

Helmut Kramer

Editorial: Zur Erweiterung der EU

Am 1. Mai 2004 wird die Europäische Union um zehn Mitgliedsländer erweitert. Wäre das Wort nicht so abgegriffen, würde man nicht zögern, dieses Datum als historisch bezeichnen. Die Erweiterung 2004 schafft einen politischen und wirtschaftlichen Raum, den es in diesem Umfang in der Geschichte nicht gegeben hat. Die Bevölkerungszahl der EU wächst um 75 auf fast 460 Mio. Die ziemlich hermetische Trennung Europas in West und Ost, die im Gefolge des Zweiten Weltkriegs eintrat, wird überwunden. Für Österreich bedeutet die Erweiterung in wirtschaftlicher Hinsicht die weitgehende Wiederherstellung von Binnenmarktverhältnissen, die bis 1918 gegeben waren. Dies ist eine einzigartige Chance für die österreichische Volkswirtschaft.

Es wäre unrealistisch anzunehmen, dass unmittelbar mit dem Datum der Erweiterung große Veränderungen eintreten. Zum einen gelten für besonders sensible Bereiche Übergangsbestimmungen von mehreren Jahren, die erst in Schritten zur vollständigen Öffnung und Angleichung führen. Dies betrifft den beiderseitigen Zugang zu den Arbeitsmärkten, dem Sozialsystem, zum Agrarmarkt, die Teilnahme an der Währungsunion, die Erfüllung der Umweltstandards und nicht zuletzt den freien Personenverkehr.

Andererseits hat die Wirtschaft die Erweiterung dort, wo der Prozess der Ostöffnung seit eineinhalb Jahrzehnten dies möglich machte, schon viele Möglichkeiten vorweggenommen – noch verstärkt, seit der EU-Beitritt mit einem verbindlichen Datum ausgestattet wurde. Der Außenhandel der Beitrittsländer orientierte sich stark zum EU-Binnenmarkt¹⁾, die Handelsschranken wurden abgebaut, Direktinvestitionen und Kapitalverkehr liberalisiert, die grenzüberschreitende Infrastruktur verbessert und der Grenzverkehr erleichtert.

Ähnlich naiv wäre es anzunehmen, dass die Vorteile der Integration, die die Wirtschaftstheorie und bisherige Erfahrungen der EU mit Erweiterungsschritten annehmen lassen, umgehend und bequem zu lukrieren wären. Die Erweiterung bedeutet auch einen Lernprozess, in welchem die Vorteile der Integration – Wettbewerb einerseits, Zusammenarbeit andererseits – schrittweise und über Jahre ausgeschöpft werden.

Die Integration, die Bildung eines größeren Marktes und einer vertieften Arbeitsteilung versprechen Potentiale, die über längere Zeiträume genutzt werden können. Sie werden umso rascher wirksam, je weniger die Politik und die Wirtschaft vor den notwendigen Anpassungen zögern.

In der Realität bedeutet dies, dass es wie immer bei solchen Schritten Gewinner und Verlierer der Integration geben wird. Nur durch Veränderung kommt wirtschaftlicher Fortschritt zustande. Der erwartete volkswirtschaftliche Nutzen verspricht größer zu sein als die Kosten und Verluste, die Integration unvermeidlich auch mit sich bringt. Ein positiver Effekt der Erweiterung ist nicht für jeden Zeitpunkt – daher nicht unbedingt von Anfang an –, nicht für jeden Standort, jede Branche, jedes Unternehmen und jeden Arbeitsplatz oder Beruf garantiert. Im Gegenteil, der "Strukturwandel" muss zunehmen, um die Vorteile erwirtschaften zu können. Wer auf Vorteile wartet, wird sie nie erleben, sondern Nachteile erleiden.

¹⁾ Wolfmayr, Y., "Österreichs Außenhandel mit den EU-Beitrittsländern", in diesem Heft, S. 231-249, http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=24980.

Die Verschärfung des Wettbewerbs und ihre nicht vollständig absehbaren Konsequenzen haben auf beiden Seiten Unbehagen und Ängste ausgelöst. In Österreich werden vor allem das sehr steile Lohngefälle mit Wirkungen auf das Arbeitskräfteangebot, die Konkurrenz in der Bereitstellung arbeitsintensiver Produkte und mobiler Dienstleistungen u. a. im Bau- und Transportsektor sowie die längerfristigen Aussichten der Landwirtschaft²⁾ mit Sorge gesehen. Der Wettbewerb wird durch die bevorstehende Freiheit des Dienstleistungsverkehrs sektoral und regional verschärft. In den Beitrittsländern andererseits besteht die begründete Sorge über die Aufrechterhaltung heimischer Produktion mit niedrigem Produktivitätsniveau, ganz besonders in der Landwirtschaft, jedoch auch im gewerblichen Bereich. Drüben winkt die verstärkte Förderung der Strukturanpassung mit Mitteln der EU, herüben stehen deren Einschränkung und höhere Nettobeiträge zum Haushalt der EU bevor.

Die Ausweitung des wirtschaftlichen Austausches, der Arbeitsteilung und der Zusammenarbeit birgt für den Nahraum des Erweiterungsvorgangs größere Potentiale als in größerer Entfernung, bedeutet aber auch höheren Anpassungsbedarf³⁾. Österreich liegt den wirtschaftlichen Schwerpunkten der Erweiterung näher und ist mit den Volkswirtschaften der neuen Mitgliedsländer enger verflochten als jedes andere Mitglied der EU 15. Die Effekte des Erweiterungsprozesses, der in Bezug auf die neuen Mitgliedsländer mit dem 1. Mai 2004 formell, aber nicht materiell abgeschlossen ist, wiegen für Österreich daher schwerer als für die anderen EU-Länder, offensive Möglichkeiten der Strukturveränderung und defensive Anpassungen sind intensiver, das Gelingen des Prozesses ist von größerem wirtschaftlichen (und politischen) Interesse.

Dies bestätigen alle Modellrechnungen; sie erscheinen freilich, weil der Erweiterungsprozess historisch ohne Parallele ist, wenig gesichert. Die Modelle ergeben andererseits selbst für Österreich überraschend mäßige Nettozuwächse an Wertschöpfung als Konsequenz der Erweiterung⁴⁾. Wer angesichts der geringen Größenordnung des längerfristigen wirtschaftlichen (Netto-)Nutzens, der zu erwartenden Wettbewerbsverschärfung und der unvermeidlich auch schmerzhaften Anpassungen für eine Verzögerung oder Alternativen zur Erweiterung plädierte, hätte übersehen, dass die wirtschaftlichen und politischen Kosten einer Nichterweiterung wesentlich größer hätten sein können. Daher dürfen auch die von den bisherigen Mitgliedsländern (speziell von Deutschland und Österreich) einerseits und von den Beitrittsländern andererseits ausgehandelten Übergangsfristen nicht als Wartezeiten verstanden werden, sondern müssen möglichst schnell und offensiv genutzt werden. Wer vor den unmittelbaren Schwierigkeiten zurückschreckt und sich nicht mehr einfallen lässt, als die Grenzen dicht zu halten, wird sich in wenigen Jahren über die versäumten und unwiederbringlichen Chancen Rechenschaft geben müssen.

Die EU hat sich auf die Erweiterung vorbereitet, aber sicher nicht genug. Dies gilt ganz besonders für die Reform der Institutionen und politischen Entscheidungsstrukturen der vergrößerten und weniger homogenen Union. Sie ist derzeit infolge der nicht sehr günstigen Wirtschaftslage noch sensibler und entscheidungsschwächer. Dahinter stehen ungelöste politische und ökonomische Auffassungsunterschiede, etwa in der Frage des Stabilitäts- und Wachstumspakts, in der Frage des Zeitpunkts zur Ausdehnung der Währungsunion. Besonders akut werden die Interessengegensätze bezüglich der Beschlüsse über das neue Konzept der Finanzierung der EU für

²⁾ Schneider, M., "Die EU-Erweiterung und Österreichs Landwirtschaft", WIFO-Monatsberichte, 2002, 75(4), S. 261-273, http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=21739, sowie Sinabell, F., Schmid, E., "Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU. Wichtige Konsequenzen für Österreichs Landwirtschaft", WIFO-Monatsberichte, 2003, 76(6), S. 425-440, http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=24272.

³⁾ Biffi, G., Bock-Schappelwein, J., Puwein, W., Sinabell, F., "Strukturpolitische Herausforderungen für das Waldviertel aus der EU-Erweiterung", WIFO-Monatsberichte, 2003, 76(8), S. 623-642, http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=24496, und Mayerhofer, P., Palme, G., "Auswirkungen der EU-Erweiterung auf Österreichs Regionen. Aufgrund der Branchenstruktur regional unterschiedliche Integrationsfolgen", WIFO-Monatsberichte, 2001, 74(11), S. 689-698, http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=20940.

⁴⁾ Breuss, F., "Makroökonomische Auswirkungen der EU-Erweiterung auf alte und neue Mitglieder", WIFO-Monatsberichte, 2001, 74(11), S. 655-666, http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=20937; Breuss, F., Reale Außenwirtschaft und Europäische Integration, Peter Lang-Verlag, Frankfurt am Main, 2003.

die Budgetperiode 2007 bis 2013. Verhandlungstaktik erklärt, dass sich die bisherigen Nettozahler vor dem Hintergrund der anhaltenden Tendenzen zu Budgetdefiziten und unbequemer Strukturanpassungen und damit innenpolitischen Drucks bereits für eine (relative) Reduktion ihrer Beiträge zum Gemeinschaftshaushalt ausgesprochen haben.

Unterstützung für den langfristigen Aufholprozess der neuen Partnerländer bedeutet überwiegend nicht die Stärkung von Konkurrenten, sondern Ausweitung des eigenen Wirtschaftsraums. Die Erweiterung ist eine Investition in eine günstige Entwicklung der eigenen Wirtschaft auf lange Sicht. Investitionen sind meist nicht ohne Risiko und erzeugen Kosten, bevor sie etwas bringen. Stattet man sie mit zu geringen Mitteln aus, dann wird das Risiko des Scheiterns meist größer.

Dieses Risiko besteht vor allem in den Erweiterungsländern. Ihre Volkswirtschaften haben in den letzten Jahren bedeutende Fortschritte gemacht. Dennoch befinden sie sich noch in einer wenig gefestigten Situation, verfügen noch nicht annähernd über so viel Know-how und Erfahrung wie ihre westlichen Partner. Die reale Umsetzung nicht nur der Buchstaben, sondern des Inhalts und Geistes des Gemeinschaftsrechts, vor allem in der Verwaltung und im Förderungssystem, wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Die wirtschaftspolitischen Systeme stehen vor noch größeren Belastungen als die der bisherigen EU-Staaten. Ihre öffentlichen Finanzen weisen zwar eine mäßige Verschuldung auf. Sehr bedeutende Lasten, die auf sie zu kommen, sind aber noch nicht verbucht, etwa die Sanierung der Altersvorsorgesysteme oder obsoleter Unternehmen und Kredite, nicht zu vergessen die Kofinanzierung der von der EU geförderten Projekte. Die sozialen und ethnischen Probleme sind häufig krasser als im "Westen". Vermutlich wird in den neuen Mitgliedsländern die Arbeitslosigkeit in der ersten Phase nach dem Beitritt weiter steigen, was auch politische Folgen haben könnte⁵⁾. Erleichtert würde diese sicher schwierige Phase durch eine günstige Weltkonjunktur und durch anhaltend hohe Direktinvestitionen aus dem Ausland.

Nicht ängstliche Zurückhaltung und kurzsichtige Kleinlichkeit dürfen angesichts der historischen Chancen – und Risiken – die österreichische Haltung gegenüber den Beitrittsländern – vor allem den Nachbarn – bestimmen, sondern im eigenen Interesse Einsicht in die längerfristigen Zusammenhänge, Aufmerksamkeit, Phantasie und Engagement.

⁵⁾ Huber, P., Traistaru, I., "Regionale Entwicklung und Anpassung des Arbeitsmarktes in Ost-Mitteuropa", WIFO-Monatsberichte, 2003, 74(11), S. 841-850, http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=24670.