

## Die Europäische Union und die mittelosteuropäischen Länder: Entwicklungen, Probleme, politische Optionen

Welfens, Paul J.J.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Welfens, P. J. (1995). *Die Europäische Union und die mittelosteuropäischen Länder: Entwicklungen, Probleme, politische Optionen*. (Berichte / BIOst, 7-1995). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-41721>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder. © 1995 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet. Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,

Telefon

0221/5747-0,

Telefax

0221/5747-110

ISSN 0435-7183

# Inhalt

Seite

## Kurzfassung

.....  
4

## 1. Europäische Union: Binnenmarkt plus Währungsintegration

.....  
8

1.1 Integrationsdynamik in der EU und Systemtransformation in Mitteleuropa.....9

1.2 Systemtransformation als Problem der Wirtschaftspolitik in Europa.....11

## 2. Entwicklungen im Verhältnis Mitteleuropa-EU

.....  
12

2.1 Entwicklungstendenzen und Probleme in Mitteleuropa.....13

Überwindung der Export- und Wachstumsbarrieren?.....20

2.2 EU-Perspektiven der Transformation.....21

Problematik der sensiblen Sektoren aus EU-Perspektive.....23

2.3 Rolle Mitteleuropas für die EU.....27

Mitteleuropa als Investitionsstandort für EU-Unternehmen.....30

Wachstumschancen in Europa.....32

## 3. Optionen für eine Integration der EU mit Mitteleuropa

.....  
34

3.1 EU-Osterweiterung und institutioneller Reformbedarf.....34

Institutionelle Reformnotwendigkeiten.....35

3.2 Modifizierte EWR-Mitgliedschaft.....37

3.3 Flankierende Stabilisierung der Ex-UdSSR.....38

## Anhang

.....  
38

## Summary

.....  
56

15. Januar 1995

Die vorliegende Arbeit ist aus einem Forschungsauftrag des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien hervorgegangen.

Der Autor ist Professor für europäische Wirtschaftspolitik an der Universität Münster.

Redaktion: Brigitta Godel/Christian Meier

**Paul J.J. Welfens**

## **Die Europäische Union und die mittelosteuropäischen Länder**

Entwicklungen, Probleme, politische Optionen

**Bericht des BIOst Nr. 7/1995**

### **Kurzfassung**

#### *Vorbemerkung*

Nach Jahrzehnten schwacher Außenhandelsbeziehungen zwischen Mittelosteuropa und der EU - gebremst durch den Gegensatz von Markt- und Zentralverwaltungswirtschaften - haben sich die Voraussetzungen für fruchtbaren Handelsaustausch und intensivere Kapitalverkehrsbeziehungen erheblich verbessert: Der Systemwandel in Mittelosteuropa hat zu einer Neuordnung und Neuorientierung in den Außenwirtschaftsbeziehungen geführt. Die Europäische Union, die bereits in den späten achtziger Jahren ihre Handelsbeziehungen mit dem RGW neu strukturierte, hat zu Beginn der neunziger Jahre Europa-Abkommen mit den kleineren Ex-RGW-Staaten und Freihandelsabkommen mit den baltischen Staaten geschlossen. Ungarn und Polen haben schon ein Beitritts-gesuch bei der EU 1994 eingereicht, die Anfang 1995 durch ehemalige EFTA-Mitglieder neue Nettobeitragszahler erhält - mit Ausnahme des ehemals vom Handel mit dem Ex-RGW relativ abhängigen Finnland, das nach der Wirtschaftskrise nur noch 88% des EU-Durchschnittseinkommens nach Kaufkraftparität erreicht.

Angesichts der neuen offenen Niedriglohnländer in Mittelosteuropa steht die EU vor neuen wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Herausforderungen. Zugleich sehen sich die Transformationsländer nicht nur mit den internen Anpassungsproblemen des Systemwandels konfrontiert, sondern auch mit protektionistischen Maßnahmen der EU-Länder, die einer verschärften Konkurrenz aus den mittelosteuropäischen Niedriglohnländern gegenüberstehen. Die Visegrad-Länder drängen dabei auf eine baldige EU-Mitgliedschaft, was gleichermaßen Chancen und Risiken für Europa bedeutet, wobei sich unterschiedliche Optionen für die EU wie für die Transformationsländer anbieten. Auf der Grundlage integrationstheoretischer Ansätze, aktueller Wirtschaftsdaten und erkennbarer politischer Weichenstellungen in der EU und Mittelosteuropa wird die Problematik analysiert, inwieweit eine Öffnung der mittelosteuropäischen Staaten eine Integration mit der EU ermöglicht bzw. herbeiführt.

#### *Ergebnisse*

1. Die Europäische Union hat mit den Maastrichter Beschlüssen zur Wirtschafts- und Währungsintegration die Weichen in Richtung auf Vertiefung der Integration gestellt, bevor der Zusammenbruch des RGW und der UdSSR die Zeichen in Europa auf eine Osterweiterung der EU gestellt hat. Die 1995 anstehende EU-Erweiterung um Österreich, Finnland und Schweden

bedeutet für die EU, daß sich geographisch indirekt eine wirtschaftliche Interessenverschiebung zugunsten von Osteuropa ergibt und zugleich die Budgetprobleme der Gemeinschaft eine Entlastung erfahren.

2. Für die kleineren Ex-RGW-Länder bedeutet der RGW-Kollaps und die starke Neuausrichtung des Handels auf Westeuropa einen Strukturbruch einerseits und die Notwendigkeit zur regionalen Reorientierung der Infrastruktur andererseits. Die mittelosteuropäischen Staaten sehen sich vor enorme Probleme der Systemtransformation gestellt, die allerdings zumindest in den Visegrad-Ländern ab 1995 in eine wirtschaftliche Expansionsphase münden könnten. Entscheidend für die politische Durchhaltbarkeit des Transformationsprozesses wird es sein, ein hohes Wirtschaftswachstum zu erreichen und monetäre Instabilitäten zu vermeiden.
3. Es gibt für wachsende West-Exporte der mittelosteuropäischen Ländern nicht nur EU-seitige Marktzugangsprobleme, sondern auch interne Hemmnisse: insbesondere Infrastrukturengpässe, wirtschaftspolitische Unsicherheiten und Instabilitäten sowie unterentwickelte Finanzmarktaktivitäten. Die Möglichkeiten, diese Probleme mittelfristig zu beseitigen, sind begrenzt, wobei die EU-Politik im Infrastrukturbereich durchaus zwiespältige Impulse gibt.
4. Bei den sogenannten sensiblen Produktgruppen in den Europa-Verträgen handelt es sich erkennbar um arbeits-, energie- und umweltintensive Güter, bei denen mittelosteuropäische Länder komparative Vorteile haben. Hier entsteht für die EU ein massives Strukturanpassungsproblem, das bislang politisch kaum thematisiert wurde; in den von Betriebsschließung und Arbeitslosigkeit zukünftig betroffenen Regionen müßten neue Industrie- und Dienstleistungsunternehmen angesiedelt werden, damit die Arbeitslosenquote und die durchschnittliche Arbeitslosendauer in der EU nicht längerfristig steigen. Erhöhte Arbeitslosenquoten könnten in der EU zu verschärftem Widerstand gegen Innovationen einerseits und zu wachsender Immigrations- bzw. Integrationsfeindlichkeit andererseits führen.
5. Der Strukturwandel im Außenhandel der Transformationsländer steht bislang im Einklang mit der modernen Außenhandelstheorie: Es werden verstärkt arbeits- und wissensintensive Produkte nach Westeuropa und insbesondere nach Deutschland exportiert. Für Westeuropa ergibt sich damit ein erheblicher Anpassungsdruck für Industrien, die primär wenig qualifizierte Arbeitskräfte einsetzen. Parallel dazu gibt es neue Wachstumschancen durch steigende Exporte von Investitionsgütern, deren Einsatz zur Modernisierung des veralteten Kapitalbestands in Mittelosteuropa zunehmend notwendig wird. Wachsende EU-Importe von arbeitsintensiven Gütern bedeuten de facto ein relativ erhöhtes Arbeitsangebot im Bereich der Geringqualifizierten, womit die seit Jahren in wichtigen EU-Ländern praktizierte Politik hoher Lohnsteigerungsraten für die unteren Lohngruppen zunehmend fraglich wird.
6. Wenn Vollbeschäftigung in der EU wiederhergestellt werden soll, dann müßte über eine Wachstumsoffensive die Expansion kapital- und dienstleistungsintensiver Wirtschaftsbereiche durch den Abbau staatlicher Barrieren gefördert werden. Angesichts einer sich abzeichnenden neuen Arbeitsteilung in Europa - mit einem technologisch-ökonomischen Aufholprozeß der Visegrad-Länder - stellt sich die Frage, ob in der EU nicht durch besondere Qualifizierungsmaßnahmen und eine intensivere F&E-Förderung die verstärkte Spezialisierung

Westeuropas auf technologie- und kapitalintensive Produktionsbereiche beschleunigt werden soll. Vollbeschäftigung kann auf Dauer in der EU wie in Mittelosteuropa nur erhalten werden, wenn eine anreizkompatible Arbeitslosenversicherung mit regional differenzierten Beitragssätzen eingeführt wird.

7. Mittelosteuropäische Länder könnten in die EU längerfristig in zwei Formen integriert werden: als Vollmitglieder, was zu großen ökonomischen Vorteilen für die Neumitglieder, aber zu erheblichen fiskalischen Belastungen der Altmitglieder führen wird, oder als Mitglieder in einem modifizierten Europäischen Wirtschaftsraum, der Freihandel und Kapitalverkehrsfreiheit für ganz Europa, aber keine volle Freizügigkeit der Arbeitnehmer bedeuten würde. Durchaus vorstellbar ist, daß ein Teil der Ex-RGW-Länder sich für die erste, der andere Teil für die zweite Variante entscheidet.
8. Eine EU-Osterweiterung wird im Ministerrat unter Status-quo-Ländergewichten dafür sorgen, daß - gemessen am Banzhaf-Macht-Index - das politische Gewicht der Bundesrepublik Deutschland und Frankreichs auf 1/3 des Wertes 1958 zurückgeht. Mit der Zersplitterung der Macht in der EU droht nicht nur eine Aufweichung der deutsch-französischen Politikachse, sondern auch das Risiko von Entscheidungsschwäche in einer Situation, in der EU-Handlungsfähigkeit stärker als früher erforderlich ist. Dem wäre durch Veränderung der Stimmengewichte vor einer Erweiterung um mittelosteuropäische Staaten Rechnung zu tragen.
9. Schließlich wird aufgezeigt, daß eine EU-Osterweiterung ohne Intra-EU-Reformen einerseits und breite Flankierungsmaßnahmen für die Wirtschaftsstabilisierung in Rußland andererseits keine ökonomischen Voraussetzungen für ein stabiles und prosperierendes Gesamteuropa erwarten läßt.



## 1. Europäische Union: Binnenmarkt plus Währungsintegration

Nachdem Europa fast eine Generation lang durch ideologische Gegensätze, Kriege und den Ost-West-Gegensatz geprägt war, bietet sich in den neunziger Jahren erstmals seit 1914 wieder die Chance, eine prosperierende gesamteuropäische Marktwirtschaft zu errichten. Anders als vor dem Ersten Weltkrieg bestehen auf der politischen Ebene durch die Existenz internationaler Organisationen (IMF, GATT/WTO, BIZ) erprobte Anknüpfungspunkte für multilaterale, an Regeln ausgerichtete Problemlösungen einerseits und andererseits ordnungspolitische Vorgaben für die Transformationsländer. Zudem ist mit der Europäischen Union in Westeuropa eine in Jahrzehnten gewachsene Gemeinschaft mit supranationalen politischen Entscheidungsstrukturen und einer als wirtschaftlicher Liberalisierungsclub ausgeformten Gruppe von marktwirtschaftlichen Industrieländern entstanden. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre, in denen die EU als Integrationsprojekte das Binnenmarktprogramm, die Wirtschafts- und Währungsunion sowie die EFTA-Erweiterungsrunde auf der Agenda hatte, ist unversehens durch den Kollaps von RGW und UdSSR die Frage nach einer Integration Mitteleuropas in die EU getreten.<sup>1</sup> Es stellt sich die Frage, welche Entwicklungen für das West-Ost-Verhältnis in Europa von besonderer Bedeutung sind, welche neuen wirtschaftspolitischen Anpassungsprobleme sich aus der Öffnung Mitteleuropas ergeben und welche politischen Optionen für eine Neugestaltung der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen vorhanden sind. Dabei sind die Veränderungen an der EU-Ostgrenze nur ein Teilaspekt der durch den Niedergang des Sozialismus bzw. des Modells der Zentralverwaltungswirtschaft bedingten Umfeld-Krise der EU. Die Südgrenze zu den afrikanischen Maghreb-Staaten, die in Teilen auch Verfechter dieses obsoleten Modells waren, ist gleichfalls stabilisierungsbedürftig, da auch hier wachsende Einkommensrückstände gegenüber Westeuropa, steigender Migrationsdruck und politische Radikalisierung drohen.

Für ein stabiles Gesamteuropa gibt es drei Voraussetzungen: In der EU müßte zum einen der wirtschaftliche Problemüberhang der siebziger und achtziger Jahre, nämlich hohe Arbeitslosenquoten, beseitigt werden. Zum anderen muß nach der EFTA-Erweiterungsrunde ein neues institutionelles und politisches Gleichgewicht in der EU gefunden werden. Mit Österreich, Finnland und Schweden wird die EU um Länder erweitert, die historisch und aktuell erhebliche Verbindungen nach Mitteleuropa aufzuweisen haben. In den kleineren Ex-RGW-Ländern müßten die transformationspolitischen Anpassungsprobleme bewältigt und dauerhaftes hohes Wirtschaftswachstum zur Befriedigung des steigenden Anspruchsniveaus der Bevölkerung erreicht werden. Schließlich müßten externe Schocks und Störpotentiale eingegrenzt und kontrollierbar bleiben, wobei die Probleme in den Nachfolgestaaten der UdSSR sowie Jugoslawiens die wichtigsten potentiellen Destabilisierungsherde sind. Nachdem die EU schon beim Zerfall Jugoslawiens konzeptionell wenig problemadäquate Lösungen und nur schwache Führungsqualitäten demonstrierte, stellt sich die - im weiteren ausgeblendete - Frage, ob eine erweiterte EU von 15 oder 21 Mitgliedsländern sich gegenüber ähnlichen Problemen effektiver präsentieren könnte.

---

<sup>1</sup> Zu Problemen der EFTA-Erweiterungsrunde siehe insbesondere Kramer, H. et al. (1994), Österreich in der Europäischen Union, Sonderheft zu WIFO-Monatsberichte, Wien.

## *1.1 Integrationsdynamik in der EU und Systemtransformation in Mitteleuropa*

Mit der Schaffung des EU-Binnenmarktes im Jahre 1993 ergab sich in der EU ein verschärfter Konkurrenzdruck, und zwar nicht nur im Industriebereich, sondern erstmals - dank Liberalisierung der Dienstleistungen - auch im Dienstleistungs- bzw. Finanzsektor. Der Druck zur Erwirtschaftung einer marktgerechten Kapitalverzinsung nimmt dadurch zu. Die Liberalisierung des Banken- und Versicherungssektors bedeutet in Verbindung mit der am 1. Januar 1994 begonnenen zweiten Stufe der Währungsunion (Gründung des Europäischen Währungsinstituts, Vorlage von Konvergenzprogrammen im Blick auf die Defizit-Begrenzungskriterien etc.), daß sich in den EU-Ländern der wirtschaftspolitische Autonomiegrad vermindert, so daß traditionelle Mittel der Geld- und Fiskalpolitik nur eingeschränkt eingesetzt werden können.<sup>1</sup> Für die mitteleuropäischen Länder, die bei wachsenden Export- und Importquoten verstärkt vom EU-Konjunkturzyklus abhängig werden, bedeutet dies besondere Risiken im marktwirtschaftlichen Transformations- und Öffnungsprozeß. Denn anders als in den EU-Wohlfahrtsstaaten sind in den postsozialistischen Ländern die sozialen Sicherungssysteme wenig ausgebaut, und zudem ist das Pro-Kopf-Einkommen vergleichsweise niedrig; die Visegrad-Länder erreichen etwa Pro-Kopf-Einkommen wie Griechenland, Portugal und Irland.

Die mitteleuropäischen Länder sehen sich neben den eigentlichen transformationsseitigen Anpassungsproblemen mit marktwirtschaftlichen Konjunkturproblemen konfrontiert, wozu noch die Erfordernisse des strukturellen Wandels treten. Nachdem die kleinen RGW-Länder über Jahrzehnte durch das Wirtschaftssystem und die Vorherrschaft der UdSSR wie durch die Abschottung gegenüber den kapitalistischen Weltmärkten geprägte Spezialisierungsmuster entwickelt haben, ist mit der marktwirtschaftlichen Transformation und der Öffnung zu den OECD-Ländern sowie der weitgehenden Abschaffung der CoCom-Liste eine Entwertung vieler Produktionsgüterschwerpunkte, -standorte und -verfahren zu erwarten. In dem Maße, wie sich in Mitteleuropa durch interne Transformation und außenwirtschaftliche Öffnung wettbewerbliche Anpassungsprozesse entwickeln, wird es zu neuen Spezialisierungsmustern entsprechend den komparativen Vorteilen der Ex-RGW-Länder kommen.

Struktureller Anpassungsdruck entsteht im Zuge der durch den Binnenmarkt verschärften Markt- und Standortkonkurrenz gerade auch in der EU, wo Preiswettbewerbsfähigkeit bei standardisierten Produkten eine viel größere Rolle als bisher spielen wird. In der EU besteht daher eine Tendenz, bei Standortverlagerungen und Verminderung von Fertigungstiefen - bei Erhöhung der Importe - gerade auch die neuen Investitions- und Handelsmöglichkeiten mit Mitteleuropa zu prüfen: EU-Anpassungsdruck wirkt also indirekt auf die Transformationsländer ein; der interindustrielle Handel zwischen der EU und den Transformationsländern wächst. Bei ähnlichen Faktorausstattungsrelationen und Einkommensniveaus in den EU-Ländern selbst besteht eine Tendenz zu weiter zunehmendem Intra-Industrie-Handel in der Gemeinschaft und verstärkter Ausnutzung von economies of scale, wodurch ein Markteintritt für Produzenten aus Drittländern erschwert wird. Als Marktzutrittsschranken wirken auch bestehende und neuentwickelte

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu Welfens, P.J.J. (1994), *European Monetary Integration*, 2. rev. und erg. A., Heidelberg; Welfens, P.J.J. (1995), *Europäische Union*, in: A. Boersch Supan, J. von Hagen und P.J.J. Welfens, *Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre*, Heidelberg.

Technikstandards, die z.B. in der Elektroindustrie weitgehend durch multinationale Unternehmen vereinbart werden. Gleichwohl bedeuten verschärfte Binnenmarktkonkurrenz und längerfristig erhöhtes Wachstum in der EU, daß die mittelosteuropäischen Transformationsländer Chancen zu stark steigenden Westexporten haben. Die EU-Integration wirkt handelsschaffend für Gesamteuropa.

Die EU-Länder haben mit den im Maastrichter Vertrag gefaßten Beschlüssen die Zugangshürden für Mitgliedskandidaten aus dem mittelosteuropäischen Raum erhöht, soweit man davon ausgeht, daß alle EU-Länder von Anfang an bei einer künftigen Währungsunion mitwirken wollen. Die Maastrichter Konvergenzkriterien bzw. Währungsunionsmitgliedschaftskriterien sehen vor, daß die Neuverschuldungsquote nicht über 3%, die Staatsschuldenquote nicht über 60% und die Inflationsrate bzw. der Nominalzinssatz um nicht mehr als 1,5 bzw. 2 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der drei Länder mit der niedrigsten Inflationsrate liegen dürfen; zudem darf zwei Jahre vor Beitritt keine Abwertung erfolgt sein. Wenn schon in der EU in der Rezession 1992/93 die Defizitquoten und andere Konvergenzkriterien aus Gründen eines zyklischen Abschwungs fast in allen Ländern verfehlt wurden, wie schwer muß es dann für Transformationsländer mit ihren (post-)sozialistischen Erb- und Sonderlasten sein, die Konvergenzkriterien mittelfristig zu erfüllen.

Infolge der Abschaffung nichttarifärer Handelshemmnisse bei gleichzeitig anstehender EU-Erweiterung um EFTA-Länder kommt es zu einer erheblichen Verschärfung des Standortwettbewerbs und infolgedessen zu Arbeitsplatzverlusten und verminderten Steuereinnahmen in negativ vom Struktur- und Standortwandel betroffenen Regionen Westeuropas. Der Standortwettbewerb verschärft sich zudem dadurch, daß die mittelosteuropäischen Transformationsländer nach Jahrzehnten sozialistischer Autarkiepolitik in den neunziger Jahren eine Transformation zu offenen Marktwirtschaften durchführen: Dank niedriger Löhne und relativ gut ausgebildeter Arbeitskräfte sowie einer liberalisierten Außenhandels- und Direktinvestitionsgesetzgebung sind die mittelosteuropäischen Länder zu Wettbewerbern bei arbeits- und wissensintensiven Produktionen geworden; ähnlich wie Japan im Verhältnis zu Südostasien und die USA bei Lateinamerika hat die EU nunmehr in unmittelbarer Nachbarschaft eine Niedriglohnregion, was bei verschärftem EU-weitem Wettbewerb zu beschleunigter Standortverlagerung nach Mittelosteuropa führen kann. Zwar hatten im Zeitraum 1990-1993 nur Ungarn und die Tschechische Republik relativ hohe Pro-Kopf-Direktinvestitionszuflüsse zu verzeichnen, aber Polen, die Slowakische Republik und andere Länder könnten bei Erhöhung der politischen Stabilität rasch aufholen.

Hohe Direktinvestitionszuflüsse in Mittelosteuropa würden eine Modernisierung des Kapitalbestands und erhebliche Technologietransfers sowie verbesserten Zugang zu den Weltmärkten bedeuten; ihn bringen multinationale Unternehmen mit ihrem häufig globalen Netzwerk an Produktion- und Lieferbeziehungen mit. Der internationale Technologiehandel ist weltweit dominant ein Intra-Firmen-Handel in multinationalen Unternehmen (z.B. zwischen Mutter- und Tochtergesellschaft) bzw. vollzieht sich als Cross-licensing zwischen multinationalen Unternehmen.<sup>1</sup> Zudem ist etwa 1/3

---

<sup>1</sup> Hier spielt die Unvollkommenheit der Märkte für technische Informationen eine wichtige Rolle. Bei Cross-licensing machen sich beide Partner - ähnlich wie historisch Länder beim Austausch von Geiseln - gegenseitig symmetrisch verletzlich, so daß der Anreiz zu sogenanntem opportunistischem Verhalten entfällt; letzteres beschränkt den Handel mit Lizenzen in der Realität erheblich, denn der Lizenzgeber muß häufig fürchten, daß der Lizenznehmer durch Anschlußinnovationen die Stamm-Märkte des Lizenzgebers langfristig angreift. Vgl. UNCTC (1988), *Transnational Corporations and World Development*, New York.

des OECD-Handels Intra-Firmen-Handel, so daß bei Abwesenheit von multinationalen Unternehmen auf diesen Teil wachstumsfördernder internationaler Handelsbeziehungen verzichtet werden müßte. An dieser Stelle wird bereits deutlich, daß langfristige Wachstumschancen in Mitteleuropa erfordern, daß nicht nur Direktinvestitionen zugelassen und in erheblichem Umfang angezogen werden. Notwendig ist auch, daß durch strikte interne Wettbewerbspolitik, Exportförderungs politik als Anreiz zur technologischen Aufwärtsentwicklung und staatliche F&E-Politik inländische Unternehmen die firmenspezifischen Vorteile herausbilden, die sie selbst zur Multinationalisierung - also profitabler Produktion im In- und Ausland - befähigen. Symptomatisch für die Erfolge der asiatischen Schwellenländer ist ja nicht nur ihre Weltmarktorientierung beim Außenhandel, sondern auch die Tatsache, daß sie in zunehmendem Maße Quellenländer von Direktinvestitionen geworden sind. Allerdings haben die asiatischen Schwellenländer neben einer technologischen Modernisierung bei zunehmender Außenwirtschaftsliberalisierung auch eine makroökonomische Stabilisierung erreicht; von einer solchen Stabilisierung sind die mitteleuropäischen Transformationsländer noch weit entfernt, wenn man von der Tschechischen Republik und - mit Abstrichen - Polen und Ungarn absieht.

## *1.2 Systemtransformation als Problem der Wirtschaftspolitik in Europa*

In Mitteleuropa sehen sich die Ex-RGW-Länder und die GUS im Zuge der Systemtransformation vor enorme ökonomische Herausforderungen gestellt, die im Fall der Neugründung bzw. Auflösung von Staaten noch durch politische Probleme erschwert werden. Aus historischer Sicht bietet die Systemtransformation die Chance zur Wiederherstellung einer marktwirtschaftlichen Ordnung in ganz Europa und zugleich zur Integration aller Länder in die internationalen Organisationen. Der ökonomische Ost-West-Brückenschlag kann aber nur gelingen, wenn in Westeuropa wie in Osteuropa seitens der Wirtschaftspolitik Anreize zu rechtzeitigem Strukturwandel gegeben und speziell in der EU der aus den siebziger Jahren und danach stammende Problemüberhang hoher Arbeitslosenquoten erfolgreich angegangen wird.

Eine neue effiziente Arbeitsteilung in Europa könnte unter marktwirtschaftlichen Vorzeichen bei Freihandel und freiem Kapitalverkehr entstehen, so daß Prosperität und Stabilität in ganz Europa zustande kämen; letzteres wird kaum möglich sein, wenn es nicht gelingt, das große West-Ost-Wohlstandsgefälle in Europa nachhaltig zu vermindern. An der Wohlstandsgrenze zwischen Deutschland und Polen sind die Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen ähnlich groß wie zwischen Kalifornien und Mexiko, und zugleich sind die Voraussetzungen für eine Minderung des ökonomischen Gefälles schlechter als in Nordamerika. Historisch-politische Belastungen im Verhältnis von Deutschland und Osteuropa und der Ex-UdSSR sowie ein wachsender ökonomischer Nationalismus in Westeuropa und in Osteuropa lassen zum Beispiel eine (West-)Migration osteuropäischer Arbeitskräfte sowie deutsche und andere EU-Direktinvestitionen im Ex-RGW-Raum als komplexere Kanäle für ökonomische Angleichungsprozesse erscheinen wie Faktorbewegungen in Nordamerika. Um so wichtiger wäre es, die in der EG bewährten Angleichungsmechanismen für relative Faktorentgelte zum Zuge kommen zu lassen: freien Außenhandel und freien Kapitalverkehr. Während mit den Europa-Abkommen Schritte zur Liberalisierung des Außenhandels in Europa vorgenommen wurden, die durch den erfolgreichen Abschluß der GATT-Uruguay-Runde

abgerundet werden, bestehen im Bereich des Kapitalverkehrs noch erhebliche Hindernisse für eine Angleichung der Renditen. Bei erkennbar hohen politischen Risiken von Investitionen in Mittelosteuropa verlangen Investoren für ein Engagement in den Ex-RGW-Ländern entsprechende Risikoprämien.

Die Staaten des ehemaligen Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) lagen 1990/91 im Pro-Kopf-Einkommen hinter Griechenland, und ihre Pro-Kopf-Exporte betragen kaum 1/8 des EFTA-Durchschnittswertes. Die hierin zum Ausdruck kommenden verpaßten Entwicklungschancen sozialistischer Wirtschaften bedeuten aber keineswegs, daß Osteuropa und die Ex-UdSSR nicht ein enormes wirtschaftliches und technologisches Potential hätten und unter bestimmten Bedingungen an verschüttete historische Anfangserfolge als Marktwirtschaften anknüpfen könnten. Immerhin lag Finnland im Pro-Kopf-Einkommen 1913 nur 60% vor Rußland, während Finnland 1991 mit 23.980 US-\$ ein gut fünfmal so hohes Pro-Kopf-Einkommen wie Rußland mit 3.000-4.000 US-\$ erreichte (auf der Basis von Kaufkraftparitäten sind die Unterschiede allerdings etwas geringer). Hätte Finnland 1991 nur einen Vorsprung von 60% gegenüber Rußland verzeichnet, so hätte dies für Rußland bedeutet, daß man fast das Pro-Kopf-Einkommen Großbritanniens erreichte. Für die Ex-ESFR, die in der Zwischenkriegszeit eines der ökonomisch und technologisch führenden europäischen Länder war, könnte ein Wiederanknüpfen an historisch zeitweilig verbaute Entwicklungslinien einer Marktwirtschaft noch weit größere absolute und relative Pro-Kopf-Einkommensgewinne auf lange Sicht bedeuten. Die Situation in den Ex-RGW-Ländern ist insgesamt vom historischen Hintergrund - wie der aktuellen Entwicklung - her allerdings recht differenziert.

Für Westeuropa würden sich insgesamt bei einem erfolgreichen marktwirtschaftlichen Entwicklungsprozeß im RGW-Raum mit seinen rund 350 Mio. Einwohnern Chancen zur Erschließung preiswerter Bezugsquellen für Rohstoffe, Vorprodukte und Industriewaren auf der einen Seite sowie neue Absatzmärkte und Investitionsstandorte auf der anderen Seite anbieten. Unklar bleibt zunächst, wie das ökonomische Entwicklungspotential des Ex-RGW-Raumes erschlossen werden könnte und inwieweit insbesondere die westeuropäischen Staaten dazu beitragen und zugleich davon profitieren könnten. Sicher abzusehen ist allerdings ohne weiteres, daß erfolgreiche ökonomische Aufholprozesse in Osteuropa und der Ex-UdSSR eine Öffnung zur Weltwirtschaft hin erfordern werden. Das heißt: Westeuropa wird sich neben neuen Märkten vor allem mit neuen Konkurrenten konfrontiert sehen. Dies ist solange wenig problematisch, wie es für die von verschärfter Importkonkurrenz in der EU negativ betroffenen Industrien globale Ausweichmöglichkeiten auf der Absatz- wie der Produktionsseite sowie alternative Arbeitsplatzangebote gibt. Von daher sind etwa die Chemieindustrie und der Fahrzeugbau im Gegensatz zur Stahlindustrie und Textilindustrie eher unproblematisch.

## **2. Entwicklungen im Verhältnis Mittelosteuropa-EU**

Während Westeuropa in den späten achtziger Jahren durch die Binnenmarktinitiative geprägt war und zeitweise beachtliches Wachstum bei anhaltend hohen Arbeitslosenquoten erreichte, war Mittelosteuropa entscheidend durch die zunehmenden Verwerfungen des Sozialismus bestimmt. Energie- und materialintensive Großbetriebe in der Industrie dominierten, was für eine

marktwirtschaftliche Transformation wettbewerbspolitische Probleme und lokal stark konzentrierte Arbeitnehmer- und Beschäftigungsinteressen bedeutet. Der EU-Initiative zur Wirtschafts- und Währungsunion folgte in Westeuropa zu Beginn der neunziger Jahre der Einstieg in den Europäischen Wirtschaftsraum und dann zur EFTA-Erweiterung. In das Zwischenstadium Europäischen Wirtschaftsraum integrierten sich fünf EFTA-Staaten, nachdem ein negatives Referendum in der Schweiz die Teilnahme dieses Landes und Liechtensteins verunmöglichte. Demgegenüber war Mittelosteuropa Anfang der neunziger Jahre durch ökonomische und politische Desintegration sowie massive makroökonomische Probleme gekennzeichnet.

## *2.1 Entwicklungstendenzen und Probleme in Mittelosteuropa*

Der RGW und die UdSSR sind 1990/91 zerfallen. Beide Tatbestände sowie eine Reihe von neuen Staatengründungen im Ex-RGW-Raum und im ehemaligen Jugoslawien erschweren den ökonomischen Transformationsprozeß.<sup>1</sup> Die Wirtschaftsprobleme der Transformationsländer in Mittelosteuropa zeigen sich in verschiedenen Bereichen:

1. Es gab massive Produktionseinbrüche und stark ansteigende Arbeitslosenquoten (Tab. A1, Anhang) - mit Ausnahme der Tschechischen Republik. Nach starken Rückgängen beim Bruttoinlandsprodukt 1990-1992 zeigen sich 1993/94 allerdings erstmals positive Wachstumsraten in den Transformationsländern: insbesondere in der Tschechischen Republik und in Polen, das immerhin ein reales Wachstum von 4% erreichte.<sup>2</sup> Die langfristigen Wachstumschancen sind, politische Stabilität vorausgesetzt, höher als in Westeuropa, weil Mittelosteuropa weitgehend nicht patentgeschützte Technologievorsprünge der OECD-Länder nunmehr aufholen könnte; die alte CoCom-Liste existiert nicht länger, die für Technologietransfer wichtigen Direktinvestoren werden aktiv umworben, und die verbesserten Anreize für eine Weltmarktorientierung werden neue Wachstumschancen erschließen und mobilisieren. Mit der Modernisierung des Kapitalbestandes in Mittelosteuropa dürften aber in der ersten Transformationsphase selbst bei mittleren Wachstumsraten kaum Beschäftigungsgewinne zu erzielen sein, da der Import westlicher Technologien und Anlagen einen Produktivitätsschub in der Industrie bringt. Allerdings entstehen im expandierenden Dienstleistungssektor neue Arbeitsplätze.
2. Produktionsrückgänge und Unternehmenskonkurse - unvermeidliches Nebenergebnis der Privatisierungsanstrengungen - führen zu massiven Beschäftigungsproblemen, die sich in zweistelligen Arbeitslosenquoten niederschlagen; unter ökonomischen Gesichtspunkten ist die Schließung unrentabler Unternehmen häufig sinnvoll und die von Unternehmen mit früher

---

<sup>1</sup> Einführend in die Transformationsproblematik siehe Cassel, D., Hg. (1990), *Wirtschaftssysteme im Umbruch*, München; Hartwig, K.-H. und Thieme, H.J., Hg. (1992), *Transformationsprozesse in sozialistischen Wirtschaftssystemen*, Heidelberg; Welfens, P.J.J. (1992), *Market-oriented Systemic Transformations in Eastern Europe*, Heidelberg; Portes, R., ed. (1993), *Economic Transformation in Central Europe. A Progress Report*, London: CEPR; Jasinski und Welfens (1994), *Privatization and Foreign Direct Investment in Transforming Economies*, Aldershot.

<sup>2</sup> 4% Wachstum sind allerdings bei sich im Transformationsprozeß ergebenden erhöhten Einkommensunterschieden vermutlich zuwenig, um für die einkommensmäßig untere Hälfte der (Wahl-)Bevölkerung eine erheblich verbesserte Nutzenposition zu erzielen. Dem in Marktwirtschaften differenzierteren und qualitativ besseren Konsumgüter- und Dienstleistungsangebot steht nämlich gerade für die wenig Qualifizierten (und Geringverdienenden) das neue Arbeitsplatzrisiko gegenüber.

negativer Wertschöpfung gar ein volkswirtschaftlicher Gewinn. Die Schließung von Betrieben, die Entschlackung der Staatsverwaltung und schließlich der Rüstungsabbau konfrontieren die jungen Demokratien des Ex-RGW-Raumes jedoch mit einem Arbeitslosenproblem, dem sie auf Dauer politisch kaum gewachsen sind. Die im Vergleich zu Westeuropa hohen Erwerbsquoten - insbesondere bei Frauen - wären zu Beginn der neunziger Jahre noch stärker gefallen, wenn nicht durch hohe Inflationsraten, ja Hyperinflation in einigen Transformationsländern, die Reallöhne deutlich reduziert worden wären.

3. Es gibt in allen Ländern des Ex-RGW-Raumes - mit Ausnahme der Tschechischen Republik und Ungarns - sehr hohe Inflationsraten (Tab. A2); es gibt weiterhin Probleme bei der Geldangebotskontrolle innerhalb der neuen zweistufigen Geld- und Kreditversorgungssysteme, die erst in Ansätzen eine harte Budgetbeschränkung für die Unternehmen und damit Effizienzdruck bedeuten. Probleme bei der Geldangebotskontrolle begünstigen dabei nicht nur die Inflation und führen zu den bekannten Allokations- und Wohlfahrtsverlusten der Inflation in der Marktwirtschaft; vielmehr ist inflationäres Geldmengenwachstum häufig auch mit ungeplanter Kreditvergabe der Banken und Unternehmen verbunden, so daß bei anhaltend weicher Budgetbeschränkung vieler Unternehmen der relative Preismechanismus nur begrenzt effizienz- und wachstumsfördernd wirken kann.
4. Die mit Ausnahme der Ex-CSFR hohe Auslandsverschuldung der Ex-RGW-Staaten belastet den Transformationsprozeß, weil die Länder potentiell negativen Zins- und Terms-of-trade-Schocks besonders ausgesetzt sind und mithin bei verschlechterten externen Bedingungen real einen größeren Teil des Sozialproduktes via Schuldendienst in OECD-Länder leiten müssen als bei geringer Auslandsverschuldung.
5. Effizienzsichernde Privatisierungen, Demonopolisierungen und Konkurse sind bislang in den Ex-RGW-Ländern nur langsam und partiell durchsetzbar gewesen; dies steht im Gegensatz zu den neuen Bundesländern (der Ex-DDR), wo die Einbindung in die westdeutsche bzw. EG-Wettbewerbsordnung im Zuge der deutschen Wiedervereinigung im Jahre 1990 erfolgte. Aber auch in Ostdeutschland ist nach jahrzehntelanger Trennung von der Weltwirtschaft ein ökonomisch- technologischer Aufholprozeß - trotz hoher westdeutscher Transfers - erst allmählich zu erreichen; jährliche Wachstumsraten von 7%, wie sie für eine Verdoppelung des Sozialproduktes in zehn Jahren erforderlich wären, sind von Ex-RGW-Ländern allenfalls längerfristig zu erreichen.<sup>1</sup>

Die Grundlagen hohen Wirtschaftswachstums sind in Mittelosteuropa nicht ohne weiteres zu schaffen (Übersicht). Notwendig ist neben einer national - und bei handelsfähigen Gütern supranational - ausgerichteten Wettbewerbspolitik eine die Spezialisierungsvorteile und Möglichkeiten von Massenproduktionsvorteilen nutzende Integrationspolitik mit den Pfeilern Handels- und Direktinvestitionspolitik. Hinzutreten müssen effiziente Kapitalmärkte, auf denen Banken und andere Finanzintermediäre für eine effiziente Allokation der Ersparnisse sorgen. Erforderlich ist darüber hinaus eine anreizkompatible F&E-Politik - also eine staatliche Förderung tech-

---

<sup>1</sup> Zum Transformationsprozeß in Ostdeutschland siehe Welfens, P.J.J., Hg. (1992), *Economic Aspects of German Unification*, Heidelberg, 2. rev. und erw. A. im Druck; Gutmann, G. und Wagner, U., Hg. (1994), *Ökonomische Erfolge und Mißerfolge der deutschen Vereinigung - eine Zwischenbilanz*, Stuttgart.

nologischer Aufhol-, Diffusions- und Innovationsprozesse, die letztlich auch eine Terms-of-trade-Verbesserung und wachsende Marktanteile erbringen. Eine dank leistungsorientierter und flexibler Firmenorganisation sich unter dem Druck von Wettbewerb auf Güter- und Kapitalmärkten herausbildende effiziente Unternehmensführung in privatisierten Unternehmen ist eine weitere Grundlage für Wachstum. In diesen Feldern gibt es zwar auch in der EU Versäumnisse, aber in Mitteleuropa ist mit Ausnahme der Integrationspolitik kein wachstumspolitisches Schlüsselfeld bislang problemadäquat justiert. Die Kurzatmigkeit des politischen Entscheidungsprozesses und die Furcht, daß Reformen zunächst hohe sichtbare Anpassungskosten nach sich ziehen, beeinträchtigt die Bereitschaft zu adäquaten Weichenstellungen in der Politik.

Der Übergang von staatlicher Preissetzung mit Preissubventionierung zur Preisliberalisierung bei gleichzeitiger Außenwirtschaftsliberalisierung bedeutet, daß die bisherigen Produktionsstrukturen in weiten Bereichen entwertet werden. Dieses Problem wird für die Ex-RGW-Länder durch den Zusammenbruch des RGW bzw. des osteuropäischen Regionalhandels noch verstärkt. Expansionschancen im Handel mit den OECD-Ländern und den Schwellenländern konnten insbesondere von Polen, Ungarn und der Ex-ESFR 1992/93 wahrgenommen werden. Doch ist nicht ohne weiteres abzusehen, wie - selbst bei stabilisierter Inlandsnachfrage und wachsenden Exporten - mittelfristig hohe Wachstumsraten des Sozialproduktes erreichbar sind. Exportinduziertes Wachstum könnte eine Strategie sein, die allerdings offene Märkte in Westeuropa voraussetzt; durch Direktinvestitionen induziertes Wachstum setzt wiederum voraus, daß die Standortqualitäten in Mitteleuropa durch Infrastrukturmaßnahmen, investorfreundlichere Gesetze und einen stabilen Kurs der Wirtschaftspolitik (basierend auf einem Grundkonsens der Parteien oder stabilen Regierungsmehrheiten) verbessert werden.



Angesichts der besonders starken Entwertung des Realkapitalbestandes in den ehemals sozialistischen Ländern und der sehr geringen Reallöhne ist offenkundig, daß die Transformationsländer zunächst komparative Vorteile bei arbeitsintensiven Gütern haben werden; dies schließt nicht aus, daß durch gezielte F&E-Anstrengungen und staatliche Interventionen langfristig auch stärker kapital- und wissensintensive Industrien komparative Vorteile für die Transformationsländer darstellen. Kurz- und mittelfristig aber dürften die Marktkräfte eindeutig auf die Expansion arbeitsintensiver Industrien hinwirken, wozu angesichts niedriger Energiekosten - z.T. bedingt durch die geringen Umweltschutzaufgaben - auch energieintensive Produktgruppen hinzutreten können. Hier sind aus westeuropäischer Sicht die größten Produktionseinbußen zu befürchten; der internationale Preisverfall bei standardisierten Gütern könnte mittelfristig in einigen Industrien, nämlich im Zuge des osteuropäischen Kapazitätsausbaus und des Modernisierungsprozesses, eher noch stärker ausfallen als kurzfristig.

Wenn Länder wie Polen, Ukraine oder Rußland bestimmte Exporte stark expandieren lassen, so ist mit internationalen Terms-of-trade-Effekten zu rechnen, die für Anbieter ähnlicher Güter parallel Preis-, Umsatz- und Gewinneinbußen bedeuten. Diese Entwicklung durch westeuropäischen Protektionismus und Erhaltungssubventionen zu behindern, würde bedeuten, daß Westeuropa letztlich den Transformationsprozeß verzögert und eigene Wachstumschancen - nämlich für steigende Kapitalgüterexporte für expandierende Industrien - behindert.

Für den Entwicklungsprozeß der Transformationsländer wesentlich wäre es, den Offenheitsgrad der Volkswirtschaften trotz der sozialistischen Erblasten rasch zu steigern:<sup>1</sup> Darunter ist aus theoretischer Sicht der Anteil der handelsfähigen, der Weltmarktkonkurrenz ausgesetzten Güter am Sozialprodukt zu verstehen; in pragmatischer Sicht kann auch auf die Exportquote (Exporte von Gütern und Nichtfaktordienstleistungen in % des Bruttoinlandsproduktes) bzw. die Importquote abgestellt werden, die im Vergleich zu westeuropäischen Ländern vergleichbarer Größe in der Regel unterdimensioniert erscheinen. 1991 betrug die Exportquote Belgiens, der Niederlande, Österreichs und Spaniens 73, 54, 41 bzw. 17%, während Bulgariens, Ungarns, der Ex-ESR und Polens 63, 42, 34 und 20% erreichten. Die Export- und Importquoten der Transformationsländer sind seit 1992 z.T. erheblich angestiegen, allerdings dürfte der Einbruch beim Sozialprodukt - bei trägen Exportverpflichtungen und allgemeinem Exportanstieg - den Anstieg beim Offenheitsgrad überzeichnen. Wichtiger noch ist, daß es zu einer regionalen Neuorientierung zugunsten Westeuropas und zulasten der GUS gekommen ist.

Wenn man für die Export-Import-Muster auf der Basis des Gravitationsansatzes die für marktwirtschaftliche Länder in Mittelosteuropa potentiellen Export- und Importvolumina ermittelt, so ist nach Baldwin von einer Verdreifachung bis Verfünffachung der Außenhandelsvolumina im Verhältnis der kleineren Ex-RGW-Länder zur 12er EG-Gemeinschaft und zur EFTA-Gruppe auszugehen (Tab. 1). Da die Relation von Exportpotential zu Aktualwert gegenüber den EFTA-

---

<sup>1</sup> Drei wesentliche Erblasten sind dabei die "Systemerbschaft" im Sinne fortwirkender bürokratischer Entscheidungsstrukturen, "Verhaltenserbschaft" als Fortführung leistungsfeindlicher, initiativschwacher und inflexibler Verhaltensweisen sowie die "Strukturerbschaft" in Form einer überdimensionierten und technisch veralteten Industrie. Siehe hierzu Höhmann, H.-H./Meier, C. (1994), System Transformation in the East of Europe: Tasks, Risks and External Aspects, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 4-1994, Köln.

Ländern grosso modo am größten ist, verstärkt die EFTA-Erweiterungsrunde der EU ab 1995 nochmals die Bedeutung der Union für die Transformationsländer als Zielregion; hier sind also beträchtliche Handelsschaffungseffekte zu erwarten. Zugleich sagt das theoretische Modell beim Übergang zu Marktwirtschaften Handelsablenkungseffekte im Verhältnis der Visegrad-Länder gegenüber Rußland voraus.

Tabelle 1:

**Exportpotentiale**      **marktwirtschaftlicher**      **Transformationsländer**      **1989**  
(in Mrd. US-\$, mit Ausnahme der Relationen)

	ESFR	Ungarn	Polen	Rumänien	Bulgarien	UdSSR
EU -12						
Aktuell	2,6	2,6	4,0	2,5	0,5	15,1
Potentiell	12,5	4,5	8,5	3,0	3,9	31,2
Relation	4,8	1,7	2,1	1,2	2,6	2,1
MOE-Länder und UdSSR						

Aktuell	6,6	4,1	5,2	4,2	n.a.	n.a.
---------	-----	-----	-----	-----	------	------

Relation	0,6	0,5	0,7	0,4		
----------	-----	-----	-----	-----	--	--

MOE-Länder

Aktuell	2,7	1,8	2,2	1,8	n.a.	n.a.
---------	-----	-----	-----	-----	------	------

Relation	1,0	0,8	0,8	0,4		
----------	-----	-----	-----	-----	--	--

EFTA

Aktuell	0,8	0,9	1,0	0,2	0,1	4,4
---------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Relation	5,5	1,7	2,0	3,2	7,3	2,0
----------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

---

*Quelle:* Baldwin (1994), Towards an Integrated Europe, London: CEPR.

Da zumindest mittelfristig die komparativen Vorteile der Transformationsländer gerade bei den sensiblen Produkten liegen, die relativ arbeits-, energie- und umweltintensiv sind, ist seitens der OECD-Länder und hierbei insbesondere bei Produzenten in der EU zu befürchten, daß die 1990/91 noch schmale Exportbasis der Transformationsländer rasch und dauerhaft zunehmen wird; die EU-Importe werden weiterhin im Wachstumsprozeß ansteigen. Zudem haben OECD-Umfragen ergeben, daß das Exportpotential der Transformationsländer in vielen Fällen nicht nur wegen EU-seitiger Importbarrieren unterausgelastet ist und langsam anwächst, sondern auch weil in Mitteleuropa interne Exportbarrieren bedeutsam sind:<sup>1</sup>

- Es bestehen erst längerfristig behebbare Infrastrukturengpässe in Mitteleuropa, wo über

---

<sup>1</sup> Vgl. OECD (1994), Barriers to Trade with the Economies in Transition, Paris.

Jahrzehnte eine starke RGW-Orientierung bestand; sie behindern das Wachstum der Exporte entlang der expandierenden West-Ost-Nachfrageachse in Europa.

- Die durch den Transformationsprozeß bedingten Unsicherheiten und die durch mangelnde langfristige Stabilität der Wirtschaftspolitik (z.B. in der Geld- und Wechselkurspolitik) verursachten Entscheidungsrisiken beeinträchtigen den Außenhandel, aber auch den Kapitalverkehr und die Kapitalbildung insgesamt.
- Unterentwickelte Finanzmarktinstitutionen beschränken die Dynamik der Exporte, für die stabile Währungsbedingungen sowie verlässliche und leistungsfähige Erbringer von Finanzdienstleistungen eine notwendige Vorbedingung sind.

## Überwindung der Export- und Wachstumsbarrieren?

Wie gut sind die Chancen zu einer effizienten Überwindung der genannten drei Engpässe? In der Infrastrukturpolitik ist zu befürchten, daß sich die ordnungspolitischen EU-Versäumnisse in der Verkehrspolitik - die Untieranlastung von Wege- und Umweltkosten im LKW-Verkehr - ungünstig insofern auswirken werden, als die De-facto-Subventionierung des LKW-Verkehrs in Westeuropa eine Einladung an die mittelosteuropäischen Länder ist, gleichfalls den Straßen- und LKW-Verkehr massiv auszubauen und weiträumige Produktionsnetzwerke aufzubauen; angesichts hoher externer Kosten des LKW-Transports oftmals eine suboptimale Entscheidung.<sup>1</sup> Es fehlt in den Transformationsländern, die eigentlich den Vorzug grundlegender ordnungspolitischer Weichenstellungen genießen, die politische Kraft, aber auch eine marktbezogene wirtschaftswissenschaftliche Analyse des Eisenbahnverkehrs, die ohne weiteres auf eine Trennung von Fahrwegbetrieb und Bahnbetrieb im Rahmen einer multiplen Privatisierung hinauslaufen könnte (eine Fahrwegsgesellschaft könnte dann an private Bahnbetreiber das Schienennetz vermieten). Nur in der Telekommunikationspolitik hat die EU durch das Liberalisierungsdatum 1998 für Westeuropa zugleich eine marktwirtschaftlich konsistente Wegorientierung für die Modernisierungs-, Privatisierungs- und Deregulierungspolitik in den Transformationsländern mit EU-Mitgliedsambitionen gesetzt. Immerhin hat Ungarn im Telekom-Bereich einen strategischen Auslandsinvestor akzeptiert, und alle Visegrad-Länder sind zumindest im Mobilfunk dabei, Wettbewerb zuzulassen.

Eine langfristige Konsolidierung der Wirtschaftspolitik ist kaum zu erwarten, solange die für Mittelosteuropa typischen Koalitionsregierungen vorherrschen, die in der Regel keinen Konsens für umfassende und ggf. radikale marktorientierte Reformmaßnahmen finden - nur solche Maßnahmen versprechen hohe Effizienz- und Wachstumsgewinne und damit auch die Chance zu langfristiger politisch-ökonomischer Stabilität. Wo komplizierte Koalitionsarithmetik regiert, ergibt sich oft politischer Stillstand - als Ausdruck von Minimallösungen -, der allerdings nicht mit langfristiger

---

<sup>1</sup> Nach einer DIW-Studie für die Bundesrepublik Deutschland sind im LKW-Verkehr die Wegekosten zu 80% gedeckt, bei ausländischen LKWs sogar nur zu etwa 14%; vgl. DIW (1992), Berechnung der Wegekosten- und Wegeausgabendeckungsgrade in den alten Ländern der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 1991, Berlin; negative Umwelteffekte und externe Unfallkosten des LKW-Verkehrs sind in der EU beträchtlich. Die Eisenbahn war schon in der Ex-DDR nach der Wiedervereinigung ein großer Verlierer bei der Konkurrenz der Verkehrsträger unter marktwirtschaftlichen Bedingungen; in Polen, wo das Finanzministerium nach Wegen zur Eindämmung des auch vom Bahnverkehrsdefizit herrührenden Haushaltsdefizit sucht, droht der Schienenverkehr ebenfalls aufs Abstellgleis zu geraten. Zur Umweltproblematik im Ex-RGW siehe Welfens, M. (1993), Umweltprobleme und Umweltpolitik in Mittel- und Osteuropa, Heidelberg.

Stabilität gleichzusetzen ist. Wie die erste Phase der Wirtschaftsreform in Polen und der Weg der Tschechischen Republik (sowie der Ex-DDR) zeigen, können weitgehende Transformationsschritte große Effizienzgewinne erbringen; und erst wenn durch Wachstum transformationshemmende Umverteilungskonflikte an Schärfe verlieren, entsteht Reformspielraum für kurzfristig kostenträchtige marktwirtschaftliche Reformen mit ihren oft erst langfristig großen volkswirtschaftlichen Erträgen. Die praktischen Erfahrungen Mittelosteuropas werden durch theoretische Analysen insofern erhärtet, als die Ingredienzien für hohes Wachstum aus den Schwellenländern weitgehend bekannt sind und der daran gemessene Soll-Ist-Vergleich erhebliche Diskrepanzen bzw. enormen Handlungsbedarf aufzeigt.<sup>1</sup> Eine hohe Investitionsquote als eine notwendige Voraussetzung für hohes Wirtschaftswachstum erfordert eine entsprechend hohe Sparquote, was insbesondere eine Beschränkung der staatlichen Neuverschuldung sowie eine zur Spartätigkeit ermutigende Steuer- und Sozialpolitik bei gleichzeitiger Vermeidung politischer Unsicherheiten verlangt.

Eine hohe Wachstumsrate erfordert bei gegebener Investitionsquote ein hohes Kapitalgrenzprodukt, wofür erst die Kombination von breitem unternehmerischem Handeln und funktionsfähigen Kapitalmärkten mit privaten Finanzdienstleistern bei Wettbewerb eine Gewähr bietet.<sup>2</sup> Die traditionell hohen Investitionsquoten der sozialistischen RGW-Länder hatten ja gerade wegen des für die Auswahl von effizienten Investitionsprojekten fehlenden Kapitalmarktfilters zu niedrigen Wachstumsraten von Konsum und Nettoexporten geführt. Von daher ist ein privatisiertes und unter Wettbewerbsdruck stehendes Bankensystem - mit Beteiligung von Auslandsbanken - eine wichtige, aber offenkundig nur allmählich in Mittelosteuropa zu schaffende Voraussetzung für hohes Wachstum. Die Tschechische Republik führt in diesem Bereich den Transformationsprozeß in den Visegrad-Ländern an. Die International Finance Corporation (IFC) wie die EBRD haben diesen für die Transformation wesentlichen Bereich erst relativ spät durch technische und kapitalmäßige Unterstützung gefördert.

## *2.2 EU-Perspektiven der Transformation*

Die EU hat mit den kleineren Ex-RGW-Ländern in den Europa-Verträgen einen asymmetrischen Liberalisierungspakt geschlossen, der stufenweise zu Freihandel und freien Direktinvestitionen in Gesamteuropa führen wird; die EU hat dabei einer asymmetrischen stufenweisen Liberalisierung zugestimmt. Nichttarifäre Handelshemmnisse bestehen seitens der EU allerdings in den sogenannten sensiblen Bereichen Landwirtschaft, Eisen und Stahl, Chemie, Textil und Bekleidung, wobei die EU-Länder bei der Ex-ESFR auf Selbstbeschränkungsabkommen (SBA) bei Eisen und Stahl zum Schutz der EU-Industrie und des Markträumungspreisniveaus gedrängt haben (OECD-Länder haben sowohl SBA als auch Preisfestlegungen bei einigen Ex-RGW-Ländern durchgesetzt). Die sensiblen

<sup>1</sup> Siehe hierzu Welfens, P.J.J. (1994), Der Aufbau von Marktwirtschaften in Osteuropa: Perspektiven für die westeuropäische Wirtschaft, in: Hartwig, K.-H., Hg., *Veränderte Arbeitsteilung in Europa - brauchen wir eine Industriepolitik?*, 40-84; Easterly, W. and Pritchett L. (1993), *The Determinants of Economic Success, Finance and Development*, 38-41.

<sup>2</sup> Gegenüber Weltmarktpreisrelationen verzerrte interne Preisrelationen und Devisenschwarzmärkte bzw. Divergenzen zwischen Marktkurs und offiziellem Devisenkurs führen - dies zeigt die empirische Evidenz - zu erheblichen Wachstumsverlusten; vgl. Lee, J.W. (1993), *International Trade, Distortions and Long-Run Economic Growth*, IMF Staff Papers, Vol. 40, 299-328.

Wirtschaftsbereiche sind dabei für die EU und den Ex-RGW von unterschiedlicher Bedeutung: Nur zwischen ein und vier Prozent der OECD-Importe stammten 1992 bei sensiblen Produkten aus den Ex-RGW-Ländern, während für einige Ex-RGW-Länder die Anteile sensibler Produkte am Gesamtexport bei fast 50% lagen. Bei den Exporten in die EU lagen 1992/93 die Anteilswerte der sensiblen Güter im Bereich von 40% (ESFR) und 70% (Bulgarien), wie die nachfolgende Tabelle ausweist.

Tabelle 2:

**Anteil sensibler Güter an den Exporten ausgewählter Länder in die EU, 1992/93**  
(in %)

	ESFR	Ungarn	Polen	Rumänien	Bulgarien	Rußland
Eisen und Stahl	11	4	12	7	7	3
Chemie	8	9	6	4	7	4
Lederwaren, Textil, Bekleidung	17	23	21	49	38	1
Agrarprodukte	4	18	11	5	18	2

*Quelle:* EBRD (1994), Transition Report, London, 117.

Wenn die EU-Länder die Exporte der Transformationsländer beschränken, so reduziert dies die Chancen Osteuropas auf ein exportinduziertes Wirtschaftswachstum. Mehr noch, die EU beschränkt dann indirekt ihre eigenen Absatzmöglichkeiten bei Kapitalgütern, die von Transformationsländern nur bei hinreichenden Devisenerlösen mit hohen Wachstumsraten aus der EU importiert werden können.

Die mit den kleineren Ex-RGW-Ländern seitens der EG 1992/93 geschlossenen "Europa-Abkommen" liberalisieren zwar den Warenhandel zwischen West- und Osteuropa, doch unterliegt fast die Hälfte der Exporte der Transformationsländer mengenmäßigen Beschränkungen. Dabei ist zu bedenken, daß die Westexporte Osteuropas von einer niedrigen Ausgangsbasis expandieren, so daß die 1991 und 1992 verzeichneten Exportzuwachsrate von rund 20% auf Seiten der kleinen Ex-RGW-Länder nicht als so gravierend erscheinen; gerade 3.8% der EG-Importe (ohne Intra-EG-Handel gerechnet) entfielen 1992 auf Mittelosteuropa, wozu nochmals etwa 3.5% für die Ex-UdSSR kamen. Dieser Anteilswert ist jeweils geringer als die EG-Importe aus der Schweiz. Deutschland repräsentierte dabei fast 60% der EG-Importe. Die EG-Exporte in den Ex-RGW-Raum sind insgesamt sogar schneller gestiegen als die Importe aus den Transformationsländern, so daß die EG 1991 und 1992 einen Überschuß erzielte. Mit Ausnahme der Ex-ESFR und Ungarns erzielten alle Ex-RGW-Staaten zu Beginn der neunziger Jahre Leistungsbilanzdefizite, was für die z.T. hochverschuldeten Staaten problematisch ist. Absolut gesehen waren die Defizite (Tab. A3) allerdings mit Ausnahme der Ex-UdSSR nicht dramatisch.

## **Problematik der sensiblen Sektoren aus EU-Perspektive**

Aus EU-Sicht erklärt sich der Charakter der sensiblen Industrien im wesentlichen daraus, daß diese Sektoren seit Jahrzehnten vom Wettbewerbsdruck der Weltmärkte teilweise abgeschirmt waren, weshalb mit den niedrigen Weltmarktpreisen inkompatible hohe Stückkosten bestehenblieben. Bei Chemieprodukten und in der Stahlindustrie stellt sich die Problematik allerdings anders dar: Bei Standardchemikalien sind die in Mittelosteuropa vorhandenen Produktionskapazitäten und Expansionsoptionen relativ groß, so daß die Öffnung der EU nach Mittelosteuropa und die regionale Neuorientierung dieser Länder im Außenhandel hohe Marktanteilsverluste und massive Gewinneinbußen befürchten läßt, zumal wenn ausländische Direktinvestoren Produktionskapazitäten und den Modernisierungsgrad erhöhen. Furcht vor sinkenden Preisen bzw. Gewinnmargen ist insbesondere ein Grund für den Widerstand der EU-Stahlindustrie gegen eine völlige Importliberalisierung. In die Stahlindustrie sind in den beiden Jahrzehnten nach 1970 rund 120 Mrd. DM an Subventionen geflossen, wobei technologische Aspekte, nämlich economies of scale (mit Ausnahme von Ministahlwerken), dazu führen, daß schon bei geringfügiger Unterauslastung der Produktionskapazitäten massive Gewinnrückgänge zu verzeichnen sind. In der EU bestanden 1993 rund 20 Mio. Tonnen Überkapazitäten. Dabei wird ein Teil dieser Kapazitäten von EU-Unternehmen lediglich als Druckmittel aufrechterhalten, um möglichst hohe EU-Stillegungsprämien zu erhalten (zumindest ein Teil der Überkapazitäten wäre sonst längst geräuschlos vom Markt verschwunden wie in anderen normalen Industrien auch). Gelingt es der EU nicht, im Stahlbereich normale Wettbewerbsmechanismen durchzusetzen, so droht der ordnungs- und

finanzpolitisch teilweise verfehlten EU-Beihilfenpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft eine großdimensionierte Neuauflage. Wenn neben die ohnehin stark anwachsenden EU-Strukturfonds noch massive Subventionstöpfe träten, dann wären künftige EU-Haushaltskrisen sowie eine verminderte Allokationseffizienz - mit Stagnationsimpulsen - vorprogrammiert.

Die Ex-RGW-Länder Polen und ESFR (Tab. A4; einzige Visegrad-Länder mit verfügbaren Daten) waren 1992 im Vergleich zum Exportspezialisierungsgrad von Taiwan und Korea noch keineswegs deutlich auf bestimmte Exportgruppen spezialisiert. Dies deutet darauf hin, daß mögliche Economies-of-scale-Vorteile noch wenig genutzt werden und daß der Wettbewerbsdruck bei begrenzter Privatisierung noch nicht lange genug gewirkt hat, um zur Herausbildung deutlicher Exportschwerpunkte beizutragen. Für EU-Unternehmen, die handelbare standardisierte Güter herstellen, dürfte von daher längerfristig aus Mitteleuropa ein dreifacher Anpassungsdruck über die Importkonkurrenz entstehen: Erhöhte Produktionspotentiale, steigende Spezialisierungsgrade und technologische Aufholprozesse werden den Strukturwandlungsdruck in der Industrie erhöhen. Dies gilt auch deshalb, weil im Zuge der Transformation zunächst ein Einbruch bei der Industrieproduktion als Folge des Abschmelzens unter marktwirtschaftlichen Bedingungen nicht rentabler Produktionsbereiche zu erwarten ist (ergibt "hypothetische Werte"), gefolgt von einem einkommensmäßigen Aufholprozeß in den Ex-RGW-Ländern, während dessen der Anteil des produzierenden Gewerbes am Bruttoinlandsprodukt noch ansteigen kann (Tab. 3).

Tabelle 3:

<b>Sektorstruktur in den ostmitteleuropäischen Ländern (in % des BIP)</b>			
	Landwirtschaft	Produzierendes Gewerbe	Dienstleistungen
1988, tatsächliche Größen			
ESFR	6.3	57.5	36.2
Polen	13.1	52.4	36.4
Ungarn	14.4	38.4	32.7
1988, hypothetische Größen			

ÈSFR	9	30	44
Polen	11	30	41
Ungarn	12	29	43

1998, Projektionsgrößen

ÈSFR	6	32	45
Polen	8	33	43
Ungarn	8	33	44

*Quelle:* Döhrn, R./Heilemann, U. (1992), Zur allokativen Dimension: Sektorale Entwicklungsperspektiven für Ungarn, Polen und die ÈSFR, in: Wirtschaftsreformen in Mittel- und Osteuropa, Beiheft zur Konjunkturpolitik, Heft 40, Berlin, 51-69, hier: 61.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Die Analyse von Döhrn und Heilemann basiert auf Chenerys Normalstrukturhypothese, wonach der Strukturwandel in einem Land einerseits durch länderspezifische Spezialfaktoren (z.B. relative Preise, rechtliche Rahmenbedingungen) und andererseits durch Universalfaktoren erklärt wird. Die zu schätzenden sektoralen Wachstumsfunktionen gehen implizit von einem elastischen Angebot aus und postulieren, daß die sektorale Inlandsproduktion von Inlandsnachfrage, Zwischennachfrage und Exporten abhängig ist, wobei die Inlandsnachfrage vom Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung abhängt.

Da in fast allen EU-Ländern hohe Arbeitslosenquoten und ein hoher Anteil von Langzeitarbeitslosen die Widerstände gegen sektorale Schrumpfungsprozesse verstärken, entstehen durch die außenwirtschaftliche Öffnung in West- und Osteuropa für die EU zumindest temporär erhebliche Probleme - jedenfalls außerhalb einer Boomsituation. Die Forderungen nach ex- und impliziten Erhaltungssubventionen werden sich auf der EU-Ebene verstärken. In den EU-Verträgen ist zwar eine Beihilfenaufsicht über nationale Subventionen vorgesehen, es ist aber keineswegs sichergestellt, daß auf der EU-Ebene ähnliche Grundsätze angewendet werden. In dem Maße, wie auf nationaler Ebene die EU-Beihilfenaufsicht sowie die fiskalischen Begrenzungskriterien des Maastrichter Vertrages die Gewährung von Erhaltungssubventionen erschweren, dürfte in Brüssel der Druck auf ein Anwachsen supranationaler Mittel mit ähnlicher Zwecksetzung entstehen. Dies könnte dann besonders kritisch werden, wenn sich durch eine EU-Osterweiterung die ordnungspolitische Balance zugunsten protektionistisch-subventionsfreundlicher Politikkonzepte, ja einer selektiven Industriepolitik, verändern würde. Dabei ist auch zu bedenken, daß sich die Bundesrepublik Deutschland - mit erheblicher Subventionsnachfrage von den neuen Bundesländern und für sie - von der traditionellen Rolle eines eindeutig marktwirtschaftliche Anpassungsprozesse präferierenden Landes (vorübergehend) zu einem marktwirtschaftlich eher weniger engagierten und beim Ruf nach EU-Subventionsabbau wenig glaubwürdigen Mitglied entwickelt hat. Damit könnten traditionell in Frankreich, Italien und Spanien eher interventionistisch und protektionistisch ausgerichtete Konzeptionen der Wirtschaftspolitik an Einfluß gewinnen: Schlechte EU-Beispiele könnten national Schule machen. Vorübergehend setzt allerdings der Druck der Maastrichter-Defizitbegrenzung die genannten Länder unter Druck, Privatisierungen voranzutreiben und hierüber indirekt zu mehr Wettbewerb in der EU beizutragen.

### *2.3 Rolle Mittelosteuropas für die EU*

Mittelosteuropa ist für die EU aus wirtschaftlicher Sicht dreifach relevant: Wegen der Notwendigkeit zur Modernisierung des Kapitalbestands sowie der wachsenden Nachfrage nach westlichen Konsumgütern ist die Region ein wachsender Absatzmarkt für EU-Produzenten. Infolge der niedrigen Löhne ist Mittelosteuropa eine für Standortverlagerungen von EU-Unternehmen längerfristig attraktive Region, zumal bei Verbesserung der Ost-West-Infrastrukturverbindungen (insbesondere Straßenverkehr, Eisenbahn, Telekom). Schließlich ist die Region als Importquelle von Vor- und Endprodukten zunehmend attraktiv, da sich bei gegenüber der EU deutlich geringeren Preisen die Produktqualität und -diversifikation im Zuge von Privatisierung, Wettbewerbsverschärfung und Kapitalmodernisierung verbessert. Unter scharfem Konkurrenzdruck vom EU-Binnenmarkt stehende Unternehmen können durch den Einkauf preiswerter Vorprodukte in Mittelosteuropa ihre Preiswettbewerbsfähigkeit verbessern. Für die EU besteht erstmals die Möglichkeit - ähnlich wie Japan und die USA seit Jahrzehnten -, hochwertige Vorprodukte aus einer benachbarten Niedriglohnregion zu importieren. Ob es dieser Region gelingen wird, den asiatischen Tigerländern zu folgen, die ihre Anteile am Weltexport nach 1970 binnen 25 Jahren mehr als vervierfachen konnten, bleibt abzuwarten.

Westeuropa könnte für die Ex-RGW-Länder ähnlich aufnahmefähige Exportmärkte bieten, wie es Nordamerika für die asiatischen Schwellenländer war. Bei wachsenden Exporten der Transformationsländer haben diese wiederum die Chance, massiv Kapitalgüter aus Westeuropa zur Modernisierung des Kapitalbestandes einzuführen. Mit dem Einsatz moderner Kapitalgüter und Herstellverfahren wäre zugleich eine ökologische Modernisierung verbunden, die sich für Europa insgesamt in verminderten Emissionen positiv niederschlagen könnte.

OECD-Länder haben, gemessen am Exportanteil Osteuropas, unterschiedlich großes Interesse an einer Wirtschaftsexpansion im Ex-RGW-Raum. Deutschland, Italien, Griechenland und Dänemark haben mit Anteilswerten von 2 bis 4% wohl ein größeres Interesse als Spanien, Irland oder Portugal mit Anteilswerten von gerade 0.6, 0.3 bzw. 0.2% 1992 (Tab. 4). Mit Ausnahme Dänemarks und Irlands wiesen aber die europäischen OECD-Länder Exportzuwachsrate von über 20% auf, während die Importzuwächse nur in Deutschland, Großbritannien, Belgien/ Luxemburg, Spanien und Portugal 15% 1992 überstiegen. Bei den hohen Zuwachsraten des Handelsaustausches dürfte ein gewisser Nachhol- und Normalisierungseffekt eine wichtige Rolle spielen. Es gilt, daß hohe Zuwachsraten auch längerfristig möglich wären, wenn man in Mittelosteuropa und der Ex-UdSSR hohe Zuwachsraten des Sozialproduktes erreichen könnte.

Tabelle 4:

<b>Bedeutung des Osteuropa-Handels für ausgewählte OECD-Länder, 1992 (in %)</b>				
	Exportanteil	Exportwachstum	Importanteil	Importwachstum
Griechenland	3.7	34.1	3.0	-14.0
BRD	3.5	26.1	3.5	27.8
Italien	2.0	24.1	1.7	8.2

Dänemark	1.9	14.5	1.9	14.9
Niederlande	1.3	21.7	0.8	-0.3
Frankreich	1.1	28.3	0.8	6.5
UK	1.0	55.5	0.6	16.7
Belgien/Luxemburg	0.9	21.4	0.6	15.6
Spanien	0.6	33.7	0.6	22.4
Irland	0.3	-8.7	0.6	-3.4
Portugal	0.2	35.8	0.2	18.8

*Quelle:* OECD (1993), OECD Economic Outlook, June 1993, Paris.

Eine radikale Importliberalisierung in Mitteleuropa ist langfristig unter Effizienzgesichtspunkten sinnvoll, nicht aber kurzfristig ein Muß für die marktwirtschaftliche Transformation. Besser als eine überzogene und politisch nicht durchhaltbare, letztlich auch wachstumsschädliche Schockliberalisierung wäre es, wenn man zunächst quantitative Importbeschränkungen in

transparente Importzölle überführen und diese dann schrittweise vermindern würde. Zwar mag in einigen Industrien - bei denen langfristig keine komparativen Vorteile zu erwarten sind - eine rasche Totalliberalisierung ökonomisch sinnvoll sein, doch gilt dies keineswegs für alle Sektoren. Im Bereich der handelsfähigen Güter benötigen viele Industrien einen minimalen Anpassungs- und Lernzeitraum. Zudem spielt der Bereich der nichthandelsfähigen Güter und Dienstleistungen in vielen Ex-RGW-Ländern wirtschaftlich noch eine dominante Rolle in der ersten Transformationsphase, so daß die ökonomischen Vorteile der Außenliberalisierung nur begrenzt sein können; dies gilt insbesondere im Vergleich zu der für ökonomische Effizienz unerläßlichen internen Liberalisierung bzw. Wettbewerbspolitik, der eigentlich Priorität zukommen müßte.

Die traditionellen Spezialisierungsmuster der kleineren Ex-RGW-Länder, die dank preiswerter UdSSR-Rohstoffexporte und infolge fehlenden Drucks zur Erwirtschaftung einer positiven Kapitalrendite stark auf rohstoff- und kapitalintensive Produktion ausgerichtet waren, werden auf Dauer nicht haltbar sein. Schon ein Vergleich des Jahres 1992 mit 1980 weist auf erhebliche Änderungen in den Spezialisierungsmustern hin, wenn man den revealed comparative advantage ( $RCA = \ln(X/J : \Sigma X/\Sigma J)$ ) als Indikator verwendet: X und J bezeichnen hier die Exporte bzw. Importe, so daß für ein Gut y ein komparativer Vorteil durch positive RCA-Werte in dem Sinn angezeigt wird, daß die Export-Import-Relation höher als im Durchschnitt aller Güter ist. Negative RCA-Werte zeigen komparative Nachteile an, wobei sich dieser Nachteil z.B. in der Ex-ESFR sowie in Ungarn beim Handel mit der Bundesrepublik Deutschland 1992 im Vergleich zu 1980 bei forschungsintensiven Gütern bereits abgebaut hatte.<sup>1</sup> Im Fall Ungarns, das erhebliche Direktinvestitionen und damit neue Technologien nach der Transformation anziehen konnte, ist mit dieser Entwicklung verstärkt in den neunziger Jahren zu rechnen. Im übrigen kann erwartet werden, daß die kleineren Ex-RGW-Länder dank guter Humankapitalausstattung und hoher Arbeitsverfügbarkeit eine verstärkte Spezialisierung bei mobilen, forschungsintensiven Industrien vornehmen werden, aber auch bei Gütergruppen, die arbeitsintensiv sind.

## Mittelosteuropa als Investitionsstandort für EU-Unternehmen

Mittelosteuropa ist langfristig als Investitionsstandort interessant, da die Visegrad-Länder plus Bulgarien und Rumänien bei guter Humankapitalausstattung über den Vorteil sehr niedriger Lohnkosten und z.T. niedriger Steuersätze verfügen. Die Arbeitskosten in Ungarn als dem Land mit den höchsten Löhnen im Ex-RGW-Raum lagen 1992 nicht einmal bei der Hälfte des Durchschnittswertes für die Schwellenländer (Tab. 5).

Tabelle 5:

<b>Arbeitskosten in ausgewählten Ländern</b> (BRD [West] 1992: 100)
--

<sup>1</sup> Siehe Klodt, H. (1993), Perspektiven des Ost-West-Handels: Die komparativen Vorteile der mittel- und osteuropäischen Reformländer, in: Die Weltwirtschaft, 1993, 424-440.

Korea	22.6
Taiwan	21.4
Portugal	21.3
Singapur	19.7
Hongkong	16.0
Mexiko	10.4
Ungarn	8.8
ESFR	5.3
Polen	4.9

*Quelle:* Institut der Deutschen Wirtschaft (1993), IWD Mitteilungen, No. 32, Aug. 12, 1993, S. 2.

Massive Direktinvestitionen aus OECD- und Schwellenländern im Ex-RGW-Raum gibt es bislang nur in Ungarn sowie in der Tschechischen Republik, die mit einem Zufluß an Direktinvestitionen von ca. 1.5 Mrd. US-\$ bzw. 500 Mio. US-\$ per annum in den neunziger Jahren rechnen; in Ungarn machten ausländische Investitionen immerhin etwa 20% der Kapitalbildung

aus, was im Vergleich zu einer von ausländischen multinationalen Unternehmen repräsentierten Bestandsrelation (Direktinvestitionen relativ zum Gesamtkapitalbestand) von fast 50% in der Industrie Belgiens nicht übermäßig erscheint. Polen, Bulgarien, Rumänien und die Nachfolgestaaten der UdSSR haben auf Pro-Kopf-Basis gerechnet bislang bescheidene Zuflüsse zu verzeichnen. Doch würde im Fall einer politischen Stabilisierung und liberaler Investitionsbedingungen ein dauerhafter und hoher Zufluß an Direktinvestitionen möglich sein. Schließlich ist davon auszugehen, daß erst im Zuge expandierender West-Ost-Handelsbeziehungen potentielle Direktinvestoren zunehmend Informationen über die Möglichkeiten rentabler Projekte in den Transformationsländern einholen.

## **Wachstumschancen in Europa**

Grundlage für hohes Wirtschaftswachstum sind neben einer hohen Sparquote Wettbewerb, Innovation und Freihandel plus Direktinvestitionsfreiheit. Die Einführung von Freihandel in Mitteleuropa macht nur insoweit Sinn, als sie Teilelement einer Konzeption für dauerhafte Transformation zu einer auch intern wettbewerblich strukturierten Marktwirtschaft ist. Auf westeuropäischer Seite ist es zumindest mittelfristig ökonomisch eine Verschwendung von Ressourcen, wenn man arbeitsintensive und technologisch anspruchslose Industriezweige erhalten wollte. Es gilt vielmehr, durch gezielten Strukturwandel auf die Expansion anspruchsvollerer Industrien hinzuwirken und durch Qualifikationsmaßnahmen der Arbeitnehmer sowie verstärkte Innovationsanstrengungen neue Exportmärkte zu erschließen, wobei Westeuropa seine Importe aus Mitteleuropa dauerhaft steigern würde. Wenn durch interne Anpassung und Exportwachstum in den Transformationsländern hohes Wirtschaftswachstum in Gang käme, so würden dadurch die Importe Osteuropas stimuliert - in der Regel zugunsten westeuropäischer Lieferunternehmen.

Die Aufhebung der ökonomischen Trennlinien in Europa wird aber in West- und Osteuropa insgesamt zu massiven Anpassungsproblemen führen, so daß man angesichts begrenzter ökonomischer und politischer Anpassungsfähigkeit eine künstlich verlangsamte, aber gleichwohl progressive Liberalisierung erwägen könnte. Dabei ist die verlängerte Anpassungsfrist in der EU zweckmäßigerweise für eine Verminderung der Arbeitslosenquoten durch eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik in Verbindung mit einer reformierten Arbeitslosenversicherung - mit regional differenzierten anreizkompatiblen Beitragssätzen - zu nutzen.<sup>1</sup> Auch für Mitteleuropa wären differenzierte Beitragssätze, die positiv von der regionalen Höhe und Durchschnittsdauer der Arbeitslosigkeit abhängen, als Anreiz zu vollbeschäftigungskonformer Tarif- und Wirtschaftspolitik sinnvoll. Eine derartige Reform ließe sich allerdings wohl erst nach einer beschäftigungswirksamen Wachstumsoffensive durchsetzen: Bei annähernder Vollbeschäftigung werden die Widerstände gegen eine derartige Reform gering sein, da sich kaum eine Region ex ante eindeutig als überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit gefährdet einordnen kann.

Die Transformation zur Marktwirtschaft in Mitteleuropa schafft enorme Anpassungsprobleme, bietet aber auch neue Expansionschancen. In den Transformationsländern gibt es ein erhebliches Expansionspotential für eine Reihe von Dienstleistungen und Gütern, die in der Zen-

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu Welfens, P.J.J. (1994), Growth and Full Employment in the European Union, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 201, Universität Münster.

tralverwaltungswirtschaft von den staatlichen Planern systematisch vernachlässigt und als chronische Versorgungsmängel bekannt wurden; dies gilt etwa für den privaten Wohnungsbau bzw. die Bauwirtschaft insgesamt, den Gesundheitssektor, den Tourismus sowie für Banken und Versicherungen. Angesichts der für die realsozialistischen Systeme typischen Vernachlässigung von Dienstleistungen ergibt sich in den Transformationsländern ein erhebliches Wachstumspotential für private, soziale und industrielle Dienstleistungen. Industrielle Dienstleistungen dominieren in Westeuropa und sind dabei häufig durch Auslagerung von Dienstleistungen entstanden, die herkömmlich innerhalb von Industrieunternehmen erbracht worden waren. Die Privatisierung der Industrie in den Reformländern dürfte hier Expansionsimpulse für spezialisierte Dienstleistungsanbieter erbringen. Die Expansion relativ arbeitsintensiver Dienstleistungen dürfte den Ost-West-Immigrationsdruck in Europa vermindern, während Westeuropa zugleich von Hardware-Importen und dem Entstehen neuer Joint-venture-Partner profitieren könnte. Auch der osteuropäische Import anspruchsvoller Konsumgüter könnte Westeuropa begünstigen. So stiegen z.B. die westdeutschen Warenlieferungen an die sechs Ex-RGW-Länder zwischen 1989 und 1992 um 23%, so daß 1992 ein Exportvolumen von 30.1 Mrd. DM - gegenüber 24.4 Mrd. 1989 - erreicht wurde;<sup>1</sup> die Importe Westdeutschlands aber stiegen noch stärker, und zwar von 19.2 auf 30.4 Mrd. DM (+58%).<sup>2</sup> Etwas mehr als die Hälfte der westdeutschen Exporte in die Transformationsländer entfielen auf Investitionsgüter.

Bedeutende Investitionsmöglichkeiten bestehen in den Transformationsländern im Infrastrukturbereich, wo die Überwindung von Engpässen auch wachstumsfördernd wirken kann. Die Infrastrukturdefizite in Mittelosteuropa sind erheblich (Tab. A5). Die Ausstattung mit Hauptanschlüssen war in ärmeren EU-Ländern wie Portugal und Spanien deutlich höher als in allen Ex-RGW-Ländern, die auch bei den Einnahmen pro Hauptanschluß nur etwa 1/5 der westeuropäischen Werte erreichen. Hier liegen massive Investitionsoptionen, neue Chancen für Direktinvestitionen und mögliche Impulsquellen für eine beschleunigte Privatisierung des Telekomsektors in Westeuropa; denn staatliche Telekom-Unternehmen sind nicht nur weniger innovativ, flexibel und leistungsfähig als Privatunternehmen, sie sind auch international weniger beweglich und weniger als internationaler Kooperationspartner geeignet. Telekom-Investitionen steigern nicht nur die Produktivität und verbessern die Informations- und Kommunikationsstruktur (und untergraben dabei staatliche Ansprüche auf Machtmonopole), sondern sind auch ein wichtiger Nachfragefaktor. In Korea, Spanien und Portugal erreichte die Telekom-Investitionsquote immerhin über 1% des Bruttoinlandsproduktes im Zeitraum 1989-1991. Neue Technologien - einschließlich Satellitentechnik, Breitbandtechnik und Mobilfunk - sollten in Mittelosteuropa ein rasches Schließen der Telekom-Lücke gegenüber Westeuropa ermöglichen, wobei sich auch neue Möglichkeiten zur Schaffung privater konkurrierender Anbieter, dabei auch als Joint ventures, ergeben.

Ein besonders interessanter und langfristig lukrativer Markt könnten die Bereiche Energieerzeugung sowie der Gesundheitssektor darstellen, wo mittelosteuropäische Länder noch weit vom Sicherheits-

---

<sup>1</sup> Vgl. Beyfuss, J. (1993), Der deutsche Außenhandel mit den Reformländern Mittel- und Osteuropas, IW-Trends, 3/1993.

<sup>2</sup> Die ostdeutschen Exporte fielen hingegen im Zeitraum 1989-1992 von 29 auf 7 Mrd., die Importe von 26 auf 5 Mrd. DM, wobei die Rückgänge besonders kraß im Handel mit der Ex-UdSSR, Polen und der Ex-ESFR waren. Die gesamtdeutschen Exporte fielen 1989-1992 um 30%, die Importe um 23%.

bzw. Versorgungsniveau in Westeuropa entfernt sind. Zudem bietet der bislang unterentwickelte Sektor der Finanzdienstleistungen eine interessante Expansionschance. Für alle Nachfragebereiche, bei denen die Einkommenselastizität größer 1 ist, ist aus Sicht westeuropäischer Exporteure bzw. Direktinvestoren entscheidend, daß in Mitteleuropa dauerhaftes und hohes Wirtschaftswachstum zustande kommt. Auch der Automobilbau zählt zu den Wachstumsmärkten mit einer Einkommenselastizität größer 1.

### **3. Optionen für eine Integration der EU mit Mitteleuropa**

Die Europäische Union steht vor der historisch einmaligen Herausforderung, nach einer erfolgreichen Integration Großbritanniens, Irlands und Dänemarks im Jahre 1973, einer Süderweiterung in den achtziger Jahren und einer erfolversprechenden EFTA-Erweiterungsrunde in den neunziger Jahren zu Ende dieses Jahrhunderts West- und Mitteleuropa ökonomisch und politisch in eine Gemeinschaft zu integrieren, die Frieden, Stabilität und Prosperität anstrebt. Hierfür gibt es verschiedene Optionen, die von einer vollen Mitgliedschaft bis zu weniger anspruchsvollen Integrationsformen gehen. Die Funktions- und Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft sollte dabei im Eigeninteresse der EU und der mitteleuropäischen Länder nicht gefährdet werden. Betrachtet man eine gesamteuropäische Marktwirtschaft als ein internationales Kollektivgut mit positiven externen Effekten (Technologie-Spillovers; Friedenserhaltungsimpuls), so stellt sich allerdings einerseits das Problem, daß nicht ohne weiteres alle EU-Staaten die für ein "politisches Allokationsoptimum" notwendige, zunächst kostspielige Unterstützung der Transformation in Mitteleuropa erbringen werden. In der Tat ist es z.B. erstaunlich, daß Großbritannien zwar über den Know-how-Fund der Regierung Beträchtliches an technischer Hilfestellung für die Visegrad-Länder gewährt, doch das Engagement der britischen Industrie bei Direktinvestitionen und Außenhandel ist viel geringer als in Deutschland, Italien oder Frankreich; dies gilt in ähnlicher Weise sogar für den Finanzdienstleistungssektor, in dem britische Unternehmen mit führend sind. Hier zeigt sich die Problematik eines Wirtschaftssystems, das - aus marktwirtschaftlich durchaus vernünftigen Effizienzgründen - Staatsunternehmen und -beteiligungen weitgehend abgestoßen hat, dem aber bei strikter Trennung von Staat und Wirtschaft die Möglichkeit fehlt, außenwirtschafts- und sicherheitspolitisch zweckmäßige Direktinvestitionsengagements in bestimmten Zielländern nachhaltig zu fördern.

#### ***3.1 EU-Osterweiterung und institutioneller Reformbedarf***

Eine EU-Erweiterung um einige mitteleuropäische Staaten wird schon Ende der neunziger Jahre auf der Brüsseler Agenda ein Thema sein. Könnten etwa die Visegrad-Länder Vollmitglied werden, so bedeutet dies für die EU eine Erweiterung auf 19 - ein Quantensprung gegenüber der ursprünglichen Sechser-Gemeinschaft, so daß eine institutionelle Reform unumgänglich wird. Für mitteleuropäische Länder bedeutet eine EU-Mitgliedschaft, daß sie mit erheblich höheren Direktinvestitionszuflüssen rechnen können, sofern Standortpolitik und Wirtschaftspolitik

marktgerecht sind.<sup>1</sup> Spanien und Portugal konnten nach dem EU-Beitritt starke Zuwächse bei den Direktinvestitionen verzeichnen, und zwar im Gegensatz zu Griechenland, wo Inflation, eine überdimensionierte Staatswirtschaft, Infrastrukturdefizite und instabile Wirtschaftspolitik Auslandsinvestoren fernhielten.

Neben den EU-Institutionen, die mit jeder Erweiterung schwerfälliger werden, ist auf Seiten der EU bei einer Osterweiterung die fiskalische Schwerpunktsetzung auf der Ausgabenseite zu verändern. Denn die beträchtlichen Agrarproduktionen in Polen und Ungarn würden unter Status-quo-Regelungen für die EU kaum verkraftbare Belastungen bedeuten und zudem den agrarbezogenen Ausgabenanteil noch weit über 50% anheben. Hingegen würde man unter ökonomischen Gesichtspunkten Ausgabenschwerpunkte auf supranationaler Ebene eher in den Bereichen Verteidigung, Umwelt und F&E-Projekte erwarten, nämlich in den Bereichen mit EU-weiten Spillover-Effekten bzw. bei internationalen öffentlichen Gütern mit EU-weitem Bezug.<sup>2</sup> Um einem Ausufer von Subventionen vorzubeugen, müßte eine konsolidierte Subventionsberichterstattung in der EU eingeführt werden, so daß - getrennt nach Erhaltungssubventionen und Neugründungshilfen - die pro Unternehmen bzw. Wirtschaftsaktivität gewährten Gesamtsubventionen erkennbar wären.

## **Institutionelle Reformnotwendigkeiten**

Mit zunehmender Mitgliederzahl ergeben sich in der EU wachsende Probleme, eine effiziente Entscheidungsfindung herbeizuführen. Dem könnte einerseits durch eine Rückverlagerung von Kompetenzen auf die nationale Ebene (bzw. nachgeordnete Gebietskörperschaften) begegnet werden. Andererseits wären Reformen der Institutionen und Abstimmungsregeln im EU-Club denkbar. Erwägenswert wäre es, die Konsensbildung durch Anreize zur Blockbildung zu erleichtern, während die Stimmenzahl für kleine Länder im Ministerrat zugleich für den Fall isolierter Stimmabgabe reduziert werden müßte: Wenn kleinere Länder als Ländergruppe abstimmen (z.B. Benelux, Skandinavische Gruppe, Visegrad), dann könnte der jeweiligen Ländergruppe eine Zusatzstimme zuerkannt werden. Die kleineren Länder hätten von daher einen Anreiz, sich zu stabilen Aktionsgruppen zusammenzuschließen, so daß bei einer Abstimmung letztlich wieder nur eine geringe und überschaubare Zahl von Ländern bzw. Ländergruppen um die jeweiligen Mehrheiten ringen müßten.

Eine EU-Osterweiterung wird im Ministerrat unter Status-quo-Ländergewichten dafür sorgen, daß - gemessen am Banzhaf-Macht-Index - das politische Gewicht der Bundesrepublik Deutschland und Frankreichs auf 1/3 des Wertes im Jahre 1958 zurückgeht. Dieser Index mißt Macht als die relative Anzahl der Fälle, in denen bei allen denkbaren Koalitionen (von Ländern) durch Beitritt eines

---

<sup>1</sup> Siehe zu einer theoretischen Analyse Welfens, P.J.J. (1993), Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten mit der EG: Ausgangsbedingungen, Anpassungsprobleme und Chancen, in: Kantzenbach, E. und Mayer, O.G., Hg., Europäische Gemeinschaft - Bestandsaufnahme und Perspektiven, Berlin, 135-188; Welfens, P.J.J. (1995), The Single Market and the Eastern Enlargement of the EU, Heidelberg.

<sup>2</sup> Zu dieser Problematik siehe auch CEPR (1994), Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe; Welfens, P.J.J. (1995), Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Heidelberg; Straubhaar, T. (1994), Zur optimalen Größe eines integrierten Wirtschaftsraumes, in: Kantzenbach, E. und Mayer, O.G., Hg., Europäische Gemeinschaft - Bestandsaufnahme und Perspektiven, Berlin, 101-134; Tichy, G. (1992), Theoretical and Empirical Considerations on the Dimension of an Optimum Integration Area in Europe, Aussenwirtschaft, Vol. 47, 107-137.

Landes aus einer Verlierer- eine Gewinnerkoalition wird. Mit der Zersplitterung der Macht in der EU droht nicht nur eine Aufweichung der deutsch-französischen Politikachse, sondern auch das Risiko von Entscheidungsschwäche in einer Situation, in der EU-Handlungsfähigkeit stärker als früher erforderlich ist. Dem wäre durch Veränderung der Stimmengewichte vor einer Erweiterung um mittelosteuropäische Staaten Rechnung zu tragen. Auch eine Verfassungsdiskussion mit Blick auf die Einführung eines Zwei-Kammersystems ist erwägenswert. Schließlich ist auch das Demokratiedefizit in der EU ein wichtiges, aber bei EU-Erweiterung noch schwieriger zu lösendes Problem. Immerhin zeigen rückläufige EU-Wahlbeteiligungen in einigen Mitgliedsländern, daß das Interesse an der EU-Integration sinkt. Dieses Problem wird sich verschärfen, wenn bei einer EU-Osterweiterung zunehmend komplexe Politikprobleme mit sinkender Transparenz für die Wählerschaft behandelt werden, während gleichzeitig eine effektiv ansteigende EU-Steuerbelastung - als Folge erhöhter Strukturfonds- und Agrarmarktausgaben - zustande käme. Mit subjektiv steigenden Informationskosten beim Wähler sinkt das Interesse an EU-Themen, mit steigender Abgabenbelastung wächst der politische Widerstand gegenüber tatsächlich und vermeintlich hohen EU-Integrationskosten, denen nur diffuse, über mehr als 350 Mio. Konsumenten verteilte Integrationsgewinne gegenüberstehen. Schon mit dem Maastrichter Vertrag und dem Schritt zur Wirtschafts- und Währungsunion wurde in der EU ein schwieriger Integrationsschritt unternommen, für den politische Unterstützung in den Mitgliedsländern nur schwer zu gewinnen ist.

Es ist im Eigeninteresse der Zwölfergemeinschaft, aber auch der neuen Beitrittsländer, daß die EU durch eine Erweiterung an Handlungsfähigkeit nicht verliert. Gelänge es der EU zunehmend weniger, innerhalb der Gemeinschaft problemgerechte und marktkonforme Lösungen zu verabschieden und im Außenverhältnis als verlässlicher und engagierter Verhandlungspartner aufzutreten, dann könnte der internationale Einfluß der EU zurückgehen, das Ausmaß an internen Konflikten zunehmen und die politische Legitimität der EU-Integration geschwächt werden.

Die EU ist von den geographischen und ökonomischen Gegebenheiten her der Haupthandelspartner der mittelosteuropäischen Länder, während diese für die EU-Länder - mit Ausnahme der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs - nur von eher geringer ökonomischer Bedeutung als Exportziele sind. Mittelosteuropa könnte als Lieferant preiswerter Vorprodukte einen Beitrag zur Stärkung der EU-Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten leisten. Die Region ist allerdings als potentieller politischer Unruheherd und Emigrationsquelle sowie als Brücke zur Ex-UdSSR politisch für die EU bedeutsam sowie eine handelspolitisch zunehmend wichtigere Lieferregion. Bei den sensiblen Produktgruppen kann die EU auf lange Sicht nicht umhin, Marktzugangsbarrieren abzubauen und EU-weit einen entsprechenden Strukturwandel einzuleiten. Andernfalls verliert die EU nicht nur in Mittelosteuropa an politischer Glaubwürdigkeit, sondern unterminiert auch ihre Führungsrolle bei der Entwicklung und Ausgestaltung von GATT bzw. WTO.

Mittelosteuropäische Länder könnten einerseits in den Europäischen Wirtschaftsraum aufgenommen werden, der die wirtschaftlichen Vorteile von Freihandel und freier Faktormobilität bietet, jedoch weder den Anspruch auf EU-Strukturfondsmittel noch die Möglichkeit zu expliziter Teilhabe an den EU-Entscheidungen gewährt. Für die EU hätte dies, abgesehen vom ausbleibenden Anwachsen der EU-Institutionen und der damit verbundenen Entscheidungseffizienz-Probleme, kaum Vorteile, da der wirtschaftliche Anpassungsdruck aus Mittelosteuropa die EU unvermindert treffen würde und

man zugleich auf Einwirkungsmöglichkeiten verzichtete, die sich bei einer EU-Mitgliedschaft durch die disziplinierende Wirkung der Mitgliedsstatuten (z.B. Beihilfenaufsicht) wie den Einfluß auf die laufende Politik ergeben. Eine Integration Osteuropas in Westeuropa kann dauerhaft nur erfolgen, wenn die EU den Strukturwandel beschleunigt und Anreize für eine Expansion kapital- und dienstleistungsintensiver Sektoren einerseits und eine Höherqualifikation der Arbeitnehmerschaft andererseits gibt.

### *3.2 Modifizierte EWR-Mitgliedschaft*

Die gegenüber einer EU-Vollmitgliedschaft schwächere Integrationsform einer Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR, seit 1.1.94) könnte einige Vorteile für Transformationsländer realisieren, nämlich insbesondere Freihandel und freien Kapitalverkehr; allerdings gibt es dann keine direkte Mitwirkung bei Brüsseler Entscheidungen und insbesondere auch keine Einbindung in die Landwirtschaftspolitik und die EU-Strukturfonds. Kaum vorstellbar seitens der EU ist wohl, daß Arbeitnehmerfreizügigkeit gegenüber Transformationsländern mit großem Abstand zum EU-Durchschnittseinkommen gewährt werden kann. Zu groß sind bei den meisten Ex-RGW-Ländern die ökonomischen Unterschiede an der Ost-West-Schnittfläche. Ein neues EWR-Konzept (ursprünglich aus den EG-EFTA-Beziehungen), nämlich mit begrenzter Arbeitnehmerfreizügigkeit, könnte für die EU wie für einige Länder in Mittelosteuropa sinnvoll sein. Eine großzügig kontingentierte Gastarbeiterregelung wäre dabei erwägenswert, denn Gastarbeiter aus dem Ex-RGW-Raum beseitigen Arbeitsengpässe in Westeuropa. Zugleich könnten Gastarbeiterüberweisungen - so wie vor Jahrzehnten bei spanischen oder italienischen Gastarbeitern in Deutschland - helfen, Zahlungsbilanzprobleme der Transformationsländer zu überwinden.

Die EWR-Mitgliedschaft könnte als eine Art Qualifikationsstufe für den Aufstieg in den EU-Club ausgestaltet werden. Insbesondere auch für die Länder des ehemaligen jugoslawischen Staatsterritoriums könnte hier ein Übungsfeld für die Verbindung von ökonomischem Liberalismus und friedlicher Kooperation bereitgestellt werden. Für Bulgarien und Rumänien, aber auch für die Türkei sowie die baltischen Staaten könnte ähnliches gelten. Eine beliebige EU-Osterweiterung würde für die Gemeinschaft bedeuten, ökonomisch unbedeutende Marginalgewinne mit hohen politischen Zusatzrisiken zu kombinieren, also die EU insgesamt zu gefährden. Von daher kommt dem EWR eine Kooperations-, eine Liberalisierungs- sowie eine Risikobegrenzungsfunktion zu. Wenn man positive Anreize für die Transformationsländer setzen will, kommt einer modifizierten Konstruktion des EWR durchaus eine wichtige Rolle für die Integration von West- und Mittelosteuropa zu.

Die EWR-Mitgliedschaft hat für mittelosteuropäische Länder nicht nur den Nachteil, daß man an den politischen Entscheidungen nicht direkt beteiligt ist, sondern auch den Vorteil, daß die Disziplinierungsfunktion der Brüsseler Regeln in den Bereichen Außenhandel und Beihilfenaufsicht nur begrenzt gelten. Ob die politischen Systeme der Transformationsländer selbst in der Lage sein werden, der Nachfrage nach Protektionismus und Erhaltungssubventionen durch bestimmte Regeln entgegenzuwirken, bleibt abzuwarten. Eine EWR-Mitgliedschaft könnte vom Status her durchaus ausreichend sein, um an der von der EU geplanten Entwicklung transeuropäischer Netze im Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationsbereich mitzuwirken. Hierzu könnte ggf. ein eigenständiges

Koordinationsgremium errichtet werden.

### 3.3 Flankierende Stabilisierung der Ex-UdSSR

Eine neue stabile Integration von West- und Mitteleuropa bei Prosperität ist ausgeschlossen, wenn es nicht gelingt, das Destabilisierungspotential der Ex-UdSSR einzugrenzen. Da die EU Außenwirtschaftsliberalisierung anbietet und Hilfen für die Visegrad-Länder und andere kleine Ex-RGW-Länder gibt (insbesondere PHARE-Programm), damit diesen der marktwirtschaftliche Transformations- und Öffnungsprozeß leichter fällt, ist längerfristig umgekehrt zu erwarten, daß die kleineren Ex-RGW-Länder zu einer Stabilisierung der Ex-UdSSR beitragen werden. Eine EU-Mitgliedschaft mit quid pro quo wäre bei einer Osterweiterung eine denkbare EU-Strategie. Es wäre zumindest leichtfertig, wenn die EU als ökonomische und politische Problemlösungsmaschinerie für osteuropäische Mitgliedsaspiranten auftritt, zugleich aber keinen Beitrag zur Realisierung von vitalen EU-Interessen verlangt. Ein politisch-ökonomisches Free-rider-Verhalten von Ex-RGW-Ländern zu ermutigen, hieße die Gemeinschaft letztlich zu schwächen und falschen Erwartungen auf Seiten Mitteleuropas Vorschub zu leisten. So wie eine Osterweiterung in der EU massive Anstrengungen zum Strukturwandel bei außenwirtschaftlicher Öffnung verlangt, so ist von den kleineren Ex-RGW-Ländern zu fordern, daß sie längerfristig Importbarrieren gegenüber der Ex-UdSSR abbauen. Schließlich würden Visegrad-Länder als EU-Mitglieder auch bevorzugt davon profitieren, wenn Rußland und andere Nachfolgestaaten der UdSSR ihre Importe aus der EU liberalisieren.

Rußland selbst muß erhebliche Anstrengungen unternehmen - bei wirksamerer Hilfestellung der OECD-Länder -, um makroökonomische Stabilisierung, Strukturwandel und Wachstum bei begrenzter Arbeitslosigkeit zu erreichen.

Im übrigen ist offenkundig, daß Deutschland wegen seines ökonomischen Gewichts und seiner geographischen Mittellage eine besondere Rolle bei der Gestaltung der Beziehungen zwischen der EU und Mitteleuropa hat. Rund 50% der EU-Importe aus Mitteleuropa betreffen Deutschland, das zugleich die wichtigste europäische Quelle für Direktinvestitionen in den Transformationsländern ist.

## Anhang

Tabelle A1:

Arbeitslosenquoten und Wirtschaftswachstum in Mitteleuropa					
Arbeitslosenquoten					
	1990	1991	1992	1993	1994

Bulgarien	1,6	11,7	15	16	16
ESFR	1,0	6,8	8		
Tschechische Republik			3	6	10
Slowakische Republik		10	17	20	
Ungarn	1,6	7,5	12	17	15
Polen	6,1	11,5	15	17	16
Rumänien		2,7	9	14	18
Ex-UdSSR	1,0*	1,5*	3*		

\* Eigene Schätzungen.

**Wirtschaftswachstum** (Prognosewerte ab 1993)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bulgarien	-7,7	-4,6	5,1	5,1	4,9	4,6

Tschechische Republik	-7,1	-1,6	6,0	6,2	4,4	4,2
Slowakische Republik	-6,0	-7,1	3,5	5,2	5,1	4,8
Ungarn	-5,0	1,7	4,6	5,7	6,0	5,6
Polen	1,2	5,0	6,0	4,5	4,3	3,9
Rumänien	-15,4	-5,1	2,6	3,1	4,4	4,0
Ex-UdSSR	-6,8	1,5	5,2	5,7	5,6	5,2

Tabelle A2:

<b>Inflationsraten in Mitteleuropa</b>					
	1990	1991	1992	1993	1994
Bulgarien	26	334	90	90	60
ESFR	10	58	11		
Tschechische Republik			11	16	10

Slowakische Republik			10	20	20
Ungarn	28	35	23	21	12
Polen	585	70	43	40	30
Rumänien	4	165	210	165	70
Ex-UdSSR	5	91	2.000	n.a.	n.a.

Tabelle A3:

Leistungsbilanz der Ex-RGW-Staaten (in Mrd. US-\$)						
				OECD-Projektion		Exp./BIP
	1990	1991	1992	1993	1994	1991 in %
Bulgarien	-1.2	-0.9	-0.6	-0.6	-0.7	63
ESFR	-1.1	0.4	0.2	-	-	42
Tschechische Republik	0.1*					
Slowakische Republik	0.2*					
Ungarn	0.1	0.3	0.3	0	-0.3	34
Polen	0.7	-1.4	-0.3	-1.5	-2.0	20
Rumänien	-1.7	-1.4	-1.5	-1.1	-1.0	17
Ex-UdSSR	-14.4	1.1	-6.9	-11.0	-13.0	-

Gesamt	-17.5	-2.0	-8.8	-14.2	-17.0	

\* Diese Schätzung beinhaltet nicht den Handel zwischen den beiden Republiken der Ex-ÈSFR; würde die Schätzung allerdings anders vorgenommen, so würde die Slowakische Republik 1992 wohl ein Leistungsbilanzdefizit verzeichnet haben.

Quelle: World Bank (1993), World Development Report, New York; OECD (1993), OECD Economic Outlook, June 1993, Paris.

Tabelle A4:

<b>Exportstruktur in Transformationsökonomien und NICs, 1990-1991</b> (ÈSFR, Polen, Taiwan, Korea)			
ÈSFR			
SITC group		% of country total	of world
	All Commodities	100.00	0.34
674	Iron, steel shapes etc.	3.25	1.01
673	Iron, steel shapes etc.	2.92	1.77
781	Pass motor veh exc buses	2.74	0.18
583	Polymerization etc. prods	2.43	0.57

736	Metalworking mach-tools	2.38	1.14
745	Nonelec machy, tools nes	2.14	1.51
665	Glassware	2.00	3.23
724	Textile, leather machnry	1.96	1.07
248	Wood shaped, sleepers	1.85	1.11
672	Iron, steel primary forms	1.83	1.14
851	Footwear	1.83	0.77
784	Motor veh prts, access nes	1.81	0.24
782	Lorries, spl mtr veh nes	1.73	0.52
322	Coal, lignite and peat	1.63	0.98
635	Wood manufactures nes	1.63	2.21
791	Railway vehicles	1.63	3.82

Remainder		66.24	
-----------	--	-------	--

Fortsetzung Tabelle A4:

<b>Poland</b>			
SITC group		% of country total	of world
	All Commodities	100.00	0.42
322	Coal, lignite and peat	6.69	5.06
931	Special transactions	4.92	1.12
682	Copper exc cement copper	4.86	3.09
673	Iron, steel shapes etc.	2.83	2.15
672	Iron, steel primary forms	2.35	1.84
001	Live animals for food	2.20	3.55
793	Ships and boats etc.	2.00	1.08
821	Furniture, partes thereof	1.93	0.91

274	Sulphur, unstd in pyrite	1.84	17.52
541	Medicinal, pharm products	1.70	0.62
323	Briquets, coke, semi-coke	1.66	12.00
843	Womens outerwear nonknit	1.46	0.77
723	Civil engineerg equip etc.	1.40	1.09
054	Veg. etc. frsh, smply prsvd	1.31	1.03
334	Petroleum products, refin	1.29	0.20
011	Meat fresh, chilld, frozen	1.26	0.61
Remainder		60.30	

**Taiwan**

SITC group		% of country total	of world
------------	--	--------------------	----------

	All Commodities	100.00	2.13
752	Automatic data proc equip	6.01	6.21
894	Toys, sproting goods, etc.	4.59	16.11
764	Telecom eqpt, pts, acc nes	3.96	4.77
759	Office, adp mch pts, acces	3.88	5.49
776	Transistors, valves etc.	3.63	4.15
893	Articles of plastic nes	3.49	8.42
851	Footwear	3.32	8.75
653	Wovn man-mad fib fabric	2.64	8.37
785	Cycles, etc. motrzd or not	2.60	17.52
651	Textile yarn	2.32	7.04
699	Basel metal mfrs nes	2.28	6.68

821	Furniture, parts thereof	2.19	5.17
761	Television receivers	1.97	8.32
778	Electrical machinery nes	1.88	3.52

Fortsetzung Tabelle A4:

845	Outerwear knit nonelastc	1.86	4.99
612	Leather etc. manufactures	1.83	31.94
Remainder		51.55	

**Korea**

SITC group		% of country total	of world
	All Commodities	100.00	2.04
776	Transistors, valves, etc.	8.76	9.59
851	Footwear	5.73	14.45
793	Ships and boats etc.	5.06	13.09
653	Wovn man-made fib fabric	4.99	15.12
848	Headgear, nontxtl clothng	3.05	21.67
752	Automatic data proc equip	2.97	2.93

764	Telecom eqpt, pts, acc nes	2.96	3.41
781	Pass motor veh exc buses	2.90	1.17
674	Irn, stl univ, plate, shee	2.43	4.52
761	Television receivers	2.29	9.27
845	Outerwear knit nonelastc	2.24	5.76
763	Sound recordrs, phonogrph	2.16	9.56
762	Radio broadcast receivrs	1.90	11.08
843	Womens outerwear nonknit	1.84	4.63
898	Musical instruments, pts	1.70	6.05
894	Toys, sporting goods, etc	1.64	5.51
Remainder		47.38	

Quelle: UN, 1994.

Tabelle A5:

**Investition (I) in Telekommunikation (Durchschnitt für 1989-1991; als % des BIP)**  
**Zahl der Hauptanschlüsse (1992) pro 100 Einwohner**  
**Einnahmen pro Anschluß und Anschlußwachstum (1991)**

	I/BIP	Hauptanschlüsse pro 100 Einwohner, 1992	\$\$-Einnahmen pro Hauptanschluß	Wachstumsrate bei Hauptanschlüssen, 1991
Schweden	0.58	69.00	907.6	1.7
Schweiz	0.92	59.48	1241.1	3.5
Kanada	0.62	58.52	853.1	3.4
Dänemark	0.41	57.71	809.3	2.1
USA	0.44	55.27	1525.5	2.4
Finnland	0.58	54.24	832.3	1.8
Island	0.27	52.14	647.5	5.2
Norwegen	0.48	51.60	1200.7	3.1

Fortsetzung Tabelle A5:

Luxemburg	0.62	51.14	858.4	4.4
-----------	------	-------	-------	-----

Frankreich	0.51	50.15	673.4	3.5
Australien	(0.78)	(47.87)	1083.3	n.a.
Niederlande	0.58	47.63	789.7	3.4
Japan	0.54	(46.06)	812.3	(3.1)
UK	0.51	(45.74)	919.7	1.0
Hongkong	0.47	44.82	n.a.	6.8
Neuseeland	1.00	43.91	927.2	1.6
Österreich	0.76	42.74	875.4	3.8
Deutschland	0.82	41.81	837.8	7.1
Belgien	0.42	41.63	688.4	4.7
Griechenland	0.65	40.80	327.4	6.1

Italien	0.78	39.93	745.7	3.2
Singapur	0.65	36.53	n.a.	5.0
Taiwan	-	34.88	n.a.	8.4
Korea	1.24	34.45	n.a.	9.8
Israel	0.76	34.27	n.a.	4.7
Spanien	1.26	33.39	663.6	5.3
Irland	0.65	29.77	1314.9	6.7
Portugal	1.18	25.46	622.3	13.2
Bulgarien	-	25.01	118.8	6.5
Lettland	-	23.99	n.a.	n.a.
Belorußland	-	16.28	n.a.	7.7

CSFR	0.37	15.65	220.5	5.6
Jugoslawien	-	(15.14)	n.a.	n.a.
Uruguay	-	14.52	n.a.	8.7
Turkei	0.69	14.13	n.a.	18.8
Rußland	-	(13.75)	n.a.	(7.3)
Ukraine	-	(12.98)	n.a.	(7.4)
Kasachstan	-	11.12	n.a.	n.a.
Argentinien	-	11.04	n.a.	2.6
Rumänien	-	10.74	192.5	n.a.
Ungarn	0.76	10.69	463.4	13.4
Südafrika	0.61	9.63	n.a.	5.0
Polen	-	9.29	157.9	8.3

--	--	--	--	--

*Quelle:* SIEMENS (1993), International Telecom Statistics; WORLD BANK (1993), World Development Report, New York; OECD (1993), Communications Outlook, Paris.

**Paul J.J. Welfens**

## **The European Union and the Countries of Central and Eastern Europe**

Developments, Problems, Political Options

**Bericht des BIOst Nr. 7/1995**

### **Summary**

#### *Introductory Remarkss*

After decades of weak trade relations between Central and Eastern Europe and the EU - impeded by the incompatibilities between market and centrally administered economies - the background conditions for a fruitful exchange of trade and for more intensive capital transfer relations have now improved considerably: the change of system in the countries of Central and Eastern Europe has given rise to a re-organisation and re-orientation of their foreign economic relations. The EU, which had already re-structured its trade relations with the CMEA back in the late eighties, started to conclude European cooperation agreements with the smaller ex-CMEA states and free trade agreements with the Baltic states as of the early nineties. Hungary and Poland in 1994 put in applications to join the EU, which was strengthened as of the beginning of 1995 by the addition of further net in-payers in the form of former EFTA members - with the exception of Finland, which had previously been relatively highly dependent upon trade with the ex-CMEA and which, following the economic crisis, comes up to only 88 % of the average income in the EU in terms of purchasing power parity.

In the light of the opening up of the low-wage countries in Central and Eastern Europe in recent years, the EU is now faced with new economic and economic-policy challenges. At the same time, the countries that are undergoing transformation are confronted not only with the domestic adaptation problems generated by the change of system but also by protectionist measures taken by the EU member countries in the face of increasing competition from the low-wage countries of Central and Eastern Europe. The Visegrad countries are pressing for membership of the EU in the near future, which would bring both opportunities and risks for Europe, with various options open both to the EU and to the countries in transformation. On the basis of integration-theory approaches, current economic data and discernible political courses of action in the EU and in Central and Eastern Europe, the present Report analyzes the complex problem as to what extent a further opening up of the the countries of Central and Eastern Europe is likely to make possible and eventually bring about integration with the EU.

#### *Findings*

1. With its Maastricht resolutions on economic and monetary integration, the European Union had set the points towards a deeper integration even before the collapse of the CMEA and the USSR

set the stage in Europe for an extension of the EU towards the east. The implications of the enlargement of the EU by the admission of Austria, Finland and Sweden in 1995 are that, in geographical terms, there has indirectly been a shift in the EU's economic interests towards the east, and at the same time the Community's budget problems have been somewhat relieved.

2. For the smaller ex-CMEA members, the collapse of CMEA and the pronounced re-direction of their trade towards Western Europe constitute both a structural caesura on the one hand and the need for a regional re-orientation of their infrastructures on the other. The countries of Central and Eastern Europe are faced with enormous problems of systemic transformation which, however, could give way to a phase of economic expansion as of 1995, at least in the countries of the Visegrad triangle. The political sustainability of the transformation process will depend crucially on whether it proves possible to achieve a high rate of economic growth while avoiding monetary instabilities.
3. Growing exports to the West from the countries of Central and Eastern Europe are being hampered not only by externally imposed obstacles to access to the EU market but also by home-grown impediments: in particular infrastructure bottlenecks, economic-policy uncertainties and instabilities, and under-developed financial market activities. The options for solving these problems in the medium term are limited, with the EU's policies in the infrastructure sector generating at times conflicting stimuli.
4. The so-called "sensitive product groups" under the European cooperation agreements are evidently products which involve high labour, energy and environmental inputs, which give the countries of Central and Eastern Europe a competitive advantage. This is causing the EU tremendous problems of structural adaptation which, however, have hardly been made topics of political discussion to date; if the unemployment rate and the average duration of unemployment in the EU are not to rise in the long term, new industrial and service businesses are going to have to be set up in those regions that are in future going to be affected by close-downs and structural redundancies. Rising unemployment rates in the EU could aggravate resistance to innovation on the one hand and generate increasing hostility to immigration and integration on the other.
5. The structural change in the foreign trade of the countries that are undergoing transformation has up to now been in line with modern foreign trade theory; it is primarily products involving a high labour and know-how input that are being exported on an ever-greater scale to Western Europe and in particular to Germany. In Western Europe, this is causing considerable pressure for adaptation on the part of those industries that employ a predominantly less highly qualified workforce. On the other hand there are new opportunities for growth in the West in response to an increasing demand for investment goods exports which are needed to modernize the obsolete capital stock in Central and Eastern Europe. Rising imports of labour-intensive products by the EU implies de facto a relative increase in the supply of labour in the lower qualification range, calling into question more and more the expedience of the policy of high wage rises for the lower wage groups, as pursued in major member countries of the EU for some years now.
6. If full employment is to be restored within the EU, a growth campaign would have to be introduced, with state-imposed barriers being removed to promote the expansion of sectors of the

economy with a high capital and services input. In the light of an emerging new division of labour in Europe - with the countries of the Visegrad triangle catching up in technological and economic terms - the question arises whether the EU should not pursue a policy of selective qualification measures and more intensive promotion of R&D activities in order to accelerate Western Europe's increasing specialization on production sectors that require a high input of capital and sophisticated technology. In the long term, full employment can be achieved and preserved, in the EU as in Central and Eastern Europe, only if an unemployment insurance system is introduced which combines adequate incentive to stay in or return to work with contribution levels which reflect regional differences in earnings.

7. Countries of Central and Eastern Europe can be integrated into the EU in the long term in two ways: as full members, which would bring major economic advantages for the new members but place a considerable fiscal burden on the old members, or as members of a modified European Economic Area which would grant free trade and the free transfer of capital throughout Europe but not full freedom of movement for the labour force. It is by all means conceivable that some of the former CMEA countries might opt for the former approach, while others might prefer the latter.
8. An extension of the EU towards the east while maintaining the status quo balance between the member countries would mean that - measured in terms of the Banzhaf power index - the political weight of Germany and France in the Council of Ministers would be reduced to 1/3 of the 1958 figure. The fragmentation of power within the EU harbours the danger not only of a softening of the Franco-German political axis but also of a debilitation of the ability to take effective decisions precisely in a situation in which resolute action by the EU is even more essential than ever before. This would have to be taken into account in the form of changes in the relative weight of voting rights before the EU is enlarged by the accession of Central and Eastern European countries.
9. Finally, the Report shows that an extension of the EU towards the east without reforms within the EU on the one hand and without broad-scale flanking measures for stabilizing the economic situation in Russia on the other would be unlikely to create the economic prerequisites essential to stability and prosperity in a united Europe.

