

Arbeiten aus dem

OSTEUROPA-INSTITUT MÜNCHEN

Working Papers

Nr. 223

Dezember 1999

Osterweiterung:

Außenhandel und Wettbewerbsfähigkeit der MOE-Länder in einer erweiterten Union

Wolfgang QUAISSER

unter Mitarbeit von Michael BRANDMEIER

ISBN 3-921396-51-4

Gutachten

erstellt im Auftrag des
Bundesministeriums der Finanzen



Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung und Schlußfolgerungen.....	vii
I. Einleitung	1
II. Die Osterweiterung: Neue Beitrittsstrategie und Stand der Verhandlungen	2
1. Die neue Beitrittsstrategie	2
2. Stand der Verhandlungen	4
3. Beziehungen zu Rußland und der Ukraine	7
III. Finanzierungsprobleme der Osterweiterung	9
1. Kosten der Erweiterung	10
2. Finanzrahmen und Verwendung der Mittel	12
3. Finanzierung der Osterweiterung.....	16
4. Finanzielle Auswirkungen auf die einzelnen Mitgliedsländer	21
5. Nettokosten der Osterweiterung unter Berücksichtigung von Wohlfahrtsgewinnen	27
6. Voraussetzung und Unsicherheiten der Finanzierung der Osterweiterung	32
IV. Die ökonomischen Beitrittskriterien unter besonderer Berücksichtigung des Kriteriums „Wettbewerbsfähigkeit“	38
1. Zur Problematik des Begriffs „Wettbewerbsfähigkeit“	39
2. Funktionsfähige Marktwirtschaft und Makropolitik	41
3. Das Wettbewerbskriterium.....	44
V. Wettbewerbsposition der MOE-Länder im Außenhandel	55
1. Außenhandelsentwicklung der MOE-Länder	55
2. Die wichtigsten Exportgüter und ihre Wettbewerbsposition.....	72
3. Außenhandel nach Faktorintensitäten	79
4. Spezifische Ausprägungen des Handels und der industriellen Kooperation.....	90
Literaturverzeichnis.....	97

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Geschätzte Kosten der Osterweiterung in % des BIP der EU-15.....	11
Tabelle 2	Alternativer Finanzrahmen im Rahmen eines Gruppenbeitritts Polens, Tschechiens, der Slowakei, Ungarns, Sloweniens und des Baltikums im Jahre 2005.....	12
Tabelle 3	Finanzrahmen für die EU-21 bis 2006 in Mio. Euro; in Preisen von 1999 (Beschuß auf dem Berliner Gipfel)	13
Tabelle 4	Entwurf der Kommission zum Finanzrahmen für die EU-21 bis 2006	14
Tabelle 5	Kosten und Finanzierung der Osterweiterung.....	17
Tabelle 6	Netto-Transfers in die neuen Mitgliedsländer	19
Tabelle 7	Verteilung der Netto-Transfers an die Beitrittsländer	20
Tabelle 8	Kosten der Osterweiterung für Deutschland.....	22
Tabelle 9	Kosten der Erweiterung für Deutschland unter verschiedenen Kosten- und Erweiterungsszenarien.....	23
Tabelle 10	Kosten der Erweiterung für einzelne EU-Mitgliedsländer unter verschiedenen Finanzierungsszenarien	24
Tabelle 11	Berechnung der veränderten Nettobeiträge zum EU-Budget in % des BIP des jeweiligen Landes	26
Tabelle 12	Entwicklung des BIP-Pro-Kopf-Einkommens der erweiterten Union bis 2006	35
Tabelle 13	Außenhandel der EU-Mitgliedstaaten mit den 10 MOE-Ländern.....	56
Tabelle 14	Handel der EU-15 mit den MOE-Ländern 1998 und 1999	62
Tabelle 15	Entwicklung des Außenhandels der einzelnen Transformationsländer und ihre Handelsbilanz von 1995-1999	63
Tabelle 16	Außenhandel der Transformationsländer Mittel- und Osteuropas und der Sowjetunion bzw. Rußlands nach Regionen von 1997 bis 1999.....	65
Tabelle 17	EU-Außenhandel mit den 10 MOE-Ländern nach Sektoren im 1. Halbjahr 1999 und 1998	66
Tabelle 18	Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit	72
Tabelle 19	Die 10 wichtigsten Industriebranchen gemäß Komponentenwachstum und Exportanteil des Verarbeitenden Gewerbes	73
Tabelle 20	Anteile von Produktgruppen an den Importen aus der EU in Prozent	78

Tabelle 21	Anteile je Faktorintensitätengruppe an den gesamten exportierten und importierten verarbeiteten Produkten (in %)	83
Tabelle 22	Differenz zwischen EU-Import- und EU-Exportanteil je Faktorintensitätengruppe für jedes Land bzw. Ländergruppe	87
Übersicht 1	Stand der EU-Erweiterungsverhandlungen im Dezember 1999 Zum vorläufigen Abschluß gebrachte Kapitel	6
Übersicht 2	Wohlfahrtseffekte verschiedener EU-Integrationsschritte für die EU und einzelne Mitgliedsländer	28
Übersicht 3	Indikatoren: funktionsfähige Marktwirtschaft, Makropolitik und Wachstum	43
Übersicht 4	Indikatoren: Human- und Sachkapital, Infrastruktur	45
Übersicht 5	Indikatoren: Wettbewerb, Privatisierung und ADI	50
Übersicht 6	Indikatoren: Rechtliche Rahmenbedingungen EU-Normen und Standards	52
Übersicht 7	Indikatoren: Finanz- und Bankensektor	54
Übersicht 8	Indikatoren: Außenwirtschaft	71
Übersicht 9	Wettbewerbsindikatoren (RCA-Index) nach wichtigen Produktgruppen (1993-1997)	80

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1	Außenhandel der EU-12 und der EU-15 mit den MOE-10-Ländern .	57
Schaubild 2	Außenhandel der EU-12 und der EU-15 mit Polen.....	57
Schaubild 3	Außenhandel der EU-12 und der EU-15 mit Ungarn.....	58
Schaubild 4	Außenhandel der EU-12 und der EU-15 mit Tschechien	58
Schaubild 5	Außenhandel der EU-12 und der EU-15 mit der Slowakei	59
Schaubild 6	Außenhandel der EU-12 und der EU-15 mit Slowenien	59
Schaubild 7	Außenhandel der EU-12 und der EU-15 mit Bulgarien	60
Schaubild 8	Außenhandel der EU-12 und der EU-15 mit Rumänien.....	60
Schaubild 9	Außenhandel der EU-12 und der EU-15 mit dem Baltikum.....	61
Schaubild 10	RCA-Indices der 4-MOE-Länder nach Faktorintensitätsgruppen.....	85
Schaubild 11	RCA-Indices der 4-MOE-Länder nach Faktorintensitätsgruppen.....	85
Schaubild 12	MOE-4-Exporte in die EU-12 nach Faktorintensitäten.....	88
Schaubild 13	Außenhandelsbilanzsaldo der MOE-4-Länder mit der EU-12 nach Faktorintensitäten.....	88
Schaubild 14	Ukrainische Exporte in die EU-12 nach Faktorintensitäten.....	89
Schaubild 15	Außenhandelsbilanzsaldo der Ukraine mit der EU-12 nach Faktorintensitäten.....	89
Schaubild 16	Saldo aus EU-Importen und EU-Exporten nach Faktorintensitäten: Ukraine + Russland	90
Schaubild 17	RCA-Werte für Ostmitteleuropa in den sensiblen Sektoren	91
Schaubild 18	RCA-Werte für die Ukraine in den sensiblen Sektoren	92
Schaubild 19	Entwicklung des intra-industriellen Handels der fortgeschrittenen Transformationsländer mit der EU.....	94
Schaubild 20	EU-12 Importe aus dem Lohnveredelungsverkehr mit Mitteleuropa	95
Schaubild 21	Ostverlagerung der Lohnveredelung	96

Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Beitrittsstrategie und Verhandlungen

Die neue Verhandlungsstrategie zur Osterweiterung sieht die Aufnahme von Gesprächen mit den restlichen MOE-Ländern sowie eine stärkere Überprüfung und Differenzierung der Beitrittskandidaten vor. Zudem soll die Kontrolle über die tatsächliche Implementierung des gemeinsamen Rechtsstandes der Union (Acquis Communautaire) verstärkt werden. Dieses neue Konzept ist insofern schlüssig, als damit die „Beitrittsreife“ sehr viel stärker über den tatsächlichen Zeitpunkt der Mitgliedschaft entscheiden wird.

Fraglich ist allerdings, ob sich ein solches Modell technisch und politisch realisieren läßt. Vieles deutet deshalb trotz dieser neuen Strategie auf einen Gruppenbeitritt hin. Wahrscheinlich und wünschenswert wäre eine erste Beitrittswelle im Jahr 2005 bzw. 2006. Sie sollte die Länder der „ersten Runde“ (Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien) sowie die Slowakei und das Baltikum umfassen. Rumänien und Bulgarien werden erst in einer Perspektive von ca. 10 Jahren reelle Beitrittschancen eingeräumt.

Zwar sind die fortgeschrittenen Transformationsländer bei dem Aufbau funktionsfähiger Marktwirtschaften gut vorangekommen, doch werden Institutionenaufbau, Struktur-reformen und Implementierung des Aquis noch etliche Zeit in Anspruch nehmen. Die ökonomischen Beitrittskriterien hinsichtlich der Aufnahme der MOE-Länder (funktionsfähige Marktwirtschaft, Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der EU) bieten einen breiten Interpretationsspielraum. Es ist deshalb zu befürchten, daß letztlich der konkrete Beitrittstermin weitgehend politisch determiniert wird. Erfolgt die Aufnahme zu früh, müssen langfristige Übergangsregelungen gefunden werden, die wiederum der Logik des gemeinsamen Binnenmarktes widersprechen und schwer durchsetzbar sind. Schon deshalb ist ein späterer Beitrittstermin mit kürzeren Übergangsfristen vorteilhafter.

Ein schrittweise geplantes und qualitativ besser durchdachtes Integrationskonzept wäre von Vorteil. Damit sollten die finanziellen Mittel zur Beitrittsvorbereitung deutlich aufgestockt sowie die technische und institutionelle Zusammenarbeit zur Übernahme der EU-Richtlinien und Politikbereiche verstärkt werden. Selbst in einem solchen Konzept wären mittelfristige Übergangsregelungen nötig, um den Wettbewerbsdruck sowohl auf die Unternehmen in den MOE-4-Ländern als auch auf den westeuropäischen Arbeitsmarkt (u.a. durch verstärkte Migration) langsam zu erhöhen. Damit könnten unnötige Schocks und soziale Spannungen vermieden und die politische und soziale Akzeptanz der EU-Osterweiterung gesichert werden.

Im Falle eines zu frühen Beitrittstermins wären bei Fehlentwicklungen höhere Transferzahlungen seitens der EU nicht auszuschließen, was wiederum den engen finanzpolitischen Spielraum der Union weiter verringern würde. Den Beitrittstermin zu verschieben, wäre aus ökonomischer Sicht nur dann problematisch, wenn die Beitrittsperspektive damit insgesamt in Frage gestellt bzw. der Termin auf einen unbekanntem Zeitpunkt verschoben würde. Besteht eine glaubwürdige Vorgabe, werden die ökonomischen Subjekte

die Osterweiterung antizipieren und ihre Investitionsentscheidungen danach ausrichten. Ein solches Konzept könnte es auch ermöglichen, die institutionellen Reformen der EU umfassend und gründlich vor einem Beitritt abzuschließen. Dies gilt auch für weitere Reformen im Agrarbereich und in der Strukturpolitik. Damit könnte die EU solide auf die große Aufgabe der Osterweiterung vorbereitet werden.

Die Herausforderungen an die EU werden in den nächsten Jahren noch dadurch wachsen, daß im Rahmen einer europäischen Neuordnung Rußland und andere GUS-Länder gesondert miteingebunden werden müssen. Diesen Ländern sollte zunächst verdeutlicht werden, daß es gewinnbringende Integrationskonzepte gibt, die nicht unmittelbar in eine Mitgliedschaft münden (Zollunion, Mitgliedschaft im EWR). Die EU sollte jedoch der Ukraine konkrete Zugeständnisse unterbreiten, um ihr ernstes Interesse an gegenseitigen Beziehungen zu verdeutlichen. Zu empfehlen ist daher,

- die quantitativen Exportbeschränkungen im Rahmen der Textil- und Stahlabkommen schon vor ihrem offiziellen Ende im Jahr 2005 aufzuheben und damit die Diskriminierung der ukrainischen Exporteure gegenüber den ostmitteleuropäischen Ländern zu beenden.
- das Präferenzschema im Rahmen des APS-Systems weiter zugunsten der Ukraine zu verbessern.
- dem Land hinsichtlich der Anti-Dumping-Verfahren seitens der EU eine ähnliche Stellung wie Rußland und China einzuräumen (konkrete Überprüfung der Vorwürfe in der Ukraine selbst, wenn marktwirtschaftliche Bedingungen gegeben sind).
- ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und der Ukraine abzuschließen, das schließlich auch in ein „Europaabkommen“ einmünden kann.

Diese Zugeständnisse der EU sind jedoch nur dann zu gewähren, wenn die Ukraine ihre marktwirtschaftlichen Reformbemühungen konsequent weiterführt und die in den PCA-Abkommen eingegangenen Verpflichtungen und WTO-Regeln durchsetzt. Die Ukraine kennt die Bereiche, in denen die Umsetzung Probleme bereitet (u.a. Zertifizierung, Schutz des geistigen Eigentums etc.). Die EU sollte deshalb die Ukraine dazu drängen, der Beseitigung dieser Verstöße hohe Priorität einzuräumen, um innerhalb eines überschaubaren Zeitraums in allen Bereichen glaubhafte Schritte einzuleiten. Erst dann sind weitere Kooperationsschritte zu erwägen.

Kosten und Finanzierung der Osterweiterung

Im Laufe der letzten Jahre haben sich die Schätzungen über die Kosten der Osterweiterung trotz unterschiedlicher Berechnungsmethoden weitgehend angenähert. Die Prognosen der Kommission fallen dabei etwas optimistischer aus als die auf anspruchsvolleren Modellberechnungen beruhenden Ergebnisse unabhängiger Wissenschaftler, doch bewegen sie sich etwa in den gleichen Größenordnungen. Die Kosten der Osterweiterung belaufen sich demnach zwischen 0,1% und 0,2% des BIP der Union. Die Erweiterung um die restlichen MOE-Länder würde den Betrag um weitere 0,2 Prozentpunkte auf etwa 0,4% des BIP der Union ansteigen lassen.

Da die neuen Mitgliedsländer Nettoempfängerländer (bis 4% ihres BSP) sein werden, stellt sich die Frage nach zusätzlichen Finanzquellen. Dazu zählen Einsparungen, Erhöhung der Eigenmittelobergrenze im Zuge des Beitritts der neuen Mitgliedsländer und schließlich höhere Beiträge der bisherigen Mitgliedsländer. So fiel der Bruttobeitrag Deutschlands im Falle der Erweiterung voraussichtlich im Jahr 2006 um 10% höher aus. Der deutsche Nettobeitrag zum EU-Budget bliebe aufgrund der eingeleiteten Kürzungen vor allem in der Strukturpolitik (Beitritt der ersten Runde) im Jahr 2006 unverändert bei 0,54% des BSP. Schließt man die Vorbeitrittshilfen mit ein, so würde der Nettobeitrag geringfügig auf 0,58% des BSP steigen.

Die Finanzierung der Osterweiterung steht vor folgenden Unsicherheiten: Konkreter Beitrittstermin und Zahl der beitretenden Länder sind ungewiß. Die höheren Eigenmittel der EU (1,27% des BSP der MOE-Länder) werden voraussichtlich nicht den tatsächlichen Eigenleistungen der Länder entsprechen. Zudem sind die konkreten Verhandlungsergebnisse (Agrarpolitik und Strukturpolitik) nicht bekannt. Zusätzlich wird der konkrete Finanzbedarf durch Absorptionsfähigkeit der Länder beeinträchtigt. Ferner ist der Kostenbedarf der Agrarmarktordnungen ohnehin aufgrund der schwer vorhersagbaren Preisentwicklungen (Unsicherheiten auch aufgrund der WTO-Runde) nicht genau zu ermitteln. Ein Gruppeneintritt im Jahre 2005, allerdings mit 8 MOE-Ländern ohne Rumänien und Bulgarien, würde für den gesamten Zeitraum (2000-2006) Einsparungen von rund 7 Mrd. Euro ermöglichen. Diese Gelder könnten zumindest teilweise zur Aufstokkung der Heranführungshilfen eingesetzt werden.

Um die Nettokosten zu ermitteln, müßten den höheren Aufwendungen die Wohlfahrtsgewinne der Erweiterung gegenüber gestellt werden. Die meisten Berechnungen gehen von vergleichsweise geringen Wohlfahrts- und Wachstumseffekten für die EU aus. Sie liegen zwischen 0,1% und 0,2% des BIP der Union, was etwa ein Zehntel der von der EU-Kommission bis 1994 berechneten Effekte des Binnenmarktprogrammes von 1992 ausmacht. Höhere positive Auswirkungen sind für Deutschland und Österreich zu erwarten (0,5% jährlich). Gewinner der Osterweiterung sind die MOE-Länder (zwischen 5% bis 7% des BIP).

Obwohl die Effekte für die EU relativ gering ausfallen, ist die Osterweiterung auch für die jetzigen Mitgliedsländer kein Nullsummenspiel, d.h. die Wohlfahrtsgewinne liegen über den zu erwartenden Kosten. Zudem dürften Länder mit größerem Handelspotential, also Deutschland und Österreich, stärker von der Osterweiterung (zwischen 0,2% bis 0,4% des BIP) profitieren. Unter Berücksichtigung dynamischer Wachstums- und Wettbewerbseffekte, deren Wirkungen vor allem die neuere Außenhandels- und Wachstumstheorie zugrunde legt, wird für Österreich sogar mit mittel- und langfristigen Wachstumseffekten von 1,3% bis 1,5% des BIP gerechnet. Neuere Untersuchungen von Keuschnigg und Kohler (1999a bis d) gehen für Österreich von potentiellen Wohlfahrtseffekten gegenüber dem steady state) von 0,3% bis 0,6% des BIP und für Deutschland von 0,2% bis 0,4% des BIP aus (unter Berücksichtigung der Kosten der Erweiterung).

Die mit der Aufnahme der MOE-Länder in vielen Modellen erwarteten Wohlfahrtsgewinne bergen große Unsicherheiten und methodische Probleme in sich. Dies erklärt auch die großen Schwankungen in den Ergebnissen. Zudem werden vielfach die Effekte der Handelsliberalisierung im Rahmen der Europaabkommen berücksichtigt, obwohl die-

se bereits vor der eigentlichen Erweiterung weitgehend realisiert werden. Die Ergebnisse der allgemeinen Gleichgewichtsmodelle müssen auch wegen einiger ihnen zugrunde liegender Annahmen (Preiselastizitäten im Außenhandel und der Substitution, Senkung der Risikoprämie) angezweifelt werden. Zudem führt z.B. die Annahme der perfekten intersektoralen Arbeitsmobilität dazu, die Anpassungskosten zu unterschätzen. Die Prognosen sind demnach nur als hypothetische Gleichgewichtswerte vor dem Hintergrund langfristiger Anpassungsprozesse zu interpretieren.

Das Wettbewerbskriterium der EU

Die Europäische Union hat auf dem Kopenhagener Gipfel 1996 Bewertungskriterien für die einzelnen Beitrittskandidaten aufgestellt. Im ökonomischen Bereich werden zwei Kriterien definiert, nämlich die Etablierung einer „funktionsfähigen Marktwirtschaft“ und die Fähigkeit des Beitrittslandes, „dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten“. Letzteres Kriterium ist nötig, weil befürchtet wird, nach dem Beitritt könnte der intensivere Wettbewerb große Teile der östlichen Industrien vernichten. Dies hätte weitgehende Konsequenzen für den dortigen Arbeitsmarkt und die Sozialsysteme, gleichzeitig würde der Migrationsdruck nach Westeuropa anschwellen bzw. die Transferleistungen in diese Länder müßten zunehmen.

Aus Sicht der östlichen Beitrittsländer besteht Interesse, fehlende Wettbewerbsfähigkeit bzw. hohe Kosten bei der Übernahme bestimmter EU-Regeln (z.B. Umweltschutz) durch Übergangsregelungen oder Subventionen abfedern zu können. Der gemeinsame Rechtsstand der Union und der hohe Integrationsstand (gemeinsame Binnenmarkt) ermöglichen allerdings hier keine großen Spielräume. Die in den Europaabkommen festgelegten Regelungen (Restrukturierungs- und Sicherungsklauseln) können aufgrund des gemeinsamen Binnenmarktes nicht mehr angewendet werden. Langfristige Ausnahmen würden den Wettbewerb im gesamten Integrationsraum verzerren, so daß die EU für wichtige Industriebranchen nur kurzfristige Übergangsregelungen zulassen wird. Denkbar wären allenfalls etwas längere Anpassungsfristen für kleinere und mittlere Unternehmen.

Eine befriedigende Definition des Begriffs „Wettbewerbsfähigkeit“ hängt von der Aggregationsebene ab. Für einzelne Unternehmen fällt die Definition vergleichsweise klar aus. Ein Unternehmen ist dann wettbewerbsfähig, wenn es langfristig am Markt bestehen kann. Dagegen fehlen für Sektoren bzw. Branchen anerkannte Definitionen. Eine Übertragung des unternehmensorientierten Konzeptes auf die gesamte Volkswirtschaft ist problematisch, da einzelne Volkswirtschaften nicht einfach mit einem homogenen Sozialprodukt auf dem Weltmarkt gegen das Sozialprodukt anderer Nationen konkurrieren können. Der Begriff Standortwettbewerb zielt dagegen darauf, daß die Regierungen Rahmenbedingungen schaffen, die es den in ihrem Land operierenden Firmen erlauben, ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit aufrechtzuerhalten. Im Zuge der Globalisierung konkurrieren Standorte um den mobilen Produktionsfaktor Kapital.

Versucht man das zweite ökonomische Bewertungskriterium der EU (die Fähigkeit dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der EU standzuhalten) im Kon-

text verschiedener Interpretationsmöglichkeiten einzuordnen, kann es als ein unternehmens- bzw. branchenbezogenes Konzept betrachtet werden, das allerdings auch wichtige ordnungspolitische Rahmenbedingungen des Wettbewerbs (d.h. des Standortwettbewerbs) umfaßt. In dem Gutachten wurde versucht, die Kriterien der EU zu erweitern und zusätzlich Indikatoren der EBRD und ein Ranking des World Competitiveness Yearbook (IMD) in die Analyse zu integrieren. Die IMD-Bewertung bietet den Vorteil, auch Vergleiche mit anderen EU-Ländern (hier Griechenland, Portugal und Spanien) zu ziehen. Die Ergebnisse können wie folgt zusammengefaßt werden:

1. *Funktionsfähige Marktwirtschaft:* Laut EU-Kommission ist das erste ökonomische Kriterium (funktionsfähige Marktwirtschaft) Voraussetzung zur Erfüllung des zweiten Kriteriums (Wettbewerbsfähigkeit). Polen, Ungarn, Estland und die Tschechische Republik werden als funktionsfähige Marktwirtschaften angesehen, wengleich die Lage in Tschechien Anlaß zur Sorge gibt. Der Slowakei und Litauen bescheinigt die Kommission eine funktionsfähige Marktwirtschaft bald zu erreichen, vorausgesetzt, es werden verschiedene Reformen bis zum Jahr 2000 durchgesetzt. Während Bulgarien wichtige Fortschritte aufweisen kann, wird die Lage in Rumänien, angesichts makroökonomischer Instabilitäten und verschleppter Reformen, eher kritisch eingeschätzt. Ergänzt man dieses Kriterium durch die Fähigkeit der Makropolitik, monetäre Stabilität mit anhaltendem Wirtschaftswachstum zu verbinden, dann haben nur Polen, eingeschränkt Ungarn, Slowenien und die baltischen Staaten dieses Kriterium erfüllt.
2. *Wettbewerbskriterium:* In ihrer jährlichen Evaluierung gelangt die EU-Kommission 1999 zu dem Schluß, daß Polen, Ungarn, Estland und Slowenien ihre Fähigkeit verbessert haben, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union mittelfristig standzuhalten. Tschechien habe dagegen „an Boden verloren“, könne sich allerdings mittelfristig wieder erholen, wenn es die angekündigten Wirtschaftsreformen durchführt. Auch Lettland und Litauen werden Fortschritte attestiert. Falls die Slowakei ihr Gesetzes- und Strukturreformprogramm durchsetzt, dürfte sie mittelfristig dieses Subkriterium erfüllen. Bulgarien und Rumänien werden dagegen nach Einschätzung der Kommission dieses Kriterium erst viel später realisieren.
3. *Humankapital und Infrastruktur:* Die infrastrukturellen Defizite der fortgeschrittenen MOE-Länder sind nicht so groß, um die Erfüllung des Wettbewerbskriteriums ernsthaft zu gefährden. Zudem würde der Beitritt mittels entsprechender Förderprogramme der EU, die physische Infrastruktur weiter verbessern. Dies heißt, daß selbst Länder der ersten Beitrittsrunde (u.a. Polen) insbesondere im Straßen- und Schienenverkehr beachtliche Investitionen leisten müssen. Die Humankapitalausstattung hat sich in den letzten Jahren weiter verbessert und ist auch im Vergleich zu den EU-Südländern insoweit ausreichend, um den Modernisierungsprozeß zu begünstigen. Im Bereich Wissenschaft, Technologie und R&D-Ausgaben ist, von Ungarn abgesehen, der Abstand zur EU größer, was sicherlich noch kein gravierendes Hindernis für einen EU-Beitritt darstellt.
4. *Staatliche Wettbewerbspolitik, kleinere und mittlere Unternehmen:* Die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmenssektors wird auch durch staatliche Politik und Gesetzgebung beeinflußt. In allen drei Ländern sind Rechtsangleichung und Institutionenaufbau im Unternehmensbereich bezüglich der Wettbewerbspolitik weiter voran-

geschritten als hinsichtlich der Erfassung und Kontrolle staatlicher Beihilfen. Diese Defizite könnten sich auf den Beitritt auswirken, da strikte Regeln der Subventionspolitik einzuhalten sind. Von kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) verspricht man sich eine höhere Wettbewerbsintensität. Polen, Ungarn und Tschechien weisen im KMU-Bereich einen dynamischen Privatsektor auf, der indes durch staatliche Regelungen, Steuergesetzgebung und mangelhaften Zugang zum Finanzsystem in seiner Entwicklung behindert wird. Weitere Anpassungen sind anvisiert, so daß dieser Punkt nicht die Erfüllung des Wettbewerbskriteriums beeinträchtigen dürfte.

5. *Privatisierung, Unternehmenskontrolle, ADI*: Zentrale Voraussetzung für einen dynamischen Unternehmenssektor ist, daß die Unternehmen überwiegend privatwirtschaftlich organisiert sind und die Eigentümerkontrolle effizient funktioniert. Hier sind weitaus größere Differenzierungen zwischen den einzelnen Ländern feststellbar. Während Ungarn mittels ausländischer Direktinvestitionen einen Großteil seiner Industrie privatisiert und modernisiert hat, sind in Tschechien und Polen deutliche Defizite zu konstatieren. In Tschechien hat die Voucher-Privatisierung nicht ausreichend Unternehmensumstrukturierung und marktkonformes Verhalten der Firmen gefördert. In Polen müssen noch viele Staatsunternehmen privatisiert werden. Auch die Erfolge der polnischen Variante der Massenprivatisierung sind begrenzt. Ausmaß und Qualität der Privatisierung bzw. die Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen der Unternehmenskontrolle sollten in den nächsten Jahren ein entscheidender Indikator zur Beurteilung des Wettbewerbskriteriums sein.
6. *Umstrukturierung von Problemsektoren*: Während Ungarn in diesem Bereich weitgehende Anpassungen vorgenommen hat (Ausnahme Stahlsektor) stehen Tschechien und insbesondere Polen hier noch vor großen Herausforderungen. In Tschechien benötigen die Stahl-, Maschinenbau- und Verteidigungsindustrie weitere Umstrukturierungen und Kapazitätsverminderungen. Besonders schwierig ist die Lage im Kohlebergbau und in der Energiewirtschaft. Insbesondere in Polen stehen die Anpassungsprozesse in den Problembereichen (Stahlindustrie, Kohlebergbau und Landwirtschaft) erst am Anfang. Während der Telekommunikationssektor bezüglich Privatisierung in allen Ländern deutliche Fortschritte verzeichnet, bleibt der Energiesektor zumeist noch stark zentralisiert und staatlich kontrolliert. Dieser Indikator wird zunehmend an Bedeutung hinsichtlich der Einschätzung des Wettbewerbskriteriums gewinnen, wobei eine weitere Differenzierung der Länder möglich erscheint.
7. *EU-Normen und Standards*: Die Fähigkeit internationale Normen und Standards einzuführen, zeigt an, ob Unternehmen schon vor dem Beitritt unter Maßgabe der EU-Regeln wettbewerbsfähig sind. Zu berücksichtigen ist dabei, daß die Übernahme solcher Regeln Kosten verursacht und die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen beeinträchtigen kann. Die Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen ist in Ungarn und Tschechien im Bereich technischer Standards und Zertifizierung relativ weit fortgeschritten, wogegen Polen hier deutliche Defizite aufweist. Die Umwelt- und Sozialstandards werden in allen drei Ländern, aber insbesondere in Polen und Tschechien, nur langsam angepaßt. Es ist zu befürchten, daß selbst nach einem Beitritt viele Unternehmen in den MOE-Ländern bestimmte technische Standards, Umweltregelungen und Sozialnormen noch nicht vollständig erfüllen können. Aus diesen Gründen muß

entweder über praktikable Übergangsfristen nachgedacht, oder der Beitrittszeitpunkt verschoben werden.

8. *Finanz- und Bankensektor:* Ungarn hat sicherlich den fortgeschrittensten Finanzsektor der Beitrittsländer mit einem hohen Anteil ausländischer Unternehmen aufzuweisen. Dagegen bleibt der tschechische Finanzsektor, trotz relativ hohen Monetarisierungsgrades, ein Schwachpunkt des tschechischen Wirtschaftssystems. Staatsbanken und ihre enge Verflechtung mit den Investmentfonds haben die unzureichende Unternehmenskontrolle wesentlich mitverursacht. Polen muß trotz beachtlicher Fortschritte die Privatisierung des Banken- und Finanzsektors weiter vorantreiben. Auch der IMD-Indikator (Finanzen) zeigt, daß nur Ungarn wiederum eine mit den Südländern vergleichbare Position erreicht.

Wettbewerb im Außenhandel

1. *Außenhandelsintegration:* Ausmaß, Tempo und Art der Handelsverflechtung der MOE-Länder mit der EU können als verlässlicher Indikator für die Wettbewerbsfähigkeit dienen. Die seit Anfang der 90er Jahre dynamische Außenhandelsentwicklung der MOE-Länder mit Westeuropa führte dazu, daß nunmehr die EU der dominierende Handelspartner für die Beitrittsländer geworden ist. Damit hat die EU für die MOE-Länder sowohl im Handelsvolumen als auch im Außenhandelsanteil Werte erreicht, wie sie deren geographische Nähe und ihrem Einkommensniveau entsprechen. Auch die Struktur des Außenhandels läßt darauf schließen, daß die Außenhandelsintegration der Beitrittskandidaten der ersten Runde weit vorangeschritten ist und wichtige Segmente der Wirtschaft eine Wettbewerbsfähigkeit erreicht haben. Der Indikator Internationalisierung des IMD zeigt indes, daß wiederum nur Ungarn eine mit den Südländern vergleichbare Position (wiederum vor Griechenland) erreicht.
2. *Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit:* Ungarn konnte seit 1995 ein hohes Produktivitätswachstum mit moderaten Lohnentwicklungen aufweisen. Bei relativ stabilen Wechselkursentwicklungen blieben die in DM bemessenen Lohnstückkosten gering. Polen war insofern in der Lage seine Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten, als Produktivitätswachstum und Lohnentwicklung etwa parallel verliefen und nur eine moderate Erhöhung der Lohnstückkosten zu beobachten war. Dennoch hat der permanente reale Aufwertungsdruck steigende Handels- und Leistungsbilanzdefizite begünstigt. Tschechien weist dagegen eine enttäuschende Produktivitätsentwicklung auf. In Verbindung mit einem starken realen Aufwertungsdruck führte dies zu steigenden Lohnstückkosten. Die Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit spiegelte sich bis 1997 in hohen Außenhandels- und Leistungsbilanzüberschüssen wider.
3. *Außenhandelsentwicklung 1999:* Im ersten Halbjahr 1999 ist insofern eine Trendumkehr im Osthandel der EU erkennbar, als die EU-Exporte in die MOE-Ländern stagnierten. Die Einfuhren aus den MOE-Ländern verzeichneten indes ein ähnlich hohes Wachstum wie im Vorjahr, so daß die MOE-Länder ihre Handelsbilanzdefizite mit der Union reduzieren konnten. Die anziehende Konjunkturerwicklung in Westeuropa dürfte auch weiterhin die Exportchancen dieser Länder in die EU begünstigen. Der

Gesamthandel der MOE-Länder ist durch die Rußlandkrise stark beeinträchtigt worden. Dabei war diese Entwicklung maßgeblich durch die Kontraktion des russischen Handels bedingt, da die osteuropäischen Exporte in den GUS-Raum sich mehr als halbiert haben.

4. *Handel nach Faktorintensitäten:* Die Struktur des Außenhandels der EU mit den MOE-Ländern wird deutlich, wenn man den Handel nach Faktorintensitäten analysiert. Die EU weist hohe komparative Vorteile in technologieintensiven (Pharmazeutika und Computer) sowie geringe Wettbewerbsvorteile in kapitalintensiven Bereichen (Chemie, Pkws, Gummi und Plastik) auf. In beiden Fällen sinken die Wettbewerbsvorteile jedoch. Dagegen verzeichnen die ressourcen- und arbeitsintensiven Zweige der MOE-Länder im Handel mit der EU komparative Vorteile, die in den ressourcenintensiven Bereichen ab- und in arbeitsintensiven Branchen zunehmen. Diese Entwicklungen lassen sich auf veränderte Faktorpreisrelationen zurückführen (relative Verbilligung des Faktor Arbeit, höhere Kosten der Energieressourcen).
5. *Wettbewerbsfähigkeit der MOE-Länder:* Die komparativen Vorteile der fortgeschrittenen MOE-Länder im Bereich niedriger Lohn- und Kapitalkosten gehen zurück, da die Löhne (durch Lohnsteigerungen und Aufwertungen) und Kapitalkosten (durch Modernisierungsanstrengungen) steigen. Ferner werden EU-Wettbewerbsregelungen schon vor der Osterweiterung schrittweise in den MOE-Ländern eingeführt, so daß sich der Anpassungsdruck auf diese Industrien intensiviert. Mittelfristig werden die strengen Sozial- und Umweltstandards der EU zu höheren Produktionskosten in den MOE-Ländern führen. Die Osterweiterung wird deshalb den Anpassungsdruck auf die EU in Bereichen, in denen die MOE-Länder traditionell über komparative Handelsvorteile verfügen, nicht wesentlich erhöhen. Sollten die Modernisierungsanstrengungen Erfolg haben, werden die fortgeschrittenen MOE-Länder jedoch immer stärker in Marktsegmenten ähnlicher Qualität konkurrieren, doch wird sich ein verstärkter horizontaler intra-industrieller Handel eher neutral auf Löhne bzw. Beschäftigung in der EU auswirken.

Fazit: Unter Berücksichtigung des Wettbewerbskriteriums könnte Ungarn (eventuell Slowenien) sicherlich bis zum Jahr 2002 die nötige Beitrittsreife erreicht haben. Dies gilt jedoch kaum für die anderen fortgeschrittenen Beitrittskandidaten Polen, Tschechien, die Slowakei und voraussichtlich auch nicht für das Baltikum und erst recht nicht für Bulgarien und Rumänien. Diese müssen in den nächsten Jahren noch erhebliche Anstrengungen zur Umstrukturierung und Modernisierung von Unternehmen und insbesondere von Problemsektoren auf sich nehmen. Zudem werden die strengen Sozial- und Umweltstandards der EU zu höheren Produktionskosten in den MOE-Ländern führen. Ein mit verstärkten strukturellen Hilfen vorbereiteter Beitritt um 2005 erscheint deshalb geboten. Eine solche zeitliche Perspektive wird weder den Reformwillen in den MOE-Ländern unterlaufen, noch die Glaubwürdigkeit der Osterweiterung generell in Frage stellen.

