



Beilage zur Wochenzeitung

Das Parlament

2. Februar 2004

Aus Politik und Zeitgeschichte

3 **András Bozóki** *Essay*

Mitgliedschaft ohne Zugehörigkeit?

5 **Wolfgang Ismayr**

**Die politischen Systeme der EU-Beitrittsländer
im Vergleich**

15 **Michael Dauderstädt**

**Transformation und Integration der Wirtschaft
der postkommunistischen Beitrittsländer**

25 **Albrecht Rothacher**

Die EU 25

Chancen, Risiken und politische Folgen der EU-Osterweiterung

35 **Anu Toots/Raivo Vetik**

Estland vor dem EU-Beitritt

41 **Barbara Dietz**

**Ost-West-Migration im Kontext
der EU-Erweiterung**

48 **Helmut Fehr**

**Eliten und Zivilgesellschaft in Ostmitteleuropa
(1968–2003)**

B 5–6/2004

Transformation und Integration der Wirtschaft der postkommunistischen Beitrittsländer

Wenn im Mai 2004 acht Länder, die vor 15 Jahren noch Planwirtschaften des kommunistischen „Ostblocks“ waren, der Europäischen Union (EU) beitreten, haben sie einen langen und schmerzhaften Anpassungs- und Reformprozess hinter sich. Bevölkerung und Eliten der Beitrittsländer haben diese Belastungen auf sich genommen, um wichtige nationalpolitische Ziele, die innere Freiheit, die äußere Unabhängigkeit und die „Rückkehr nach Europa“, zu erreichen. Aber sie haben sich auch ein westliches Wohlstandsniveau erhofft, das der „reale Sozialismus“ nicht bieten konnte. Der schleichende Kollaps der Planwirtschaften war eine wichtige Ursache des politischen Wandels in Mittel- und Osteuropa. Die jungen Demokratien sahen sich also gleichzeitig mehreren Aufgaben gegenüber: in sechs der acht Länder (nur Polen und Ungarn existierten schon 1989 in ihren heutigen Grenzen) dem Aufbau eines neuen Nationalstaates, in allen der Demokratisierung der alten Parteidiktatur, dem Systemwechsel zur Marktwirtschaft und nach außen der Integration in den Weltmarkt und vor allem in die sich neu gestaltende europäische Wirtschaft.

Diese vier politischen und ökonomischen Transformationen sind aufs Engste miteinander verflochten. Zwischen den acht Ländern gibt es erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Größe, des Entwicklungsstandes und der Wirtschaftsstruktur. Das Spektrum reicht vom sehr großen, aber relativ armen Polen bis zum winzigen, aber relativ wohlhabenden Slowenien, dem in der Fläche kleinsten Land, mit dem die EU je Beitrittsverhandlungen führte (vgl. *Tabelle 1*).

Von der Plan- zur Marktwirtschaft

Der Umbau der Plan- zur Marktwirtschaft war eine beispiellose Herausforderung, zu der es weder Modelle noch akzeptierte theoretische Konzepte gab. Der Systemwechsel erforderte im Innern eine Liberalisierung und Privatisierung, die zwangsläufig mit dem Aufbau neuer Institutionen zur Regulierung der entstehenden Märkte verbunden waren. Der erste Schritt war die Freigabe der

meisten Preise – mit Ausnahme von Mieten, Energie, Transport und einigen Grundbedarfsgütern, die später folgten. Damit ergaben sich massive Veränderungen der Realeinkommen, vor allem bei Beziehern nominal fester Transfereinkommen (z. B. Renten).

Die Privatisierung gestaltete sich schwieriger und langwieriger als die Liberalisierung. Teilweise erhielten enteignete Alteigentümer vorrangige Eigentumsansprüche (z. B. in Tschechien und Lettland). Wohnungen und kleine Unternehmen wie Läden, Restaurants und Handwerksbetriebe fanden meist rasch neue Eigentümer. Bei der Privatisierung der großen Staatsunternehmen waren vielfältige Interessen und Ziele zu berücksichtigen. Die Ungarn übertrugen die Aufgabe einer staatlichen Institution ähnlich der deutschen Treuhandanstalt; die Tschechoslowakei entschloss sich zu einer radikalen und raschen Kuponprivatisierung, behielt aber eine Reihe „strategischer“ Unternehmen in Staatshand; die Slowakei verfolgte diesen Weg nicht weiter. Die Polen taten sich lange mit der Wahl der Privatisierungsmethode schwer und führten schließlich Investitionsfonds ein, an der die Bevölkerung Anteile erhielt. In Estland verkaufte die Regierung ihre Anteile an öffentlichen Unternehmen vorzugsweise an wenige ausländische Großinvestoren. Litauen entschied sich für die Kuponprivatisierung, während Lettland nach längerem Hin und Her die Aufgabe 1994 einer eigenen Agentur übertrug. Die Slowenen verfolgten einen Mix von Privatisierung über Zertifikate für alle Bürger und über einen zentralen Fonds.¹

„Freie“ Märkte und ihre privaten Marktteilnehmer brauchen Regeln und Institutionen, die der Staat bereitstellen muss. In fünf der acht Länder gehörte dazu eine neue Währung, damit verbunden eine Zentralbank und Regelungen für die Geld- und Währungspolitik, Devisen- und Kapitalmärkte. Die Slowakei behielt die tschechoslowakische Krone, aber mit dem Adjektiv „slowakisch“. Slowenien schuf anstelle des jugoslawischen Dinar den Tolar. Die baltischen Ländern führten drei Wäh-

¹ Vgl. Georg Brunner, Privatisierung in Osteuropa – eine typologische Skizze, in: Osteuropa, (1999), S. 2–43.

Tabelle 1: Strukturdaten der postkommunistischen Beitrittsländer (Stand: 2001)

Indikator/Land	Polen	Ungarn	Tschechien	Slowakei	Slowenien	Lettland	Litauen	Estland
Unabhängig in den heutigen Grenzen seit	1945	1945	1992	1992	1991	1991	1991	1991
Fläche (in 1 000 qkm)	313	93	79	49	20	65	65	45
Bevölkerung (in Millionen)	38,6	10,2	10,2	5,4	2,0	2,4	3,5	1,4
Pro-Kopf-Einkommen (in 1000 Euro zu Kaufkraftstärken)	9,2	11,9	13,3	11,1	16,0	7,7	8,7	9,8
Anteil der Landwirtschaft an der Beschäftigung (in Prozent)	19,2	6,1	4,6	6,3	9,9	15,1	16,5	7,1

Quelle: EU-Kommission, Strategiepapier Erweiterung 2002.

rungen ein, die jeweils den Rubel ablösten: Lats (Lettland), Litais (Litauen) und Kronen (Estland).

Die Finanzierung des Staates durch Steuern und Kredite auf dem eigenen Kapitalmarkt war ebenso neu zu organisieren wie der Arbeitsmarkt und die Märkte für Güter und Dienstleistungen. Bei der Ausgestaltung der Gesetze und Regeln spielte vor allem ab etwa 1993 das europäische Vorbild eine zunehmende Rolle, da das neue Recht mit dem EU-Recht, dem *acquis communautaire*, kompatibel sein musste. Aber wie die Vielfalt in der heutigen EU zeigt, erlaubt auch dies noch erhebliche Spielräume, vor allem in marktferneren Bereichen wie z. B. bei der Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme. In der Tat verfolgten einige Länder tatsächlich oder in der politischen Rhetorik eine radikal-liberale Ordnungspolitik. So eliminierte Estland alle Zölle und Agrarsubventionen und muss sie mit dem Beitritt wieder einführen; Tschechiens damaliger Premierminister und heutiger Staatspräsident propagierte „eine Marktwirtschaft ohne Adjektive“ (wie „sozial“), ohne dies de facto umzusetzen. Andere Länder (z. B. Polen, Ungarn, Slowenien) folgten kontinentaleuropäischen Vorbildern einer „sozialen Marktwirtschaft“. Einen Überblick zu den Systemreformen liefern die *Tabellen 2a* und *2b*.

Die neue Marktwirtschaft fand nur eine wenig stabile und in den meisten Ländern sinkende Zustimmung. Die Differenz zwischen Befürwortern und Gegnern („Nettozustimmung“) sank in Tschechien, Ungarn und Slowenien fast kontinuierlich von einem Höchststand 1990/91 auf nahezu Null 1997.² Detaillierte Untersuchungen und Umfragen in Polen, Ungarn und Tschechien machen die Ängste deutlich: Eine große Mehrheit der Bevöl-

kerung verlangte 1994/95 eine sozialere Ausgestaltung des Reformprozesses.³ Nach aktuelleren Meinungsumfragen hat sich die Zustimmung zum EU-Beitritt zwar erhöht, aber die Unzufriedenheit mit der wirtschaftlichen Lage ist weiterhin hoch.⁴

Die wirtschaftliche Entwicklung seit dem Umbruch

Die Enttäuschung über die Marktwirtschaft rührt vor allem von der schweren Rezession her, die den Umbau der Planwirtschaft begleitet. Sie war auch durch den Zusammenbruch der Exporte in die alten osteuropäischen Handelspartner, vor allem in die Sowjetunion bzw. nach Russland, bedingt. Das Bruttosozialprodukt bzw. das reale Bruttoinlandsprodukt (vgl. *Tabelle 3*) sank um ein Viertel bis ein Drittel und erreichte – wenn überhaupt – erst ab 1996 wieder das Niveau von 1988.⁵ Die vorher unbekannte offene Arbeitslosigkeit stieg auf etwa zehn Prozent. Nur in Tschechien blieb sie unter fünf Prozent. Erst Mitte der neunziger Jahre, also etwa zum Zeitpunkt der Aufnahmeanträge, wendete sich auch das wirtschaftliche Schicksal der Kandidatenländer. Nach mehreren Jahren sinkenden realen Bruttosozialprodukts konnten die mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften wieder positive Wachstumsraten melden. Polen wies schon 1992 2,6 Prozent reales Wachstum auf –

3 Vgl. Hans Peter Haarmann/Hans-Joachim Nissen, *Der Transformationsprozess in Ungarn*, Köln 1996, S. 62.

4 Vgl. Europäische Kommission, *Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in den Kandidatenländern*, Brüssel 2002. Die EU stellte die Eurobarometerumfragen in den Beitrittsländern zwischen 1997 und 2001 ein.

5 Die Zahlen stammen, soweit nicht anders angegeben, aus EBRD, *Transition Report 2002*, London 2002, oder UN ECE „Economic Survey of Europe“ 2003, No. 1, Genf 2003.

2 Vgl. European Commission, *Central and Eastern Eurobarometer*, Nr. 8 (März 1998).

Tabelle 2a: Der Transformationsprozess im Überblick (Baltikum und Polen)

	Polen	Litauen	Lettland	Estland
1990	Preisliberalisierung; Außenhandelsliberalisierung; kleine Privatisierung; Wettbewerbskontrolle	Zentralbank		Zentralbank; Außenhandelsliberalisierung
1991	Börse	Kuponprivatisierung	kleine Privatisierung	kleine Privatisierung; Bodenrechte handelbar
1992	Steuerreform; Bankengesetz	Liberalisierung der Preise; Wettbewerbspolitik; Börse; Konkursrecht	Liberalisierung der Preise; Mehrwertsteuer; Zentralbank	Neue Währung; Currency board; große Privatisierung; Konkursrecht; Preisliberalisierung
1993	Massenprivatisierung; Mehrwertsteuer; erste Bank privatisiert	Neue Währung einziges Zahlungsmittel	Neue Währung; Eisenbahn wird AG; Markt in Staatspapieren	Börsenaufsicht; Privatisierungsrecht und -agentur; Zölle abgebaut
1994	Nationale Investitionsfonds (NIF)	Currency Board; Mehrwertsteuer; Währungskonvertibilität	Privatisierung mit Agentur	Mehrwertsteuer; Handelsschranken abgebaut; Währungskonvertibilität; BIZ-Regeln
1995	WTO-Beitritt; Währungskonvertibilität; Staatsunternehmen zu NIFs	Privatisierung	Aktienmarkt; erste Bank privatisiert	erste Bank privatisiert
1996	OECD-Beitritt; neues Privatisierungsgesetz		Konkursrecht	Börse aktiv
1997	Rentenreform	neues Konkursrecht	Wettbewerbsrecht	letzte Bank privatisiert
1998	unabhängige Geldpolitik; Banken- und Konkursrecht reformiert	Unternehmensrecht reformiert; Hypothekenregister	Monopolbehörde; Rentenreform	Rentenreform; Einlagenversicherung
1999	Renten- und Gesundheitsreform	Kapitalertragssteuer; private Rentenversicherung	WTO-Beitritt; Rentenreform	WTO-Beitritt; Banken- und Telekommunikationsrecht reformiert
2000	Unternehmensbesteuerung reformiert	WTO-Beitritt	Rentenreform	
2001	neues Handelsrecht	unabhängige Regulierungsbehörde für Telekommunikation	Regulierungsbehörde für öffentliche Versorgungssysteme	Kapitalverkehr liberalisiert; Rentenreform; neues Wettbewerbsrecht
2002	Kapitalertragssteuer	Währung an Euro gebunden; Antikorruptionsprogramm; Bankenprivatisierung abgeschlossen	neues Handelsrecht	neue Arbeitslosenversicherung

BIZ: Bank für Internationalen Zahlungsausgleich; WTO: World Trade Organization.

Quelle: European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), Transition Report, London 1998 und 2002 (eigene Zusammenstellung).

nach Rückgängen um 11,6 im Jahr 1990 und um sieben Prozent 1991. Slowenien folgte 1993. Ungarn, Tschechien, die Slowakei und Lettland konnten sich 1994 der ersten positiven Wachstumsraten erfreuen. Estland und Litauen bildeten 1995 das Schlusslicht nach fünf Jahren des Niedergangs.

Das neue Wachstum, so erfreulich es war, fiel schwächer aus als der vorherige Niedergang, dessen Raten sich oft im zweistelligen Bereich bewegt hatten. Polens Aufschwung erwies sich bis 1999 als am robustesten. Nach einem relativ langsamen Start (1993: 2,6; 1994: 3,8 Prozent) kletterte das

Tabelle 2b: Der Transformationsprozess im Überblick (südliches Mitteleuropa)

	Tschechien	Slowakei	Ungarn	Slowenien
1990	zweistufiges Bankensystem	zweistufiges Bankensystem	große Privatisierung beginnt; „Treuhandgesellschaft“; Börse	
1991	Preisliberalisierung; Außenhandelsliberalisierung; kleine Privatisierung; Wettbewerbsrecht	Preisliberalisierung; Außenhandelsliberalisierung; kleine Privatisierung; Wettbewerbsrecht	Preisliberalisierung; Wettbewerbsrecht; kleine Privatisierung	Zentralbank; neue Währung
1992	Kuponprivatisierung; erste Bank privatisiert	Kuponprivatisierung	Konkursrecht	Unternehmensmodernisierung; Privatisierungsgesetz
1993	Mehrwertsteuer; Börse; Konkursrecht	neue Währung; Börse; Konkursrecht		Außenhandelsgesetz; Wettbewerbsrecht
1994	2. Kuponprivatisierung	Wettbewerbsrecht	erste Bank privatisiert	Konkursrecht; Preisliberalisierung
1995	WTO-Beitritt; Währungskonvertibilität; OECD-Beitritt	WTO-Beitritt; Währungskonvertibilität; 2. Kuponprivatisierung gestrichen	WTO-Beitritt; Börsenaufsicht; Privatisierungsgesetz; Telefonprivatisierung	Währungskonvertibilität; WTO-Beitritt; Wettbewerbsaufsicht
1996	Wettbewerbsaufsicht		Währungskonvertibilität; IWF-Programm; Zollgesetz; OECD-Beitritt	
1997	Sparprogramm	Gesetz zur Unternehmensbelebung	Rentenreform	Telekomgesetz
1998	Rentenreform	neues Konkursrecht; Gesetz zur Unternehmensbelebung aufgehoben	Wettbewerbsrecht; Währungskonvertibilität; Krankenversicherungsreform	letzte Bank privatisiert; Mindestlohn reformiert; Mehrwertsteuer
1999	Agentur zur Unternehmensrestrukturierung	neues Privatisierungsgesetz; Sparprogramm		Währungskonvertibilität
2000	größte Sparbank privatisiert; neues Konkursrecht	OECD-Beitritt; neues Konkursrecht; Großprivatisierungen (Stahl, Telekommunikation, Bank)	Wettbewerbsrecht reformiert	Rentenreform; Unabhängige Regulierungsbehörden für Versicherung und Energie
2001	Bankenprivatisierung beendet	neues Bankrecht	Kapitalgewinne besteuert; Übernahmerecht reformiert	Telekommunikation neu reguliert
2002	Gas und Telekommunikation privatisiert	Gas und Energieverteilung privatisiert; Kapital- und Arbeitsmarkt neu geregelt		Kapitalverkehrsfreiheit; neues Arbeitsrecht

Quelle: EBRD, Transition Report, London 1998 und 2002 (eigene Zusammenstellung).

Konjunkturbarometer auf über vier Prozent und blieb dort bis 2000, um dann wieder in eine Stagnationsphase abzustürzen. Die ungarische Wirtschaft wuchs deutlich langsamer; die Politik war 1995/96 angesichts steigender Inflation und Defizite im Außenhandel und Staatshaushalt zu einem Sparprogramm gezwungen, das die Wachstumsrate auf unter zwei Prozent drückte. Die in jener Zeit

durchgeführten Reformen legten allerdings die Grundlage zu einem neuen Aufschwung ab 1997.

Tschechien erlebte zunächst ein gutes Wachstum, das 1995 sogar 6,4 Prozent betrug. 1996/97 stürzte das Land jedoch in eine schwere Finanz- und Währungskrise, die zunächst einige Banken zusammenbrechen ließ. In der Folge verloren die Kapital-

Tabelle 3: Jährliche Zunahme des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Prozent

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Polen	-11,6	2,6	5,2	6,0	4,8	4,0	1,0
Ungarn	-3,5	-3,1	2,9	1,3	4,9	5,2	4,0
Tschechien	-1,2	-0,5	2,2	4,3	-1,0	3,3	2,5
Slowakei	-2,5	-6,5	4,9	6,2	4,1	2,2	3,5
Slowenien	-4,7	-5,5	5,3	3,5	3,8	4,6	2,7
Lettland	2,9	-34,9	2,2	3,7	4,8	6,8	4,0
Litauen	-5,0	-21,3	-9,8	4,7	5,1	3,8	5,2
Estland	-6,5	-14,2	-2,0	3,9	4,6	7,1	4,0

Quelle: EBRD Transition Report, London 2002.

märkte das Vertrauen, als die Regierung Klaus bei Neuwahlen die absolute Mehrheit verfehlte. Eine Abwertung und ein Sparprogramm führten dann zu einem deutlichen Einbruch, der 1998 sogar einen Rückgang des Bruttosozialprodukts bewirkte. Erst ab 2000 kam es zu einer Erholung. Die slowakische Wirtschaft wuchs unter der umstrittenen Regierung Meciar rasch (von 1994 bis 1998 mit vier bis sechs Prozent), aber auf einer ungesunden Grundlage, was sich ab 1999 rächte. Erst 2002 kam das Land wieder aus der Stagnation. Slowenien wies ein weniger spektakuläres, aber dafür kontinuierliches Wachstum um etwa vier Prozent auf. Estland erreichte 1997 sogar eine Rate von 9,8 Prozent, die es aber – auch aus außenwirtschaftlichen Gründen – nicht halten konnte. Auch die litauische und die lettische Wirtschaft wuchsen insgesamt kontinuierlich mit drei bis sechs Prozent. 1999 traf alle eine Krise, die nur Lettland mit positivem Wachstum überstehen konnte.

Die positiven Wachstumsraten drückten sich nur bedingt auch in sinkender Arbeitslosigkeit aus, da die Unternehmen die enorme Überbeschäftigung aus der Planwirtschaft abbauen mussten, um die Produktivität zu steigern und wettbewerbsfähig zu werden. Zwar nahm die Arbeitslosigkeit in Polen, Ungarn und Slowenien ab, sie stieg aber in Polen ab 2000 wieder kräftig an. In den baltischen Ländern stieg sie trotz hohen Wachstums fast kontinuierlich, nur Lettland konnte eine leichte Erholung verzeichnen. In Tschechien stieg die an sich sehr niedrige Rate im Zuge der Krise 1997 wieder an und ging ab 2001 leicht zurück. Der slowakische Arbeitsmarkt wies einen starken Zyklus parallel zum Wachstum auf. Im Durchschnitt lagen die Raten 2002 zwischen ca. sieben (Ungarn, Baltikum) und 18 Prozent (in Polen und der Slowakei).

Parallel dazu brachten die Länder ihre Inflation unter Kontrolle, auch wenn die durchschnittlichen Raten sich mit etwa drei Prozent immer noch auf einem leicht höheren Niveau als in der EU bewegen. Bei der Preisstabilität schien Tschechien zunächst die besten Erfolge aufzuweisen. Es

konnte schon 1994 den Anstieg auf zehn Prozent senken und blieb bis 1997 deutlich darunter. Nach einem Schub auf über zehn Prozent 1998 fiel die Inflationsrate wieder auf zwei bis vier Prozent. Polen und die baltischen Staaten verzeichnen dagegen kontinuierliche Rückgänge, nachdem alle vier Länder vor 1994 eine extreme Inflation erlebt hatten. Sloweniens Preisanstieg bewegt sich seit 1996 im einstelligen Bereich. Ungarn dagegen, das schon 1994 unter 20 Prozent gekommen war, erlebte 1995/96 einen erneuten Anstieg, den es aber unter Kontrolle brachte.

Damit sind die Länder bei der Inflation nahe an der Erfüllung der Maastricht-Kriterien. Betrachtet man die Haushaltsdefizite, so ergibt sich ein gemischtes Bild. Kein Land weist einen Überschuss auf. 2002 dürften die Defizite nur in drei baltischen Ländern und in Slowenien unter drei Prozent gelegen haben. Tschechiens traditionell konservative Fiskalpolitik ist seit 2000 im Zuge der Konjunkturbelebung aus dem Ruder gelaufen. Auch Polen hat durch die Krise Rückschläge bei der bis 2000 erfolgreichen Haushaltskonsolidierung hinnehmen müssen, während sich Ungarn immer durch eine recht lockere Fiskalpolitik auszeichnete. Die Staatsverschuldung liegt überall bei unter 60 Prozent des BIP. Ungarn hat mit über 50 Prozent die höchste Verschuldung, Estland mit etwa fünf Prozent die niedrigste. Tschechien und Lettland liegen ebenfalls unter 20, Litauen und Slowenien weisen unter 30, Polen und die Slowakei knapp 43 Prozent auf.⁶

Im Ergebnis zeichnen sich die acht Beitrittsländer durch eine beachtliche Stabilität aus. Die größten Probleme liegen im zu niedrigen und zu unsteten Wachstum, das dazu geführt hat, dass das Pro-Kopf-Einkommen von 1989 im Baltikum immer noch nicht wieder erreicht und in den übrigen Ländern nur um durchschnittlich 15 Prozent übertroffen wurde. Dieses magere Ergebnis ist

⁶ Vgl. Deutsche Bank Research, Monitor EU-Erweiterung. Mittel- und Osteuropa, Nr. 9 vom 27. 9. 2002, S. 39.

ungleich verteilt. Es gibt kaum Belege, ob die unterschiedliche Performance mit bestimmten ordnungspolitischen oder institutionellen Entscheidungen verknüpft ist. Am ehesten kann gelten, dass die frühen und energischen Reformer, vor allem Polen, am schnellsten wuchsen.⁷ Nicht nur hält sich die Arbeitslosigkeit hartnäckig, auch die Einkommens- und Vermögensverteilung hat sich seit dem Ende des Kommunismus massiv verschlechtert. Dies trifft eine Bevölkerung, die weder Arbeitslosigkeit noch Armut im westlichen Sinne kannte. Sie reagierte in den vergangenen 15 Jahren damit, dass sie praktisch keine Regierung in ihrem Amt bestätigte, ohne dass jedoch die jeweils neuen Kräfte an der Macht vom Kurs schmerzhafter Reformen stärker abgewichen wären.

Durch außenwirtschaftliche Öffnung zur Peripherisierung?

Die zweite große Dimension des wirtschaftlichen Systemwechsels betrifft die Außenbeziehungen. Die alten Planwirtschaften waren stark in eine politisch verordnete Arbeitsteilung innerhalb des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW bzw. COMECON) eingebunden, in der die ostmitteleuropäischen Länder vor allem relativ (innerhalb des Ostblocks) hochwertige Konsum- und Investitionsgüter herstellten und dafür Rohstoffe aus der Sowjetunion bezogen. 1990 liberalisierten die heutigen Beitrittsländer die Außenwirtschaftsbeziehungen durch Austritt aus dem RGW, Umstellung auf Verrechnung zu Weltmarktpreisen und harte Währungen, Aufgabe des Staatsmonopols im Außenhandel, allgemeine Öffnung, den Abbau von Handelshemmnissen und die Abwertung der Währungen. Neue Grenzen und Währungen schufen aber auch neue Hindernisse.

In der Folgezeit brach der alte osteuropäische Handel zusammen, was wesentlich zur Transformationsrezession beitrug. Es folgte eine gewaltige Umorientierung des Außenhandels auf Westeuropa mit einer starken Ausweitung der Ein- und Ausfuhren in und aus der EU. Ausländische Direktinvestitionen flossen nach Mittel- und Osteuropa. Die Öffnung der westlichen Märkte, vor allem im Rahmen der Assoziierungsverträge mit der EU, sowie die Mitgliedschaft in internationa-

len Organisationen wie OECD, WTO, IWF und Weltbank begleiteten und bedingten diese Liberalisierungsprozesse. Alle acht Länder sind heute offene Volkswirtschaften, deren Exporte bzw. Importe je nach Größe der Volkswirtschaft zwischen etwa 20 (Polen) und 50 Prozent (Estland) ihres Bruttosozialprodukts betragen.

Das höhere Wachstum ab Mitte der neunziger Jahre ging in der Regel mit einer Verschlechterung der Leistungsbilanz einher: Den gestiegenen Importen stand keine gleich starke Zunahme der Exporte gegenüber. Zwar blieb das Defizit in vielen Fällen finanzierbar – nicht zuletzt dank der Hilfe der EU und ausländischer Investitionen. Aber in Ungarn oder in Tschechien erzwang das Außenhandelsdefizit eine Abschwächung des Wachstums, als das Vertrauen der internationalen Finanzmärkte nachließ. Ungarn hatte 1993 und 1994 ein Leistungsbilanzdefizit von über neun Prozent des Bruttosozialprodukts, das es mühsam bis 1996 auf 3,7 Prozent absenken konnte. Tschechien, das 1993/94 praktisch eine ausgeglichene Bilanz vorlegte, verlor das Vertrauen der Kapitalmärkte nach Defiziten in Höhe von 7,6 (1996) und 6,1 Prozent (1997). Polen, das 1994 und 1995 noch einen Überschuss aufgewiesen hatte, drohte angesichts wachsender Defizite (1998: 4,4; 1999: 7,5; 2000: 6,3 Prozent) ein ähnliches Problem, das sich nur durch den Konjunkturerinbruch entschärfte. Auch die Slowakei gerät bei jeder Wachstumserholung wieder stark ins Defizit. Ähnliche Risiken weisen die baltischen Außenhandelsbilanzen auf, die seit 1994 durch ständig hohe Defizite gekennzeichnet sind. Dank ihrer *Currency-board*-Systeme blieben sie bisher von einer Vertrauenskrise verschont. Slowenien dagegen zeigt seit 1995 praktisch eine ausgeglichene Leistungsbilanz.

Die Finanzierung der Defizite wirkte sich auf die Auslandsverschuldung aus. Sie stieg in allen Ländern an. Ungarn konnte durch sein Sparprogramm die Verschuldung im Verhältnis zu den Exporten deutlich und im Verhältnis zum BIP geringfügig abbauen. Auch Polen und Tschechien gelang eine Stabilisierung, Polen anfangs sogar eine deutliche Schuldenreduzierung, ja eine Halbierung gegenüber dem Beginn der Transformation, als die Quote noch bei über 60 Prozent lag. Allerdings kam dabei auch der vom Westen gewährte Schuldenerlass zum Tragen. Sloweniens Verschuldung hält sich trotz leichten Anstiegs in vertretbaren Grenzen. Im Baltikum weist Lettland einen starken Anstieg auf über 150 Prozent der Exporte und über 70 Prozent des BIP auf, während Estland und Litauen sich auf hohem Niveau stabilisiert haben. Letzteres trifft auch auf die Slowakei zu.

⁷ Vgl. Lucjan T. Orlowski (Hrsg.), *Transition and Growth in post-Communist Countries. The Ten-Year Experience*, Cheltenham–Northampton 2001.

Eine wichtige Quelle ausländischen Kapitals (und Know-hows) waren die Direktinvestitionen. Ungarn gehörte von Anfang an zu den Hauptzielländern. Die Investoren entdeckten Tschechien und Polen erst ab 1995. Die Slowakei erlebte einen starken Zustrom ab 2000. Aufgrund der kleinen Märkte hielten sich die Investitionen in den anderen Ländern in bescheidenem Rahmen. Die Motive der Investoren waren zunächst die Bedienung des Binnenmarkts. Häufig übernahmen sie vorhandene Unternehmen und entließen dann einen Teil der Belegschaft. Erst langsam führten sie auch so genannte *Greenfield*-Investitionen durch, die neue Arbeitsplätze schufen, und benutzten die Beitrittsländer für die Produktion für den westeuropäischen Markt. Inzwischen sind ausländische Unternehmen für wichtige Teile der Exporte verantwortlich – häufig im Rahmen von Produktionsverbänden, bei denen arbeitsintensive Teilschritte nach Mittel- und Osteuropa ausgelagert wurden (z. B. Audi Ingolstadt–Győr/Ungarn). Die meisten Investitionen kommen aus der EU, mit Deutschland als wichtigstem Investor.

Die deutlich höhere Inflation als in der EU und Leistungsbilanzdefizite übten auf die Währungen der Beitrittsländer einen stetigen Abwertungsdruck aus. Polen und Ungarn gaben diesem Druck nach und erhielten sich damit ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit. Beide Länder wenden in der Wechselkurspolitik ein so genanntes *Crawling-peg*-Regime an, das periodisch kleinere Abwertungen gegenüber einem Währungskorb vorsieht. Tschechien und Slowenien setzen ihre Währungen dagegen einem so genannten *Managed-float*-Regime aus, bei dem der Markt im Prinzip die Kurse bestimmt, die Zentralbank jedoch korrigierend interveniert. Im Fall Tschechiens gelang es ihr 1997 nicht, die Krone gegen den Abwertungsdruck zu verteidigen, obwohl sie dabei einen spürbaren Teil ihrer Währungsreserven einsetzte. Die Slowakei hat einen flexiblen Wechselkurs (*float*). Estlands und Litauens *Currency-board*-Systeme sorgen für relativ geringe Schwankungen. Lettland hat einen festen Wechselkurs. Insgesamt erfüllen die Länder noch nicht die Maastricht-Kriterien bezüglich der Wechselkursstabilität.

In der regionalen Außenhandelsstruktur nahm das Gewicht der 15 EU-Staaten als Handelspartner immer mehr zu. Bei ca. 60 Prozent der Ein- und Ausfuhren scheint nach den starken Zunahmen bis 1995 eine „natürliche“ Sättigung erreicht zu sein, wie sie auch von Gravitationsmodellen vorhergesagt wird.⁸

⁸ Vgl. Christian Weise u. a. (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU –

Das schließt weitere Schwankungen nicht aus, die durch die unterschiedliche Wachstums- und Nachfrageentwicklung in den verschiedenen Partnerregionen bedingt sind. So wuchs 1998 wegen der Krise in Russland das Gewicht der EU als Exportmarkt (vor allem für die baltischen Länder). Innerhalb der EU sind Deutschland mit fast der Hälfte des Handels sowie Österreich und Italien wichtige Handelspartner.

Die sektorale Zusammensetzung des Außenhandels der Kandidatenländer signalisiert für die drei reicheren Länder Ungarn, Tschechien und Slowenien eine relativ hohe Wettbewerbsfähigkeit. Der Grubel-Lloyd-Index, der die Spezialisierung im gegenseitigen Handel angibt, erreichte schon 1997 für Slowenien 70 Punkte, Ungarn und Tschechien 66, die Slowakei 61, jedoch für Polen und Estland nur 48. Während ein Wert von 100 bedeutet, dass der gesamte Handel in einer Branche stattfindet (reiner *intra-industry trade*), gibt ein Wert von 0 völlige Komplementarität an (reiner *inter-industry trade*). Ein Wert ab 60 wird als Zeichen relativer Wettbewerbsfähigkeit angesehen.⁹

Handel, Investitionen und – im geringeren Umfang – die Migration von Arbeitskräften haben eine neue Arbeitsteilung in Europa geschaffen. Die Wettbewerbsfähigkeit der Beitrittsländer beruhte bisher auf schwachen Wechselkursen oder auf im internationalen Vergleich niedrigen Löhnen und sonstigen lokalen Input-Kosten (nicht mehr wie vor 1989 als Anbieter mittlerer Technologie und hoch qualifizierter Arbeit im Ostblock). Der Bildungsstand ist relativ hoch, aber die Arbeitsproduktivität ist noch sehr niedrig. Es fehlt an moderner Infrastruktur und an Kapital; die Unternehmen müssen erheblich in Ausrüstungen und neue Produktionsorganisation investieren. Trotzdem hat sich ein Wandel der Industriestruktur ergeben.¹⁰ Vergleicht man die Beitrittsländer etwa mit den asiatischen Schwellenländern oder der europäischen Peripherie, so ähneln sie eher den iberischen Ländern. Sie haben es aber bisher kaum vermocht, weltwirtschaftliche Integration mit hohem Wachstum zu verbinden, sondern haben ausländische Investitionen und Auftragsproduktion nur in Produktivitätssteigerungen und Marktzugang umgesetzt.

Transformation, Verflechtung, Reformbedarf, Beiträge zur Strukturforchung, Heft 167, Berlin 1997, S. 75 ff.

⁹ Vgl. euro-east, Nr. 64, March 1998, S. 33.

¹⁰ Vgl. Karl Aiginger u. a., The World Economy, Economic Growth and Restructuring in Transition Countries, in: OECD, Proceedings, The Competitiveness of Transition Economies, Paris 1998, S. 32 ff.

Um sich dem westlichen Wohlstandsniveau anzunähern, müssen die Kandidaten auch in Sektoren wettbewerbsfähig werden, die höhere Einkommen versprechen. Trotz einer Differenzierung zwischen Ungarn und Tschechien einerseits und Polen, der Slowakei und dem Baltikum andererseits dominieren im Außenhandel weiter arbeitsintensive und preissensible Produkte, die wenig forschungs- und ausbildungsintensiv sind, wie Analysen des Außenhandels und insbesondere der darin sichtbaren Struktur der komparativen Vorteile belegen.¹¹ Diese marktgesteuerte Entwicklung haben die Beitrittsländer nicht zuletzt durch eine voreilige Liberalisierungspolitik verursacht, die vorhandenes Kapital (Humankapital und Produktionsanlagen) dramatisch entwertete und durch die frühe Orientierung auf die EU eine Peripherisierung einleitete. Dies zeigt sich auch im Wandel der Warenstruktur des Exports nach 1989, als in vielen Ländern Rohstoffe Maschinen als Hauptexportgüter ablösten.¹² Dabei konzentriert sich der Außenhandel der Beitrittsländer mit der EU auf die Marktsegmente, die sich durch niedrige Qualität und Preise (*down market*) auszeichnen, wobei dies stärker für ihre Exporte als ihre Importe gilt.¹³

Nicht zuletzt durch Einbindung in europäische Produktionsverbände ist es inzwischen Ungarn und in zweiter Linie auch Tschechien und Slowenien teilweise gelungen, ihre Wettbewerbsfähigkeit durch ein *up-grading* der Angebotsstruktur zu verbessern. Diese Länder weisen auch einen überdurchschnittlichen Anteil des intra-industriellen Handels am Handel mit der EU auf.¹⁴ Damit zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen den Beitrittsländern: Während sich einige mitteleuropäische Länder langsam aus dem typischen Niedriglohnbereich herausentwickeln, sind Polen, die Slowakei und die baltischen Länder noch auf diesen Wettbewerbsvorteil angewiesen.

Oft beruhen die notwendigen Produktivitätssteigerungen – vor allem in den privatisierten und von

ausländischem Kapital übernommenen Firmen – auf drastischen Personaleinsparungen. Zu realsozialistischen Zeiten waren die Unternehmen durch eine starke Überbelegung, also versteckte Arbeitslosigkeit, gekennzeichnet, die der Modernisierungsprozess nun in offene Arbeitslosigkeit verwandelt. Denn in der Regel stehen dem Abbau von Arbeitsplätzen in den alten staatlichen Industrien nicht im gleichen Umfang neue Arbeitsplätze in modernen Sektoren gegenüber. Nur in den Zentren wie Prag, Budapest oder Warschau gelingt der Strukturwandel relativ reibungslos. Dort entstehen neue Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor (Verwaltung, Finanzsektor, Tourismus). Große regionale Unterschiede bei Arbeitslosigkeit und Einkommen kennzeichnen die Beitrittsländer. Sie verstärken die soziale Ungleichheit, die ohnehin durch die reale Entwertung von Transfereinkommen (Renten) und Löhnen einerseits und den neuen Reichtum der Transformationsgewinner andererseits stark angestiegen ist.

Die riskante Integration im erweiterten Europa

Die Europäische Union (EU) unterstützte den Prozess der Transformation – anfangs noch ohne Erweiterungsabsicht – von 1989 an. Hauptsäule des Hilfsprogramms war das PHARE-Programm (*Poland Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy*), das alsbald auf alle Länder Mittel- und Osteuropas ausgedehnt wurde. Die jährlichen Hilfen stiegen von 475 Millionen Euro (1990) auf 1,6 Milliarden Euro (2000) und dienten anfänglich eher der Beratung. Später finanzierten sie auch Investitionen und konzentrierten sich immer stärker auf die Beitrittsvorbereitung. Ab 1999/2000 begann die EU mit zwei weiteren Programmen, einem zur Förderung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development/SAPARD*) und einem dem Kohäsionsfonds ähnlichen strukturpolitischen Programm (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession/ISPA*). In den Jahren 2000 bis 2002 stellte die EU pro Jahr im Rahmen des PHARE-Programms etwa 1,1 Milliarden Euro, für SAPARD 0,54 Milliarden Euro und für ISPA 1,08 Milliarden Euro an Finanzhilfen zur Verfügung.¹⁵ Hinzu kommen Kredite der Europäischen Investitionsbank (EIB).

11 Vgl. Barry Eichengreen/Richard Kohl, *The External Sector, the State, and Development in Eastern Europe*, in: John Zysman/Andrew Schwartz (Hrsg.), *Enlarging Europe: The Industrial Foundations of a New Political Reality*, Berkeley 1998, S. 171 ff., Ch. Weise u. a. (Anm. 8), S. 85 ff., und OECD (Anm. 10).

12 Vgl. Todor Gradev, *The Evolution of Industrial Structures and the New Division of Labour: Integration into European and Global Production Chains?*, in: Brigitta Widmaier/Wolfgang Potratz (Hrsg.), *Frameworks for Industrial Policy in Central and Eastern Europe*, Aldershot 1999, S. 60–91.

13 Vgl. Françoise Lemoine, *Integrating Central and Eastern Europe in the European Trade and Production Network*, BRIE Working Paper 107, Berkeley 1998.

14 Vgl. Claudia Buch, *Die Osterweiterung der EU aus ökonomischer Sicht*, in: *Die Weltwirtschaft*, (2003) 2, S. 186.

15 Vgl. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/sapard.htm> (PHARE, ISPA, SAPARD brochure).

Zwischen 1993 und 1996 schlossen alle Beitrittskandidaten Assoziierungsabkommen mit der EU, die neben Finanzhilfen auch die Liberalisierung des Handels vorsahen. Allerdings behielt sich die EU den Schutz ihrer Landwirtschaft und einiger sensibler Branchen (z. B. Stahl, Textil und Bekleidung) sowie die Möglichkeit von Schutzmaßnahmen unter besonderen Umständen (z. B. *anti-dumping*) vor. Der Wegfall dieser Ausnahmen stellt den wichtigsten handelspolitischen Vorteil des Beitritts gegenüber der Assoziation dar. Weiter müssen die Kandidaten beim Beitritt den gemeinsamen EU-Außenzoll übernehmen, was gelegentlich geringeren Schutz, manchmal aber auch eine stärkere Abschottung bzw. höhere Preise für Importe aus Drittländern bedeutet.

Kurz nach den Assoziierungsabkommen, die wegen der in der Präambel vorgesehenen Beitrittsperspektive auch „Europaabkommen“ hießen, stellten die Partnerländer ihre Aufnahmeanträge, die von etwa 80 Prozent der Bevölkerung unterstützt wurden. Allerdings beruht vor allem die EU-Begeisterung der frühen Jahre kaum auf ausreichenden Kenntnissen über die EU, ihre Institutionen und Politiken.¹⁶ So sprachen sich bei denselben Meinungsumfragen (1991 und 1992), bei denen ca. 80 Prozent der Befragten in den fünf Ländern einen EU-Beitritt befürworteten, nur ca. 60 Prozent (1992 sogar nur um 55 Prozent) für die Marktwirtschaft aus. Mindestens ein Viertel der EU-Befürworter waren sich offensichtlich nicht bewusst, dass die EU vor allem ein großer (Binnen-)Markt ist, und hielten ihre Ablehnung der Marktwirtschaft für verträglich mit einer EU-Mitgliedschaft.¹⁷

Interessenkonflikte traten nur punktuell auf. Viele Menschen befürchteten, dass die Öffnung der Vermögensmärkte, vor allem für Grund und Boden, Immobilien und Unternehmen, dazu führt, dass wertvoller nationaler Besitz in die Hände ausländischer Investoren fällt. Dabei geht es zum einen um den Preis. Wegen der relativen Armut liegen die Vermögenswerte niedrig und sind im Vergleich zu entsprechenden Anlagen innerhalb der EU sehr billig (z. B. Boden diesseits und jenseits der deutsch-polnischen Grenze). Steigt im Zuge der weiteren Entwicklung – etwa nach dem Beitritt – der Preis stark an, so hätten die Ausländer den Gewinn. Ebenso wichtig sind aber auch Bedenken

bezüglich der nationalen Identität der Investoren. Polen, Tschechen und Slowenen befürchteten, dass Deutsche und Italiener auf dem Markt die Ergebnisse des verlorenen Krieges revidieren könnten. Dem wurde in den Beitrittsabkommen mit Übergangsfristen Rechnung getragen. Umgekehrt dürfen Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern nicht unmittelbar nach dem Beitritt in allen Mitgliedstaaten tätig werden. Die Abschottung gegenüber Drittländern, die das Schengen-Regime von den Kandidaten spätestens nach dem Beitritt erwartet, stört vor allem manche Polen und Ungarn. Der grenznahe Handel zwischen dem polnischen Osten und Belarus ist für diesen ärmsten Teil Polens von großer Bedeutung. Seine Einschränkung durch den Visumzwang für Weißrussen hat die polnische Grenzbevölkerung verärgert. Die Ungarn wiederum möchten gern ihre Grenzen für ungarischstämmige Einwohner Rumäniens und Jugoslawiens offen halten.

Aber der Preis der Abschottung wird weithin akzeptiert, da der EU-Beitritt gewichtige wirtschaftliche *Vorteile* verspricht. Neben dem erwähnten unbeeinträchtigten Marktzugang und der Mitsprache bei der weiteren Ausgestaltung der Integration sind es vor allem die erwarteten Transferzahlungen aus den EU-Fonds, die zwischen 2004 und 2006 40,8 Milliarden Euro betragen werden,¹⁸ wobei eine diskriminierende Obergrenze von vier Prozent des BIP des Empfängerlandes vorgesehen ist, die bei früheren Erweiterungen nicht galt.

Dagegen sind einige *Nachteile* abzusehen. Ob tatsächlich eine Beschleunigung des Wirtschaftswachstums eintritt, muss sich zeigen. In der Wirtschaftspolitik gibt es einen klassischen Streit über die optimalen Bedingungen von Wachstum: Aus marktliberaler Sicht gilt das EU-Modell als zu interventionistisch. Es verhindert durch regulatorische Eingriffe das freie Spiel der Marktkräfte und führt zu Verzerrungen in der Preisstruktur und zu einer nicht optimalen Allokation der Ressourcen. Schon innerhalb der Alt-EU ist diese Politik auf nationaler und EU-Ebene angeblich für schwaches Wachstum, hohe Arbeitslosigkeit und defizitäre Staatshaushalte verantwortlich. Ihre Übertragung auf die Neumitglieder, vor allem die umwelt- und sozialpolitischen Regelungen, würde deren Wachstumschancen reduzieren.¹⁹ Eine marktkritische

16 Vgl. R. Rose/C. Haepfner, Democracy and Enlarging the European Union Eastwards, in: Journal of Common Market Studies, 33 (1995) 3, S. 427–450.

17 Vgl. European Commission, Central and Eastern Eurobarometer, Nr. 8 (März 1998).

18 Vgl. Wim Kok, Enlarging the European Union. Achievements and Challenges, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole 2003, S. 47.

19 Vgl. dazu z. B. die thatcheristische Position von: Bill Jamieson/Helen Szamuely, Coming Home or Poisoned Chalice,

Perspektive sieht dagegen aufholende Entwicklung in der Tradition von List („Schutzzölle“) und in entsprechender Interpretation des südostasiatischen Modells als Ergebnis staatlicher Intervention in den Wirtschaftsprozess.²⁰ Diese Schule befürchtet von einer Marktöffnung und der schutzlosen Integration armer, schwacher Wirtschaften in reiche, starke Wirtschaften eine Fixierung der ökonomischen Hierarchie, welche die weniger entwickelten Ökonomien langfristig auf die Rolle von Produzenten und Exporteuren rohstoff- und arbeitsintensiver Erzeugnisse mit niedriger Wertschöpfung festlegt. Sie fordert daher größere nationale wirtschaftspolitische Kompetenzen und Spielräume, als sie eine EU-Vollmitgliedschaft gewährt. Insbesondere müssten Unternehmen und Branchen übergangsweise Zollschutz genießen, um Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen. Gleichzeitig müssten Exportförderungsmaßnahmen die Position nationaler Unternehmen auf dem Weltmarkt stärken.²¹

In der Außenwirtschaft haben die Neumitglieder wahrscheinlich mit einem starken Anstieg der Importe und der Handelsdefizite zu rechnen, der zwar durch die höheren EU-Transfers (Agrar-, Struktur- und Regionalfonds) und ebenfalls wachsende Direktinvestitionen zu finanzieren ist, aber trotzdem die einheimische Industrie einer massiven Importkonkurrenz aussetzt. Außerdem dürfte der Kapitalzustrom zu einem Anstieg der Vermögenspreise führen, der die Besitzer begünstigt. Gleichzeitig bleiben die Reallöhne unter Druck, wenn die Produktivität nicht so schnell steigen kann, wie sich die Preise der handelbaren Güter dem EU-Niveau annähern.

Die Übernahme des *acquis* wird zudem gewaltige Kosten verursachen, die teils vom Staat, teils von Unternehmen, Haushalten und Konsumenten zu tragen sein werden. Die Kandidaten erhoffen sich zwar einen Ausgleich durch die EU-Fonds, deren

Centre for Research into Post Communist Economics, London 1998; Jürgen B. Donges u. a., Osterweiterung der Europäischen Union. Als Chance zur Reform begreifen, Bad Homburg 1998, S. 82; Peter Achten, Die Osterweiterung der Europäischen Union. Beitritts- und Erweiterungshindernisse im Spiegel ökonomischer Kritik, Lohmar 1996; Ansgar Belke/Martin Hebler, EU-Osterweiterung, Euro und Arbeitsmärkte, München–Wien 2002.

20 Vgl. Alice H. Amsden u. a., *The Market Meets its Match. Restructuring the Economies of Eastern Europe*, Cambridge, Mass.–London 1994.

21 Diese Position vertreten etwa John Eatwell u. a., *Not Just Another Accession. The Political Economy of EU Enlargement to the East*, London IPPR 1997, S. 44 f. Eine gute, aber kritische Darstellung des Arguments zum Erziehungszoll und zur strategischen Handelspolitik im Rahmen der Osterweiterung bietet P. Achten (Anm. 21), S. 20–39.

Ausgestaltung aber auch noch Gegenstand von Reformen ist. Die Kosten sind dagegen schon absehbar. So haben z. B. im Bereich des Umweltschutzes Berechnungen des ifo-Instituts einen Investitionsbedarf in Höhe von rund 60 Milliarden Euro ergeben. Schätzungen aller Kosten für Ungarn geben die Kosten für die Übernahme des *acquis* mit 50 bis 120 Prozent des Volkseinkommens an. Zwar sind diese Ausgaben über Jahre zu strecken, aber sie stellen eine gewaltige Belastung der Kandidaten dar.²²

So könnte die EU-Mitgliedschaft in wirtschaftlicher Hinsicht den Neumitgliedern durchaus unangenehme Überraschungen bereiten. Der erste Beitritt eines postkommunistischen Landes zur EU, der Beitritt der DDR im Zuge der deutschen Vereinigung, war zwar ein Sonderfall, der durch eine Superschoktherapie der plötzlichen Übernahme des nahezu gesamten bundesrepublikanischen Rechts (und damit des *acquis*) und eine Überbewertung der Währung gekennzeichnet war. Aber er zeigt die Risiken einer voreiligen Öffnung, welche die einheimische Industrie der Konkurrenz hoch produktiver Unternehmen im Binnenmarkt aussetzt. Dagegen helfen auch gigantische Transferzahlungen nicht.

Auch die Erfahrungen anderer Beitritte (Irland, Griechenland, Spanien, Portugal) zeigen, dass die Neumitglieder keinesfalls eine Wachstumsgarantie erhalten. Zwar nahm in Portugal nach dem EU-Beitritt das Wachstum zu, aber in Spanien blieb es fast unverändert, und in Griechenland sank es sogar massiv. Irland, das Wirtschaftswunderland der EU der neunziger Jahre, erlebte diesen Aufschwung erst 20 Jahre nach seinem Beitritt, dem zunächst eine lange Phase unspektakulären Wachstums (unterbrochen von Rezessionen) folgte. Dieser Aufschwung ist vor allem ein Anstieg der Gewinne der dort tätigen multinationalen Unternehmen, die zulasten von Löhnen und Steuern vom irischen BIP inzwischen ein Fünftel kassieren und ins Ausland abfließen lassen.²³ Diesem „Erfolgsmodell“ folgt vor allem Ungarn. Die gemischte Erfahrungspalette beweist, dass es letztlich vor allem von der eigenen Wirtschaftspolitik der Neumitglieder abhängt, was sie aus der Mitgliedschaft machen.

22 Vgl. dazu Michael Dauderstädt, *EU-Osterweiterung: Wirkungen, Erwartungen und Interessen in den Beitrittsländern*, in: *Integration*, (1998) 3, S. 149–167 sowie die dort zitierte Literatur, vor allem S. 153 ff., Fn. 24–37.

23 Vgl. ders./Lothar Witte (Hrsg.), *Cohesive Growth in the Enlarging Euroland*, FES, Bonn 2001.