BIP) um. In Phasen schwächeren Wachstums finanziert er seine Nachfrageerweiterung gerne über die Aufnahme zusätzlicher Kredite. Auch der Anteil der Ausgaben für konsumtive Zwecke steigt auf Kosten der Investitionen. Problematisch wird es, wenn alle EU-Regierungen eine defizitäre Haushaltspolitik betreiben, weil ein großer Wirtschaftsblock wie die EU die Kapitalmärkte beeinflusst. Ihre Kapitalnachfrage treibt über den Verdrängungseffekt die Zinssätze in die Höhe, der Spielraum für private Investoren wird eingengt. Das passiert selbst dann, wenn die osteuropäischen Regierungen an ihrer Finanzdisziplin festhalten. Eine hochverschuldete Region West entfaltet aufgrund ihres wirtschaftlichen Übergewichts auf dem gemeinsamen Kapitalmarkt eine deutliche Sogwirkung, wodurch der westlichen öffentlichen Nachfrage Mittel zufließen, während der Aufbau der – rückständigen – Region MOE verzögert wird. Im Zuge der voranschreitenden Globalisierung der Kapitalmärkte wird dieser Effekt zwar etwas entschärft, dennoch sollte vermieden werden, daß eine hohe Staatsverschuldung das regionale und gesamtwirtschaftliche Wachstum beeinträchtigt.

Gleichen sich Ressourcenausstattung, Zweigstruktur und Technologie in beiden Regionen allmählich an, werden der sogenannte intraindustrielle Handel und die innerzweigliche Spezialisierung die Arbeitsteilung zwischen den Gebieten prägen. Intraindustrieller Handel ist für hochentwickelte Regionen typisch: die westlichen Industrieländer tauschen untereinander ähnliche Güter wie Maschinen, Computer, Fahrzeuge oder Bankdienstleistungen aus. Heute ist der Export Osteuropas stark von Erzeugnissen geprägt, die aus Produktionsstätten westlicher Investoren stammen und für den westeuropäischen Markt bestimmt sind.

Weil die Faktorausstattung beider Regionen zu Beginn der Integration Anfang der neunziger Jahre noch deutlich voneinander abwich, war der intraindustrielle Handel weniger vertieft. Nach mehreren Jahrzehnten forcierter Industrialisierung verfügte Osteuropa über umfangreiche Kapazitäten zur Produktion von Erzeugnissen mit Low-Tech-Charakter, die auf den westeuropäischen Märkten wettbewerbsfähig waren. Das gilt insbesondere für Stahl und Chemi-

kalien. Aber erst die umfassenden westlichen Direktinvestitionen brachten die Technologie und das Know-how nach MOE, die erforderlich waren, um die Zweig- und Erzeugnisstruktur auf breiter Basis jener Westeuropas anzugleichen. Die Ressourcenstruktur der neuen Mitglieder ähnelt jener der alten und bringt insofern – befreit von den Zwängen der Planwirtschaft – auch ähnliche Spezialisierungsmuster hervor: Tschechien ist nicht reich an Bodenschätzen und der polnischen Landwirtschaft fehlen die Bedingungen, zum Obstgarten der EU zu werden. Slowenien und die Slowakei haben keinen Überfluß an Arbeitskräften, und Ungarn hat einen volkswirtschaftlich großen Stock an Produktionskapital für Zwischen- und Enderzeugnisse für den westlichen Markt, der eine Spezialisierung auf intraindustriellen Handel bereits vorbestimmt. Das Baltikum wird unter Ausnutzung seiner Lage und Erfahrung zum Zentrum hochwertiger Dienstleistungen wie Bankgeschäfte, Hafen- und Transportdienste, Unternehmensberatung für den Raum Rußland/GUS u.a.m. heranwachsen. Malta und Zypern sind zu klein, als daß sie das großräumige Spezialisierungsmuster beeinflussen könnten.

Als nächstes ist die Frage relevant, wie sich das Muster der Wirtschaft auf der Subebene der Regionen in Ost und West gestalten wird. Die Erfahrung der EU-15 zeigt, daß die Integration zwar eine Konversion der Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung nach Ländern mit sich bringt. Bekanntlich ist das Produktivitäts- und Einkommensgefälle in der EU-15 in den letzten zwanzig Jahren geringer geworden, wobei insbesondere Irland und Spanien deutliche Fortschritte gemacht haben. Allerdings verläuft dieser Prozeß nicht stetig: Zwei sogenannte Aufholwirtschaften, Spanien und Griechenland, deren Einkommen je Einwohner Mitte der siebziger Jahre bei etwa 80% des EG-Durchschnitts lag, fielen in den achtziger Jahren um rund zehn Prozentpunkte zurück, bevor Spanien, zusammen mit Portugal, die Lücke wieder verkleinern konnte. Griechenlands Abstand zum EU-Durchschnitt ist dagegen immer noch größer als vor 25 Jahren (dagegen ist das Einkommen je Einwohner in der Zwischenzeit um ein Drittel gewachsen).

In der EU-15 hat in der langen Frist entweder eine Konversion des weniger entwickelten »Club Méditerranée« (Spanien, Portugal, Griechenland) zum EU-Durchschnitt stattgefunden oder der relative Abstand zwischen den Mitgliedern ist zumindest nicht größer geworden (Großbritannien, Skandinavien). Innerhalb der jeweiligen Volkswirtschaft hat die Integration jedoch unterschiedliche Auswirkungen auf das klein-

räumliche Entwicklungsmuster. Vor allem strukturschwache und in der Peripherie liegende Gebiete können wirtschaftlich noch weiter abgekoppelt werden, bei gleichzeitiger Stärkung von ohnehin höher entwickelten Gebieten mit komparativen Kostenvorteilen. Das Zentrum-Peripherie-Gefälle kann sich verstärken. Im Rahmen der aktuellen Erweiterung kann die Integration zwar zur Niveauhebung der jeweiligen nationalen Wirtschaft beitragen, aber gleichzeitig auch zur Vertiefung der regionalen Disparitäten in den Ländern. Der lokale Anpassungsdruck, der zu Abwanderung, Schließung von Kapazitäten und einer Neuordnung der örtlichen Wirtschaftsstruktur zwingt, würde steigen. Während eine solche Anpassung oft ökonomisch effizient⁵ ist, ist sie in der Regel mit sozialen Härten verbunden, insbesondere wenn der Anpassungsprozess rasch erfolgt.

Auswirkungen der Integration auf die Regionalentwicklung und die Nachfrage

Für die EU-Wirtschaftspolitik war die Problematik eines wirksamen sozialen Zusammenhalts auf der Ebene der Regionen schon immer zentral. Die reale Konversion gilt auch nach der Osterweiterung als wesentliches Ziel der wirtschaftspolitischen Anstrengungen. Darauf ausgerichtete zentrale wirtschaftspolitische Instrumente sind die gezielte Lenkung von Mitteln in depressive (nach der EU-Klassifikation Ziel-1-, Ziel-2- und Ziel-3-) Gebiete, ergänzt durch eine aktive Beschäftigungspolitik. Finanziert wird sie aus dem EU-Regionalfonds.

Die auf den regionalen sozialen Zusammenhalts abzielende EU-Politik schlägt sich in einer Wohlstandskonversion der Regionen der EU-Mitgliedsländer nieder. Sie kann aber ökonomisch suboptimal sein. Gäbe es, mit anderen Worten, keine Fördermittel für zurückfallende Regionen, könnte eine Konversion auf nationaler Ebene von einem Auseinanderdriften auf regionaler Ebene begleitet sein. Eine Neuordnung der regionalen Muster dürfte langfristig aber einem Zementieren überholter Strukturen mit Hilfe von EU-Geldern ökonomisch überlegen sein. Dagegen ist die Konversion auf nationaler (gesamtwirtschaftlicher) Ebene wirtschaftspolitisch zu fördern. Im Falle der EU

⁵ Ökonomisch effizient ist jene Anpassung, die überschüssige Kapazitäten (Arbeitslosigkeit, brachliegende Produktionsanlagen) ausschließt. Unterbeschäftigung wird zum Beispiel durch Abwanderung in andere Regionen eliminiert.

liefert die Empirie Anhaltspunkte für die Annahme, daß ärmere Mitglieder im Zuge dieses Prozesses zum Einkommensdurchschnitt der Gemeinschaft aufschließen.

Bis dato hat die regionalwirtschaftliche Forschung keine eindeutigen Aussagen über die Annäherung auf der Ebene der Regionen getroffen. Theoretische Modelle weisen auf die Möglichkeit hin, daß im Zuge der Integration Agglomerations- und regionale Spezialisierungsvorteile die vorgefundene räumliche Ordnung umformen. Ein klares Muster für die Regionalentwicklung nach einem Beitritt ist jedoch nicht erkennbar.⁶ Demnach läßt sich unter ökonomischen Effizienzaspekten nicht eindeutig ausmachen, was besser ist: Strukturschwache Gebiete um jeden Preis zu fördern oder einer natürlichen Anpassung, zum Preis größerer regionaler Disparitäten innerhalb der Länder, den Vorzug zu geben. Diese Problematik ist in der EU wegen der konträren Interessenlage der Betroffenen wirtschafts- und wachstumspolitisch brisant. So gibt es Stimmen, die lediglich eine Brüsseler Förderung der Konversion auf nationaler Ebene gutheißen. Schweden und die Niederlande treten für eine Strukturförderung ein, die eine Verringerung des Wohlstandsgefälles zwischen den Mitgliedstaaten und nicht mehr zwischen den Regionen anstrebt (Kohäsionsansatz, abgeleitet von der Idee des Kohäsionsfonds, der nationale und nicht regionale Wirtschaften fördert).⁷

⁶ Regressionsrechnungen mit Paneldaten aus langen Zeitreihen scheinen einen asymmetrischen Effekt der Integration zu bestätigen, wonach die weniger entwickelten Mitglieder nach dem Beitritt zur Wirtschaftsgemeinschaft schneller wachsen. Allerdings ist nicht klar, ob es sich um reine Skaleneffekte des Zugangs zu fortschrittlicher Technologie in den zunächst technologieknappen Ökonomien der »Neuen« und um weitere »natürliche« Integrationseffekte handelt oder ob die EU-Förderung (Mitteltransfer) für dieses Wachstum verantwortlich ist (vgl. *Österreichische Nationalbank*, Wachstumseffekte der europäischen Integration: Implikationen für die EU-Erweiterung, Wien 2002 [Berichte und Studien, 2/2002], S. 194–208). Krugman und Venables argumentieren im Sinne von Zentrum-Peripherie-Gefälle, da der Wegfall von Handelsbarrieren die räumliche Konzentration von Industrien in Agglomerationen fördert (vgl. Paul Krugman/Anthony Venables, Integration, Specialization, and Adjustment, in: *European Economic Review*, [1996] 40, S. 959–967).

⁷ Andreas Maurer/Wolfram Schroff, Geben und Nehmen. Die Positionen europäischer und deutscher Akteure zur finanziellen Vorausschau 2007, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2004 (SWP-Diskussionspapier), S. 9, einzusehen unter: <http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=744&PHPCODE=dc2adef28ecb3fbf6f5b71b0565e272d>.

Allerdings ist der Beitrag des Kohäsionsfonds zum Wirtschaftswachstum der wichtigsten Nehmerländer Griechenland, Portugal und Spanien nicht signifikant. Er variiert im Jahr 2004 zwischen 0,37% und 0,24% ihres Bruttoinlandsprodukts. Unter Berücksichtigung aller Nettotransfers, einschließlich jener aus dem Agrar- und Strukturfonds, haben die Südmitglieder in den letzten Jahren bis zu 3,7% (Griechenland) ihrer Wirtschaftsleistung an Transfers aus Brüssel erhalten (Irland und Portugal 2,5%, Spanien 1,6%).⁸ Während sich also die Transfers aus regionalpolitischer Sicht positiv auf die Empfängergebiete in den Ländern auswirken, sind ihre volkswirtschaftlichen Auswirkungen bei Berücksichtigung von fehlgeleitetem Kapital und Effizienzverlusten weniger eindeutig. Teilweise werden Transfers aus Brüssel als Mittel zur Verringerung der eigenen Nettobelastung verwendet und tragen nicht zum eigentlichen Zweck der Kohäsionsanstrengungen bei: der Qualitätssteigerung des physischen und Humankapitals in den Regionen.⁹ Auch haben sie widersprüchliche Auswirkungen auf die Terms of Trade der EU-Mitgliedsländer. Weil Nationen eine Präferenz für einheimische Güter zeigen,¹⁰ führen die Transfers im Zielland (dem Nettoempfänger) zur Ausweitung der Nachfrage nach solchen Gütern und es werden mehr Ressourcen in ihre Herstellung gelenkt. Im Ergebnis verringert sich das Angebot an Exportgütern mit der Folge einer Exportpreissteigerung. Die Terms of Trade jener Partner, die Erzeugnisse aus diesen Ländern beziehen, verschlechtern sich demzufolge.

Die Übertragung von Ressourcen in andere Länder führt zu einem Nachfragerückgang im eigenen Land. Da sich die Binnennachfrage größtenteils auf national hergestellte Güter richtet, hat dies negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum. Vor diesem Hintergrund kann der Rückgang des deutschen Anteils an der Finanzierung des EU-Haushalts – wenn er eine simultane Stärkung der Binnennachfrage nach

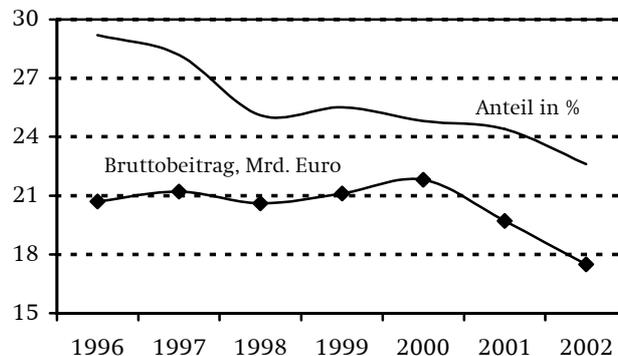
⁸ Quelle: EU-Kommission, Aufteilung der operativen EU-Ausgaben nach Mitgliedstaaten – 2002, Brüssel, September 2003, <http://europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports_de.htm>.

⁹ Vgl. den Sapir-Bericht der EU-Kommission: An Agenda for a Growing Europe: Making the EU System Deliver, Brüssel 2003.

¹⁰ Diese Feststellung läßt sich anhand der Importe plausibel machen: Während Deutschland zum Beispiel ca. 5% der Weltwirtschaftsleistung erbringt (95% werden folglich vom Rest der Welt erbracht), halten die Importe einen Anteil am deutschen BIP von nur etwa einem Viertel. Wäre der Verbrauch national indifferent, müßte der Importanteil ebenfalls bei etwa 95% liegen.

sich zieht – positiv bewertet werden. Insbesondere in den neunziger Jahren waren die deutschen Transfers in den Haushalt der Union relativ umfangreich (Graphik 1).

Graphik 1
Bruttobeitrag Deutschlands zum EU-Haushalt, 1996–2002 (Beitrag aller EU-15 = 100%)



Quelle: EU-Kommission, Aufteilung der operativen EU-Ausgaben nach Mitgliedsstaaten 2002, Brüssel, September 2003, <www.europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports_de.htm>.

Zum Teil erklärt das die schlechten Wachstumsergebnisse während der letzten Dekade: Wegen der relativ hohen deutschen Sparquote ist die Multiplikatorwirkung des transferbedingten Nachfrageausfalls ebenfalls hoch. Jeder Euro weniger an autonomer Nachfrage bedingt einen zweieinhalb- bis dreifachen Eurowert an Outputausfall. Eine Vorstellung von der Problematik bekommt man, wenn man sich die Tatsache vor Augen hält, daß noch vor wenigen Jahren die Nettotransfers nach Brüssel etwa 0,4 bis 0,5% des deutschen BIP ausmachten; sie dürften eine Wachstumsverlangsamung von rund einem Prozentpunkt verursacht haben. Ab 2003 waren sie dagegen auf 0,26% des BIP zurückgegangen, die Bremswirkung auf das Wachstum dürfte sich somit verringert haben.

Folglich sind die direkten ökonomischen Effekte der EU-Integration im Sinne von Konvergenz und Wachstumsbeschleunigung selbst in langer Frist nicht eindeutig zu bemessen. Beispielsweise wies die Bundesrepublik Deutschland in den fünfziger Jahren, als die Integration noch nicht fortgeschritten war, die höchsten Wachstumsraten ihrer Geschichte auf. Parallel zur Vertiefung des Integrationsprozesses gingen diese Raten dann zurück. Die positiven Effekte des gemeinsamen Marktes sind von retardierenden Wirkungen in anderen wirtschaftspolitischen Feldern überdeckt worden. Ähnliches gilt auch für eine Reihe west-

und nordeuropäischer Länder, deren Einkommensniveau trotz Integration relativ zum EU-Durchschnitt gesunken ist. Und auch in Osteuropa sind die Wachstumsraten gegenwärtig geringer als noch zu Beginn der letzten Dekade – trotz weitreichender Verflechtung mit dem Westteil des Kontinents. In diesem Zusammenhang weist selbst die EU-Kommission darauf hin, daß Zahlenwerke nicht selten ein verengtes Abbild spiegeln; weitergehende Effekte der Integration mit Implikationen für das Wachstum, wie Vorteile aufgrund der politischen Stabilität und Planungssicherheit für die Unternehmen, lassen sich nur unzureichend quantifizieren. In bezug auf die Osterweiterung dürften etwaige makroökonomische Effekte erst allmählich zum Tragen kommen; dagegen können auf sektoraler und lokaler Ebene positive und/oder negative Auswirkungen schneller zu spüren sein.

Exkurs: Zu den institutionellen Voraussetzungen einer Überwindung des Ost-West-Gefälles nach der Erweiterung

Die vierte Erweiterungsrunde der EU bringt einige ökonomische Vorteile mit sich, die jedoch asymmetrisch ausfallen. Die Mitglieder der früheren EU-15 werden vorerst weniger von der Aufnahme der Osteuropäer profitieren. Den beitretenden Volkswirtschaften bietet sich die Option, durch aufholendes Wachstum zum Westen aufzuschließen.¹¹ Wird der bisherige Wachstumstrend von 4% p.a. in der Region als Ganzes fortgeschrieben, ergeben sich allerdings relativ lange Aufholzeiten. Manche Nationen des Ostens könnten demzufolge erst in einer, andere in zwei Generationen auf ein Pro-Kopf-Einkommen wie in Westeuropa¹² hoffen. Noch schwieriger dürfte es werden, die wohlhabendsten EU-Nationen einzuholen (Tabelle 1, S. 14).

In Tabelle 1 sind die jeweiligen aktuellen Einkommen je Einwohner zu Kaufkraftparitäten und die potentiellen Aufholzeiträume ausgewiesen. Da die EU eine Gemeinschaft politisch gleichberechtigter Partner ist, dürfte es bedenklich sein, wenn innerhalb der

Länderstruktur politische und ökonomische Gewichte spürbar auseinanderfallen. Es kann zum Beispiel kaum von Vorteil sein, wenn ein gewichtiges Mitglied wie Polen im ungünstigen Fall noch Jahrzehnte ein wirtschaftliches Leichtgewicht bleibt. Die langsame Schließung der Wohlstandslücke zieht lang anhaltende West-Ost-Mitteltransfers für Strukturmaßnahmen und die Landwirtschaft in den osteuropäischen Ländern nach sich. Ähnlich wie im Fall der neuen Bundesländer nach der deutschen Wiedervereinigung dürften sie in den Öffentlichkeiten des transferierenden Teils Empfindlichkeiten bis hin zur Ablehnung hervorrufen, was dem Zusammenhalt der Union nicht zum Vorteil gereicht.

Wenn aber die langfristige Wachstumsrate um einen Prozentpunkt – auf jährlich fünf statt vier Prozent – gesteigert werden könnte, würde sich der Aufholzeitraum verkürzen und würden die Nachteile der West-Ost-Wohlstandsdisparität schneller unwirksam. Noch besser wären Wachstumsraten um die sechs Prozent. Allerdings lehrt die Wirtschaftsgeschichte, daß nur sehr wenige Nationen ein solches Wachstumsziel erreichen konnten.

Wachstum entsteht durch Investitionen in Sach- und Humankapital, die die Kapitalausstattung der Arbeit vergrößern und die Produktivität steigern. Investitionen kommen zustande, wenn einerseits Unternehmer eine anziehende Nachfrage nach den von ihnen angebotenen Erzeugnissen erwarten und wenn andererseits ein günstiges Umfeld für Investitionen vorhanden ist. Wie die internationale Erfahrung zeigt, ist letzteres entscheidend: Zwar könnte in vielen Ländern der Output gesteigert werden, aber Gewalt, Korruption, mangelnde Rechtssicherheit, unzureichende Infrastruktur und institutionelle Schwächen behindern Investitionen.

Die zehn Beitrittsländer übernehmen das institutionelle Regelwerk der EU-15 oder haben es ihren nationalen Regelwerken bereits zugrunde gelegt, und sie verfügen über eine ausreichende Infrastruktur und Kommunikationsindustrie. Dagegen bleibt die Korruption ein noch zu bekämpfendes Wachstumshindernis. Untersuchungen zu den ökonomischen Kosten der Korruption in Osteuropa weisen nach, daß Unternehmen einen Teil ihrer Erlöse für den Schutz vor kriminellen Banden, für Bestechung von Beamten, Sicherheitsausrüstung, Bodyguards usw. ausgeben. Diese Kosten werden an den Verbraucher weitergegeben, so daß der Produktpreis erhöht und die Wettbewerbsfähigkeit der Erzeugnisse vermindert wird.

¹¹ Eine solche Perspektive ergibt sich aus den Integrationsvorteilen, insbesondere aus der fallenden Risikoprämie für Investitionskapital innerhalb einer politisch und wirtschaftlich stabilen Gemeinschaft.

¹² In Tabelle 1 dient Deutschland als Vergleichsbasis, da sein Pro-Kopf-Einkommen Ende 2003 exakt im Durchschnitt der EU-15 lag.

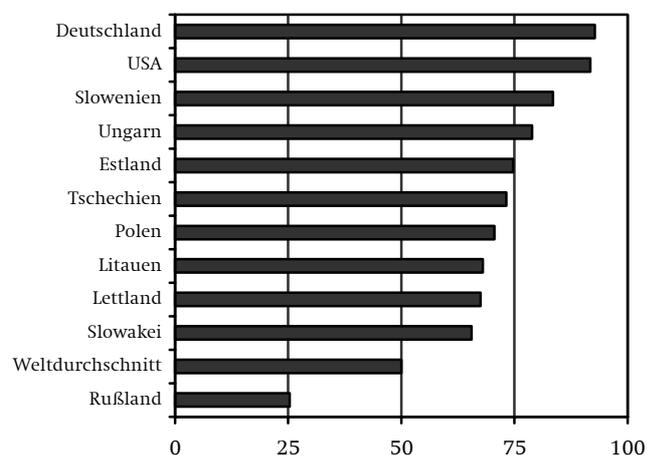
Tabelle 1
Zeiträume, die erforderlich wären, um das Pro-Kopf-Einkommen der EU-15 zu erreichen

Platz auf Weltrangliste	Land	BIP/Kopf 2002 (US-Dollar)	Jahre, die notwendig wären, um Deutschland einzuholen, bei einer Wachstumsrate p.a. von		
18	Deutschland (Durchschnitt EU-15)	26.600	4%	5%	6%
47	Slowenien	18.000	19,7	13,2	10,0
51	Malta	17.000	22,6	15,1	11,4
53	Tschechien	15.300	27,9	18,7	14,1
54	Zypern	15.000	28,9	19,4	14,6
59	Ungarn	13.300	35,0	23,4	17,7
61	Slowakei	12.200	39,4	26,4	19,9
67	Estland	10.900	45,1	30,2	22,7
76	Polen	9.500	52,0	34,8	26,3
86	Litauen	8.400	58,2	39,0	29,4
87	Lettland	8.300	58,8	39,4	29,7
96	Rumänien	7.400	64,6	43,3	32,6
98	Türkei	7.000	67,4	45,2	34,0
101	Bulgarien	6.600	70,4	47,2	35,5

Annahme: konstante jährliche BIP-Wachstumsrate für Deutschland von 2% p. a.

Quelle: Weltbank, World Facts and Figures, GDP per capita, 1.8.2003, <http://www.worldfactsandfigures.com/gdp_country_desc.php>.

Graphik 2
Rechtschaffenheit (rule of law) in den Beitrittsländern im internationalen Vergleich, 2003



Quelle: Weltbank.

Jenen Unternehmen, die statt dessen eine Gewinnreduzierung hinnehmen, entgehen Investitionsmittel. Insofern ist die Korruption ein betriebswirtschaftliches und zugleich ein volkswirtschaftliches Problem.

Folglich ist die Eindämmung der Korruption eine Vorbedingung für Wachstum und Wohlstand: Wohlhabende Länder sind entsprechend weniger korrupt, korrupte weniger wohlhabend. Im internationalen Vergleich der Geltung des »rule of law« schneiden einige der neuen Mitglieder bereits gut ab (Graphik 2), aber im Durchschnitt kommen die MOEL noch nicht an die Werte der westlichen Länder heran.¹³

Die oberen Ränge belegen Länder, die institutionell »rechtschaffen« und wirtschaftlich führend sind und einen Wert nahe 100 aufweisen. Der Weltdurchschnitt liegt bei 50, die Beitrittsländer als Gruppe übertreffen diesen Wert. Einige Reformökonomien mit langer marktwirtschaftlicher Tradition wie Slowenien und Ungarn, aber auch das westlich geprägte Estland folgen knapp hinter der Spitzengruppe. Diese Länder haben bereits ein relativ hohes Pro-Kopf-Einkommen (Slowenien) oder hohes Wirtschaftswachstum (Est-

¹³ Der gewogene Durchschnitt liegt nahe dem polnischen Wert, da Polen mit einem Anteil von rund 50% in die Gewichtung geht. Als Vergleichsbasis wurden der Einfachheit halber nur zwei westliche Länder herangezogen: Deutschland als Vertreter des EU-Durchschnitts im Pro-Kopf-Einkommen und die USA als führende Wirtschaftsnation.

land).¹⁴ Für den Rest gilt, daß sie Reserven besitzen, um an den EU-Durchschnitt aufzuschließen.

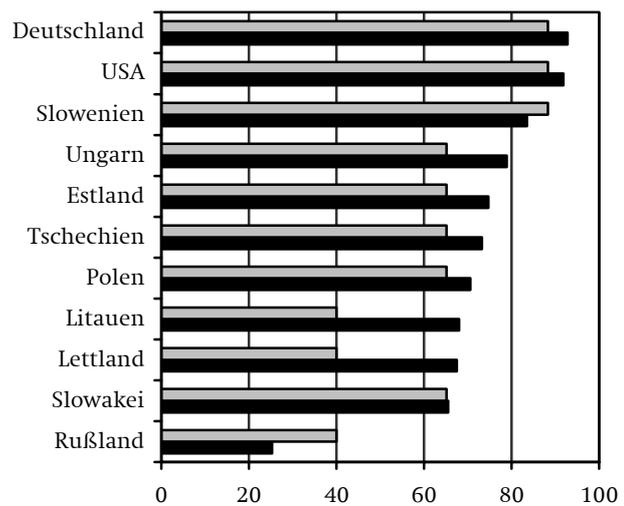
Das bereits Erreichte und der noch zurückzulegende Weg wird noch deutlicher anhand eines Vergleichs mit den Durchschnittswerten der jeweiligen Einkommensgruppe (Graphik 3). Dabei werden neben den »rule of law«-Indikatoren auch die Durchschnittswerte für die Gruppe der hochentwickelten Länder, der Länder mit einem mittleren und jener mit einem geringen Einkommen ausgewiesen. Slowenien, das zu den Industrienationen gezählt wird, liegt mit seiner »rule of law«-Wertung hinter Deutschland und den USA zurück. Die Länder mit einem mittleren Pro-Kopf-Einkommen – Ungarn, Estland, Tschechien und Polen – schneiden besser ab als der Durchschnitt ihrer Gruppe. Das gilt auch für die Slowakei, die in der Wertung knapp über dem Gruppenschnitt liegt. Die Beitrittsländer mit geringem Einkommen – Lettland und Litauen – lassen sich bereits mit dem Durchschnitt der Gruppe der wohlhabenderen Länder mit mittlerem Pro-Kopf-Einkommen messen, ja ihre Werte liegen sogar über denen dieses Durchschnitts.

Daraus lassen sich zwei Schlüsse ziehen: Erstens, die Beitrittsländer haben die Korruption weitgehend im Griff, was ihr gutes ökonomisches Abschneiden insbesondere in den schwierigen neunziger Jahren erklärt. Sie werden die Kriminalitätsrate in der EU nicht steigern; im Gegenteil, mit dem Beitritt haben sich die institutionellen und psychologischen Voraussetzungen verbessert, daß die europäischen Standards des »rule of law« wirksamer implementiert werden.

Zweitens, die Reduzierung der Korruption auf ein vertretbares Mindestmaß, das die Wachstumsverluste gering hält (wie in Deutschland, den USA etc.), gehorcht dem Gesetz abnehmender Erträge. Mit anhaltenden Fortschritten bei ihrer Bekämpfung wird ihre weitere Eliminierung schwieriger. So ist es den Ländern gelungen, die sichtbaren Auswüchse der Korruption – Bestechung von Staatsbeamten bei der Vergabe von staatlich finanzierten Aufträgen, Insidergeschäfte bei der großen Privatisierung, Unterschlagung von Mitteln im großen Stil und ihr Transfer in »safe havens« – in mehreren Schritten zu stutzen. Nun stehen sie vor der Herausforderung, diffuse und juri-

stisch nicht klar abgegrenzte Formen wie Beziehungsgeflecht, fehlendes Rechtsbewußtsein, Bestechlichkeit bei Dienstleistern und Beamten in den Griff zu bekommen. Das ist der schwierigere Teil der Aufgabe, der aber eine größere Rendite in Form institutioneller und ökonomischer Niveauhebung in Osteuropa abwirft.

Graphik 3
Rechtschaffenheit (schwarze Balken) in bezug auf den jeweiligen Gruppenschnitt (graue Balken), 2003



Quelle: Weltbank.

¹⁴ Für Vergleichszwecke wurde auch Rußland aufgenommen, dessen Rechtschaffenheit unter dem Wert der Reformländer und unter dem Weltdurchschnitt liegt. Allerdings wächst die russische Wirtschaft gegenwärtig mit beachtlichem Tempo. Dabei herrschte jedoch in den neunziger Jahren eine große Rechtsunsicherheit in diesem Land, die Wirtschaftsleistung ging etwa um die Hälfte zurück.

Erfahrungen der Ost-West-Integration und die mittelfristigen Perspektiven der Teilregionen

Bisherige Integration der Beitrittsländer nur teilweise wachstumswirksam

Nach vielen Jahren Integration und Beitrittsperspektive könnte erwartet werden, daß die Wirtschaftsverflechtung mit der EU einen Wachstumsboom im MOEL-Raum ausgelöst hat. Das ist aber nicht der Fall: Die anfängliche Transformationsexpansion der MOEL-Wirtschaften beruhte auf der Ausschöpfung bis dato ungenutzter marktwirtschaftlicher Reserven. Die Analyse des Wachstums in fünf mitteleuropäischen Volkswirtschaften am Maßstab verschiedener Nachfrage- und Angebotsfaktoren (Anhang, Tabellen A1 und A2 [beide S. 24] Regressionsanalyse) läßt auf einen deutlichen Einfluß vor allem der privaten Konsumnachfrage und der Investitionen schließen. Untersucht wurden für den Zeitraum 1990 bis 2002 die Wachstumsindizes Polens, der Tschechischen und Slowakischen Republik, Ungarns und Sloweniens.

In einem ersten Schritt wurde die Korrelation zwischen dem jeweiligen Index des Bruttoinlandsprodukts in Abhängigkeit von den Indizes des Privatverbrauchs, des Angebots an Arbeit und an Sachkapital, einschließlich der ausländischen Direktinvestitionen (ADI), in jedem der Länder geschätzt. Dabei sollen die ADI-Zuflüsse den Öffnungseffekt widerspiegeln: Zum einen erfolgt über den Kapitalstrom aus dem Westen die Integration der ost- mit der westeuropäischen Wirtschaft. Zum anderen stehen die ADI für die technologische Modernisierung des Kapitalstocks im Osten, die ihrerseits ein höheres Wachstum zur Folge haben soll.

Die ermittelten Analysewerte deuten darauf hin, daß in den ostmitteleuropäischen Ländern mit Ausnahme Ungarns die Nachfrage der privaten Haushalte die Entwicklung der Wirtschaftsleistung (des BIP) dominiert hat (Anhang, Tabelle A1, S. 24). Das ist insofern nicht verwunderlich, als sie die quantitativ größte Nachfragekomponente in jeder Volkswirtschaft bildet. Polen, Tschechien, die Slowakei und Slowenien weisen einen privaten Konsumindex auf, der dem Index der Wirtschaftsleistung deutlich voraussieht. In Ungarn liegen beide Indizes in etwa gleichauf, was darauf schließen läßt, daß der Verbrauch der Haushalte nicht die zugkräftigste Wachstumslokomotive

in den neunziger Jahren war. Eine wichtige Rolle hat in Ungarn die Bereitstellung von Sachkapital gespielt. Die Investitionen, vor allem die Nettoinvestitionen, beeinflussen die Angebotsseite des Wachstums und machen dieses Wachstum mittelfristig erst möglich, da die Nachfrage nach Gütern und Leistungen nur durch wachsende Kapitalzufuhr inflationsfrei bedient werden kann. In Ungarn war nach der Wende die Investitionstätigkeit weniger stark eingebrochen als in den Partnerländern. Dieser Einbruch ist vermutlich die Ursache für den geringeren Beitrag der Investitionstätigkeit zum BIP-Index in Polen, Tschechien, der Slowakei und Slowenien.

Im selben Zeitraum verzeichneten alle fünf Länder einen allgemeinen Rückgang der abhängig Beschäftigten (Ungarn und Slowenien stärker, Tabelle A1, S. 24, Zeile 4). Vermutlich war dieser Rückgang von einer Zunahme der Zahl der Selbständigen begleitet. Im Rahmen der hier durchgeführten multiplen Regression (als Kombination mehrerer Einflußfaktoren) fällt dieser Rückgang zwar nicht negativ aus.¹⁵ Dennoch ist die rückläufige Beschäftigung kritisch zu bewerten: Zwar ist durch die Freisetzung von Arbeitskräften die Arbeitsproduktivität gestiegen. Zugleich dürfte aber die parallel gestiegene Arbeitslosigkeit nach »Okun's law«¹⁶ zum entgangenen Output in Höhe von mehreren Prozentpunkten geführt haben.

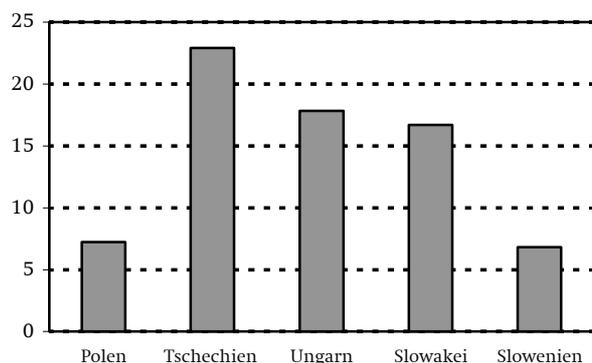
Während binnenwirtschaftliche Faktoren das Wachstum in den neunziger Jahre recht gut zu erklären vermögen, ist die Rolle der ausländischen Direktinvestitionen für die Integrationsfortschritte der osteuropäischen Ökonomien weniger deutlich zu erkennen. Wie Zeile 13 in Tabelle A1 (S. 24) zu entnehmen ist, reagierte das Wachstum in allen Ländern auf die ADI sehr schwach. Dabei waren die ADI-Zuflüsse in die Länder so massiv, daß der bis 2002 akkumulierte ADI-Stock einen bedeutenden Anteil des Kapitalstocks der Länder ausmachte (Graphik 4).

¹⁵ Der Beschäftigungsindex hat sich nicht linear entwickelt. In einigen Ländern erreichte er seinen Tiefstwert Mitte der neunziger Jahre, danach zog die Beschäftigung wieder an. Das hat vermutlich das Wachstum beschleunigt.

¹⁶ Nach »Okun's law« bewirkt jeder Prozentpunkt an Unterbeschäftigung zwei Prozentpunkte BIP-Rückgang.

Graphik 4

Anteil der ADI-Summe 1990–2002 am Kapitalstock der Länder im Jahr 2002 (Prozent)



Quellen: Statistisches Bundesamt; UN Economic Commission for Europe.

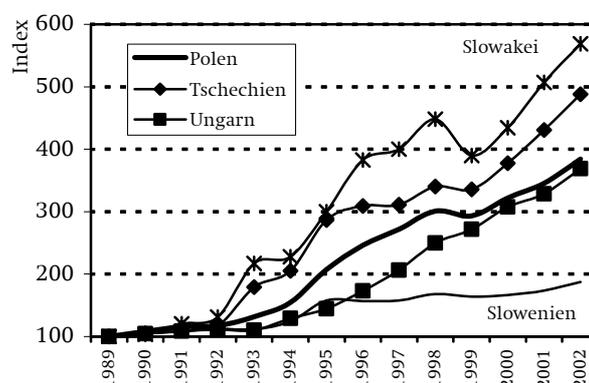
Die schwache Korrelation kann teilweise damit erklärt werden, daß der ADI-Einfluß im Faktor »Investitionen«, die statistisch auch die ausländische Komponente enthalten können, bereits erfaßt ist. Ferner verzeichneten die meisten Länder die größten Zuflüsse erst gegen Ende der neunziger Jahre, und ihr Effekt schlägt sich erst verzögert in der Wachstumsstatistik nieder. Künftig kann angesichts der Tatsache, daß der technologische und sektorale Strukturwandel mit den ADIs einhergeht, ja von ihnen bestimmt wird, ein stärkerer Einfluß der ADI auf das Wachstum erwartet werden.

In einem zweiten Schritt wurde die Korrelation zwischen dem jeweiligen Index des Bruttoinlandsprodukts in Abhängigkeit von den Indizes des Privatverbrauchs, der Bruttoanlageinvestitionen, der Exporte sowie der Importe in jedem der Länder geschätzt. Die Regression sollte Klarheit darüber schaffen, welche Rolle der zweite zentrale Integrationsfaktor neben den ADI, der Handel, für die wirtschaftliche Entwicklung der betrachteten Länder seit der Öffnung im Jahr 1990 gespielt hat.

Seit Beginn der Transformation haben die Beitrittsländer ihren Außenhandel schnell ausgebaut, wobei die früher stärker abgeschotteten Wirtschaften der Tschechischen und Slowakischen Republik besonders stark zugelegt haben. Insgesamt hat sich der Außenhandel aller Beitrittskandidaten deutlich schneller entwickelt als die Wirtschaftsleistung (Tabelle A2, S. 24, Zeilen 4 und 5). Das spiegelt die Vertiefung des intraindustriellen Austausches mit der EU-15 ebenso wider wie die Herausbildung neuer Spezialisierungsmuster in den MOEL-Ökonomien. Die Hypothese, der

Graphik 5

Indizes der Außenhandelsumsätze, 1989–2002 (1989 = 100)



Quelle: UN ECE.

Außenhandel habe eine wichtige Rolle für das Wachstum in der Region gespielt, scheint schlüssig.

Allerdings konnte keine eindeutige Verknüpfung zwischen dem BIP-Wachstum und den Indizes der privaten Nachfrage, der Bruttoanlageinvestitionen sowie der Exporte und Importe nachgewiesen werden. Die Analyseresultate deuten auf einen starken Einfluß der außenwirtschaftlichen Komponente auf die Dynamik des BIP in drei der fünf Länder hin (Tabelle A2, S. 24, Zeilen 12 und 13). In der Tschechischen und Slowakischen Republik ist dieser Einfluß – in Kombination mit der privaten Konsumnachfrage und den Investitionen – im Vergleich zu Polen, Ungarn und Slowenien eher unbedeutend.¹⁷ Möglicherweise ist die Öffnung dieser beider Volkswirtschaften quasi zu heftig erfolgt: Während Polens Öffnungsgrad, gemessen als Anteil der Ex- und Importe am BIP, am geringsten ist, nahmen in Ungarn und Slowenien in den neunziger Jahren die Aus- und Einfuhren langsamer zu als in den Nachfolgestaaten der früheren Tschechoslowakei. Als Folge einer raschen Öffnung hier dürfte der (wachstumshemmende) Effekt der Importe zumindest in der ersten Hälfte der neunziger Jahre größer ausgefallen sein.¹⁸

Die Handelsliberalisierung dürfte eine Reihe makroökonomischer Schocks – Preis-, Nachfrage-, Produktivitätsschock u.a.m. – ausgelöst haben. Sie sind in den

¹⁷ Ferner ist die t-Statistik nicht signifikant. (Die t-Statistik prüft die Annahme, daß die ermittelten Koeffizienten mit sehr großer Wahrscheinlichkeit nicht Null und positiv und somit wahr sind.)

¹⁸ In Ostmitteleuropa wurde der Exportzuwachs von einem überproportionalen Zuwachs der Importe begleitet, was den positiven Wachstumseffekt mindert.

Volkswirtschaften der Tschechischen Republik und der Slowakei, die im Vergleich zu Polen kleiner bzw. im Vergleich zu Ungarn und Slowenien Anfang der neunziger Jahren weniger nach Westen geöffnet sind, wohl massiver ausgefallen. In diesem Falle zeigt sich, daß Außenhandel strukturpolitische Maßnahmen nicht ersetzt oder daß Liberalisierung kurzfristig unerwünschte Folgeeffekte, wie Wachstumsverlangsamung, mit sich bringen kann.

Künftig keine spürbare Trendwende

Wenn also die Effekte der bisherigen Ost-West-Annäherung auf das Wachstum während der umfassenden Öffnung der Volkswirtschaften Mittelosteuropas weniger stark als vermutet ausgefallen sind, wie spürbar dürften die Effekte des offiziellen Beitritts sein? Werden Kapital- und Güterströme zu – binnenmarktbedingt – sinkenden Kosten a priori das Wachstum fördern oder sind »traditionelle« wirtschaftspolitische Maßnahmen erfolversprechender, wie Preisstabilität, Wettbewerbsstärkung durch maßvolle Lohnpolitik, Spar- und damit Investitionsförderung?

Auf der Grundlage von Daten der letzten dreizehn Jahre lassen sich für die einzelnen MOEL-EU-Mitglieder und für Mittelosteuropa mögliche Trends vorher-sagen.¹⁹

Betrachtet man die Nachfrage des Haushaltssektors als die größte Nachfragekomponente einerseits und das gesamtwirtschaftliche Angebot an Arbeit und Kapital andererseits, könnte man erwarten, daß eine Stärkung der Nachfrage in Kombination mit einer Ausweitung des Angebots an Arbeit das Wirtschaftswachstum in der Region am stärksten fördern würde. Die Prognoserechnung belegt das: Danach fällt der Wachstumsimpuls der ausländischen Direktinvestitionen aus der früheren EU-15 auch künftig schwach aus, das heißt, der integrierte EU-Kapitalmarkt spielt für das Wachstum in den MOEL eher eine flankierende Rolle. In der erweiterten EU wird mittelfristig nicht, wie die Theorie vorhersagt, aufgrund unterschiedlicher Zinsniveaus Kapital massiv von West nach Ost fließen und dort ein höheres Wachstum initiieren. Das höhere Wachstum wird von der Nachfrage der privaten Haushalte erzeugt, während die Kapital-

zuflüsse, gemessen am Modernisierungsbedarf, für den Raum als Ganzen beschränkt bleiben.

Der Privatverbrauch macht mehr als zwei Drittel der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage in den Ländern aus. Wegen der niedrigen Steuerquote (allerdings bei zugleich niedriger Sparquote) liegt der Einkommensmultiplikator im Durchschnitt der Region bei schätzungsweise 3,0. Folglich bewirkt jeder Euro, den die Haushalte zusätzlich ausgeben, eine Outputsteigerung von 3 Euro, und das bei über zwei Drittel der Volkswirtschaft.

Die geringere Bedeutung der Kapitalstockerweiterung ist vor dem Hintergrund der hohen Unterbeschäftigungsquote in der Region zu verstehen: Wenn Unterbeschäftigung herrscht, steigt der relative Preis des Faktors Kapital mit dämpfender Wirkung auf die Investitionsnachfrage. Daher fließt Kapital nicht automatisch aus der kapitalreichen in die kapitalarme Volkswirtschaft; arme Länder ziehen eher weniger Kapital an als wohlhabende.²⁰ Unter den Neumitgliedern bestätigen das die Ökonomien mit der regional niedrigsten Arbeitslosenquote – zum Beispiel Ungarn mit schätzungsweise 5,7% im Zeitraum 2003 bis 2005.²¹ Investitionen in Sachkapital sorgen daher in Ungarn zur Zeit für einen größeren Wachstumsimpuls als beispielsweise in Polen mit seiner fast dreimal höheren Arbeitslosenquote.

Der sichtbarste Effekt der Osterweiterungen 2004 und 2007 dürfte in der Zunahme des Handels in der EU-25 (-27) bestehen. Dies wäre im Einklang mit dem internationalen Trend der letzten Jahrzehnte, in denen der Welthandel schneller gewachsen ist als der Weltoutput. Dieser Vorsprung wird auf die im Rahmen des GATT und der WTO erzielte Senkung von Handelsbarrieren zurückgeführt. In der erweiterten EU wird die Tatsache, daß West- und Osteuropa eine ähnliche Ressourcenausstattung aufweisen, die Spezialisierung eher bei den Produkten als bei den Zweigen zum Ausdruck kommen lassen. Die Folge ist eine Intensivierung des intraindustriellen Handels, der sich durch größere Handelsumsätze auszeichnet als der interindustrielle Handel.

²⁰ Die Theorie postuliert, daß sich die Kapitalausstattung beider Regionen erst bei ähnlicher Technologie angleicht. Volkswirtschaften mit reichlichem Arbeitsangebot weisen zunächst einmal arbeitsintensive Produktionsstrukturen auf während in den Industrieländern kapitalintensiv produziert wird.

²¹ 2004 und 2005 OECD-Prognose; Quelle: DIW, Wochenbericht, (2004) 1–2, Tabelle 1.1.

¹⁹ Die Schätzung ist teilweise unsicher, weil einige t-Statistik-Werte [zur Erläuterung siehe Fn. 17] unter dem kritischen t-Wert liegen.

Die Handelsintensivierung, die sich im Zuge der Osterweiterung einstellt, wird zwar einen Beitrag zum Wirtschaftswachstum in den neuen Mitgliedsländern leisten. Er wird aber nicht zentral sein. Die Schätzung des mittelfristigen künftigen Wachstums in Abhängigkeit vom Handel (als Integrationsfaktor) sowie nachfrageseitig vom Privatverbrauch und angebotsseitig von den Investitionen deutet auf eine stärkere Rolle der Investitionen und der Konsumnachfrage hin. Dieses Ergebnis könnte auf die ambivalente Rolle des Handels (hier: der Ex- und Importe) im Wachstumsprozeß verweisen: Weil die EU-Neumitglieder noch länger eine negative Leistungsbilanz, das heißt Nettoimport aufweisen werden, wird die damit zusammenhängende Minderung der Gesamtnachfrage einen dämpfenden Effekt auf das Wachstum haben.

Effekte der Osterweiterung für Deutschland: leichte Wachstumsbeschleunigung

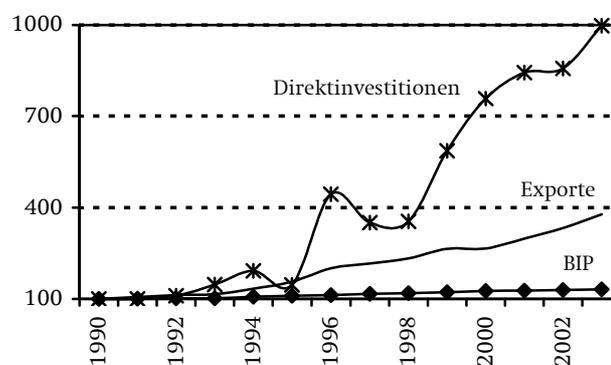
Falls die Osterweiterung tatsächlich keinen signifikanten Effekt auf die Wachstumsraten der Beitrittsökonomien hat, stellt sich die Anschlußfrage nach dem volkswirtschaftlichen Nutzen für die vormalige EU-15, insbesondere für Deutschland. Es wurde bereits ausgeführt, daß die unterschiedlichen Nachfragepräferenzen und die Verschiebung der Terms of Trade die Ökonomien der früheren EU-15 negativ beeinflussen können, während die Neumitglieder im Vorteil sein dürften. Wegen der zu Anfang unterschiedlichen Technologien der Produktion – Deutschland produziert überwiegend kapitalintensiv, die »Neuen« überwiegend arbeitsintensiv – können in Deutschland arbeitsintensive Sektoren unter Kostendruck geraten und Arbeitsplätze gefährdet sein.²² In dieser Situation muß entweder die Produktivität in den betreffenden Industrien gesteigert werden oder die Reallöhne in Deutschland müssen zurückgehen, was sich arbeitsmarktpolitisch wohl kaum umsetzen läßt. Es war folglich kein schneller Integrationsgewinn für die deutsche Seite zu erwarten.

Empirisch hat sich das bestätigt, ungeachtet anfänglich hochgeschraubter Erwartungen: Die geographische Nähe, die bereits erreichte Wirtschafts-

²² Das Stolper-Samuelson-Theorem sagt voraus, daß sich die relativen Güterpreise proportional zu den relativen Faktorpreisen gestalten. Ist demnach ein »West«-Erzeugnis teurer als ein vergleichbares Produkt »Ost«, muß der »Westinput« billiger werden, damit das »West«-Erzeugnis wettbewerbsfähig bleiben kann.

verflechtung und die historischen Erfahrungen der deutschen Wirtschaft mit Osteuropa machen die Bundesrepublik zum westlichen »front runner« der Integration – mit allen volkswirtschaftlichen Vor- und Nachteilen. Nach dem Fall der Berliner Mauer war der Optimismus groß, daß der Handel mit den neuen Marktwirtschaften und die Gelegenheit für Investitionen in allen Sektoren die deutsche Wirtschaft ankurbeln würden. Tatsächlich wuchsen die deutschen Exporte und Direktinvestitionen in den fünf betrachteten Ländern um einen Faktor von knapp 5 bzw. knapp 10 (Graphik 6).

Graphik 6
Indizes des deutschen BIP sowie der deutschen Exporte und Direktinvestitionen in fünf ostmitteleuropäischen Beitrittsländern, 1990–2003 (1990 = 100)



Quelle: Statistisches Bundesamt; UN ECE.

Die hohen Indizes kaschieren jedoch die tatsächlichen Größenordnungen: Im Durchschnitt der letzten 14 Jahre machten die deutschen Direktinvestitionen in den neuen Marktwirtschaften weniger als 1% der jährlichen deutschen Bruttoanlageinvestitionen aus. Die Wirtschaftsleistung der Bundesrepublik profitierte kaum davon und nahm seit 1990 insgesamt nur um einen Faktor von 0,3 zu. Offenkundig sind spürbare Effekte der postkommunistischen Transformation sowie der EU-Mitgliedschaft der »Neuen« erst langfristig zu erwarten.

Nicht nur blieb das Wachstum hierzulande hinter den Erwartungen zurück, es fiel auch verhaltener aus als in den meisten anderen Ländern der EU-15, die mit den neuen Marktwirtschaften in Osteuropa weniger eng verflochten sind. Waren die retardierenden Effekte der Umwälzungen im Ostteil des Kontinents in den vergangenen 13 Jahren stärker als die Wachstumsimpulse der Verflechtung mit den Beitrittsländern?

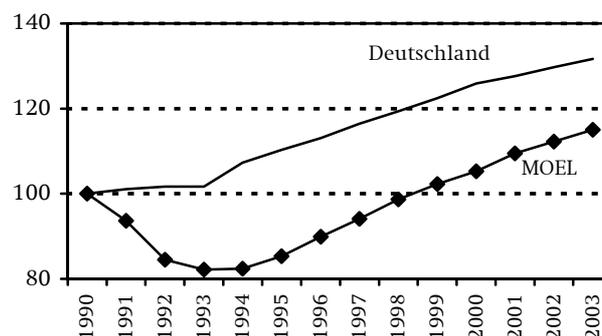
Vermutlich haben mehrere Faktoren ihre Wirkung in unterschiedliche Richtung entfaltet. Zum ersten ist die Wirtschaftsleistung in den ostmitteleuropäischen Ländern wegen der schweren Wirtschaftskrise zu Beginn der neunziger Jahre langsamer gewachsen als das BIP in Deutschland (Graphik 7). Das dürfte Folgen für die deutsche Wirtschaft gehabt haben: Laut Regressionsrechnung ist die deutsche Wirtschaftsleistung je 10% Outputrückgang im MOEL-Raum um 1,3% geringer ausgefallen. Zum zweiten stützten die deutschen Exporte nach Osteuropa das heimische Wachstum – 10% Exportzunahme ließen das BIP hierzulande um 0,7% ansteigen. Zum dritten hatten die Direktinvestitionen aus Deutschland praktisch keinen (oder nur einen minimalen) positiven Effekt auf das deutsche Wachstum.²³

Vor dem Hintergrund der bisherigen Integrationserfahrungen ist die Frage nach den künftigen Effekten der Wirtschaftsverflechtung Deutschlands mit den neuen Mitgliedern zu stellen. Dabei wird angenommen, daß die Transformationsrezession in den osteuropäischen Ländern eine einmalige Erscheinung war, die sich nicht wiederholt. Ein gravierender Einbruch der Wirtschaftsleistung der »Neuen« wäre demnach nicht mehr zu erwarten. Bereinigt um die Auswirkungen der Krise der neunziger Jahre, stellt sich der Zusammenhang zwischen dem Wachstum in den Beitrittsländern einerseits und in Deutschland andererseits entsprechend weniger ungünstig dar. Eine Prognoseschätzung im Sinne der zu erwartenden (positiven) Effekte der Osterweiterung deutet darauf hin, daß sich das Wachstum in Deutschland nach 2004 leicht beschleunigen wird – vorausgesetzt das osteuropäische BIP wächst mit einer Jahresrate um ca. 4% und die Wachstumsraten der deutschen Exporte und Direktinvestitionen liegen über diesem Wert.

23 Die lineare Regression des BIP-Wachstums in Deutschland in Abhängigkeit von den Indizes des Outputs in den betrachteten Beitrittsländern sowie der deutschen Exporte und der Direktinvestitionen dorthin lieferte folgende Gleichungswerte: bei $R^2 = 0,96$ (Ergebnisse nur teilweise signifikant):

	Schnittpunkt	BIP-Index	Exportindex	ADI-Index
Koeffizienten	106,31	-0,13	0,07	0,004
t-Statistik	9,24	-0,93	3,19	0,38

Graphik 7
BIP-Index in Deutschland und den mitteleuropäischen Beitrittsländern (MOEL), 1990–2003 (1990 = 100)



Quelle: Eurostat, UN ECE.

Dies leuchtet insofern ein, als sich ein Nutzen für die deutsche Wirtschaft dann ergibt, wenn mehr deutsche Güter und Dienstleistungen in der Region nachgefragt werden. So kann die Gesamtnachfrage hierzulande expandieren und Wirtschaftswachstum initiieren. Allerdings ist das gegenwärtige und mittelfristige Nachfragepotential der neuen Mitglieder gering, ähnlich wie ihr Outputvolumen. Bei einem Wert der deutschen Exporte in die fünf betrachteten Länder von rund 50 Milliarden Euro und einem angenommenen jährlichen Exportwachstum um 5% (der Export wüchse damit schneller als langfristig die Wirtschaft in den Ländern) würde die zusätzliche Nachfrage *ceteris paribus* zunächst etwa 2,5 Milliarden Euro oder 0,11% des deutschen BIP ausmachen. Diese Rechnung gilt nur, wenn die deutschen Importe aus den Ländern stagnieren; das ist aber insofern nicht zu erwarten, als die bilaterale Kapitalverflechtung zwischen Deutschland und der Region vor allem die Reimporte anziehen läßt. Sie spiegeln die weitergehende Auslagerung (Outsourcing) und die Lizenzproduktion wider, mit denen die deutsche Wirtschaft arbeitsintensive Tätigkeiten auf heimischem Territorium reduziert – eine Tendenz, die sich in den neunziger Jahren verstärkte. Im Ergebnis war die deutsche Handelsbilanz mit den fünf osteuropäischen Staaten zuletzt leicht negativ (Tabelle 2).

Auf längere Sicht könnte die deutsche Wirtschaft zwar wieder Nettoexporte im Handel mit den Ländern verbuchen. Deutschland dürfte nämlich seine Position als Hauptlieferant hochwertiger Gebrauchsgüter und Fahrzeuge behaupten können. Der dabei zustande kommende reale Wachstumseffekt würde dennoch beschränkt bleiben. Denn zum einen dürften die möglichen Nettoexporte gemessen am deutschen BIP

gering sein. Zum anderen ist der Einkommensmultiplikator in Deutschland relativ niedrig, so daß sich die Wachstumswirkung dieser zusätzlichen Exportnachfrage in engen Grenzen halten dürfte.²⁴

Tabelle 2
Deutscher Außenhandel
mit Ostmitteleuropa 2003 (Mrd. Euro)

<i>Land</i>	<i>Export</i>	<i>Import</i>
Polen	16,4	15,8
Tschechien	16,7	17,5
Ungarn	11,9	12,2
Slowakei	5,1	7,3
Slowenien	2,4	2,4
Gesamt	52,5	55,2
Saldo: -2,7		

Quelle: Statistisches Bundesamt, Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel 2003,
<<http://www.destatis.de/download/d/aussh/rang2.pdf>>.

²⁴ Wegen relativ hoher Steuer- und niedriger Konsumquote/hoher Sparquote liegt der Multiplikator bei ca. 2,5.

Fazit

Nachdem die Wachstumsraten der ostmitteleuropäischen Volkswirtschaften nach der Transformationsdepression zunächst gestiegen waren, liegen sie derzeit lediglich etwa zwei Prozentpunkte über den Wachstumsraten der früheren EU-15. Der Vorsprung ist damit zu gering, als daß er die Einkommensverhältnisse in beiden Teilen der Union innerhalb einiger Jahre einander angleichen könnte. Als realistischer Zeitraum ist von einigen Jahrzehnten die Rede. Weder die West- noch die Osteuropäer haben ein Interesse an einer dauerhaften Einkommensdifferenz, und so ist die Hoffnung groß, daß die EU-Mitgliedschaft der mittelosteuropäischen Länder dem Angleichen der Entwicklungsniveaus förderlich sein wird. Allerdings lehrt die bisherige Erfahrung, daß der Wachstumsschub nach der politischen Wende im Osten eher auf internen (Binnennachfrage) als auf externen Faktoren (Integration mit der EU-15 durch Außenhandel und Direktinvestitionen) beruhte.

Auch künftig wird die Binnennachfrage für das Wachstum in den MOEL von Bedeutung sein. Nach dem Beitritt wird der Handel mit den Staaten der früheren EU-15 weiter expandieren. Das gilt nicht nur für die Exporte, sondern auch für die Importe, was eine dämpfende Wirkung auf das Wachstum haben kann. Zur Modernisierung des Kapitalstocks trägt der 1. Mai 2004 zunächst wenig bei, weil die Direktinvestitionen aus dem Westen nicht sprunghaft ansteigen. Abgesehen von Schwerpunktprojekten, insbesondere in der Autoproduktion, können sie die Modernisierungsaufgabe auch nicht alleine tragen. Modernisierung und Ausbau bedürfen weiterhin nationaler Anstrengungen und werden wegen des allgemein unzulänglichen Zustands des Kapitalstocks-Ost noch geraume Zeit nötig sein. Das hat Folgen für die alten Mitglieder/Deutschland: Geringe Kapitalkosten im MOEL-Raum bewirken entweder Arbeitsplatzverlagerung in die neuen Mitgliedsländer oder einen Reallohnrückgang in den alten.

Das Wachstum in der vormaligen EU-15 bzw. in Deutschland kann dagegen vom gestiegenen Arbeitsangebot aus Osteuropa profitieren. Wenn nämlich die neuen Mitglieder Handelsdefizite mit der früheren EU-15 erzielen, aber den Wechselkurs ihrer Währungen zum Euro relativ stabil halten, entsteht Anpassungsdruck, der sein Ventil zum Beispiel in Reallohnsenkung oder Produktivitätssteigerung findet. Vor allem im letzteren Fall kommt es zu Arbeitsplatzverlusten in den neuen Mitgliedsländern. Die freigesetzten Arbeitskräfte können in wirtschaftlich gesunde Gebiete abwandern, in der Regel nach Westeuropa, und dort das Wachstum stützen. Die Abwanderung aus Osteuropa kann aufhören, wenn deutscher/westeuropäischer Nettokapitalexport nach und Nettoimport aus Osteuropa simultan stattfindet. Ein solcher simultaner Prozeß hält jedoch nicht unbegrenzt an, da die Partnerwährungen real aufwerten müssen. Alternativ müssen die Löhne in den Beitrittsländern steigen oder in den Staaten der früheren EU-15 sinken. Das wird erst nach der Euro-Übernahme durch die Neumitglieder erforderlich sein. Wo letztlich per Saldo neue Arbeitsplätze entstehen, hängt daher nicht allein vom niedrigen Pro-Kopf-Einkommen bzw. von den geringeren Arbeitskosten in den neuen Mitgliedstaaten ab. Ihre Wirtschaftspolitik beeinflusst die Ost-West-Arbeitsallokation mit.

Dabei soll der Westen die liberale Wirtschaftspolitik der Neumitglieder nicht allzusehr in Frage stellen, zum Beispiel durch Forderungen nach Steuerharmonisierung. Die – nur aus westlicher Sicht nachvollziehbare – Klage über nachteiligen Steuerwettbewerb gereicht den Beitrittsökonomien nicht zum Vorteil. Hier ist das Wachstum noch nicht sehr intensiv, und höhere Steuersätze würden nicht mit Sicherheit auch zu höheren Steuereinnahmen führen. Die ohnehin nicht ausreichende Wachstumsdynamik der neuen Mitglieder könnte beeinträchtigt werden.

Dabei soll der Westen die liberale Wirtschaftspolitik der Neumitglieder nicht allzusehr in Frage stellen, zum Beispiel durch Forderungen nach Steuerharmonisierung. Die – nur aus westlicher Sicht nachvollziehbare – Klage über nachteiligen Steuerwettbewerb gereicht den Beitrittsökonomien nicht zum Vorteil. Hier ist das Wachstum noch nicht sehr intensiv, und höhere Steuersätze würden nicht mit Sicherheit auch zu höheren Steuereinnahmen führen. Die ohnehin nicht ausreichende Wachstumsdynamik der neuen Mitglieder könnte beeinträchtigt werden.

Anhang

Tabelle A1

Makroökonomische Indizes 2003 und Regressionsstatistik für fünf Beitrittsländer (1990 = 100)

Nr.		Polen		Ungarn		Tschechien		Slowakei		Slowenien	
1	Index BIP	129,8		111,8		105,1		105		116,9	
2	Index Privatverbrauch	146,4		113,6		114,5		115		135	
3	Index Investitionen	149,4		146,4		127		127		185,4	
4	Index Beschäftigung	87,0		74,0		87,8		88		82,8	
5	Index ADI	4119		66		1861		5731		3730	
<i>Koeffizienten lineare Regression*</i>											
6	Multipler Korrelationskoeffizient	0,99		1,00		0,98		0,98		0,99	
7	R ²	0,99		0,99		0,97		0,97		0,99	
8	Adjustiertes R ²	0,98		0,99		0,95		0,95		0,98	
9	Konstante	-126,06	(-3,79)	5,18	(0,93)	-12,60	(-1,07)	-5,32	(-0,49)	-36,61	(-2,13)
10	Privatverbrauch	1,12	(6,64)	0,08	(1,24)	0,40	(2,71)	0,37	(2,28)	0,54	(2,88)
11	Investitionen	-0,22	(-1,73)	0,45	(21,08)	0,10	(1,65)	0,14	(2,03)	0,10	(1,58)
12	Beschäftigung	1,35	(4,51)	0,40	(10,85)	0,60	(3,73)	0,53	(3,71)	0,70	(8,23)
13	ADI	0,002	(1,72)	0,01	(2,73)	0,003	(2,21)	0,001	(2,11)	0,001	(1,66)

* t-Werte in Klammern.

Quelle: UN Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe, (2003) 3, S. 112ff.

Tabelle A2

Makroökonomische Indizes 2003 und Regressionsstatistik für fünf Beitrittsländer (1990 = 100)

Nr.		Polen		Ungarn		Tschechien		Slowakei		Slowenien	
1	Index BIP	129,8		111,8		105,1		105		116,9	
2	Index Privatverbrauch	146,4		113,6		114,5		115		135	
3	Index Investitionen	149,4		146,4		127		127		185,4	
4	Index Export	372,7		361,1		512		500		177,6	
5	Index Import	393,6		376		467,8		569		198,2	
<i>Koeffizienten lineare Regression*</i>											
6	Multipler Korrelationskoeffizient	0,99		0,99		0,97		0,97		0,98	
7	R ²	0,99		0,98		0,94		0,94		0,96	
8	Adjustiertes R ²	0,98		0,97		0,91		0,91		0,94	
9	Konstante	50,26	(3,18)			24,06	(2,35)	23,58	(23,58)	7,05	(0,33)
10	Privatverbrauch	-0,03	(-0,12)	0,17	(1,73)	0,61	(2,94)	0,62	(0,62)	0,89	(2,54)
11	Investitionen	0,44	(5,58)	0,73	(7,15)	0,14	(0,99)	0,14	(0,14)	0,11	(1,03)
12	Export	0,20	(3,88)	0,13	(2,45)	0,002	(0,06)	0,00	(-0,18)	0,28	(1,96)
13	Import	-0,15	(-3,18)	-0,21	(-4,76)	-0,02	(-0,42)	-0,01	(-0,39)	-0,41	(-3,95)

* t-Werte in Klammern.

Quelle: UN Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe, (2003) 3, S. 112ff.

Abkürzungen

ADI	Auslandsdirektinvestitionen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BSP	Bruttonsozialprodukt
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
ECE	Economic Commission for Europe (UN)
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
MOE	Mittel- und Osteuropa
MOEL	Mittel- und Osteuropäische Länder
WTO	World Trade Organization