

Arbeiten aus dem

OSTEUROPA-INSTITUT MÜNCHEN

Working Papers

Nr. 217

Dezember 1998

Außenhandel der MOE-Länder vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung 1997/98

Wolfgang QUAISSER

unter Mitarbeit von Michael BRANDMEIER

ISBN 3-921396-39-5

Gutachten

Erstellt im Auftrag des
Bundesministeriums für Wirtschaft
unter dem Titel:

Der Außenhandel der MOE-Länder, Rußlands und der Ukraine
und die Osterweiterung der EU 1997/98



Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung.....	vii
I. Einleitung	1
II. Stand der Integrationsbemühungen	2
III. Außenhandelsentwicklung.....	25
1. Außenhandelsentwicklung 1997 und im ersten Halbjahr 1998	25
2. Der Handel mit der Europäischen Union	32
2.1. Gesamtentwicklung des Handels mit der EU-12 bis 1997	32
2.2. Außenhandelsentwicklung der EU-15 im Jahre 1997 und im ersten Halbjahr 1998	35
3. Komparative Vorteile und Spezialisierungsmuster im Handel der MOE-Länder mit der EU	46
3.1. Handel insgesamt.....	47
3.2. Handel und Direktinvestitionen im verarbeitenden Gewerbe	57
3.3. MOE-Exporte und Rückwirkungen auf die Beschäftigung der EU	66

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Die Maastricht-Kriterien für die Währungsunion, Referenzwerte, und Ergebnisse ausgewählter EU-Länder und MOE-Länder im Jahre 1997	7
Tabelle 2	Ökonomische Basisdaten der MOE-Länder im Vergleich zur EU-15	8
Tabelle 3	Außenhandel der Transformationsländer Mittel- und Osteuropas und der Sowjetunion bzw. Rußlands nach Regionen von 1996 bis 1998	27
Tabelle 4	Entwicklung des Außenhandels der einzelnen Transformationsländer und ihre Handelsbilanz von 1994-1998...	28
Tabelle 5	Handelsbilanz der Transformationsländer von 1994-98 ..	30
Tabelle 6	Entwicklung des Außenhandelsvolumens ausgewählter MOE-Länder von 1995 bis 1998	31
Tabelle 7	Außenhandel Polens, Ungarns, der tschechischen und slowakischen Republik sowie Rußlands und der Ukraine mit der EU12. Exporte, Importe und Handelsbilanzsalden.....	33
Tabelle 8	Außenhandel Polens, Ungarns, der tschechischen und slowakischen Republik sowie Rußlands und der Ukraine mit der EU12: Exporte und Importe (Wachstumsraten) .	34
Tabelle 9	Handel der EU-15 mit den MOE-Ländern 1997 und 1998 (erstes Halbjahr)	37
Tabelle 10	EU-Importe nach Sektoren im 1. Halbjahr 1997 und 1998.....	38
Tabelle 11	Die 10 wichtigsten Erzeugnisse gemäß Komponentenwachstum und Exportanteil: Polen, Tschechische und Slowakische Republik, Ungarn, Rußland, Ukraine	48

Tabelle 12	Hirschmann-Konzentrationskoeffizienten der Export- und Importstruktur Polens, der Tschechischen und Slowakischen Republik, Ungarns, Rußlands und der Ukraine.....	54
Tabelle 13	Trade Similarity Index: Polen, CR+SR, Ungarn, Rußland, Ukraine.....	55
Tabelle 14	Die 10 wichtigsten Industriebranchen gemäß Komponentenwachstum und Exportanteil des Verarbeitenden Gewebes (Polen, Ungarn, Tschechische und Slowakische Republik).....	61
Tabelle 15	Zufluß von ausländischen Direktinvestitionen 1996 bis erste Hälfte 1998.....	64
Tabelle 16	Wachstum, Exporte und Direktinvestitionen im Ländervergleich	65
Tabelle 17	Struktur der Ausländischen Direktinvestitionen nach Branchen und Sektoren	66
Tabelle 18	Korrelationskoeffizienten zur Beschäftigungs- und Importentwicklung der EU-12.....	68
Tabelle 19	Veränderung der Importdurchdringung und der Beschäftigung in ausgewählten Branchen der EU-12.....	69
Box	Neue Eurostat-Daten: EU-15 und MOE-Länder im Vergleich	7

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1	Konvergenz-Szenario 1 (von 1993 bis 1997 reale Entwicklung, dann folgende Annahmen: jährliche Wachstumsraten der EU 2%, der MOE-Länder 6%).....	9
Schaubild 2	Konvergenz-Szenario 2 (von 1993 bis 1997 reale Entwicklung, dann folgende Annahmen: jährliche Wachstumsraten der EU 1,5%, der MOE-Länder 4,5%).....	9
Schaubild 3	Außenhandel der EU-12 und der EU-15 mit den MOE-10-Ländern	42
Schaubild 4	Außenhandel der EU-12 und der EU-15 mit Polen	42
Schaubild 5	Außenhandel der EU-12 und der EU-15 mit Ungarn.....	43
Schaubild 6	Außenhandel der EU-12 und der EU-15 mit Tschechien	43
Schaubild 7	Außenhandel der EU-12 und der EU-15 mit der Slowakei.....	44
Schaubild 8	Außenhandel der EU-12 und der EU-15 mit Slowenien .	44
Schaubild 9	Außenhandel der EU-12 und der EU-15 mit Bulgarien ..	45
Schaubild 10	Außenhandel der EU-12 und der EU-15 mit Rumänien..	45
Schaubild 11	Außenhandel der EU-12 und der EU-15 mit den baltischen Staaten	46
Schaubild 12	Entwicklung des intra-industriellen Handels der fortgeschrittenen Transformationsländer mit der EU	56
Schaubild 13	Polnische Exporte in die EU nach Wirtschaftszweigen...	59
Schaubild 14	Ungarische Exporte in die EU nach Wirtschaftszweigen	59
Schaubild 15	Tschechische und Slowakische Exporte in die EU nach Wirtschaftszweigen	60

Kurzfassung

Stand der Integrationsbemühungen

Die EU steht nach dem Beginn der Währungsunion vor einer kritischen Phase. Gelingt es ihr nicht, wesentliche Reformen durchzusetzen (Agrarpolitik, Strukturfonds, Entscheidungsmechanismen), dann bleibt nicht nur die Osterweiterung, sondern auch der Weg hin zu einer handlungs- und wettbewerbsfähigen Union zunächst verbaut. Eine den Marktregeln widersprechende Agrarpolitik ist weder aus finanz- und ordnungspolitischen Gründen noch international (WTO) vertretbar. Struktur- und Kohäsionsfonds dürfen vor allem dann nicht Regionen und Länder dauerhaft alimentieren, wenn diese über die letzten Jahre ihr Einkommensniveau und ihre Infrastruktur (dank dieser Zuwendungen) erhöht haben. Andererseits können diese Zuwendungen dort, wo dies nicht geschehen ist (siehe Griechenland), nicht Substitut für eine wirksame Wirtschaftspolitik sein.

Seit dem Anfang des Beitrittsprozesses (März 1998) steht das sog. Screening, d.h. die Überprüfung der Kompatibilität von Gesetzgebung und Gesetzimplementierung der Beitrittskandidaten mit den *Acquis Communautaire* (im folgenden *Acquis* abgekürzt; gemeinsamer Rechtsbestand der EU) auf der Tagesordnung. Seit November haben in Rechtsbereichen, in denen das Screening abgeschlossen wurde, bereits konkrete Verhandlungen begonnen. Dabei handelt es sich im Grunde um keine „Verhandlungen“ im strengen Sinne des Wortes, denn die EU „verhandelt“ nicht, sondern erwartet die vollständige Übernahme des *Acquis*. In einigen kritischen Bereichen sind aber Übergangsregelungen möglich, welche die Beitrittskandidaten voraussichtlich im kostspieligen Umweltbereich, bei der Telekommunikation und eventuell bei den Wettbewerbsregelungen beantragen können (von Land zu Land unterschiedlich). Hinzu kommen zur Zeit schwer definierbare Einzelbereiche des aus 60000 bis 80000 Regelungen bestehenden *Acquis*.

Für die EU werden vor allem die Agrarpolitik und die Freizügigkeit im Personenverkehr bzw. in der Arbeitsplatzwahl zu den kritischen Punkten zählen. Langfristige Übergangsregelungen (über 10 Jahre) in diesen Bereichen bzw. eine Abkoppelung oder starke Begrenzung der Strukturförderung für die MOE-Länder sind weder aus politischen Gründen (Mitgliedschaft „zweiter Klasse“), noch aufgrund der internen Logik der Wirtschafts- und Währungsunion denkbar. Dabei läßt sich die These aufstellen: Je weniger weitreichend die Reformen der EU (Agrarpolitik, Strukturfonds) sind, desto

später ist der Beitrittstermin zu datieren bzw. desto längere Übergangsregelungen müssen gefunden werden.

Letztlich ist nicht der konkrete Beitrittstermin, sondern eine glaubhafte und zeitlich überschaubare Beitrittsperspektive für die MOE-Länder maßgeblich. Solange der Beitritt wahrscheinlich ist, antizipieren die Wirtschaftssubjekte die Osterweiterung mit verstärktem Handel und mehr Investitionen. Daher wäre ein Scheitern der EU-Reformen für die MOE-Länder weitaus negativer als ein Beitrittstermin nach dem von ihnen gewünschten Jahr 2002. Zudem ist ein späterer Beitrittstermin mit geringen bzw. keinen Übergangsregelungen einem frühen Termin mit langen Ausnahmeregelungen vorzuziehen. Zu berücksichtigen ist auch, daß man erst nach Abschluß des Screening im Jahre 2000 ernsthaft verhandeln kann. Bei einer Verhandlungsdauer von ca. drei bis vier Jahren kämen als realistischer Beitrittszeitraum die Jahre 2004 bis 2006 in Frage, zumal ein ganzes Jahr für den Ratifizierungsprozeß veranschlagt werden muß.

Der Beitritt ist zudem maßgeblich von den Reformanstrengungen und der Übernahme des Acquis abhängig. Was die erste Verhandlungsgruppe betrifft, so fällt die Bewertung der Kommission, sieht man von der weitgehend positiven Beurteilung Ungarns ab, gemischt aus. Trotz der von Land zu Land unterschiedlichen Fortschritte werden den meisten Kandidaten zu geringe Erfolge beim Wettbewerbsrecht, bei den Zertifizierungsregeln und der Überwachung und Bewertung von staatlichen Beihilfen attestiert. Tschechien und Slowenien, zunächst als problemlose Kandidaten eingestuft, erhielten insgesamt relativ schlechte Noten bei der Umsetzung des EU-Gemeinschaftsrechts. Bei allen Ländern werden insbesondere hinsichtlich der administrativen Kapazitäten zur Durchsetzung der Rechtsverordnungen noch deutliche Defizite konstatiert. Die Bewertung der zweiten Beitrittsgruppe (Rumänien, Bulgarien, Slowakei, Litauen und Estland) kommt zu dem Schluß, daß keines dieser Länder in die erste Verhandlungsgruppe übernommen wird. Vor allem Lettland hat aber in jüngster Zeit große Fortschritte bei der Umsetzung der Anforderungen erzielt, so daß der Beginn der Verhandlungen für 1999 zu erwägen ist.

Die Kosten der Osterweiterung werden weithin überschätzt. Die EU-Kommission berechnet (Beitritt im Jahr 2002 und erfolgreiche Reformen im Agrarbereich und der Strukturpolitik vorausgesetzt) einen Finanzbedarf (Kosten des Beitritts der ersten Gruppe und Vorbereitungskosten der zweiten Gruppe) von insgesamt ca. 80 Mrd. Euro, d.h. jährlich von ca. 16 Mrd. Euro. Davon entfallen auf den Beitritt der 5-MOE-Länder ab 2002 58 Mrd. Euro und 22 Mrd. Euro für die Vorbereitung der restlichen Länder. Der gesamte Betrag entspricht rund 4% des BIP der 5 MOE-Länder, der als Ab-

sorptionsgrenze für die MOE-Länder angesehen wird. Dies sind rund 0,2% des BIP der EU-15 im Jahre 2006. Die Nettokosten der EU-Erweiterung (unter Berücksichtigung der Einzahlungen der MOE-Länder) beliefen sich dann auf 0,18% des BIP der EU-15-Länder.

Nach diesen Berechnungen der EU-Kommission kann die Osterweiterung im Rahmen der bisher geltenden Obergrenze von 1,27% des BSP der Union finanziert werden. Für die jetzigen EU-Mitgliedsländer müßte das Budget auf 1,13% des BSP (vor allem durch Kürzungen im Bereich der Strukturpolitik und Agrarpolitik) begrenzt werden. Die bisherigen Nettoempfängerländer (vor allem Portugal, Spanien, Irland und Griechenland) würden um rund 0,2% ihres BIP weniger Transferleistungen erhalten, die Nettozahler müßten ihre Netto-Leistungen um ca. 0,2 Prozentpunkte steigern. Dies versuchen vor allem Deutschland, Schweden und Österreich zu verhindern. Vor allem Spanien sträubt sich gegen eine Begrenzung der EU-Ausgaben. Ein Kompromiß, wie er im Frühjahr unter der deutschen Präsidentschaft angestrebt wird, scheint in dieser Frage äußerst schwierig zu sein.

Die EU wird voraussichtlich in den Bereichen freie Arbeitsplatzwahl (Angst vor Migrationsdruck) und Agrarpolitik Übergangsregelungen beantragen. Eine Reform der Agrarpolitik ist nicht nur wegen der internen Finanzierungsschwierigkeiten und der Osterweiterung, sondern auch aufgrund der nächsten WTO-Runde dringend erforderlich. Die jetzigen Reformvorschläge der Agenda 2000 laufen im Prinzip auf eine Fortführung der Agrarreform von 1992 hinaus (stetige Absenkung der Garantiepreise, Kompensation durch direkte Ausgleichszahlungen). Eine offene Frage ist jedoch, ob die MOE-Länder nach ihrem Beitritt von den Ausgleichszahlungen profitieren sollen. Eine mögliche Lösung des Problems wäre es, die Maßnahmen zur Beseitigung struktureller und institutioneller Defizite im Agrarsektor den MOE-Ländern zur Verfügung zu stellen. Eine nationale Kofinanzierung (Vorschlag der Kommission: 25%) der landwirtschaftlichen Einkommensbeihilfen könnte den deutschen Finanzbeitrag reduzieren. Dies ist nur mit einer qualifizierten Mehrheit im Rat durchzusetzen, da nur eine Anpassung der Verordnung über den Gemeinsamen Agrarfonds (EAGFL) notwendig wäre.

Die in der Agenda 2000 enthaltenen Reformvorstellungen zielen auf eine Steigerung der Effizienz und Konzentration der eingesetzten Mittel im Rahmen der Strukturpolitik. Dabei sollen die bisher bestehenden sieben Zielregionen auf drei reduziert werden. Diese Neuorganisation würde dazu führen, daß in der EU-15 nicht mehr 51% der EU-Bürger von den Regionalfonds profitieren, sondern daß die Quote auf 35% bis 40% reduziert werden kann. Damit die künftige Finanzierung für die EU tragbar bleibt, ist zudem vorgesehen, die Finanzmittel für die Strukturfonds etwa bei 210 Mrd. ECU einzu-

frieren. Auch in der erweiterten Union soll der Anteil der Strukturausgaben am BSP von 0,46% beibehalten werden. Eine weitere Sicherung gegenüber einer Ausgabenexplosion im Zusammenhang mit der Osterweiterung besteht im für die Strukturförderung geltenden Prinzip der Kofinanzierung, d.h. etwa 50% der Mittel müssen über die nationalen Budgets mitfinanziert werden.

Außenhandelsentwicklung

Die bemerkenswerte Außenhandelsdynamik Osteuropas 1997 setzte sich im ersten Halbjahr 1998 fort. Dies war im wesentlichen der starken Belebung der westlichen Auslandsnachfrage zu verdanken. Die Exporte der gesamten Region stiegen 1997 um 5,8% und in den ersten sechs Monaten 1998 (gegenüber dem Vorjahreszeitraum) um 10,5%, die Importe um 5,8% bzw. 8,4%. Dadurch blieb das aggregierte Handelsbilanzdefizit dieser Region 1997 und im ersten Halbjahr 1998 etwa auf dem Niveau des Vorjahres. In Rußland und der Ukraine führte der Verfall der Rohstoffpreise vor allem im 1. Halbjahr 1998 zu deutlich geringeren Exporteinnahmen (-13% bzw. -9,3%), obwohl die Ausfuhren volumenmäßig nahezu konstant blieben. Dadurch hat sich der traditionelle Außenhandelsüberschuß Rußlands deutlich verringert und der negative Handelsbilanzsaldo der Ukraine vergrößert.

Im zweiten Quartal 1998 und laut ersten Angaben für das dritte Quartal 1998 ist eine gewisse Abschwächung der Außenhandelsentwicklung zu beobachten, die vor allem auf die Krise in Rußland und eingeschränkt in Asien zurückzuführen ist. Die Anzeichen einer schwächeren Auslandsnachfrage und der Zusammenbruch des russischen Marktes werden deshalb auf den Außenhandel und eingeschränkt auch für die Konjunktur in Osteuropa negative Auswirkungen haben. Dies gilt insbesondere dann, wenn die gesamte Region der GUS von der Krise in Rußland stärker betroffen wird. Besonders gefährdet scheint dabei die Ukraine zu sein, deren Wirtschaftslage ohnehin als labil gilt. Weitaus größere Folgen für den osteuropäischen Außenhandel würden jedoch entstehen, wenn aufgrund der Asienkrise die Konjunktur Westeuropas, des nunmehr wichtigsten Handelspartners dieser Region, stärker in Mitleidenschaft gezogen wird.

Die in allen Ländern auftretende Westverschiebung der Außenhandelsströme schlägt sich in den hohen Wachstumsraten des EU-Handels auf der Export- und Importseite nieder. Während sich 1996 die Exportentwicklung der Ländergruppe in die EU abschwächte, verzeichneten 1997 die Ausfuhren wieder hohe Wachstumsraten. Dies gilt insbesondere für Ungarn mit einer fast 33%igen Exportsteigerung, Aber auch die Ukraine konnte ihre Ausfuh-

ren um ein Drittel erhöhen. Länder mit rascher wirtschaftlicher Konsolidierung (Polen, Tschechien und die Slowakei) verzeichneten recht bald auch Handelsbilanzdefizite mit der EU, die sich mit beschleunigendem Wirtschaftswachstum weiter vertieften. Der starke Importanstieg von 1997 erhöhte das Handelsbilanzdefizit des gleichen Jahres insbesondere im Falle Polens (ca. 9 Mrd. ECU) und Ungarns (ca. 0,9 Mrd. ECU). Tschechien und die Slowakei konnten dagegen ihren Saldo 1997 weitgehend konstant halten.

Rußland wies traditionell einen Handelsbilanzüberschuß mit der EU auf. Das starke Importwachstum und die enttäuschende Exportentwicklung ließen 1997 erstmalig ein Handelsbilanzdefizit von 1,6 Mrd. ECU entstehen. Dagegen zeigte die Ukraine schon zu Beginn der statistischen Erfassung ihres Außenhandels mit der EU (1992) ein Handelsbilanzdefizit, das bis 1997 auf ca. 1,2 Mrd. ECU stieg.

Der EU-Außenhandel mit den MOE-10 Ländern hat sich im 1. Hj. 1997 und im 1. Hj. 1998 dynamischer entwickelt als mit dem Rest der Welt. Dabei stiegen Aus- (+19%) und Einfuhren (+21%) stärker als im Vorjahreszeitraum. Wie wichtig der Handel für die EU ist, wird daran deutlich, daß ohne den Außenhandelsüberschuß von ca. 11 Mrd. ECU mit dieser Staatengruppe die EU-15 im 1. Hj. 1998 sogar ein Handelsbilanzdefizit ausweisen müßte (Überschuß: EU-15 im Handel insgesamt 0,7 Mrd. ECU). Dabei konnte die EU im 1. Hj. 1998 mit fast allen MOE-Ländern einen positiven Saldo erzielen und diesen überwiegend ausbauen. Nur im Falle Tschechiens und der Slowakei verringerte sich der Überschuß etwas. Deutschland bleibt auch weiterhin (1. Hj. 1998) mit einem Außenhandelsanteil von 43% bzw. 46%, für die MOE-10 Länder der wichtigste Handelspartner. Die Warenstruktur des Handels hat sich im 1. Hj. 1998 nur auf der Importseite stärker verändert (4%-Punkte Zuwachs des Maschinenbaus).

Spezialisierungsmuster im Außenhandel mit der EU und Direktinvestitionen

Traditionelle Exporterzeugnisse der arbeitsintensiven Bereiche (Bekleidung, Möbel, Holzwaren, Agrarerzeugnisse) und teilweise auch der kapitalintensiven Zweige (Eisen und Stahl) führten zunächst (1998-92) das Exportwachstum in die EU an. In der zweiten Phase (ab 1992) nahmen in den MOE-Ländern sowohl bei der Exportstruktur als auch bei den Wachstumskomponenten Produkte wie Kraftfahrzeuge, Metallwaren und gewisse Maschinen an Bedeutung zu. In diesen Sektoren weisen die RCAs meist negative, wenn auch steigende Werte auf, wogegen die Intra-Industry-Werte vergleichsweise hoch sind. Dabei ist die Exportdynamik auf die hohen Wachs-

tumsraten der Ausfuhren im verarbeitenden Gewerbe zurückzuführen. Dagegen sind für das Exportwachstum Rußlands die Bereiche Energie und Nicht-Eisenmetalle verantwortlich. Auch in der Ukraine kann man keine Hinwendung zu technologisch anspruchsvolleren Gütern erkennen.

Für die mitteleuropäischen Länder zeichnet sich ein weiterer deutlicher Trend ab, nämlich das Ansteigen des intra-industriellen Handels. Wie auch bei anderen Kennziffern des Außenhandels ist der intra-industrielle Handel Rußlands und der Ukraine deutlich weniger ausgeprägt als in den anderen betrachteten Transformationsländern. Der intra-industrielle Handel der fortgeschrittenen Transformationsländer ist allerdings noch stark durch vertikale Strukturen (Handel ähnlicher Erzeugnisse, jedoch von unterschiedlicher Qualität und Preisen) geprägt. Dennoch zeigt die Dynamik dieses Handels, daß die MOE-Länder verstärkt, auch im Rahmen eines auftragsbezogenen Handels, Technologien adaptieren und sich in die europäische Arbeitsteilung integrieren.

Ein wesentlicher Aspekt der Technologieadaption und des Kapitaltransfers sind die ausländischen Direktinvestitionen (ADI). Polen, Tschechien und Ungarn verzeichnen in den letzten Jahren einen deutlichen Anstieg der ADI. Sie haben sich dabei durchaus Größenordnungen angenähert, wie sie in ärmeren EU-Staaten und Schwellenländern zu beobachten sind, doch besteht vor allem in Polen und Tschechien noch ein Aufholbedarf. Begünstigt durch das hohe Wirtschaftswachstum und neue Privatisierungsprojekte zeigt vor allem Polen in den letzten beiden Jahren ein hohes Wachstum der ADI. Dies dürfte sich auch in den nächsten Jahren fortsetzen.

In Ungarn und Tschechien fließt der Großteil der ADI (Bestandsgröße: Ende 1996) in den Dienstleistungssektor, in Polen jedoch, nicht zuletzt wegen der noch geringen Privatisierung des Banken- und Finanzsektors in das verarbeitende Gewerbe. Ein Viertel der ADI des verarbeitenden Gewerbes orientierte sich stärker auf den binnenmarktorientierten Nahrungsmittelsektor. Der KFZ- und Transportmittelbereich, die Branchen mit dem höchsten Beitrag zum Exportwachstum, haben in Polen ca. 16% und in Tschechien ca. ein Drittel der Investitionen auf sich vereint. In Ungarn liegt der Anteil dieser Branche trotz der beachtlichen Exportdynamik nur bei ca. 6%, jedoch konnte das Land im Gegensatz zu Polen und Tschechien in anderen technologieintensiven und exportorientierten Zweigen (Büromaschinen, Computer, Radios) hohe ADI (ca. 13%) attrahieren.