

Arbeiten aus dem
**OSTEUROPA-INSTITUT
MÜNCHEN**

Working Papers

Nr. 230

Februar 2001

**Kosten und Nutzen der Osterweiterung
unter besonderer Berücksichtigung
verteilungspolitischer Probleme**

Wolfgang QUAISSER

ISBN 3-921396-62-X

Gutachten

erstellt im Auftrag des
Bundesministeriums der Finanzen

Dezember 2000



Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	vii
I. Einleitung	1
II. Ökonomische Strukturunterschiede und wirtschaftspolitische Herausforderungen	2
III. Verteilungspolitische Effekte der Erweiterung	20
1. Welche Effekte können aus der Theorie abgeleitet werden?	20
2. Handelseffekte der Osterweiterung	25
3. Ausländische Direktinvestitionen und Arbeitsplatzverlagerung	34
4. Migrationseffekte	45
IV. Die Erweiterungs- und Reformperspektive nach der Konferenz von Nizza ...	49
1. Erweiterungsfähigkeit der EU – Die Konferenz in Nizza und der weitere Reformbedarf	49
2. Erweiterungsfähigkeit der MOE-Länder und Beitrittsstrategie	55
Literaturverzeichnis	61

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Geschätztes BIP-Pro-Kopf-Niveau der EU und der Beitrittsländer im Jahr 2005.....	3
Tabelle 2	Bevölkerung und BIP-pro-Kopf nach Kaufkraftparitäten in einer EU-27	4
Tabelle 3	Entwicklung des BIP der MOE-Beitrittskandidaten und der übrigen Transformationsländer	5
Tabelle 4	Konvergenzscenarioen der MOE-8-Länder	6
Tabelle 5	Bedeutung des Agrarsektors der MOE-8-Länder im Vergleich zur EU-15 (1998)	7
Tabelle 6	Bedeutung des Agrarsektors in Südosteuropa und der Türkei (1998)	8
Tabelle 7	Entwicklung der Agrarstützung in den MOE-Ländern, der EU und OECD.....	9
Tabelle 8	Arbeitskosten in Mittel- und Osteuropa und in ausgewählten EU-Ländern	10
Tabelle 9	Monatslöhne im verarbeitenden Gewerbe	11
Tabelle 10	Veränderung der Lohnstückkosten	12
Tabelle 11	Maastricht-Kriterien und ihre Realisierung in verschiedenen Ländergruppen	14
Tabelle 12	Außenhandelsanteile nach Regionen	17
Tabelle 13	Anteil der Extra-EU-Importe aus Niedriglohnländern am BIP der EU-15.....	29
Tabelle 14	Anteil von Wirtschaftsregionen mit Niedriglohnländern am gesamten Extra-EU-Außenhandel	30
Tabelle 15	Veränderung der Importdurchdringung und der Beschäftigung im Bekleidungs-gewerbe und Metallbereich der EU-12	30
Tabelle 16	Langfristige Output-Effekte der Osterweiterung mit den MOE-5-Ländern in ausgewählten Sektoren	33
Tabelle 17	Anteil einzelner Regionen an den Direktinvestitionen (Bestand) der USA, Japans, der EU und Deutschlands	37
Tabelle 18	Anteil der Regionen an den weltweiten Direktinvestitionen (Flows)	37
Tabelle 19	Direktinvestitionen pro 1000 US\$ des BIP	38
Tabelle 20	Direktinvestitionen pro Kopf (in US \$)	38
Tabelle 21	ADI-Branchenstruktur der EU und der MOE-Länder.....	39
Tabelle 22	Relative Bedeutung der deutschen ADI (Zuflüsse) zum deutschen Außenhandel	40

Übersicht 1	Verteilungspolitische Effekte im Zuge der Osterweiterung in der Theorie	22
Übersicht 2	Motive, Kriterien und Effekte von Direktinvestitionen	41

Abbildungsverzeichnis

Schaubild 1	Außenhandel der EU-12 und der EU-15 mit den MOE-10-Ländern.	26
Schaubild 2	Beschäftigungssicherung durch den Export aus der EU-12 in die MOE-4-Länder	28
Schaubild 3	Beschäftigungssicherung durch den Außenhandel mit den MOE-4-Ländern	28
Schaubild 4	Nettokapitalzuflüsse in die Transformationsländer nach ihrer Struktur	35
Schaubild 5	Beschäftigungsentwicklung deutscher Direktinvestitionen im Ausland	43
Schaubild 6	Projektion der Bevölkerung aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern in Deutschland, Österreich und den restlichen EU-Staaten	47

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Zehn Jahre nach der politischen Wende und den euphorischen Reden maßgeblicher Politiker in Ost und West zur „Rückkehr Ostmitteleuropas nach Europa“ wird es ernst mit der Erweiterung. Die Beitrittsverhandlungen drehen sich nun um die kontroversen Themen Agrarfragen, Migration und Umwelt. Zudem ist fraglich, ob die EU nach der Konferenz in Nizza institutionell „erweiterungsfähig“ ist. Es hat den Anschein, dass die Irritationen auf beiden Seiten zunehmen, je näher die Erweiterung heranrückt und je schwieriger die Themen werden. Obwohl es zur Osterweiterung politisch keine Alternative gibt und ihre Notwendigkeit von den politischen Eliten in Ost und West nicht bezweifelt wird, stellen sich grundsätzliche Fragen über die Struktur und das Interessensgefüge einer erweiterten Union. Die alten EU-Mitgliedsländer, aber auch die Beitrittskandidaten müssen sich im Kontext dieser erweiterten Union neu positionieren und ihre Interessen neu definieren.

Vor diesem Hintergrund nehmen einerseits die Ängste der neuen Beitrittsländer zu, die Europäische Union betreibe die Erweiterung nicht mit der nötigen Ernsthaftigkeit bzw. betrachte sie nur als Mitglieder „zweiter Klasse“. Andererseits scheinen die Befürchtungen in den westeuropäischen Hauptstädten zu wachsen, den Kandidatenländern aber auch der Union selbst fehle noch die nötige Reife für eine Erweiterung. Auch ein konkreter Termin liegt zum Leidwesen der Kandidatenländer noch nicht vor. Ostmitteleuropa fordert eine klare zeitliche Perspektive, wogegen die EU sich u.a. angesichts ungeklärter interner Probleme nicht festlegen will. Hinzu kommt, dass die politische Akzeptanz der Osterweiterung in den europäischen Mitgliedsstaaten nicht besonders ausgeprägt ist.

Die Debatte über Zeitpunkt, Bedingungen und Auswirkungen der Osterweiterung ist in vollem Gange. Vor dem Hintergrund neuer Struktur- und Interessenskonstellationen in einer erweiterten Union werden in dieser Studie die verteilungspolitischen Folgen durch Handel, Kapital- und Migrationsbewegungen für die jetzigen EU-Mitgliedsländer dargelegt. Im letzten Kapitel wird die Erweiterungsfähigkeit der EU und der Beitrittskandidaten erörtert, um abschließend verschiedene Beitrittsszenarien zu diskutieren. Die Ergebnisse der Studie im einzelnen:

Strukturunterschiede erschweren eine gemeinsame Struktur- und Agrarpolitik: Die EU wird mit der Osterweiterung zwar größer, aber ärmer, d.h. das durchschnittliche BIP pro Kopf sinkt um ca. 13%. Obwohl über die Strukturfonds regionale BIP-Daten entscheiden, sind dennoch Auswirkungen auf die Verteilung der Strukturfonds nicht auszuschließen. Mittelfristig können deshalb rückständige Regionen in den Südländern, vor allem aber in den höherentwickelten Mitgliedsländern (u.a. Ostdeutschland) aus der Strukturförderung fallen. Sollten perspektivisch Bulgarien, Rumänien, Kroatien und langfristig auch die Türkei beitreten, so werden mit der Größe der Union auch die Einkommensdifferenzen zwischen den Ländern wachsen und das durchschnittliche Ein-

kommensniveau wird weiter (um ca. weitere 26%) sinken. Eine heterogenere EU mit über 500 Mio. Menschen und völlig unterschiedlichen Regionalstrukturen verlangt zwangsläufig nach neuen regionalpolitischen Konzepten. Zudem wächst die Bedeutung des Agrarsektors in der neuen EU, was die Bedingungen für eine gemeinsame Agrarpolitik erschwert. Ungeachtet der Finanzierungsprobleme muss deshalb auch die gemeinsame Agrarpolitik der EU überprüft werden.

Realwirtschaftliche Unterschiede und ihre Implikationen auf andere Politikbereiche:

Die Osterweiterung wird den Aufholprozess fördern, doch eine wirtschaftliche und soziale Konvergenz wird einige Zeit in Anspruch nehmen. Zunächst werden die Produktivitäts- und Lohnunterschiede innerhalb der EU zunehmen. Dies ist jedoch kein Argument gegen die Osterweiterung, da potentiell größere Wohlfahrtseffekte zu erwarten sind. Allerdings können realwirtschaftliche Unterschiede die Integration in die Währungsunion erschweren, da eine einheitliche Geldpolitik der EZB sich nicht an den spezifischen Bedingungen der MOE-Länder orientieren kann. Obwohl fortgeschrittene MOE-Länder einige Jahre nach dem Beitritt die Maastricht-Kriterien bereits erfüllen können, wird die realwirtschaftliche Konvergenz weitaus länger dauern. Deshalb ist im Interesse der MOE-Länder und der Eurozone sorgfältig abzuwägen, wann der Beitritt zur Währungsunion sinnvoll erscheint. Schließlich werden sich mit den MOE-Ländern auch neue außenwirtschaftliche Prioritäten (stärkere Berücksichtigung des GUS-Raumes) ergeben.

Verteilungspolitische Effekte in der Theorie: Maßgebliche Integrationstheorien erwarten durch Handel und Faktorbewegungen eine Änderung der relativen Einkommen in den jeweiligen Integrationsräumen zugunsten des relativ reich vorhandenen Produktionsfaktors. In der EU würde Arbeit damit billiger und Kapital teurer (in den MOE-Ländern umgekehrt). Berücksichtigt man die Humankapitalintensität, dann müsste im Westen qualifizierte Arbeit teurer und wenig-qualifizierte Arbeit billiger werden. Im Zuge des Konvergenzprozesses soll dies schließlich zu einer völligen Angleichung der Faktorpreise zwischen den Regionen führen. Gibt man einige restriktive Annahmen der traditionellen Theorie auf, dann fallen die Prognosen weitaus weniger eindeutig aus. Unter Berücksichtigung von exogen (d.h. nicht veränderbaren) gegebenen technologischen Unterschieden würden sich mit zunehmender Integration nur die relativen und nicht die absoluten Einkommen einander anpassen. Ähnliches gilt bei völliger Spezialisierung im Handel.

Wirkungen des Außenhandels: Die Handelsliberalisierung mit den MOE-Ländern ist weitgehend abgeschlossen. Zusätzliche Effekte können beim Abbau der Außengrenzen durch eine Senkung der sog. „Real Trade Costs“ entstehen, die allerdings sehr unterschiedlich zwischen 2,5% und 15% geschätzt werden. Die verteilungspolitischen Effekte aus der zusätzlichen Handelsliberalisierung werden deshalb begrenzt sein. Viel wichtiger sind die allgemeinen regionalen Wachstumsperspektiven, die nicht alleine von

der Osterweiterung, sondern auch stark von der nationalen Wirtschaftspolitik abhängen. Die Handelseffekte der Osterweiterung werden deshalb den Druck auf Löhne und Beschäftigung nicht nennenswert erhöhen. Auch ökonometrische Modellberechnungen erwarten keine markanten beschäftigungspolitischen Konsequenzen infolge der Osterweiterung.

Effekte durch Direktinvestitionen (ADI): Der Kapitaltransfer in die MOE-Länder hat in den 90er Jahren deutlich zugenommen, konnte jedoch auf aggregierter Ebene keinen nennenswerten Einfluss auf Löhne und/oder Beschäftigung ausüben. Die Mehrzahl der Investitionen weltweit, aber auch in den MOE-Ländern sind absatzorientierte ADI ohne negative verteilungspolitische Wirkung. Neuere Befragungen zeigen allerdings, dass das Kostenmotiv bei deutschen Investitionen in den MOE-Ländern stärker ausgeprägt ist als in anderen Regionen und an Bedeutung gewonnen hat. Produktionsverlagerungen in die MOE-Länder konzentrieren sich in den geographisch näher gelegenen MOE-Staaten. Verlagerungen von Teilproduktionen nehmen ebenfalls zu, doch stärken sie auch die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen. Fast die Hälfte der in den 90er Jahren durch deutsche Unternehmen im Ausland entstandenen bzw. gesicherten Arbeitsplätze entfällt auf die MOE-Länder.

Migrationseffekte: Bisher ließ sich keine massive Ost-West-Migration beobachten, was vorrangig auf die Zuwanderungsbeschränkungen zurückzuführen ist. Die Einkommensdifferenzen zwischen der EU und den MOE-Ländern werden sich schrittweise annähern. Damit wird der Migrationsdruck abnehmen. In peripheren MOE-Ländern bleibt indes der Migrationsdruck aufgrund von Einkommensdifferenzen länger bestehen, doch schlagen hier auch die Kosten der Wanderung höher zu Buche. Befürchtungen einer massenhaften Zuwanderung sind daher unbegründet, zumal Übergangsregelungen die Migration begrenzen werden. Die Arbeitsmarkteffekte der Zuwanderung bleiben in engen Grenzen, werden jedoch voraussichtlich weniger qualifizierte Beschäftigte und eventuell die Grenzregionen (über Pendler) stärker treffen. Daher sind branchenspezifische Übergangsregelungen sinnvoll, die allerdings flexibel ausgestaltet werden sollten.

Ergebnisse der Konferenz in Nizza: Bereits die Tatsache, dass der Gipfel in Nizza nicht scheiterte, ist unter dem Gesichtspunkt der Osterweiterung als Erfolg zu werten. Enttäuschend ist jedoch, dass kaum Fortschritte bei den Mehrheitsentscheidungen erreicht wurden. Die Neugewichtung der Stimmen im Ministerrat begünstigt die großen Staaten, doch konnte Deutschland eine angemessene Berücksichtigung seiner Bevölkerungszahl im Ministerrat nicht durchsetzen. Ratsentscheidungen ohne Bevölkerungsmehrheit können jedoch auf Antrag blockiert werden. Da gleichzeitig die Mehrheit der Staaten erforderlich ist, werden Entscheidungsprozesse eher komplizierter. Das EU-Parlament wird durch die stärkere Berücksichtigung der Bevölkerungszahl demokratisch legitimierter, ohne jedoch über größere Kompetenzen zu verfügen. Die MOE-Länder können insofern zufrieden sein, als sie bei der Neugewichtung der Stimmrechte im Rat und Parlament

angemessen berücksichtigt wurden. Wichtig ist, dass eine verstärkte Zusammenarbeit nunmehr leichter möglich ist und eine Blockade weiterer Integrationsschritte dadurch zumindest teilweise umgangen werden kann.

Finanzierung der Osterweiterung und weiterer Reformbedarf: Die Finanzierung der Osterweiterung ist bis 2006 gesichert. Dies gilt auch dann, wenn mehr als die ursprünglichen fünf Länder Mitglieder werden. Der spätere Beitritt sowie die schrittweise Übernahme der Struktur- und Agrarpolitik werden die Kosten der Erweiterung begrenzen. Ferner ist auch den Beitrittsländern klar, dass eine Neuverhandlung (bzw. Verschiebung einzelner Haushaltsposten) der mittelfristigen Finanzplanung bis 2006 ausgeschlossen ist. Die Finanzierung der Osterweiterung wird allerdings dann problematisch, wenn die neuen Beitrittsländer die Agrar- und Strukturpolitik vollständig übernehmen. Erhebliche verteilungspolitische Konflikte sind vorprogrammiert, da die alten Empfängerländer nennenswerte Kürzungen ihrer erheblichen Transferleistungen zugunsten der neuen Mitgliedsländer verhindern wollen und die Nettozahler kaum zu einer Erhöhung der Eigenmittelobergrenze von 1,27% des BSP der Union bereit sein werden. Deshalb ist es dringend geboten, entweder vor oder kurz nach der Osterweiterung, jedoch vor der neuen mittelfristigen Finanzplanung, einen weiteren Anlauf zur Reform der Agrar- und Strukturpolitik zu unternehmen.

Beitrittsreife der MOE-Länder: Die politischen Aufnahmekriterien werden von allen Beitrittskandidaten weitgehend erfüllt, doch aus den Defiziten im institutionellen Bereich (Korruption, unzureichende Verwaltungsstrukturen, schleppende Justizreformen) ergeben sich auch negative ökonomische Konsequenzen. Die Kandidatenländer, mit Ausnahme von Bulgarien und Rumänien, dürften bis 2005 die ökonomischen Kriterien erfüllen, doch müssen noch beachtliche Anstrengungen bezüglich des Sub-Kriteriums Wettbewerbsfähigkeit erfolgen. Dieses Kriterium ermöglicht einen breiten Interpretationsspielraum, weil der Begriff verschiedene Aggregationsebenen erfassen kann (Volkswirtschaft, Branchen, Unternehmen). Die Risiken in diesem Bereich sollten deshalb eingehender bewertet werden. Hinsichtlich des gemeinsamen Besitzstandes ist die „Beitrittsreife“ trotz Fortschritte selbst bei der Luxemburg-Gruppe (Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien, Estland) noch lange nicht erreicht. Mittelfristige Übergangsregelungen auch in binnenmarktrelevanten Bereichen müssten akzeptiert werden, sollte eine rasche Aufnahme der MOE-Länder forciert werden.

Beitrittsstrategie: Die Beitrittsverhandlungen kommen nunmehr mit den schwierigen Themen (Agrar, Umwelt, Freizügigkeit) in eine kritische Phase. Die „Wegskizze“ der Kommission ist überaus ambitioniert und es ist sehr fraglich, ob tatsächlich bis Ende 2002 die Verhandlungen abgeschlossen werden können. Vor dem Hintergrund des Zeithorizonts der Kommission und einer Ratifizierungsphase von anderthalb bis zwei Jahren, könnte ein Beitritt im Jahr 2004 bzw. 2005 erfolgen. Eine differenzierte Aufnahme-strategie wäre angesichts der unterschiedlichen Beitrittsreife einzelner Länder sinnvoll.

Jedoch bietet sich ein Gruppenbeitritt mit acht ostmitteleuropäischen Staaten (ohne Bulgarien und Rumänien) im Jahr 2005 schon deshalb an, weil eine differenzierte Aufnahme zu viele technische und administrative Probleme bereitet. Nehmen die Unterschiede bezüglich der Beitrittsreife der acht MOE-Länder in den nächsten zwei Jahren jedoch zu, dann ist eine differenzierte Aufnahme unvermeidlich.