

Wachstums- und Einkommensperspektiven in der EU-25

Kaum Wohlfahrtsgewinne in der kurzen Frist

Ognian N. Hishov

Die anstehende Osterweiterung konfrontiert die Europäische Union mit dem Problem, relativ arme Volkswirtschaften an das (hohe) Westniveau heranführen zu müssen. Allerdings dürften die Wachstumsraten der neuen nur unwesentlich über jenen der bisherigen Mitglieder liegen, so daß lange Aufholzeiträume zu erwarten sind. Per Saldo könnten die Wachstumsraten im EU-Durchschnitt sogar sinken, weil die offiziellen und privaten Nettotransfers in den Osten der Union die »terms of trade« der westlichen Partner tendenziell verschlechtern. Dagegen dürften sich die komparativen Kostenvorteile der Neumitglieder in wachstumsfördernder Handelsschaffung niederschlagen. Größere Handelsumlenkungen sind dagegen nicht zu erwarten. Vorerst bleibt die Osterweiterung vor allem ein politisches Projekt: Nennenswerte Wachstums- und Einkommensvorteile für die Union als Ganzes dürften eher langfristig Wirkung zeigen.

Das Wirtschafts- und Wohlstandsgefälle wird in der vom 1. Mai 2004 an größer gewordenen EU erheblich gewachsen sein. Mit dem Beitritt vor allem der osteuropäischen Länder wird die EU-Bevölkerung um rund 20%, die nominale EU-Wirtschaftsleistung aber um nur ca. 5% ansteigen. Gemessen am durchschnittlichen Einkommen je Einwohner, wird die Union nicht nur ärmer, auch die großräumigen bzw. zwischennationalen Einkommensdisparitäten werden sich verstärken. Ungeachtet dessen leiten die Neumitglieder aus ihrer EU-Mitgliedschaft die zentrale Hoffnung ab, daß sie durch sie in die Lage versetzt

werden, über längere Zeiträume ein aufholendes Wirtschaftswachstum zu erzielen.

EU-25: Kein Wachstumsschub nach dem 1. Mai 2004

Der Transformationsboom der neunziger Jahre löste einen intensiven Anpassungsprozeß in den osteuropäischen Ökonomien mit umfangreichem Kapital- und Güterimport sowie steigenden Exporten in die EU-Länder aus. Inzwischen ist aber die durch den einmaligen Umstand des Systemwechsels bedingte Anpassung weitgehend abgeschlossen. Eine Verlangsamung des Wirtschaftswachstums spiegelt diesen Ab-

schluß wider. Und die Verlangsamung hat Folgen: Während die fortschrittlichsten osteuropäischen Volkswirtschaften (Slowenien, Estland und Ungarn) den Anschluß an den EU-15-Einkommensdurchschnitt voraussichtlich in 30 bis 35 Jahren schaffen können, dürfte der Rest noch wesentlich mehr Zeit benötigen – unvorhergesehene exogene Schocks (Handelskriege, weltpolitische Krisen, Umweltkatastrophen etc.) würden das Tempo zusätzlich drosseln.

Das für den Westen ungünstige ökonomische Kosten-Nutzen-Verhältnis wird bei dieser EU-Erweiterung zum ersten Mal in aller Schärfe deutlich. Das Pro-Kopf-Einkommen der »Neuen« als Gruppe liegt (zu Kaufkraftparitäten) bei unter 40% des EU-Durchschnitts und damit auf dem Einkommensniveau des Südmitglieds Griechenland zum Zeitpunkt seines Beitritts. Allerdings hatte die EU damals nur etwa 10 Millionen Griechen zu verkraften, gegenüber 75 Millionen Osteuropäer heute: Wegen des großen Einkommensgefälles werden beträchtliche Kapitaltransfers nach Osten erforderlich sein. Dabei geht es nicht allein um die relativ geringfügigen, institutionell »gedeckelten« und zum Brüsseler Dauerkapitel gewordenen Nettozahlungen der reichen an die armen Partner. Das Gesamtvolumen der Westtransfers wird in den kommenden Jahren die regulären Überweisungen für Agrar-, Struktur- und Regionalpolitik überschreiten und zusätzlich Kapitalbereitstellung (als Direkt- und Portfolioinvestitionen) sowie private Geldüberweisungen osteuropäischer Arbeitnehmer in ihre Länder einschließen. Der Mittelabfluß kann pro Jahr schätzungsweise 0,4 bis 0,5% des aktuellen EU-BIP erreichen: etwa 10 bis 15 Milliarden an Nettotransfers aus den EU-Fonds, ca. 10 bis 15 Milliarden an Direktinvestitionen und bis zu 5 Milliarden an Heimatüberweisungen der zu erwartenden über einer Million osteuropäischen legalen und illegalen Gastarbeiter (insbesondere nach Aufnahme Rumäniens und Bulgariens 2007).

Allerdings ist nicht der Umfang der Mitteltransfers ausschlaggebend, sondern

ihr Effekt auf die *terms of trade* der beteiligten Akteure: Die *terms of trade* der westlichen Partner werden sich zunächst in der Tendenz verschlechtern, die der östlichen verbessern. Das liegt an der Zusammensetzung der Handelsströme, die auf kurze Sicht vorwiegend Erzeugnisse der westlichen verarbeitenden Industrie und der östlichen Rohstoffgewinnung und Vorprodukte-Herstellung umfassen. Im Westen überwiegt die Nachfrage nach hochwertigen Erzeugnissen des verarbeitenden Gewerbes, die Nachfrage nach Lebensmitteln und einfachen Vorprodukten spielt eine untergeordnete Rolle. Somit dürften die Mitteltransfers in die neuen Mitgliedsländer im Westen einen Rückgang der Nachfrage nach Gütern der verarbeitenden Industrie und damit eine Verschiebung der relativen Preise (im Vergleich zu den Nahrungsgütern und Halbfabrikaten) auslösen. Die damit einhergehende Verschlechterung der *terms of trade* bedeutet aber eine zusätzliche Belastung des Westens, da er nun relativ mehr in den Osten liefern muß, um die dann teureren Importerzeugnisse von dort zu bezahlen. Dieser transferbedingte Nachfragerückgang bei den typisch westlichen Gütern wird die – ohnehin geringe – Wachstumsdynamik im »alten« Europa negativ beeinflussen.

Das System der Schutzzölle und Exportsubventionen – als fester Bestandteil der EU-Handelspolitik – wird ebenfalls Auswirkungen auf das Gefüge der relativen Preise in den Beitrittsökonomien haben. Zölle erhöhen die relativen Preise der importierten Güter und machen sie attraktiv für inländische Produzenten. Ihr Angebot wird auf Kosten der Exportgüter ausgebaut. Es kommt zu einer Ressourcenumlenkung aus dem nun weniger profitablen Exportsektor in die geschützten Branchen. Zwar ist das Niveau des Zollschatzes für eine Reihe von Gütern im Zuge der Implementierung der Gatt- bzw. WTO-Regeln auf unter 5% des Erzeugnispreises abgesunken. Aber gerade in den Bereichen, in denen die Osteuropäer noch über komparative Kostenvorteile verfügen – Stahl, Textil,

Nahrungsgüterindustrie, Landwirtschaft u.a.m. –, sorgen Marktzutrittsbarrieren für EU-interne Preise, die oft höher sind als die Weltmarktpreise. Da die Neumitglieder nach dem Beitritt innerhalb der Union ihre Erzeugnisse zu den (höheren) EU-internen Preisen anbieten, würden Anreize für die Ost-Produzenten entstehen, Investitionen und Produktionskapital in diese geschützten Sektoren zu lenken (z.B. in die Produktion von Textilien statt von Gebrauchsgütern oder Hochtechnologie). Insbesondere beim Stahl wird die Anpassung beträchtlich sein, weil das Verhältnis »Kapazitäten zu Verbrauch« in Osteuropa 2 zu 1 beträgt, gegenüber 2 zu 1,6 in der alten EU.

In der Landwirtschaft erhebt die EU Importzölle von rund 40%, was die internen Agrarpreise deutlich über Weltmarktpreisniveau hebt. Nach dem Beitritt werden die Landwirte und die Agrarfabriken in den neuen Mitgliedsländern starke Anreize verspüren, Kapital in diesen Sektor zu lenken, um von dem Ost-West-Preisgefälle zu profitieren. Diese Kapitalbindung kann Kapitalknappheit in anderen, nicht geschützten und subventionierten Sektoren zur Folge haben und den notwendigen Strukturwandel – Abkehr von Landwirtschaft und Schwerindustrie – und damit das Wirtschaftswachstum verlangsamen. Die »Neuen« werden zusehends auf den in der Alt-EU herrschenden langfristigen Trend eines langsamen sektoralen Wandels und Wirtschaftswachstums einschwenken.

Diese Option steht jedoch im Widerspruch zu ihrer Hoffnung, ihren Wachstumsvorsprung auszubauen. Noch Mitte der neunziger Jahre war die Euphorie groß, daß die Aufnahme in den Klub der reichen Westeuropäer rasche Wohlfahrtsgewinne einbringen kann und wird. Diese Überzeugung stützte sich auf Fakten: Damals erreichten zahlreiche osteuropäische »Tigerstaaten« jährliche Wachstumsraten von bis zu 6%. Auch die Wachstumstheorie liefert Argumente: Weil die osteuropäischen Volkswirtschaften einen relativ niedrigen Kapitalstock je Arbeiter aufweisen, könnten die Investitionen hier ein

schnelleres Wachstum als in Westeuropa bewirken. Ferner könnte die noch nicht volle Auslastung des Faktors Arbeit seine weitere Verbilligung gegenüber den Arbeitskosten im Westen zur Folge haben. Das begünstige ein exportbasiertes Wachstumsmodell der »Neuen«. Allerdings belegt die Erfahrung der Südmitglieder Spanien, Portugal und Griechenland, daß eine Annäherung an den EU-Durchschnitt eher schleppend erfolgt. Sie ist bei ihnen noch lange nicht abgeschlossen – Griechenland und Portugal haben erst etwa zwei Drittel des westeuropäischen Einkommensniveaus erreicht.

Wohlstand durch Intra-EU-Handel?

Seit Jahren wird beim Thema Osterweiterung eine These heiß debattiert: der freie Ost-West-Handel bewirke eine Einkommensumverteilung zu Lasten der Beschäftigten in den Hochlohnländern. Der Beitritt der osteuropäischen Länder führe zu einem Einkommensrückgang und/oder steigender Arbeitslosigkeit in den Hochlohnländern, weil mit Arbeitsmigranten, Outsourcing und Abwandern von Betrieben in den Osten zu rechnen sei.

Zwar liegen EU-bezogene Ex-Post-Erfahrungen kaum vor (die Süderweiterung in den achtziger Jahren wurde ohne gravierende Nachteile für die mittel- und westeuropäischen Mitglieder verkraftet). Es gibt aber zahlreiche Studien zum Welthandel, deren Ergebnisse indes widersprüchlich sind, weil sich Einkommensverluste nicht eindeutig zurechnen lassen. Sie können handels- und/oder technologiebedingt sein. Dabei vermag die Außenwirtschaftstheorie die durch Handel verursachten Einkommensverschiebungen besser zu untermauern. Das liefert bestimmten Interessengruppen Argumente gegen eine schnelle Handelsliberalisierung. So befürchten etwa die Gewerkschaften, daß die jetzige West-Ost-Lohnrelation zu mehr östlichem Arbeitsinput führen wird. Marktanteile werden an den Osten abgetreten, so daß im Westen Arbeitsplätze verlorengehen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Allerdings liefert die Empirie Gegenargumente: In den letzten 20 Jahren hat sich die Einkommensschere zwischen den Qualifizierten und Unqualifizierten in den westlichen Ländern eher geschlossen. Sie öffnete sich dagegen innerhalb der Gruppe der Qualifizierten im reichen Norden in Abhängigkeit von deren Beherrschung der neuen wachstumsfördernden Technologien. In Ländern mit mittlerem Einkommen und reichen Naturressourcen nahm der Einkommensunterschied zu, was auch für Beitrittsökonomien mit hohem Landwirtschaftsanteil und bevorstehenden umfassenden Agrarüberweisungen aus Brüssel zum Problem werden kann. Dagegen kann sich die West-EU mit dem Wissen beruhigen, daß in den Industrieländern die relativen Preise der lohnintensiven Güter eher gestiegen sind – während die klassischen Modelle eine Verarmung in den arbeitsintensiven Sektoren voraussagen. Erklärt wird dies unter anderem mit Produktivitätsfortschritten durch Konzentration auf hochwertige Produkte, die den Anbietern eine quasi-monopolistische Marktmacht verleihen.

Ferner gilt, daß Wirtschaftszonen wie die EU durch Schaffen von Handel (*trade creation*) Wohlfahrtsgewinne erzielen und durch Handelsumlenkung (*trade diversion*) Wohlstand verlieren können. Wenn die neuen Mitglieder durch konkurrenzfähige Angebote Alt-EU-Erzeugnisse verdrängen, ist die dadurch erreichte *Handelsschaffung* zu begrüßen (sie macht Ressourcen frei für effizientere Alternativverwendung). So ist beispielsweise denkbar, daß ostmitteleuropäische Gemüsebauern qualitativ minderwertige Tomaten und andere landwirtschaftliche Erzeugnisse aus dem Norden der EU aufgrund standortbedingter Kostenvorteile durch eigene Produkte mit einem Nettowohlfahrtsgewinn für die EU (nach Abzug der Wohlfahrtsverluste für die bisherigen westlichen Produzenten) substituieren. Aber es kann auch sein, daß die Ausdehnung der EU-Zoll- und -Regulierungshoheit gen Osten eine wohlfahrtsmindernde *Handelsumlenkung* hervorruft,

die den »Neuen« schadet. Sie tritt ein, wenn gewachsene Handelsbeziehungen zu Partnern außerhalb der EU nach Einführung der einheitlichen Schutzzölle unrentabel gemacht werden und die Ostpartner gezwungen sind, teure Westsubstitute zu beziehen. Wein aus Moldowa wird im Baltikum teurer, Polen kann Geflügel nicht mehr günstig aus der Ukraine beziehen, mazedonischer Schafskäse wird in Slowenien keinen Absatz finden usw. Das kann indirekt auch die westlichen Partner treffen, wenn nachlassende Wirtschaftsdynamik bei den Neumitgliedern Nachfrageausfälle im Westen zur Folge hat. Der Diskriminierungseffekt der Handelsumlenkung könnte also EU-weit wirken. Hinzu kommt, daß nach EU-Recht die Zolleinnahmen an der gemeinsamen Außengrenze größtenteils nach Brüssel überwiesen werden müssen und nicht den nationalen Haushalten zufließen.

Es ist jedoch zu erwarten, daß sich handelsumlenkende Effekte in Grenzen halten, weil sich die Ex- und Importe der Beitrittskandidaten bereits auf die EU orientiert haben. Per Saldo dürften durch Schaffen von Handel nach der Osterweiterung Wohlfahrtsgewinne für die EU und Deutschland entstehen. Das setzt allerdings voraus, daß nicht durch Quotenregulierung und/oder Subventionierung die marktkonforme Neuausrichtung der Handelsströme verhindert wird. Alles in allem wird der materielle Vorteil der Osterweiterung für den Westen erst in langer Sicht spürbar werden, weil etwaige Einkommensgewinne zuerst im Osten anfallen. Auch die Beitrittsländer sollten eher die langfristigen Vorteile stabiler Rahmenbedingungen im Auge haben, die die Mitgliedschaft bietet. Die Gefahr exogener Schocks wird somit reduziert, die Stabilitätskultur der »Alten« wird übernommen, heimische Politiken werden auf Weststandard gebracht und das Funktionieren der Rechtssysteme wird verbessert – zum Wohle der Wirtschaft.