

# Das „neue“ Europa: Zwischen Anpassung und Transformation

Sieht man die Osterweiterung mit den Augen eines Karikaturisten<sup>1)</sup>, stellt sie sich folgendermaßen dar:



**Kein politisches Schlagwort hat sich in den letzten Jahren so erfolgreich verbreitet wie das der Vereinigung Europas.** Grund dafür bildet zum einen der fortschreitende Integrationsprozess in Westeuropa, zum anderen der Ausbruch der mittel- und osteuropäischen Länder aus dem sowjetischen Korsett. Dreizehn Jahre nach dem Ende des Kommunismus in Osteuropa schlägt diese Region ihren Weg nach Westen ein, zu einem Kulturräum, zu dem die Gotik von Krakau, Prag und Budapest ebenso gehört wie die Gotik von Köln, Chartres und Canterbury.

Ohne Zweifel kann die Erweiterung der EU nach Osten als ein alles umwälzender Wandlungsprozess angesehen werden. Die erste Erweiterungswelle umfasst folgende Staaten: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, die Slowakei, Ungarn und Slowenien, also jene Länder, über die – noch vor der Wende von 1989 – der tschechische Schriftsteller Milan Kundera sagte: „Kulturell im Westen, politisch im Osten, geographisch in der Mitte des Kontinents!“<sup>2)</sup>

Die Brisanz der Erweiterung wird deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die Osterweiterung

- 1) Burkhard Mohr: Roll over. Viel-beschworene und wenig pressante Ost-Erweiterung, in: *Das Parlament* vom 24. Januar 2001.
- 2) Jan W. Tkaczynski / Guido Rossmann, *Die Fonds der Europäischen Union. Finanzinstrumente vor dem Hintergrund der Osterweiterung der Gemeinschaft*, Frankfurt a. M. 2001, S. 166.
- 3) <http://www.oecd.org/>. Alle statistischen Daten, die in diesem Text nicht anders gekennzeichnet sind, sind dieser Quelle entnommen.

die Fläche der EU um ein Drittel vergrößern wird. Zudem werden der Union solche Länder beitreten, deren Pro-Kopf-Einkommen sich, gemessen am EU-Durchschnittswert, in einer Bandbreite von 30 Prozent (Litauen) bis 73 Prozent (Slowenien), erstrecken.

In der nachfolgenden Tabelle sind die einzelnen Anteilswerte des Pro-Kopf-Einkommens der EU-Beitrittskandidaten, gemessen am durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der EU-Mitgliedsländer im Jahr 2002 in Prozent, dargestellt.

	2002
Bulgarien	25,0
Estland	40,0
Lettland	31,0
Litauen	30,0
Polen	38,0
Rumänien	22,0
Slowakei	47,5
Slowenien	73,0
Tschechien	59,0
Ungarn	52,5

Quelle: Eigene Berechnungen

Um das Ausmaß dieser Diskrepanz noch besser zu veranschaulichen, könnte man hier folgende vergleichende Betrachtung heranziehen. Im Jahr 2002 verfügte Polen (das größte und stärkste Land unter den Beitrittskandidaten) über ein Pro-Kopf-Einkommen von 9900 US-Dollar, während Griechenland, als relativ armes EU-Land, für das besagte Jahr bereits 16 300 US-Dollar aufwies.<sup>3)</sup> Unterstellt man bis zum Jahr 2012 eine durchschnittliche Wachstumsrate von zwei Prozent für Griechenland und von fünf Prozent für Polen, so würde das *Per-capita*-Einkommen 19 513 US-Dollar für Griechenland und 16 120 Dollar für Polen betragen. Nach einem Aufholprozess von zehn Jahren würde Polen schließlich 83 Prozent des Niveaus von Griechenland erreicht haben.

Es wäre jedoch schllichtweg falsch, das Bild Osteuropas an dieser Stelle in zu düsteren Farben zu malen. Das heutige Osteuropa ist weder ein Potemkinsches Dorf, wo die Reklame über die fehlenden Häuser hin-

wegtäuscht, noch eine Region, die ausschließlich durch armselige, rückständige Landwirtschaft, ein hohes Maß an Korruption im öffentlichen Leben und durch das organisierte Verbrechen, z.B. Menschenhandel, Geschäfte mit gestohlenen Autos und Zigaretten schmuggel, gekennzeichnet ist. Dass es eben anders ist, beweisen am besten nachfolgende, in Prozent ausgedrückte Wirtschaftswachstumsraten (BIP) der EU-Beitrittskandidaten

	2000	2001	2002
Bulgarien	10,1	11,3	4,8
Estland	4,0	3,9	7,5
Lettland	1,8	2,0	2,6
Litauen	1,0	1,3	1,5
Polen	8,5	3,7	1,9
Rumänien	49,9	37,9	45,7
Slowakei	12,0	3,7	3,2
Slowenien	8,9	8,4	7,5
Tschechien	3,9	3,7	2,1
Ungarn	9,8	7,1	5,3

sowie die ebenfalls in Prozent angegebenen Inflationsraten der EU-Beitrittskandidaten.

	1996	1998	2000	2002
Bulgarien	- 10,9	3,5	5,8	3,0
Estland	4,0	5,0	6,9	4,5
Lettland	3,3	3,9	6,6	5,0
Litauen	4,7	5,1	3,3	4,5
Polen	6,0	4,8	4,1	1,5
Rumänien	- 3,9	- 4,8	1,6	3,0
Slowakei	6,2	4,1	2,2	3,0
Slowenien	3,5	3,8	4,9	4,0
Tschechien	4,3	- 1,2	2,9	3,5
Ungarn	1,3	4,9	5,2	4,0

Es ist sowohl für die Politikwissenschaft als auch für die Volkswirtschaftslehre unbestritten, dass der Integrationsschritt „Osterweiterung“ Anpassungsprozesse auslösen wird, die zu einem neuen, räumlichen Gleichgewicht wirtschaftlicher Aktivitäten in der erweiterten Union führen werden. Wie dieses Gleich-

gewicht aussehen wird, darüber bestehen allerdings zwischen den Politikwissenschaftlern und den Volkswirten konträre Auffassungen.

Während die Politikwissenschaftler vor allem stabile demokratische Institutionen, Herrschaft des Rechts, Achtung der Menschenrechte und Schutz von Minderheiten als bedeutendste Kriterien der gelungenen Transformation in die Waagschale werfen, weisen die Volkswirte auf Fortschritte in der Liberalisierung des Wirtschaftslebens, Einführung eines effizienten Banken-, Steuer-, Managementsystems sowie auf die Schließung der technologischen Lücke zwischen dem Westen und dem Osten hin.

Ohne einer der beiden Seiten ihre Berechtigung abzusprechen, bleibt es von Bedeutung, die Ost erweiterung als einen raumwirtschaftlichen Transformationsprozess zu betrachten und zu analysieren. Diese Denkrichtung erlaubt, danach zu fragen, ob

- 1.) sich aus transformationsökonomischen Theorien brauchbare Prognosen über die politischen Folgen der Integration ableiten lassen, und ob
- 2.) die Erfahrungen hinsichtlich der schon stattge fundenen wirtschaftlichen Entwicklungen zwi schen Osteuropa und der EU seit dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ diese Prognosen stützen?

Seit Beginn der neunziger Jahre des letzten Jahrhun derts haben im Wesentlichen zwei Theorieansätze zu erheblichen Erkenntnisfortschritten im Bereich der Theorie der Transformation geführt.<sup>4)</sup> Das sind

- die Neue Ökonomische Geographie (NOG) so wie
- die politische Theorie des Endogenen Wachstums (TEW).

Was sind die Kernaussagen der beiden Theorien? Das Grundmodell der NOG, so wie es von Paul Krugman (1991) entwickelt worden ist,<sup>5)</sup> zeigt auf, unter wel chen Prämissen eine divergente räumliche Struktur zwischen zwei Staaten, die einem Integrationsprozess ausgesetzt sind, entsteht. Wenn es freien Handel und Freizügigkeit für Arbeitskräfte und Unternehmen gibt, dann kann es, unter bestimmten Bedingungen, zu einer Konzentration von Industrie in einem der beiden Staaten kommen, während in dem anderen Staat nur die landwirtschaftliche Produktion ver bleibt.

4) Vgl. Peter W.J. Batey / Peter Friedrich (eds.), *Regional Competition*, Berlin-Heidelberg-New York. 2000.

5) Vgl. Paul R. Krugman, *Geography and Trade*, Leuven-Cambridge (MA)-London. 1991.

Ob es zu einer solchen Kern-Peripherie-Struktur kommt, hängt vom wechselwirkenden Zusammenspiel einer zentripetalen und einer zentrifugalen Kraft ab. Die erste Kraft basiert auf dem Wunsch der Firmen, dort zu produzieren, wo es einen großen Absatzmarkt gibt. Die zweite dagegen beruht auf dem Willen, die Peripherie zu beliefern, ohne jedoch die Produktionsstätte zu verlagern. Das entscheidende Kriterium stellt hier die Entfernung, sprich die Transportkosten, dar.

Während in der NÖG explizit die Raumüberwindungskosten und damit unmittelbar die räumliche Dimension eine zentrale Rolle spielen, ist dies bei der Theorie des Endogenen Wachstums nicht der Fall. Die TEW spielt – wie übrigens auch die traditionelle neoklassische Wachstumstheorie – eine zentrale Rolle bei der Frage, ob und inwieweit es zwischen Ländern zu Konvergenz- oder Divergenzprozessen kommt.<sup>6)</sup> Nach dieser Theorie konvergieren zwei Staaten in ihrer ökonomischen Entwicklung, wenn in ihnen mit gleicher Technologie produziert wird und das gleiche Sparverhalten vorherrscht.

Inwieweit es in Europa eine Tendenz zu Konvergenz oder Divergenz gegeben hat, ist in den letzten zehn Jahren Gegenstand vieler Studien gewesen.<sup>7)</sup> Diese Untersuchungen kommen ganz überwiegend zu dem Ergebnis, dass in Westeuropa – bedingt durch die politische Partizipation – Konvergenzprozesse stattgefunden haben. Länder mit niedrigen Pro-Kopf-Einkommen sind schneller gewachsen als reiche.

Eine nicht explizit untersuchte politische Frage zur Konvergenzsentwicklung ist, ob und inwieweit die festgestellten Prozesse durch europäische Integration beeinflusst worden sind. Um hierauf Antworten zu finden und zu geben, bleibt nur, Fortschritte in der europäischen Integration, sei es durch Vertiefung oder Erweiterung, in einen zeitlichen Zusammenhang mit den Beobachtungen zur europäischen Konvergenz zu stellen. Eine solche Gegenüberstellung lässt erkennen, dass Integrationsschritte eher mit regionaler Konvergenz einhergegangen sind.<sup>8)</sup>

Besonders ausgeprägt war der Konvergenzprozess in den sechziger Jahren, in einer Phase, in der sich die Integration der Gütermärkte durch eine starke Ausweitung des Handels zwischen den Gründungsmit-

6) Vgl. Robert M. Solow, *Growth Theory*, Oxford, 1970.

7) Vgl. Konrad Lammers, „Die Osterweiterung aus raumwirtschaftlicher Perspektive – Prognosen regionalökonomischer Theorien und Erfahrungen aus der bisherigen Integration in Europa“, in: *Konjunkturpolitik*, Beiheft 53 (2002), S. 9–38.

8) Ibid., S. 19.

gliedern der damaligen EU vollzog. Umgekehrt ging der Divergenzprozess in der ersten Hälfte der achtziger mit einem Stillstand in der Integrationsbemühungen einher, der erst durch die Binnenmarktinitsiativ überwunden wurde. Die Errichtung des Binnenmarktes war dann wieder von Konvergenz begleitet. Dieser Prozess steht im Einklang mit dem, was uns eine Reihe von empirischen Studien zeigt,<sup>9)</sup> nämlich, dass Wachstum und Konvergenz durch u.a. folgende Faktoren bestimmt und beschleunigt werden:

- den Grad der Außenhandelsverflechtung und
- die Höhe der Direktinvestitionen.

Nachfolgend ist die Handelsverflechtung der EU-Beitrittskandidaten mit der EU im Jahr 2002 dargestellt, wobei die Werte in Prozent angegeben sind.

	Export	Import
Bulgarien	55	50
Estland	70	56
Lettland	61	53
Litauen	48	44
Polen	69	61
Rumänien	68	57
Slowakei	60	50
Slowenien	62	68
Tschechien	69	62
Ungarn	74	58

Das bedeutet, dass – im Durchschnitt – zwei Drittel der Ein- und Ausfuhr mit der EU abgewickelt wurden. Es wäre nicht so bedeutsam, ließe man außer Acht, dass noch zu Beginn der Transformation diese Zahlen völlig anders ausfielen. Haupthandelspartner der heutigen Beitrittskandidaten waren damals die Sowjetunion und andere Ostblockstaaten.

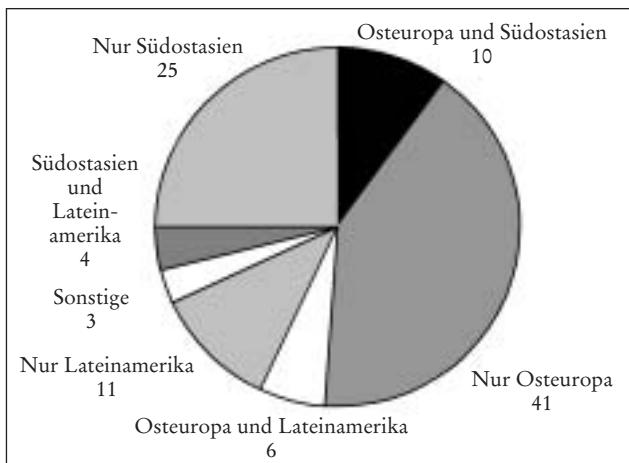
Die Auslandsdirektinvestitionen in die EU-Beitrittsländer sind in der nachfolgenden Tabelle in Milliarden US-Dollar angeführt.

Diese Zahlen sind umso aussagekräftiger, wenn man zudem feststellt, dass der Anteil des Gesamtinvestitionsvolumens in Polen 30 Prozent, in Tschechien 17 Prozent, in Ungarn 16 Prozent und in Russland lediglich 15 Prozent beträgt.

9) Vgl. Gabriele Tondl, „Die Konvergenzperspektive Osteuropas“, in: *Konjunkturpolitik*, Beiheft 53 (2002), S. 42–42.

	2000	2001	2002
Bulgarien	1,00	0,69	0,28
Estland	0,38	0,54	0,22
Lettland	0,41	0,15	0,34
Litauen	0,37	0,44	0,57
Polen	8,29	6,99	2,61
Rumänien	1,03	1,15	0,74
Slowakei	1,92	1,47	3,39
Slowenien	0,13	0,50	1,10
Tschechien	4,98	4,91	7,06
Ungarn	1,64	2,44	0,83

Dass Osteuropa attraktiv für die Auslandsinvestitionen ist, wird noch von anderer Seite bestätigt.



**I Schwerpunkt der Auslandsinvestitionen der deutschen Industrie 1999–2003 (Angaben in Prozent)**

Quelle: Konjunkturumfrage des ifo Instituts (Februar 1999); Thomas Röhm, „Auslandsinvestitionen und Technologietransfer in Entwicklungs- und Transformationsländern“, in: *ifo Schnelldienst* 28 (1999), S. 10

Es besteht folglich kein Zweifel daran, dass die enge Außenhandelsverflechtung zwischen Ost- und Westeuropa sowie der starke Zufluss von ausländischem Kapital derzeit den Aufholprozess Osteuropas begünstigen. Dabei stellt sich die Frage, ob ein solch hohes Niveau gehalten werden kann. Vielfach wird dies im Zusammenhang mit einem EU-Beitritt bejaht. Einen weiteren investitionssteigernden Effekt – so die verbreitete Meinung – werden die Förderungen aus den Strukturfonds bewirken.

Man geht von der Erfahrung der Kohäsionsländer aus, bei welchen sich zeigte, dass massive Transfers mit einem Schub im Aufholprozess einhergehen. Mit einem Wort: Die Strukturfondsförderung könnte auch den Konvergenzprozess Osteuropas beschleunigen. Dafür müsste allerdings erstens ein effizientes Förderungsmanagement gewährleistet sein. Zudem hat es sich zweitens vielfach auch gezeigt, dass ein stabiler, politisch bedingter makroökonomischer Rahmen ein wesentlicher Faktor für den Aufholprozess ist. Wie die Erfahrungen der Kohäsionsländer zeigen, hemmt makroökonomische Instabilität die Konvergenz. Als Beispiel sei hier das stagnierende Wachstum Griechenlands trotz massiver Strukturförderungen in den Jahren 1980 bis 1995 angeführt. Diesbezüglich kann die Verpflichtung auf die Konvergenzkriterien mit dem EU-Beitritt – was die Stabilität anbelangt – einen günstigen Effekt haben.<sup>10)</sup>

10) Vgl. Konrad Lammers, op.cit., S. 35-36.

11) Peter Friedrich / Jan W. Tkaczynski, *Auslandsinvestitionen in Polen*, Berlin-Wien, 1995, S. 15.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass politische Transformationsschritte ohne begleitende wirtschaftliche Anpassungsprozesse sich als nicht tragfähig herausgestellt haben. Umgekehrt führen jedoch einseitig ökonomisch ausgestaltete Veränderungen ohne die Berücksichtigung des notwendigen politischen Wandels ebenfalls nicht zu den erwünschten nachhaltigen Entwicklungen. Der Beitritt zur EU erzwingt eine Fortführung der bereits eingeleiteten politischen, aber auch ökonomischen Veränderungsprozesse und stellt somit einen unumkehrbaren Entwicklungsschritt zum konvergierenden Zusammenwachsen von West- und Osteuropa dar. Andernfalls droht die warnende Stimme des ehemaligen Sicherheitsberaters des US-Präsidenten Jimmy Carter, Zbigniew Brzezinski, zuzutreffen, dass „die Überwindung des Kommunismus genauso lange andauert, wie dieser selbst geherrscht hat“.<sup>11)</sup>