

POLITISCHE UND WIRTSCHAFTLICHE PERSPEKTIVEN DER EU-OSTERWEITERUNG

„Enlargement is not only about transfers and narrowly defined economic benefits. Eastern enlargement is an essential pillar in Europe's post-Cold War architecture“ (Baldwin – Francois – Portes, 1997, S. 128). • Der Zusammenbruch des mehr als vierzig Jahre in Osteuropa herrschenden kommunistischen Systems und der sowjetischen Vormacht eröffnete für Europa die Perspektive auf eine Überwindung der tiefen politischen und wirtschaftlichen Spaltung. Die Transformationsländer in Ost-Mitteuropa begannen unter großen Anpassungsschwierigkeiten, Demokratie und Marktwirtschaft zu etablieren. Von Anfang an erschien den meisten von ihnen eine möglichst vollständige Integration in die politischen und wirtschaftlichen Institutionen, die in Westeuropa geschaffen worden waren, logisch und verlockend. Für Westeuropa umgekehrt war nicht nur der Ausbau der wirtschaftlichen Beziehungen von einem Niveau aus, das infolge der politischen Umstände weit unter dem Potential geblieben war, interessant, sondern auch eine möglichst enge politische Kooperation, die friedliche Zusammenarbeit und erhöhte Sicherheit garantieren soll.

Der Beitritt zur Europäischen Union steht allen Staaten Europas, in welchen Demokratie und Marktwirtschaft fest verankert sind, offen. Zehn ostmitteleuropäische Staaten haben inzwischen Beitrittsanträge gestellt. Mit fünf von ihnen – Tschechien, Ungarn, Polen, Slowenien und Estland – sind die Beitrittsverhandlungen eröffnet. Aus heutiger Sicht könnten in absehbarer Zeit weitere Kandidaten für den Beitritt hinzukommen, wahrscheinlich aber nicht – ausgenommen die baltischen Republiken – die Nachfolgestaaten der UdSSR. Gleichzeitig wird derzeit über den Beitritt Zyperns verhandelt. (Dessen Implikationen werden in den Beiträgen des vorliegenden Heftes nicht erörtert.)

HISTORISCHE HERAUSFORDERUNG

Das Projekt der EU-Osterweiterung kann insofern historisch genannt werden, als es die vielleicht vorübergehende Chance auf Herstellung eines einheitlichen politischen und wirtschaftlichen Raums in Europa eröffnet.

Der Erweiterungsschritt nach Osten ist für die EU historisch ohne Beispiel: zunächst weil eine so enge institutionelle Verbindung Westeuropas mit den betreffenden Staaten Ost-Mitteuropas als Region auch in der Geschichte nie gegeben war. Überdies gehen die Kandidaten diesen Weg aus eigenem Entschluß, nachdem der Großteil von ihnen über lange Perioden der Geschichte unter habsburgischer, zaristischer oder osmanischer Hegemonie gestanden war. Integrationsgrad und -konsequenz übertreffen in der EU in mancher Hinsicht sogar jene in der österreichisch-ungarischen Doppelmonarchie.

Andererseits bedeutet die Möglichkeit des Beitritts einer zunächst zwar noch überschaubaren, auf längere Sicht jedoch bedeutend größeren Ländergruppe auch eine existentielle Herausforderung für die EU. Die Süderweiterung der EG (1981 Griechenland, 1985 Spanien und Portugal) war weder in ihrer Größenordnung noch ihrem Schwierigkeitsgrad vergleichbar. Dies bezieht sich auf den größeren wirtschaftlichen Entwicklungsrückstand der heutigen Beitrittskandidaten und auf deren Mangel an Erfahrungen und Übung in einem marktwirtschaftlichen System. Viel davon wurde allerdings in den letzten Jahren nicht zuletzt unter der Perspektive eines EU-Beitritts bereits aufgeholt.

Die EU-Kommission hat die Implikationen der Osterweiterung im Rahmen der Stellungnahmen zu den Beitrittsanfragen und der Agenda 2000 eingehend politisch und ökonomisch geprüft und Konsequenzen für ihre eigene Position daraus abgeleitet (*EU-Kommission, 1997*). Die Osterweiterung erfordert nicht nur von den Beitrittskandidaten, sondern auch von der EU selbst und von den bisherigen Teilnehmern am Binnenmarkt sowie an der Wirtschafts- und Währungsunion unerläßliche Anpassungen, vor allem eine Reform der Institutionen der EU. Die EU wird sich zwar nicht an die Beitrittsländer anzupassen haben, wohl aber muß sie Voraussetzungen herstellen, daß sie auch mit einer größeren Mitgliederzahl und mit deutlich heterogenerer Mitgliedschaft arbeits- und entwicklungsfähig bleibt. Ein grundlegendes Problem dabei ist, daß über die weiteren Prioritäten und über das letzte Ziel der EU schon unter den bisherigen Mitgliedern erhebliche Auffassungsunterschiede bestehen, die auch die Verhandlungen über Neubearbeitungen erschweren.

Das Beitrittsprojekt wird nicht nur von der Interessenlage der EU, ihrer Mitglieder und jener der Beitrittskandidaten bestimmt, sondern auch von exogenen Rahmenbedingungen. Die politische Situation Rußlands ist zweifellos eine Determinante, die den Beitritt beschleunigen oder verzögern könnte. Auch die Gegebenheiten in anderen Drittstaaten (etwa in der Türkei – hier besteht auch ein Zusammenhang mit der Zypern-Problematik – sowie in Nordafrika) können auf den Beitrittsvorgang wirken.

Die Situation der Weltwirtschaft, vor allem die Wettbewerbsbedingungen der großen regionalen Wirtschaftsböcke und die Kapazitätsauslastung sowie die Rahmen-

bedingungen der Globalisierung (weltweite Übereinkommen wie etwa das Agrarübereinkommen im Rahmen der WTO) können eine Rolle spielen. Dazu kommen die weltumspannenden Strategien der transnationalen Unternehmen und Kapitalanleger, die sich auf Europa auswirken.

Die makroökonomische Entwicklung Westeuropas kann als weitgehend unabhängig von der Erweiterung aufgefaßt werden, während sie ihrerseits den Nachdruck oder das Zögern in den Verhandlungen entscheidend beeinflussen könnte. Nicht zu übersehen ist, daß unterschiedliche politische Prioritäten der Regierungsparteien oder -koalitionen der EU-Länder Einfluß auf den Vorgang haben können.

UNSICHERE AUSSAGEN ÜBER ERWEITERUNGSEFFEKTE

Bietet schon die politische Geschichte keine wirklich passenden Erfahrungen für diese Beitrittsrunde, so werden auch die ökonomischen Modellvorstellungen der Kompliziertheit und Einmaligkeit dieses Vorgangs kaum gerecht. Das bedeutet nicht, daß historische Beobachtungen, die wichtige Teilaspekte betreffen können, ohne Relevanz wären, und auch nicht, daß möglichst nachvollziehbare Argumente und quantitative Schätzungen aus Wirtschaftsmodellen verzichtbar wären.

Die Aussagen wichtiger Analysemodelle werden dadurch beeinträchtigt, daß sie entweder prinzipiell ahistorisch sind (etwa die Modelle des allgemeinen Gleichgewichts – CGE) oder auf historischen Parametern beruhen, gegenüber denen die derzeitige Situation einen Strukturbruch bedeutet (Zeitreihenmodelle). Beide Typen von Modellen enthalten implizit die neoklassische Annahme, daß Integration eine Win-win-Option sei. Diese Modelle lassen nahezu definitionsgemäß nicht zu, daß die Integration mancher Länder mit einem anderen Wirtschaftsraum erfolglos wäre oder gar scheiterte. In der Realität sind jedoch Umstände sehr gut denkbar, unter welchen ein Integrationsprozeß wirtschaftlich ohne Erfolg bleibt. Die spezifischen Gegebenheiten der Integration der früheren DDR sind hier nicht einmal das überzeugendste Beispiel. Modellaussagen sollten daher nur als Ausgangspunkt für zusätzliche politische und wirtschaftspolitische Überlegungen verstanden werden.

Die ökonomische Literatur bietet in jüngster Zeit dennoch eine Fülle von Ansatzpunkten für eine realistischere Analyse des vorliegenden Problems. Diese betrifft nicht nur die Grundannahmen der Integrationstheorie über die insgesamt positiven Effekte der Vergrößerung eines Integrationsraums durch intensiveren Wettbewerb und Spezialisierung der Produktion. Sie berücksichtigt auch die theoretisch unterschiedlichen Effekte für kleine und große Beitrittsregionen (*Casella, 1996*) sowie die unterschiedlichen Aussagen zur Integration von Volkswirt-

schaften mit gleichem oder bedeutend niedrigerem wirtschaftlichen Entwicklungsniveau als jenem des aufnehmenden Integrationsblocks.

Aus neoklassischen Annahmen leitet die Theorie Aussagen über Aufholprozesse auch ohne Integration her. Die Wachstumstheorie trägt Hinweise über die Bedingungen des endogenen wirtschaftlichen Fortschritts durch Kapital- und Wissensakkumulation bei. Andererseits liegen auch Modelle vor, wonach durch unvollständigen Wettbewerb und Markteintrittsbarrieren die theoretisch erwarteten Wohlfahrtsgewinne oder Aufholprozesse verringert oder verhindert werden können. Für die Analyse der EU-Osterweiterung konnten sie jedoch bisher nur beschränkt eingesetzt werden.

Politische und soziologische Faktoren bleiben in anspruchsvollen Analysen nicht unberücksichtigt. So nehmen etwa *Baldwin – Francois – Portes* (1997) in ihren Schätzungen an, daß der Eintritt in das politische Integrationsgebiet der EU das Investitionsrisiko in den Beitrittsländern vermindert, damit diese Standorte attraktiver macht und Investitionen induziert.

Die tatsächlichen Wirkungen der Osterweiterung sind dennoch – auch vom rein ökonomischen Standpunkt – umstritten. Dies rührt von Einschränkungen und Unschärfen der ökonomischen Modelle der Integration und von der Schwierigkeit, politische und ökonomische Faktoren in der Analyse zu integrieren. Die Unsicherheit über die tatsächlich zu erwartenden Ergebnisse ist neben der notwendigen Mittel- und Langfristigkeit der Zielvorstellungen das wichtigste politische Hindernis, dem die Osterweiterung in der EU (und teilweise auch in den Beitrittsländern) gegenübersteht und das verbreitete politische Widerstände auslöst (*Von Hagen*, 1996, S. 2).

Die wichtigsten Unsicherheiten beziehen sich auf folgende Problemkreise:

- Vorrang von Vertiefung oder Erweiterung der Union,
- Verteilung der Wohlfahrtsgewinne,
- politische Koordination und Entscheidungsfindung in der vergrößerten EU,
- Rolle der modernen Informationsgesellschaft im Entscheidungsprozeß,
- „social capability“: Aufnahme- und Umsetzungsfähigkeit einer Gesellschaft gegenüber Neuerungen,
- Rolle von Erwartungen und von enttäuschten Erwartungen,
- choice of timing (fehlende Präzision der Referenzszenarien: Nicht-Beitritt oder Hinausschieben des Beitritts).

VORRANG VON VERTIEFUNG ODER ERWEITERUNG DER UNION

Die Osterweiterung hat selbstverständlich nicht nur ökonomische Motive. Die politischen Zielvorstellungen mö-

gen sogar die insgesamt gewichtigeren sein. Dennoch werden sie besser argumentierbar, wenn auch mit ökonomischem Nutzen gerechnet werden kann. Die Ökonomie glaubt unter bestimmten Bedingungen demonstrieren zu können, daß auf mittlere oder längere Sicht sowohl die beitretenden Staaten als auch die EU ökonomischen Zusatznutzen erwarten können.

„Die Osterweiterung kann nur gelingen, wenn eine Mehrheit der Mitgliedstaaten sie nicht als Nullsummenspiel betrachtet, mittel- und langfristige Wohlfahrtsgewinne für alle Beteiligten einkalkuliert und die Stärkung der EU als Ordnungsfaktor und Instanz der Friedenssicherung angemessen bewertet“ (*Kreile*, 1997, S. 235). Man möchte hinzufügen, daß eines der Motive der EU auch die Stärkung ihrer Stellung in der Weltwirtschaft und der Weltpolitik sein kann.

Ein quantitatives Abwägen der politischen und der ökonomischen Erwartungen ist nur sehr beschränkt möglich. Der Begriff einer Friedensdividende wird dabei manchmal ins Spiel gebracht, doch ist seine Einschätzung gleichfalls dehnbar. Daher rühren möglicherweise widersprechende Gesamtaussagen pro oder contra eine (rasche) Erweiterung.

Die mit der Osterweiterung zunehmende Heterogenität der Union läßt manche politische Analyse befürchten, daß sie eine weitere Vertiefung der Gemeinschaftsinstitutionen behindern könnte. Politische Kräfte, die eher einer breiten Kooperation von weitgehend unabhängig bleibenden Staaten zuneigen, unterstützen aus diesem Grund die Osterweiterung, während ihr solche, die eine Vertiefung (Ausdehnung der Währungsunion, Steuerkoordinierung, Finanzausgleich, Verteidigung, Außenpolitik) anstreben, eher skeptisch gegenüberstehen.

Ein Konflikt zwischen Erweiterung und Vertiefung ist zumindest nicht in allen Aspekten immanent. Es scheint aber, daß Kernbereiche, die für alle Mitglieder unverzichtbar sind (z. B. *acquis communautaire* des Binnenmarktes), und fakultative Integrationsbereiche zu definieren sein werden.

VERTEILUNG DER WOHLFAHRTSGEWINNE

Die Verteilung der Wohlfahrtsgewinne aus der Erweiterung nicht nur auf die aufnehmende EU und die Beitrittsländer, sondern auch auf Staaten, Regionen, Sektoren und sozioökonomische Gruppen kann mit den verfügbaren Modellen nur sehr näherungsweise geschätzt werden; in vielen Globalanalysen unterbleibt diese Überlegung.

Aufgrund der Größenverhältnisse wird die Erweiterung jedenfalls in den Beitrittsländern die relativ umfangreicheren Effekte auslösen als in der EU im Durchschnitt. Aus den Annahmen der Gravitationsmodelle folgt weiters, daß die Effekte in den MOEL benachbarten Staaten

ceteris paribus überproportional größer sind als in Staaten an der westlichen und südlichen Peripherie Europas. Die Gravitationsannahmen sind von den rein wirtschaftlichen Beziehungen wahrscheinlich auch auf die Möglichkeiten der politischen Kooperation übertragbar.

Wenn die Möglichkeit einer auch nur relativen Schlechterstellung einzelner Gruppen größeren politischen Widerstand zu mobilisieren vermag als die Aussicht auf einen bedeutend höheren Gewinn (*Baldwin*, 1989), dann sind die relativ unpräzisen Aussagen über künftige regionale und sektorale Strukturen in einer erweiterten EU ein politisches Handikap.

POLITISCHE KOORDINATION UND ENTSCHEIDUNGSFINDUNG IN DER VERGRÖßERTEN EU

Die Effekte der Erweiterung auf die politische Koordination und Entscheidungsfindung in der vergrößerten EU sind gleichfalls sehr unsicher. Einerseits wird die Mitgliederzahl, andererseits auch die Heterogenität der EU durch die Osterweiterung deutlich zunehmen. Der trivialste, aber meist vernachlässigte Effekt ist die überproportionale Vergrößerung des bürokratischen Aufwands in der EU (z. B. für Übersetzung der zusätzlichen Sprachen). Unter ungeeigneten institutionellen Rahmenbedingungen kann die Heterogenität zu Ineffizienz, zur Verhinderung weiterer Fortschritte oder sogar zur Infragestellung des erreichten Integrationsstandes beitragen.

Einerseits berücksichtigen ökonomische Modelle häufig nicht den positiven Effekt einer Koordination wirtschaftspolitischer Entscheidungen: Koordination bedeutet im Idealfall Kostensenkung und höhere Effizienz politischer Steuerung (z. B. der Beschäftigungs- oder der Umweltpolitik). Andererseits besteht aber auch die Gefahr der Verlängerung von Entscheidungsprozessen und suboptimaler Kompromisse.

ROLLE DER MODERNEN INFORMATIONSGESELLSCHAFT IM ENTSCHEIDUNGSPROZESS

Ökonomische Modelle mit ihrer Betonung auf Handels- und Direktinvestitionsströmen vernachlässigen in aller Regel die Gegebenheiten der modernen Informationsgesellschaft. Allgemein zugängliches Wissen ist heute für alle Standorte der Weltwirtschaft umfangreicher und billiger verfügbar denn je. Andererseits gewährt erst der Zugang zu exklusiven, „internen“ Informationen etwa im Entstehungsprozeß von politischen Entscheidungen die Möglichkeit der Einflußnahme, zur Koalitions- oder Kompromißfindung zur Wahrung der eigenen Interessen. Dieser Faktor kann für die Realisierung von Vorteilen durchaus entscheidend sein, kann aber gleichfalls kaum quantifiziert werden.

„SOCIAL CAPABILITY“: AUFNAHME- UND UMSETZUNGSFÄHIGKEIT GEGENÜBER NEUERUNGEN

Die Nutzung des Potentials an Skaleneffekten und Innovationen durch die Ausweitung des Wettbewerbs infolge der Integration setzt mehr als nur die ökonomische Kapazität voraus. Sie hängt von soziologischen oder politischen Faktoren ab, die *Abramovitz* (1986) als „social capability“ zusammenfaßt: die Aufnahme- und Umsetzungsfähigkeit einer Gesellschaft gegenüber Neuerungen.

Es ist unerläßlich, makroökonomische und strukturelle Indikatoren der relativen Entwicklung der Beitrittsländer zu beobachten, da sie erste Anhaltspunkte für den ökonomisch richtigen Zeitpunkt des Beitritts liefern.

Die wirtschaftlichen Effekte der Integration von Staaten mit relativ viel niedrigerem Entwicklungsniveau – wie jenen Ost-Mitteuropas – hängen jedoch nicht nur vom Technologie-, Produktivitäts- und Einkommensgefälle ab, sondern mindestens so sehr vom Vorhandensein (bisher zu wenig genutzter) Kapazitäten in bezug auf Ausbildung, unternehmerisches Verhalten, Infrastruktur und von der Anpassungsfähigkeit der politischen und gesellschaftlichen Strukturen. Im Extremfall könnte bei mangelnder wirtschaftlicher und politischer Reife eines Beitrittslandes dieses nicht nur zur Belastung für die Union werden, sondern sogar selbst Rückschläge in seiner Entwicklung erleiden.

Anders wäre nicht zu erklären, daß die im Zuge der EU-Süderweiterung aufgenommenen Staaten zumindest in den ersten zehn Jahren nach dem Beitritt sehr unterschiedliche Erfahrungen machten: Portugal und Spanien konnten die Vorteile der Mitgliedschaft bei ähnlichem ökonomischen Ausgangsniveau deutlich besser nutzen als Griechenland. In die gleiche Richtung weisen die Arbeiten von *Olson* (1995) über anpassungsfähige und erstarrte institutionelle Strukturen.

Demnach erscheint es nur mangels besserer Hypothesen zulässig anzunehmen, daß alle Staaten der Osterweiterung im Gefolge des Beitritts die gleichen Wachstumsimpulse werden umsetzen können. Die sozioökonomischen Ursachen, warum einige von ihnen vor dem Ersten Weltkrieg bereits wirtschaftlich hoch entwickelt waren – etwa das heutige Tschechien –, während andere zurückblieben, müssen auch nach so langer Zeit nicht vollständig verschwunden sein.

ROLLE VON ERWARTUNGEN UND VON ENTTÄUSCHTEN ERWARTUNGEN

Ökonomische Modelle vernachlässigen nicht selten die Rolle von Erwartungen und von enttäuschten Erwartungen. Die Erwartung des in Aussicht gestellten EU-Beitritts trägt in den MOEL bereits zur Steigerung der Investitio-

nen bei. Die Konsequenzen einer allenfalls enttäuschten Erwartung auf Beitritt in absehbarer Zeit sind schwer abzuschätzen, aber keinesfalls zu vernachlässigen.

CHOICE OF TIMING: FEHLENDE PRÄZISION DER REFERENZSZENARIEN

Generell leiden die vorliegenden Analysen der Erweiterungseffekte unter der fehlenden Präzision der Referenzszenarien eines Nicht-Beitritts oder hinausgeschobenen Beitritts (Choice-of-timing-Konsequenzen).

Im allgemeinen – auch in den Durchrechnungen des WIFO – wird angenommen, daß bei Nicht-Beitritt der Status quo einer vollständigen und durch zusätzliche Faktoren aufgewerteten Freihandelszone (einschließlich der schon in den Europaabkommen vorgesehenen Schritte) erhalten bleibt. Diese Annahme wird dadurch gestützt, daß nach dem Zweiten Weltkrieg eine Reihe von Staaten den kriegsbedingten Rückstand relativ zügig aufholen konnte, ohne in alle Integrationssysteme eingebunden zu sein – z. B. Österreich als Außenseiter zur EG.

Die fünf Beitrittskandidaten erzielten 1997 insgesamt ein Bruttoinlandsprodukt, das (zu Kaufkraftparitäten) 6% der EU 15 entsprach. Nimmt man an, wie dies in ähnlicher Weise verschiedene Studien zu den Möglichkeiten von Aufholprozessen tun (*Richter et al.*, 1998), daß entsprechend den ökonomischen Erwartungen das Bruttoinlandsprodukt der Erweiterungsländer in den kommenden zwei Jahrzehnten doppelt so rasch wächst wie das der EU 15 (+4% gegenüber +2% pro Jahr), dann beträgt dieser Zuwachs rund 15% der absoluten BIP-Steigerung in der EU und ist damit als Nachfragestimulus für die EU keineswegs zu vernachlässigen. Bezieht man die Beitrittskandidaten der zweiten Runde (Slowakei, Lettland, Litauen, Kroatien, Bulgarien, Rumänien) in die hypothetische Berechnung ein, so erreicht der „Wachstumsbeitrag“ der Beitrittsländer zusammen rund 20% des Wachstums der EU 15.

Die für die Beitrittsentscheidungen maßgebliche Frage ist jedoch, welche wirtschaftlichen Perspektiven die Beitrittskandidaten hätten, käme der Beitritt nicht in absehbarer Zeit zustande. Immerhin liegen wichtige Voraussetzungen für eine weitere Intensivierung der Arbeitsteilung (Freihandel für industriell-gewerbliche Waren, Möglichkeit von Direktinvestitionen und damit verbundene Kapitaltransfers, Angleichung des Wirtschaftsrechts und sektorale politische Kooperation) in den Europaabkommen bereits vor.

Ein Scheitern der Beitrittsverhandlungen könnte unter den gegebenen Bedingungen (wenig gefestigte politische Situation der Beitrittsländer, übersättigte Weltmärkte mit protektionistischen Tendenzen) aber durchaus auch politisch und wirtschaftlich unabsehbare Folgen haben. Die Opportunitätskosten des Nicht-Beitritts

können daher bedeutend größer sein, als sich aus der Differenz zwischen Beitritt und Status quo absehen läßt (*Székely*, 1997, S. 173).

Die Politik der EU-Osterweiterung kommt demnach um eine Zusammenschau von einigermaßen belegbaren ökonomischen Perspektiven und von unwägbareren politischen Hypothesen nicht umhin. Die Unsicherheit über die weitere Entwicklung der EU wie auch über die zu erwartenden Effekte der Erweiterung erschweren den Beitrittsvorgang.

Klar erkennbare wirtschaftliche Vorteile würden die Überwindung politischer Probleme zweifellos erleichtern. Das Ausmaß der wirtschaftlichen Effekte hängt jedoch seinerseits vielleicht entscheidend davon ab, ob die EU in der Lage ist, vor der Erweiterung angemessene institutionelle Strukturen bereitzustellen, die effiziente Entscheidungen und einen ausreichend dimensionierten Interessenausgleich in der Union gewährleisten.

Aus der Erfahrung, daß sich die heutigen Mitglieder über die notwendigen Reformen bisher nicht einigen konnten, und aus dem Umstand einer sehr reservierten Haltung der Bevölkerung der EU-Länder gegenüber der Erweiterung und sogar gegenüber der Union an sich, ist zu schließen, daß der Zeitplan zur Erweiterung nicht zu knapp kalkuliert sein sollte, wenn er nicht dem Projekt der europäischen Integration schweren Schaden zufügen soll.

BEDEUTUNG DER ERWEITERUNG FÜR EINZELNE EU-LÄNDER

Die politische Entscheidung über den Zeitpunkt und den Umfang der Osterweiterung wird von der individuellen Interessenlage der EU-Mitglieder maßgeblich bestimmt werden. Schließlich ist für die Aufnahme jedes Beitrittslandes Einstimmigkeit der 15 derzeitigen Mitglieder Voraussetzung. Deutlich geringere Gestaltungsspielräume haben die Beitrittsländer, und ihnen werden allenfalls temporäre Ausnahmeregelungen zugestanden.

Für die Stellungnahme aus Sicht der nationalen Interessen der einzelnen Mitglieder werden wiederum vier Komplexe von Faktoren ausschlaggebend sein:

1. die politische Einschätzung der Beitrittsländer als mögliche Koalitionspartner bei EU-Entscheidungen wegen paralleler oder divergierender Interessen,
2. die Position der eigenen Volkswirtschaft in der Arbeitsteilung des erweiterten Binnenmarktes,
3. die Stellung zu den EU-internen Mechanismen des Finanzausgleichs, vor allem für die gemeinsame Landwirtschafts- und die Strukturpolitik,
4. die Chancen und Gefahren für die Grenzregionen zu den Staaten der Osterweiterung. Da dieser Aspekt vor allem für Österreich interessant ist, wird er im letzten Teil des vorliegenden Beitrags aufgegriffen.

Der erste Punkt umfaßt vielfältige Überlegungen, die sich eher auf außen- und sicherheitspolitische als auf wirtschaftspolitische Aspekte beziehen dürften. So wurde argumentiert, daß die Osterweiterung den Schwerpunkt der EU nach Osten rücke und damit das ohnehin große Gewicht Deutschlands stärke. Dies sei insbesondere für Frankreich eine wenig attraktive Aussicht. Koalitionsmöglichkeiten mit den derzeitigen Mitgliedern könnten sich im Falle der Erweiterung vor allem aus der Wahrnehmung der gemeinsamen Interessen kleiner Länder ergeben, durchaus jedoch auch bei gleichgerichteter Interessenlage aus geographischen Gründen, etwa in der Infrastruktur- und Umweltpolitik.

Die Arbeitsteilung, die sich zwischen dem derzeitigen Binnenmarkt und der erweiterten Gemeinschaft herausbilden könnte, wurde in ökonomischer Hinsicht auch in bezug auf sektorale Konsequenzen vielfach untersucht.

In der Standortfrage erscheinen die meisten Beitrittsländer weniger als Konkurrenten der EU-Länder mit hoher Produktivität, sondern als Alternative für die westeuropäischen Volkswirtschaften mit unterdurchschnittlicher Produktivität, insbesondere an der westlichen und südlichen Peripherie. Eine Reihe von Hauptprodukten dieser Länder erwartet einen stärkeren Wettbewerb mit Produkten oder Standorten der Beitrittsländer, etwa in den Bereichen Textilien, Bekleidung, Schuhe, Stahl, Schiffsbau, Automobile und Chemie. Diese Entwicklung ist auch unter den Perspektiven der schon vereinbarten Freihandelszone absehbar, doch würde sie durch die vollständige Öffnung des Binnenmarktes besonders in sensiblen Bereichen noch beschleunigt.

Dementsprechend werden etwa Spanien und Portugal im Zuge der Beitrittsverhandlungen kaum zu Konzessionen für diese Märkte neigen, während sie in der Frage der Immigration eher großzügig sein können. Ein Vorschlag für beschleunigte Handelsliberalisierung als Ausgleich für eine restriktive Haltung in der Frage der Migration wird daher umgekehrt von den nördlichen EU-Ländern eher unterstützt, von den südlichen möglicherweise jedoch blockiert werden (*Von Hagen, 1996, S. 9*).

Die Diskussion über die Osterweiterung erkannte schon frühzeitig, daß die Einbeziehung der Beitrittsländer in die Transfersysteme der EU der möglicherweise heikelste Punkt sein würde. Erste Schätzungen des Finanzbedarfs unter der Annahme der geltenden Regeln für die Gemeinsame Agrarpolitik und die Kohäsionspolitik (Strukturfonds) ließen eine nahezu unüberwindliche Hürde erkennen, wenn man das agrarische Potential und das wirtschaftliche Entwicklungsniveau der Beitrittsländer berücksichtigte.

Seither hat sich diese Diskussion etwas entspannt: einerseits muß die EU die Intensität ihrer Agrarförderung wegen der Verpflichtung im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO ohnehin im fraglichen Zeitraum reduzie-

ren, zum anderen hat ein erfolgreicher Aufholprozeß bisher besonders begünstigte Regionen soweit an den EU-Durchschnitt herangeführt, daß deren Förderung auch ohne Erweiterung reduziert werden könnte.

Zugleich wurde erkannt, daß bei Anwendung der heute gültigen Regeln eine Überförderung drohen würde: Das Agrarpreisniveau würde in den Beitrittsländern auf das viel höhere interne Preisniveau der EU angehoben, was dort sowohl Inflation als auch Verteilungsspannungen auslösen würde. Zu hohe Transfers für die regionale Strukturpolitik könnten in den begünstigten Ländern ähnliche schädliche Begleiterscheinungen haben: Wegen der Notwendigkeit der Kofinanzierung würden die öffentlichen Haushalte überbeansprucht, es entstünde die Gefahr von ineffizienten Investitionen, Prestigeprojekten und gleichfalls von Inflation.

Eine Überprüfung des Systems der regionalen Strukturförderung in der EU ist im Gange. Es erscheint vor allem sinnvoll, die bisherigen Förderungskriterien (*eligibility criteria*) im Lichte der möglichen Erweiterung zu überprüfen und die bisher gültigen nicht kritiklos zu übernehmen. Dies bedeutet auch, daß die unterschiedliche Aufnahmekapazität in den einzelnen Beitrittsländern berücksichtigt werden sollte (*Inotai – Vida, 1998, S. 110*).

Andererseits ist es sinnvoll, die Hilfen für die Strukturanpassung der Beitrittsländer nicht erst mit dem Beitritt wirksam werden zu lassen, sondern schon im Vorfeld, um im Fall des Beitritts besser vorbereitete – und somit „billigere“ – Partner aufzunehmen. Trotz der Vorkehrungen, die in der Agenda 2000 in dieser Richtung vorgesehen sind (Verstärkung von Phare-Programmen usw.), scheint derzeit sowohl eine Zeitinkonsistenz der EU-Politik gegeben (*Inotai – Vida, 1998, S. 101*) als auch ein krasses Mißverhältnis im Vergleich zu den Kohäsionsländern.

STRATEGISCHE ÜBERLEGUNGEN FÜR ÖSTERREICH

Der Fall des Eisernen Vorhangs eröffnete für Österreich die Möglichkeit, sein geographisches, wirtschaftliches und kulturelles Umfeld wieder voll zu nutzen, von dem es teilweise seit rund 70 Jahren abgeschnitten war. Der Schwerpunkt der EU wird durch die Erweiterung nach Osten verschoben und die bisherige Randlage Österreichs im Verhältnis zur EU und zum Binnenmarkt überwunden.

Die Desintegration eines im Rahmen der Monarchie einheitlichen Wirtschaftsraums hat nach allgemeiner Einschätzung die wirtschaftliche Entwicklung des heutigen Österreich behindert, wiewohl die forcierte Öffnung zu den Wirtschaftszentren Westeuropas durchaus Innovationsimpulse nutzbar machte, die der ausgeprägt selbstgenügsame Raum der früheren Donaumonarchie nicht genügend wahrnahm.

Dementsprechend wird durch die Ostöffnung und die angestrebte Erweiterung ein Handikap Österreichs überwunden. Aus den sich eröffnenden Chancen muß sich eine überwiegend positive strategische Stellung Österreichs zur Osterweiterung ergeben.

In den meisten Ländern der EU herrscht die Ansicht, daß die Partnerländer an der Grenze zur Erweiterungsregion – „Erweiterungskalition“, vor allem Deutschland und Österreich, teilweise Skandinavien, Italien und allenfalls Griechenland – auf längere Sicht die Hauptnutznießer dieses Prozesses sind. Andere EU-Länder neigen auch dazu, diesen „begünstigten“ Partnern allfällige Lasten der Erweiterung zuzuschieben. Diese Position steht in diametralem Gegensatz dazu, daß einige „Begünstigte“, vor allem Deutschland und ähnlich – wenngleich in geringerem Maße – Österreich, ihre bisherige Nettozahlerposition in der EU in Frage stellen. In der Eigenschaft als Nettozahler erscheint ihre Verhandlungsposition durchaus stark, doch werden sie sich letztlich entscheiden müssen, ob ihnen das Ziel der (relativen) Entlastung von Zahlungen oder die strategischen Perspektiven der Osterweiterung vordringlicher erscheinen (*Kreile, 1997, S. 206*).

Für diese Entscheidung wäre es eine große politische Hilfe, wenn sich die wirtschaftlichen Perspektiven der Osterweiterung für ein Land wie Österreich eindeutig positiv darstellen ließen. Nicht nur die Aussicht auf eine Inanspruchnahme als Nettozahler, sondern auch der erhöhte Strukturanpassungsbedarf, der im Grenzraum besonders akut und intensiv erscheint, steht dem zunächst entgegen.

Aus Sicht des gesamten Binnenmarktes sind manche der im grenznahen Raum auftretenden Fragen von untergeordneter Bedeutung. Auch die Perspektiven einer verstärkten Immigration aus den Beitrittsländern können für die EU als Ganzes so gesehen werden. Für die unmittelbaren Nachbarländer und hier wieder für die Grenzregionen ergibt sich jedoch ein nicht zu vernachlässigender Anpassungsdruck, der natürlich auch politisch relevant ist.

Aus Sicht Österreichs erscheinen vor allem folgende Aspekte problematisch:

1. Gefährdung der Beschäftigung von Inländern durch die Öffnung des Arbeitsmarktes, die Dienstleistungsfreiheit und durch verstärkte Absiedelung an Standorte in den beitretenden Ländern, die durch den Beitritt an Attraktivität für Investoren noch gewinnen; diese Frage hat auch ausgeprägt raumwirtschaftliche Aspekte, da sie sich auf die Ostregion konzentriert;
2. mögliche Gefährdung der inneren Sicherheit, wenn sich die Schengen-Außengrenze nach Osten verlagert;
3. verschärfter Wettbewerb für österreichische Produzenten, sofern sie bisher in den Europaabkommen durch

Ausnahmeklauseln für den Außenhandel zumindest in schwerwiegenden Fällen (Dumping-Verdacht) geschützt oder wie im Fall der Landwirtschaft in den Freihandel überhaupt nicht einbezogen sind;

4. verstärkte Konkurrenz der Position Wiens als regionale Metropole durch die mit dem Beitritt aufgewerteten Städte Prag oder Budapest; diese Situation muß allerdings nicht uneingeschränkt kritisch bewertet werden.
5. Erhöhte Belastung der Infrastruktur durch Transitverkehr, soweit dieser durch den Beitritt verstärkt würde.

Die Arbeitsmarktaussichten scheinen darunter als die gravierendste Problematik vor allem entlang der bisherigen Ostgrenze. Sie tritt in ähnlichem Umfang eventuell in Deutschland und allenfalls in Nord-Ost-Italien auf, kaum jedoch in Skandinavien. Sie konzentriert sich an der österreichischen Ostgrenze aus zwei Gründen:

1. Die Öffnung des Arbeitsmarktes könnte die Pendlerproblematik innerhalb von Pendlerdistanzen von der Grenze virulent machen – dies umso mehr als in diesem Streifen diesseits und jenseits der Grenze Ballungszentren liegen (Raum Wien, Preßburg, Győr, Sopron).
2. Ein Teil der österreichischen Ostregion bildete innerhalb der österreichischen Volkswirtschaft und des europäischen Binnenmarktes eine Peripherie, deren Standorte in erster Linie durch relativ niedrige Lohnkosten mühsam gehalten werden konnten. Die Erweiterung würde eine Absiedelung genau jener Produktionsstätten und Dienstleistungen befürchten lassen, weil die jenseits der Grenze noch bedeutend niedrigeren Lohnkosten das wohl wichtigste Standortargument bieten. Diese Perspektive sollte im Zuge der politischen Einflußnahme auf die Reform der europäischen Strukturfonds von Österreich argumentiert und entsprechende Konsequenzen sollten durchgesetzt werden.

Über die Arbeitsmarktproblematik konnte in einer Reihe von Analysen ein vorläufiger Überblick gewonnen werden. Wichtige Aspekte, vor allem auch die Arbeitsmarktfolgen der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit im Grenzraum sowie die Tendenz zu verstärkten Standortverlagerungen sind quantitativ noch nicht vollständig überschaubar.

Drei WIFO-Studien (*Walterskirchen – Dietz, 1998, Palme – Schremmer, 1998, Mayerhofer et al., 1998*) haben jedenfalls wichtige, auch grobe sektorale Anhaltspunkte erbracht und können mit anderen Analysen des Problems (z. B. *DIW, 1997*) verglichen werden. Vor allem der starke Anreiz zum Tages- und Wochenpendeln könnte demnach den Arbeitsmarkt der Ostregion im Falle der vollständigen Öffnung zunächst überfordern. Dies gilt allerdings besonders dann, wenn auch die Slowakei und damit der Raum Bratislava in die EU aufgenommen würden.

Da gerade in dieser politisch sensiblen Frage der Teufel im Detail liegt, sollte die österreichische Position durch eine Reihe von Verfeinerungen der Analyse abgesichert werden. Solche müßten sich auf die Arbeitsmärkte bestimmter Branchen, Berufe und Qualifikationen beziehen, auf den Einfluß der Migrationskosten einschließlich Überwindung der Sprachbarriere, aber auch darauf, ob das etwa in Ungarn oder in der Slowakei zu beobachtende ausgeprägte West-Ost-Gefälle des Lohnniveaus die auf Basis des Landesdurchschnitts geschätzten Pendler- und Einwanderungsgrößen signifikant vermindern würde.

Unter bestimmten Vorkehrungen erscheint die Einwanderungsproblematik eher zu bewältigen als die Pendlerproblematik. Hier erhebt sich als Vorfrage und Prognoseunsicherheit wieder die Frage, wie die Entwicklung verlief, wenn ein Beitritt in absehbarer Zeit nicht zustande käme. Ist man bereit anzunehmen, daß sich die Wirtschaft der Beitrittsländer infolge enttäuschter Beitrittserwartungen deutlich ungünstiger entwickelt, dann müßte man die Einwanderungsschätzungen relativieren: Auch für heimische Arbeitskräfte würden dann Beschäftigungsmöglichkeiten entfallen, was die Nettobelastung des österreichischen Arbeitsmarktes durch die Osterweiterung weniger gravierend erscheinen läßt.

Zu überprüfen wäre auch, ob tatsächlich das aktuelle Lohngefälle oder eher die Erwartung eines künftig zügigen Wachstums der eigenen Wirtschaft und damit der Löhne infolge des Beitritts die Wanderungsbereitschaft von Arbeitnehmern aus den Beitrittsländern bestimmt (Von Hagen, 1996, S. 9).

Unter längerfristigen Gesichtspunkten erscheint die Öffnung des Arbeitsmarktes ohnehin in einem weniger scharfen Licht als angesichts der heute relativ hohen Arbeitslosigkeit. Die absolute Abnahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, die ab dem zweiten Jahrzehnt des nächsten Jahrhunderts in Österreich aus demographischen Gründen einsetzen wird, wird auf dem Arbeitsmarkt eine Knappheitssituation bewirken. Dann könnte die Öffnung des Arbeitsmarktes nicht nur aus Kapazitätsgründen, sondern auch als Beitrag zur Finanzierung des Pensionssystems möglicherweise höchst wünschenswert erscheinen.

Als strategische Option für die österreichische Politik zeigt die Arbeitsmarktproblematik auf, daß Investitionen in Bildung, Forschung und sonstige Innovationen angesichts der Osterweiterung höhere Priorität erhalten müssen. Unter der Annahme eines überdurchschnittlichen Wachstums in den MOEL und des noch lange ungesättigten Bedarfs erscheint die Osterweiterung für die österreichische Wirtschaft insgesamt als außerordentlicher Entwicklungsstimulus.

Die Erfahrungen aus den bisherigen Integrationsschritten dürfen allerdings nicht auf die Situation der Osterweiterung extrapoliert werden. Ähnlich hohe Exportstei-

gerungen wie zu Beginn der Öffnung sind wohl auf längere Sicht nicht mehr zu erwarten, hingegen ein noch zunehmender Importdruck – allerdings nicht nur von konkurrierenden, sondern auch von komplementären Produkten.

Dennoch würde auch der EU-Beitritt dieser benachbarten Länder der österreichischen Wirtschaft zusätzliche Chancen bieten und Risiken abnehmen. Das Ausmaß dieser stimulierenden Effekte ist schwer zu schätzen. Es basiert auch nicht in erster Linie auf der reinen Ausweitung der Handelsströme, sondern aus Möglichkeiten zur Steigerung der Wertschöpfung. Der gemeinsame Binnenmarkt würde generell die Transaktionskosten der Arbeitsteilung senken. Die Wertschöpfung und die Erträge aus vertiefter Kooperation sowohl auf wirtschaftlicher als auch auf politischer Ebene würden das österreichische Einkommen auch jenseits der Handelsbilanz anheben.

Modelle, die im wesentlichen auf Außenhandelsströmen und fallweise auf Direktinvestitionströmen aufgebaut sind, berücksichtigen bestenfalls implizit, daß Dichte und Verlässlichkeit von geregelten Rahmenbedingungen und von Informationsströmen sowie von informellen Kontakten eine bessere Ausschöpfung von Kooperationspotentialen ermöglichen und die Risikobereitschaft bei Investitionen und sonstigen Engagements steigern.

Es ist kein hohles Argument, wenn angesichts der historischen Möglichkeit, die EU nach Osten zu erweitern, darauf hingewiesen wird, daß dies gerade für Österreich eine strategische Option sei: Österreichs Stellung wird nicht nur durch die geographische Nähe, sondern auch durch die kulturelle Affinität verstärkt. Österreich könnte seinen diesbezüglichen Vorteil und seinen Erfahrungsvorsprung gegenüber den Beitrittsländern systematisch festigen. Insbesondere für die Ostregion und speziell für Wien ergäbe sich daraus eine Rolle als überregionale Drehscheibe, als Zentrum für hochwertige Dienstleistungen und für die Stabsfunktionen von multinational tätigen Unternehmen. Das Einkommen daraus entstünde nur zum Teil aus dem bloßen Außenhandel.

Dieses Potential zu nutzen oder, umgekehrt, es angesichts der kurzfristig zu gewärtigenden Anpassungsprobleme nicht zu verspielen, muß strategisches Ziel der österreichischen Politik sein.

LITERATURHINWEISE

- Abramovitz, M., „Catching Up, Forging Ahead and Falling Behind“, *The Journal of Economic History*, 1986, XLVI(2), S. 385-406.
- Baldwin, R. E., „The Political Economy of Trade Policy“, *Journal of Economic Perspectives*, 1989, 3(4), S. 119-135.
- Baldwin, R. E., Francois, J. F., Portes, R., „The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe“, *Economic Policy*, 1997, (24), S. 127-170.
- Casella, A., „Large Countries, Small Countries and the Enlargement of Trade Blocs“, *European Economic Review*, 1996, 40, S. 389-415.

- DIW, „Europäische Union: Osterweiterung und Arbeitskräftemigration“, DIW-Wochenbericht, 1997, (5/97).
- Europäische Kommission, Agenda 2000 – Band II: Intensivierung der Heranführungsstrategie, Doc 97/7, Brüssel, 1997.
- Inotai, A., Vida, K. (Hrsg.), *Financial Transfers of the European Union and Eastern Enlargement*, Budapest, 1998.
- Kreile, M., „Eine Erweiterungsstrategie für die Europäische Union“, in Weidenfeld, W. (Hrsg.), *Europa öffnen. Anforderungen an die Erweiterung*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 1997, S. 203-272.
- Mayerhofer, P., Geldner, N., Palme, G., Schneider, M., *Ökonomische Wirkungen einer EU-Osterweiterung auf die niederösterreichische Wirtschaft*, WIFO, Wien, 1998.
- Olson, M., „The Devolution of the Nordic and Teutonic Economies“, *American Economic Association, Papers and Proceedings*, 1995, S. 22-27 (auf Basis von Olson, M., *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, 1992).
- Palme, G., Schremmer, Ch. (Koordination), *Regionale Auswirkungen der EU-Integration der MOEL*, Studie des WIFO und des ÖIR im Auftrag der ÖROK, Wien, 1998.
- Richter, S., et al. (Hrsg.), „EU Eastern Enlargement. Challenge and Opportunity“, *WIIW Research Reports*, 1998, (249).
- Székely, I. P., „Discussion“, *Economic Policy*, 1997, (24), S. 173-174.
- Von Hagen, J., „The Political Economy of Eastern Enlargement of the EU“, in Ambrus-Lakatos, L., Schaffer, M. E. (Hrsg.), *Coming to Terms with Accession*, Forum Report No 2 of the Economic Policy Initiative, CEPR, London, 1996, S. 1-41.
- Walterskirchen, E., Dietz, R., *Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf den österreichischen Arbeitsmarkt*, WIFO, Wien, 1998.

Political and Economic Perspectives of the Eastern Enlargement of the EU – Summary

The extent of the economic benefits brought about by the EU's eastern enlargement will depend crucially on political factors: the kinds of institutional reform the EU has instituted up to that time, the balancing of conflicting interests between those who gain from the enlargement and those who lose, the adaptability of the social structures in the countries aspiring to membership, and the intensification of contacts in the information society. Moreover, it is an open question which road the transformation countries would take if accession to the

EU were not accomplished within a reasonable time period. Austria, as the immediate neighbor of these countries, can expect to benefit from the utilization of a larger economic potential, but must also face greater adjustment problems, especially in the border regions. Some of the most difficult problems which are expected to arise during the transition period concern the labor market. An increase in financial transfers to the prospective member countries could be at odds with Austria's desire to reduce its net payments to the EU.