

■ EINE POLIT-ÖKONOMISCHE EINSCHÄTZUNG DER ERGEB- NISSE DES FORSCHUNGS- PROGRAMMS „PREPARITY“

EDITORIAL

Die nächste Erweiterung der Europäischen Union wird eine Reihe von Nachbarstaaten Österreichs betreffen. Nach Abschluss der laufenden Beitrittsverhandlungen und der Genehmigung der Erweiterung durch die nationalen Parlamente könnte dieser Schritt in wenigen Jahren wirksam werden. Der Beitritt der MOEL soll eine endgültige Weichenstellung zugunsten der historischen Chance darstellen, die sich durch den Zusammenbruch des Kommunismus in Ost-Mitteleuropa in den Jahren 1989 und 1990 aufgetan hat.

Österreich unterhält mit den Staaten Ost-Mitteleuropas infolge der räumlichen Nachbarschaft und vielfältiger kultureller und historischer Gemeinsamkeiten relativ enge Wirtschaftsbeziehungen, die sich seit der Ostöffnung am Beginn der neunziger Jahre sehr dynamisch entwickelt haben. Vielfach konnte dabei an historische Traditionen und Erfahrungen angeknüpft werden. Das Projekt der Erweiterung der EU um Länder in diesem Raum ist daher für Österreich von zentralem Interesse. Kein anderes Mitgliedsland der Europäischen Union wird von den Chancen der vollständigen Integration dieser Ländergruppe so stark begünstigt, keines jedoch auch von den notwendigen wirtschaftlichen Anpassungen so stark betroffen sein. Angesichts der politischen und wirtschaftlichen Perspektiven verlangt der Schritt (oder allenfalls sukzessive Schritte) der Erweiterung von Österreich eine strategische Antwort, die grundsätzlich nur positiv ausfallen kann.

Die geplante und derzeit im Detail verhandelte Erweiterung der EU ist in mehrfacher Hinsicht ohne Vorbild. Zumindest 15 Staaten in Mittel- und Osteuropa (außerdem auch Zypern und Malta) könnten mittelfristig die Mitgliedschaft beanspruchen. Eine solche Perspektive stellt zunächst die Funktionsfähigkeit der Institutionen der EU in Frage. Der absehbare Reformbedarf diesbezüglich ist politisch noch nicht bewältigt.

Das wirtschaftliche Entwicklungsniveau des Durchschnitts der Kandidatenländer liegt auf absehbare Zeit beträchtlich unter dem Durchschnitt der derzeitigen Mit-

glieder; marktwirtschaftliche Traditionen wurden durch das kommunistische Regime über mehrere Jahrzehnte unterbrochen, wenn sie nicht, wie in einigen Ländern, überhaupt gefehlt haben. Ein Teil von ihnen kommt potentiell als bedeutender Exporteur von Agrarprodukten in Frage, was die ohnehin problematische Situation der Gemeinsamen Agrarpolitik verschärfen wird. Alle würden nach den bisherigen Regeln massiv Nettoempfänger von Transfers zur Strukturverbesserung werden; das berührt die Positionen aller bisherigen Mitglieder im internen Finanzausgleich der EU jedenfalls stark.

EMPIRISCHE UND MAKROÖKONOMISCHE ANALYSEN ALS BASIS FÜR ENTSCHEIDUNGEN VON STRUKTUR- UND REGIONALPOLITIK

Trotz oder gerade wegen der historischen Einmaligkeit des Erweiterungsprojekts, die einfache Vergleiche mit historischen Vorbildern nicht zulässt, ist die Politik der EU-Institutionen und der EU-Mitgliedsländer – wie natürlich auch die der Beitrittskandidaten – an prospektiven Analysen der wahrscheinlichen Begleitumstände und Konsequenzen, der Optionen und der Potentiale sehr interessiert. Die Folgen der Osterweiterung bilden mittlerweile ein sehr ausgedehntes Forschungsgebiet, und sie beschränken sich natürlich nicht auf die wirtschaftliche Ebene.

Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten geht es um die möglichen Produktivitäts- und Einkommensgewinne durch verbesserte Arbeitsteilung im Binnenmarkt und durch Kooperation der Wirtschaftspolitik, aber auch um die notwendigen Strukturanpassungen diesseits und jenseits der alten Scheidelinie zwischen West und Ost, welche die Voraussetzung für die zu erwartenden Vorteile sind. Es geht um Veränderungen der Standortbedingungen und der Märkte, grenzüberschreitende Kooperation und Wirtschaftsaustausch, um Begünstigungen oder Verschlechterungen für die Wirtschaftssektoren, nicht zuletzt auch um die Verlagerung von Produktionsfaktoren, etwa Kapital und unternehmerischer Kapazität, vor allem aber auch um Personen und Arbeitskräfte.

Die ökonomische Theorie liefert eine Reihe von Aussagen über die möglichen Effekte der Ausdehnung und Vereinheitlichung eines Wirtschaftsraums. Sie ist sich über die letztlich positiven Folgen auch auf wirtschaftlichem Gebiet – die politischen Vorteile ganz ausgeklammert – weitgehend einig. Kooperation der Wirtschaftspolitik, gemeinsame Regeln für die Märkte, vergleichbare institutionelle Gegebenheiten und der hohe wirtschaftliche Nachholbedarf der neuen Mitglieder werden die Effizienz und die Dynamik auf beiden Seiten nachhaltig stimulieren und sichern. Ein erfolgreicher Integrationsprozess wird die globale Wettbewerbsfähigkeit Europas gegenüber anderen Weltteilen stärken.

Vor dem Hintergrund dieser theoretischen Hypothesen untersucht die empirische Forschung die Perspektiven eines vergrößerten Binnenmarktes nicht erst seit dem Beginn des Erweiterungsprozesses. Sie analysierte eingehend bereits die Effekte der Ostöffnung im Rahmen der bisherigen institutionellen Annäherung. Der Erweiterungsschritt wird einen Teil der Effekte, die der heutige Stand der Öffnung ermöglichte, weiterführen und intensivieren. Einige neue Optionen und Probleme kommen jedoch hinzu. Daher lassen sich die Erfahrungen aus der Vergangenheit auch nicht ohne weiteres auf diesen Fall extrapolieren.

Vielfach beschränkten sich die Untersuchungen und die Ergebnisse der empirischen Wirtschaftsforschung zunächst auf makroökonomische Zusammenhänge. Sie differenzierten die unterschiedliche Situation von Regionen und Sektoren zu wenig, um handfeste politische Schlussfolgerungen ziehen zu können. In dieser Hinsicht sind die Perspektiven der Regionen entlang der aktuellen mitteleuropäischen EU-Außengrenze von besonderem Interesse, nicht nur für Österreich, sondern auch für Deutschland und Italien mit ähnlichen regionalen Gegebenheiten. Und sie sind natürlich von vitalem Interesse für die Struktur- und Regionalpolitik der beitretenden Staaten. Angesichts der Instrumente, die die Europäische Union zur Verbesserung der regionalen Kohärenz und der strukturellen Wettbewerbsfähigkeit aufgebaut hat, können realistische Erkenntnisse daher nur von einer Analyse erwartet werden, die über die makroökonomische Untersuchung hinaus explizit die sektoralen und regionalen Verhältnisse auf beiden Seiten simultan berücksichtigt.

Zur besseren Vorbereitung der Erweiterung unterstützt daher die EU empirische Untersuchungen zu diesen Komplexen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG IIC durch Kofinanzierung. Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung wurde in diesem Zusammenhang mit der Leitung des Projekts „PREPARITY – Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung“ beauftragt. Die Arbeiten erstreckten sich über mehr als drei Jahre und wurden vom WIFO in Kooperation mit zwei deutschen (Ifo Dresden, GEFRA Münster) und einem italienischen Institut (ISDEE Triest) durchgeführt; sehr intensiv wurde auch die Expertise von Forschergruppen in den Beitrittsländern herangezogen.

Den Auftrag zum Gesamtprojekt erteilten das österreichische Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, die Bundesländer Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Wien, das deutsche Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie sowie die italienischen Regionen Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Marche, Abruzzo und Molise. Das Programm Preparity wurde im November 2001 abgeschlossen.

Über die zahlreichen Untersuchungen zu einzelnen sektoralen und regionalen Aspekten – etwa zu den Effekten auf Außenhandelsmärkte, Direktinvestitionen, Dienstleistungen, gewerbliche Klein- und Mittelunternehmen, zu Standortverschiebungen – liegen eingehende Berichte vor. Besonderes Augenmerk kommt dabei der Landwirtschaft und der Öffnung der Arbeitsmärkte zu.

Strukturanalysen ohne den relevanten makroökonomischen Rahmen könnten irreführen. Deshalb wurde ein solcher mit einem internationalen Modell simuliert, welches die Interaktionen zwischen Makrovariablen und Strukturveränderungen darstellen kann.

Im vorliegenden Heft der WIFO-Monatsberichte werden die wichtigsten Aspekte und Ergebnisse in geraffter Form präsentiert. Fritz Breuss schätzt im ersten Beitrag das makroökonomische Potential der Erweiterung unter bestimmten Annahmen über Datum und Umfang der ersten Beitritte. Mit den Effekten auf dem Arbeitsmarkt befasst sich Peter Huber. Die Beiträge von Peter Mayerhofer und Gerhard Palme geben schließlich einen Überblick über die wichtigsten Effekte auf der Ebene der Wirtschaftssektoren und der Regionen.

Die Untersuchungen zur Regional- und Sektorstruktur bestätigen insgesamt die Makroanalysen und sichern sie ab; sie differenzieren jedoch deutlich zwischen begünstigten und benachteiligten Wirtschaftsbereichen und werfen so ein Licht auf mögliche Problemzonen sowohl westlich als auch östlich der alten Trennlinie. Sie liefern so schon vor der Erweiterung wertvolle Anhaltspunkte für die Politik.

Die hier vorgelegten empirischen Forschungsergebnisse bestätigen abermals, dass unter der Annahme von angemessenen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Osterweiterung möglicherweise nicht unmittelbar oder kurzfristig, jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit mittel- und langfristig für beide Seiten per Saldo volkswirtschaftliche Vorteile bringt.

In den Beitrittsländern dürften die ausgeprägten Disparitäten zwischen begünstigten Regionen (Großstädte und Gebiete nahe der aktuellen EU-Außengrenze) und benachteiligten peripheren Gebieten im Zuge der Integration zunehmen. Anpassungsverluste sind auch für strukturschwache, monostrukturierte Industrie- und Bergbaugebiete zu erkennen.

Für die gegenwärtigen Mitgliedsländer der EU ist mit einer Intensivierung der Investitionsverflechtung und der Kooperationen zu rechnen. Insgesamt werden sich die Unternehmen im Wettbewerb umso eher behaupten können, je mehr sie in hochwertige Spezialitäten ausweichen und höher qualifiziertes Humankapital einsetzen können. Einer aktiven Strategie in diese Richtung ist der Vorzug gegenüber defensiven Reaktionen zu geben. Übergangsregelungen erscheinen partiell dennoch sinnvoll, insbesondere angesichts der Unsicherheiten über

die Effekte von Migration und Pendelwanderung auf dem Arbeitsmarkt. Die Analysen weisen auch im Detail auf zunehmende Probleme und Anpassungszwänge in der Landwirtschaft hin.

In den Grenzregionen Österreichs und Deutschlands sind die zu erwartenden Strukturanpassungen umso größer, je mehr sich die Wirtschaft bisher auf arbeitskostenintensive Produktionszweige stützte. Gewerbliche Produktion und Dienstleistungen erscheinen zwar insgesamt als durchaus wettbewerbsfähig, doch können Bereiche identifiziert werden, die unter Druck geraten werden – namentlich in der Bauwirtschaft, teilweise im Handel und im Verkehrswesen.

POLITISCHE UND WIRTSCHAFTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN DER EU- ERWEITERUNG

Die vorliegenden empirischen Untersuchungen gehen davon aus, dass die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für das historische Projekt der EU-Erweiterung adäquat gestaltet werden können. Diese Annahme ist derzeit nicht gesichert: Der Vertrag von Nizza gab zwar den Weg zum Abschluss des Aufnahmeverfahrens frei, löst aber nach Ansicht der meisten Analytiker der Integration die sich ergebenden Probleme für die Institutionen der EU nicht vor dem Beitritt. Überdies liegt das Ergebnis der vermutlich wichtigsten und schwierigsten Kapitel der Beitrittsverhandlungen noch nicht vor, ja ist teilweise noch kaum zu erkennen. Das betrifft die künftige Gestaltung der Regional- und Strukturpolitik sowie der Agrarpolitik und die Übergangsregeln für die Freizügigkeit von Personen und Arbeitnehmern.

Nicht zuletzt wird viel von einer angemessenen Gestaltung der makroökonomischen Rahmenbedingungen abhängen. Dies bezieht sich auf das Wechselkursregime und einen klugen Fahrplan zur Währungsunion, auf die Lohn- und Sozialpolitik sowie auf die Budgetpolitik.

Der wirtschaftlich mögliche Erfolg des Beitritts wird nicht automatisch realisiert. Im Rahmen autonom zu definierender Beitrittsstrategien haben die Länder förderliche wie auch hinderliche Bedingungen für einen raschen Erfolg ihrer EU-Integration durchaus auch selbst zu gestalten und zu verantworten. Die Geschichte früherer Erweiterungen von augenscheinlich geringerer Tragweite zeigt sehr deutlich, dass der Erfolg sich entweder rasch einstellen kann (wie im Beispiel Spaniens und Portugals) oder auch – wegen inadäquater politischer Gegebenheiten – erst nach fühlbaren Anpassungskrisen (Beispiele dafür sind nicht nur der Sonderfall der deutschen Wiedervereinigung unter wirtschaftlich inadäquaten Bedingungen, sondern auch Irland, das relativ spät, dafür aber umso durchschlagender aus dem Beitritt Nutzen zog, sowie Griechenland).

Sowohl die makroökonomischen als auch die strukturellen Simulationen des Beitrittsszenarios sind in diesem Sinn als Potentiale unter bestimmten, im Wesentlichen günstigen Bedingungen zu verstehen, und nicht als unbedingte Prognosen.

Die vorliegenden Studien können beitragen, die Entscheidungen der Politik besonders in den angrenzenden westlichen Mitgliedsländern Deutschland, Österreich und Italien zu erleichtern. Vor allem in Deutschland und Österreich ist gegenwärtig noch das scheinbare Paradox zu beobachten, dass die ökonomische (und wahrscheinlich auch allgemein die politische) Analyse diese Staaten als die potentiell am meisten begünstigten identifiziert,

während dessen ungeachtet Zurückhaltung und Skepsis vor allem der Bevölkerung gerade hier am stärksten fühlbar sind. Eine Erklärung dieses Widerspruchs ist darin zu vermuten, dass die begünstigten Bereiche und Regionen (die insgesamt überwiegen) sich politisch weniger vernehmlich artikulieren als die relativ am stärksten von Anpassungsdruck betroffenen. Es ist eine gut etablierte Erfahrung der politischen Ökonomie, dass die Aussicht auf einen Gewinn geringere politische Wirksamkeit entfaltet als die Befürchtung eines gleich großen Verlustes. Die Politik ist gefordert, eine Entscheidung im Sinne des überwiegenden Gesamtinteresses zu treffen und für vertretbare Bedingungen dort zu sorgen, wo unangenehme Anpassungen unvermeidlich sein werden.