

EU-Erweiterung: Europas große Chance

Fritz Breuss

Forschungsinstitut für Europafragen
an der Wirtschaftsuniversität Wien
und
Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (Wifo)
Wien

12. September 2000

1. Erweiterung – die größte Herausforderung der EU für das 21. Jahrhundert

Nicht erst der Verzweiflungsruf des für die EU-Erweiterung zuständigen Kommissars Günter Verheugen nach mehr Engagement der Spitzenpolitiker in der Frage der Erweiterung (vielleicht eine Volksabstimmung darüber in Deutschland?, Süddeutsche Zeitung vom 2.9.2000) hat dieses Projekt in den Blickpunkt des öffentlichen Interesses gerückt. Die Erweiterung der Europäischen Union ist nach der Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) das größte und ehrgeizigste Projekt der EU seit ihrem Bestehen. Ist die WWU mit der Einführung des Euro noch ein rein ökonomisches Unterfangen, so geht die Erweiterung über das rein Ökonomische weit hinaus. Sie ist eine einzigartige historische Gelegenheit, die Integration des Kontinents mit friedlichen Mitteln und freiwillig voranzutreiben und aus Europa einen wirtschaftlich und politisch ebenbürtigen Partner der USA zu formen. Über ein Jahrzehnt nach dem Zusammenbruch des Kommunismus in Osteuropa geht es um die Integration von zehn mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) zusammen mit Zypern und Malta und der Türkei in die Europäische Union. Die EU steht nun vor der Entscheidung, welche von den 13 Kandidatenländer als erste und wann der EU beitreten. Es geht dabei – anders als bei der letzten Erweiterung der EU von 12 auf 15 Mitgliedstaaten im Jahre 1995 um Finnland, Österreich und Schweden – um die Integration von durchwegs ärmeren Staaten in einen Club von vorwiegend reichen Länder Westeuropas. Die 10 MOEL sind Staaten, die sich immer noch im Prozeß der wirtschaftlichen und politischen Transformation von vormals planwirtschaftlich gelenkten und kommunistischen Staaten zu Marktwirtschaften mit demokratischer Rechtsordnung befinden. Die Erweiterung wirft daher zusätzlich zu den üblichen Problemen, die bei der regionalen Integration von reichen und armen Ländern in der Regel auftreten (Migration, Kapitalwanderung – wie auch im Falle der NAFTA-Integration zwischen Kanada, den USA und Mexiko) noch die spezifischen Probleme auf, die mit der Integration in eine hochentwickelte Integrationsgemeinschaft wie jene der EU verbunden sind. Dazu zählen die Kosten der Erweiterung durch die Integration in die Gemeinsame Agrar- und Strukturpolitik der EU, die notwendige Reform der EU-Institutionen und die Integration in die WWU. Neben den Problemen gibt es natürlich auch Chancen. Abgesehen von der politischen Dimension, sind es vor allem die ökonomischen Möglichkeiten, die mit der Erschließung neuer Märkte immer verbunden sind. Wie noch gezeigt wird, wird die EU-Erweiterung den Beitrittskandidaten ökonomisch mehr nützen als den alten EU-Mitgliedstaaten. Die Schaffung eines Raumes der Stabilität und des Wohlstands in Europa wiegt die Kosten, die mit der Erweiterung verbunden sind mehr als auf. Sowohl von der Zahl der aufzunehmenden Mitglieder her, als auch von der

geographischen Nähe, ist die nach dem offiziellen EU-Jargon bezeichnete Erweiterung der Union vorwiegend eine „Osterweiterung“.

Dieser Beitrag beschäftigt sich nach einer kurzen Darlegung der Erweiterungspolitik der EU, der Stimmung der EU-Bürger und –Bürgerinnen zu diesem Thema sowie der Vorbereitungsschritte in der EU vorwiegend mit den ökonomischen Auswirkungen der Erweiterung – mit den damit verbundenen Kosten und dem Nutzen für die MOEL und die EU-Mitgliedstaaten. Abschließend werden einige offene Problemfelder wie die Institutionenreform, die Migration und die Geschwindigkeit der Erweiterung angesprochen.

2. Die Erweiterungspolitik der EU – konsequent, aber langsam

Schon bald nach dem Fall der Berliner Mauer im Jahre 1989 hat die EU mit den MOEL diplomatische Beziehungen hergestellt. Sie begann diese Staaten handelspolitisch enger an die EU zu binden, indem sie die seit langem geltenden Importquoten für eine Reihe von Produkten abschaffte, das Allgemeine Präferenzsystem (APS) ausdehnte und in den folgenden Jahren Handels- und Kooperationsabkommen abschloß. Parallel dazu wurden diese Länder mit dem 1989 eingerichteten Phare-Programm finanziell bei der Reform und dem Aufbau ihrer Wirtschaften unterstützt. Phare¹ wurde bald zum weltweit größten Hilfsprogramm für Mitteleuropa mit einem Volumen von derzeit 1.56 Mrd. Euro.

In den neunziger Jahren schloß die EU schrittweise mit den 10 MOEL Assoziierungsabkommen ab – die sogenannten „Europa-Abkommen“ (siehe Tabelle 1). Die Europa-Abkommen bilden sowohl die rechtliche Grundlage der bilateralen Beziehungen zwischen den MOEL und der EU als auch eine Voraussetzung für eine EU-Mitgliedschaft. Sie erstrecken sich auf handelspolitische Fragen, den politischen Dialog und verschiedene andere Kooperationsbereiche (wie Industrie, Umwelt, Verkehr, Zoll). Sie zielen darauf ab, innerhalb von 10 Jahren schrittweise eine Freihandelszone zwischen der EU und den assoziierten Ländern herzustellen. Dabei wird nach dem Prinzip der asymmetrischen Liberalisierung vorgegangen: die EU hat die Handelshemmnisse (Zölle, Importquoten etc.) schneller abgebaut (de facto bereits 1997) als dies die MOEL tun werden (geplant für das Jahr 2002). Ähnliche Assoziierungsabkommen wurden bereits mit der Türkei (1963), Malta (1970)

und Zypern (1972) geschlossen. Mit der Türkei trat im Dezember 1995 eine Zollunion in Kraft. Kroatien will noch im Jahre 2000 ein Assoziationsabkommen mit der EU abschließen und im kommenden Jahr einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft stellen. Die Voraussetzungen für eine Integration des restlichen Balkan sind noch nicht so weit fortgeschritten.

Tabelle 1: Handelspolitische Integration der Beitrittskandidaten

Land	Assoziierungsabkommen (Europa-Abkommen)		Antrag auf EU- Mitgliedschaft
	<i>Unterzeichnung</i>	<i>Inkrafttreten</i>	
	<i>Europa-Abkommen</i>		
Ungarn	Dezember 1991	Februar 1994	31. März 1994
Polen	Dezember 1991	Februar 1994	5. April 1994
Bulgarien	März 1993	Februar 1995	14. Dezember 1995
Tschechische Republik	Oktober 1993	Februar 1995	17. Jänner 1996
Rumänien	Februar 1993	Februar 1995	22. Juni 1995
Slowakische Republik	Oktober 1993	Februar 1995	27. Juni 1995
Estland	Juni 1995	Februar 1998	24. November 1995
Lettland	Juni 1995	Februar 1998	13. Oktober 1995
Litauen	Juni 1995	Februar 1998	8. Dezember 1995
Slowenien	Juni 1996	Februar 1998	10. Juni 1996
	<i>Assoziationsabkommen</i>		
Türkei	September 1963	Dezember 1964	14. April 1987
Malta	Dezember 1970	April 1971	16. Juli 1990
Zypern	Dezember 1972	Juni 1973	3. Juli 1990

Den entscheidenden Schritt zur Erweiterung unternahmen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten auf der Tagung des Europäischen Rates von Kopenhagen, im Juni 1993. Zum einen wurde dort die Erweiterung zum politischen Ziel der Union erklärt, in dem sie vereinbarten, daß „die Länder Mittel- und Osteuropas, die dies wünschen, Mitglieder der Europäischen Union werden können“. Die Erweiterung war nicht mehr länger eine Frage des „ob“, sondern nur noch des „wann“. Zum anderen hat der Europäische Rat die sogenannten „Kopenhagener“ Beitrittskriterien formuliert, die ein Beitrittskandidat erfüllen muß, bevor er in die Union aufgenommen werden kann.

Mitglied der EU kann ein beitriftswilliges Land nur dann werden, wenn es die drei folgenden Kriterien (Kopenhagener Kriterien) erfüllt:

- 1) *Politisches Kriterium*: Die Stabilität der Institutionen, die Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte sowie die Achtung und der Schutz von Minderheiten muß garantiert sein;

¹ Phare ist die Abkürzung für „Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy“, ein

- 2) *Wirtschaftliches Kriterium*: Die Existenz einer funktionierenden Marktwirtschaft, die dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der Union standhält, muß gegeben sein;
- 3) *Acquis-Kriterium*: Die Fähigkeit zur Übernahme der Pflichten der Mitgliedschaft (Übernahme des gesamten Rechtsbestandes der EU, des sogenannten Acquis Communautaire), einschließlich dem Einverständnis mit den Zielen der Politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion muß gegeben sein.

Mit diesem Kriterienkatalog kann die EU den Erweiterungsprozeß beliebig rasch und selektiv gestalten. Daran gemessen, sind einmal die politischen Kriterien nicht zur Gänze erfüllt (zunächst im Falle der Slowakei; derzeit immer noch im Falle der Türkei), dann sind die Kandidatenländer noch nicht genügend wirtschaftlich „reif“ (eine Analyse über die wirtschaftliche Reife, siehe Breuss, 1999b). Die Kopenhagener Kriterien sind so umfassend definiert, daß man sie beliebig interpretieren kann (z.B. ist es extrem schwierig festzustellen, wann eine Volkswirtschaft über eine „funktionierende Marktwirtschaft“ verfügt). Darüber hinaus läuft im Vorfeld der Beitrittsverhandlungen eine Überprüfung (das sogenannte „Acquis Screening“) ab, um ihnen den Rechtsbestand der EU zu erläutern und ihnen bei der Umsetzung des Acquis (d.h. bei der Anpassung nationalen Rechts an jenes der EU) behilflich zu sein.

Auf den folgenden Europäischen Räten in Essen (Dezember 1994), Madrid (Dezember 1995), Luxemburg (Dezember 1997) und Helsinki (Dezember 1999) wurden die weiteren Weichen für die Erweiterung gestellt. Voraussetzung für den Start der Beitrittsverhandlungen war eine Überprüfung der Kandidatenländer im Hinblick auf deren EU-Reife an Hand der Kopenhagener Kriterien. Der Europäische Rat von Madrid hat die Kommission im Dezember 1995 beauftragt, eine solche Beurteilung der Mitgliedschaftsanträge vorzunehmen. Diese Bewertung wurde von der Kommission im Juli 1997 im Rahmen der Agenda 2000 vorgenommen.

Die Agenda 2000 ist ein dreiteiliges Dokument und enthält Überlegungen zur Modernisierung bzw. Reform der Schlüsselpolitiken der Gemeinschaft (Gemeinsame Agrarpolitik, Strukturpolitik), eine finanzielle Vorausschau für die erweiterte Union für die Jahre 2000-2006 und die Stellungnahme der Kommission zu den Beitrittsanträgen der 10 MOEL (die sogenannten „Avis“). Darin empfahl die Kommission, zunächst mit 5 MOEL (Estland,

wirtschaftliches Hilfsprogramm, das ursprünglich (1989) nur für Ungarn und Polen gedacht war.

Ungarn, Polen, Tschechische Republik, Slowenien) und Zypern Verhandlungen aufzunehmen. Die restlichen 5 MOEL entsprachen damals noch nicht den Kopenhagener Kriterien.

Auf dem Europäischen Rat von Madrid wurde zudem beschlossen, daß innerhalb von sechs Monaten nach Abschluß der Regierungskonferenz die nötigen Entscheidungen für den Start der Beitrittsverhandlungen getroffen werden sollen. Die Regierungskonferenz, die eine Reform des EU-Vertrags (Maastricht-Vertrags) zum Ziel hatte, wurde im Juni 1997 in Amsterdam mit dem Amsterdam-Vertrag abgeschlossen. Die hehren Ziele, die man sich schon damals im Hinblick auf die Erweiterung setzte, nämlich die Reform der EU-Institutionen mußten mangels Einigung verschoben werden (siehe das Protokoll über „die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union“).

Auf der Grundlage der Empfehlungen der Europäischen Kommission in der Agenda 2000 beschloß der Europäische Rat in Luxemburg im Dezember 1997, einen „allgemeinen Erweiterungsprozeß“ für alle Länder einzuleiten. Dieser Prozeß umfaßte die „Europa-Konferenz“ (ein multilaterales Forum), die erstmals am 12. März 1998 in London zusammentrat und alle beitrittswilligen Länder mit der EU zusammenführte. Die zweite Sitzung fand am 6. Oktober 1998 und die dritte auf Ebene der Außenminister am 19. Juli 1999 statt. Die Türkei wies die Einladung zu diesen Konferenzen zurück, weil die EU sie noch nicht des Beitritts für würdig gefunden hatte. Die Beitrittsverhandlungen wurden offiziell am 31. März 1998 mit sechs Beitrittskandidaten (5 MOEL plus Zypern) eröffnet. Man nennt diese Gruppe von Ländern auch die „Luxemburg-Gruppe“. Die konkreten Beitrittsverhandlungen begannen aber erst unter der österreichischen EU-Präsidentschaft am 10. November 1998.

Die Europäische Kommission ist vom Europäischen Rat beauftragt, jährlich einmal einen Fortschrittsbericht über die Lage in den Beitrittskandidaten zu verfassen. Der erste Fortschrittsbericht vom November 1998 bestätigte im wesentlichen die Aussagen der Agenda 2000. Im zweiten Fortschrittsbericht vom Oktober 1999 empfahl die Kommission eine neue Strategie für die Erweiterung. Es sollten mit allen Ländern, die Anträge auf EU-Mitgliedschaft gestellt hatten, Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden (mit Ausnahme der Türkei). Dieser Empfehlung folgte der Europäische Rat in Helsinki im Dezember 1999. Damit wurden weitere sechs Kandidaten für Beitrittsverhandlungen ausgewählt (5 MOEL –

Bulgarien, Rumänien, Lettland, Litauen, Slowakei - plus Malta). Diese Gruppe firmiert nunmehr als „Helsinki-Gruppe“. Die Türkei erhielt einstweilen den Status eines Beitrittskandidaten. Die Beitrittsverhandlungen wurden mit der „Helsinki-Gruppe“ im Februar 2000 eröffnet.

Die eigentlichen Beitrittsverhandlungen finden in Form einer Reihe bilateraler intergouvernementaler Konferenzen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und jedem beitrittswilligen Land statt. Nach einer ausführlichen Prüfung der verschiedenen Bereiche des Acquis Communautaire („Screening“) werden mit den Bewerberländern für jedes der 31 Kapitel die Verhandlungen eröffnet (siehe Tabelle 2). Wie man aus Tabelle 2 ersieht, beginnt der Verhandlungsprozeß zunächst mit den „leichten“ Kapiteln und schreitet erst allmählich zu den „sensiblen“ fort. Derzeit sind mit der „Luxemburg-Gruppe“ 24 von 31 Kapitel abgeschlossen. Die heiklen Kapitel „Freier Personenverkehr“, „Landwirtschaft“ und „Regionalpolitik“ wurden erst im Juni 2000 eröffnet. Die Kommission stellt die gemeinsamen Verhandlungspositionen der EU vor, die in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen. Die Verhandlungspositionen werden anschließend von den Mitgliedstaaten einstimmig angenommen. Daraufhin finden Verhandlungssitzungen auf Ministerebene bzw. auf der Ebene der Stellvertreter statt, d.h. zwischen den ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten und den Botschaftern bzw. den Chefunterhändlern der beitrittswilligen Staaten. Die Ergebnisse der Verhandlungen fließen in den Entwurf eines Beitrittsvertrags ein, der dem Rat zur Verabschiedung und dem Europäischen Parlament zur Zustimmung vorgelegt wird. Nach seiner Unterzeichnung wird der Beitrittsvertrag den Mitgliedstaaten und den beitrittswilligen Ländern zur Ratifizierung vorgelegt, wozu in einigen Fällen Volksabstimmungen erforderlich sind. Für den Ratifizierungsprozeß wird ein Zeitraum von ungefähr zwei Jahren veranschlagt.

Tabelle 2: Stand der Beitrittsverhandlungen mit der „Luxemburg-Gruppe“

31 Verhandlungskapitel		EU-Präsidentschaften Verhandlungskapitel eröffnet von:			
		Österreich 2. Hj. 1998	Deutschland 1. Hj. 1999	Finnland 2. Hj. 1999	Portugal 1. Hj. 2000
1	Freier Warenverkehr		D		
2	Freier Personenverkehr				P
3	Freier Dienstleistungs- verkehr			SF	
4	Freier Kapitalverkehr			SF	
5	Unternehmensrecht		D		
6	Wettbewerbspolitik		D		
7	Landwirtschaft				P
8	Fischerei		D		
9	Verkehrspolitik			SF	
10	Steuern			SF	
11	Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)			SF	
12	Statistik		D		
13	Sozialpolitik und Beschäftigung			SF	
14	Energie			SF	
15	Industriepolitik	A			
16	Kleine und mittlere Unternehmen	A			
17	Wissenschaft und Forschung	A			
18	Aus- und Weiterbildung	A			
19	Telekommunikation und Informationstechnologien	A			
20	Kultur und audiovisuelle Medien	A			
21	Regionalpolitik und Koordinierung der struktur- politischen Instrumente				P
22	Umwelt			SF	
23	Verbraucherpolitik und Gesundheitsschutz		D		
24	Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres				P
25	Zollunion		D		
26	Außenbeziehungen		D		
27	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	A			
28	Finanzkontrolle				P
29	Finanzen und Budget				P
30	Institutionen				P
31	Sonstige				P

Neben dem „Erweiterungsprozeß“, der letztlich zur EU-Mitgliedschaft führen soll, sind die Beitrittswerber in eine umfangreiche „Heranführungsstrategie“ eingebunden. Diese stützt sich auf:

1) *die Vorbereitungsstrategie:*

- die Europa-Abkommen (asymmetrischer Zollabbau)
- die Beitrittspartnerschaften (APS) und die Nationalen Programme für die Übernahme des Acquis (NPAA)

und

2) *die Vorbereitungshilfe (Finanzhilfen):*

- das Phare-Programm
- die Hilfe für Investitionen im Umwelt- und Verkehrsbereich (ISPA)
- die Hilfe für die Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (SAPARD)
- die gemeinsame Kofinanzierung mit den internationalen Finanzinstitutionen (EIB, EBRD, IMF, Weltbank)
- die Öffnung der Europäischen Gemeinschaftsprogramme und -agenturen

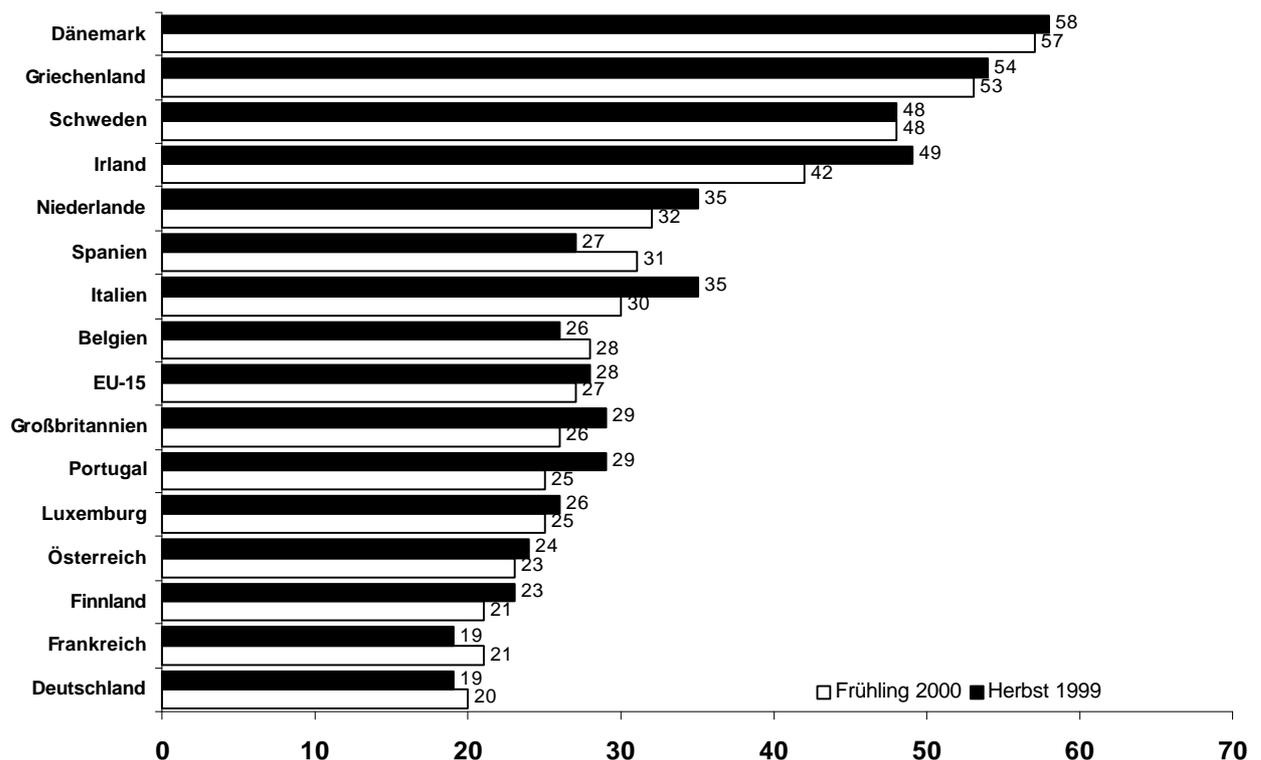
Die Heranführungshilfe beläuft sich (ab 2000) jährlich auf 3.12 Mrd.Euro. Damit sollen die Beitrittskandidaten auf den verschiedensten Gebieten EU-reif gemacht werden.

3. Bereit oder nicht bereit für die Erweiterung?

Während die Bevölkerung in fast allen MOEL für einen möglichst raschen EU-Beitritt plädiert, ist die Stimmung in den meisten EU-Mitgliedstaaten gegenüber einer Erweiterung nicht gerade euphorisch (siehe Abbildung 1). Die MOEL wollen so schnell wie möglich die Lasten und Zwänge der Vergangenheit (Kommunismus und damit Zugehörigkeit zum sowjetischen Einflußbereich; Planwirtschaft ohne echte Demokratie) abschütteln. Für die meisten MOEL ist der EU-Beitritt – in den Worten der polnischen Botschafterin in Österreich, Irena Lipowicz – das „wirkliche Ende des Zweiten Weltkriegs“. Im Zweifelsfall ist den MOEL sogar die Sicherheit wichtiger als die Ökonomie. Daher drängten sie noch vehementer in die NATO (was die drei Staaten Polen, Tschechische Republik und Ungarn tatsächlich bereits schafften) als in die EU. Die Europäische Union hat wohl in Erwartung künftiger potentieller Probleme im Zusammenhang mit der Erweiterung um noch sehr junge Demokratien zur Verteidigung des Standards der Union als „Wertegemeinschaft“ mehrere

Notbremsen gezogen. Zum einen wurde das Verfahren im Falle einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der Grundsätze der Union (Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Rechtsstaatlichkeit, definiert in Artikel 6 des EU-Vertrags nach Amsterdam) im Artikel 7 EU-Vertrag (mangelhaft) geregelt. Zum anderen wurde vorbeugend in den drei Kopenhagener Kriterien die Grundwertetreue als Vorbedingung für einen Eintritt in die EU aufgenommen. Die Aufnahme einer Grundrechtscharta (EU-Verfassung) in den EU-Vertrag ist gegenwärtig geplant. Das hinderte jedoch 14 Mitgliedstaaten nicht daran, außerhalb der Institutionen der Union, auf bilateraler Ebene gegen eine mißliebige Regierung eines Mitgliedstaates der EU Sanktionen zu verhängen. Diese Aktion gegen Österreich kann durchaus auch als (demokratiepolitisch nicht gerade geglückter) Warnschuß für beitrittswillige MOEL verstanden werden.

Abbildung 1: EU-Erweiterung hat Priorität?
(Anteile in %)



Quelle: Eurobarometer 53.

Die Vorbedingungen für einen EU-Beitritt sind in den Kopenhagener Kriterien klar definiert, wenn auch in der Praxis nicht immer leicht zu beurteilen. Dennoch ist es für die MOEL klar, welche Hausaufgaben sie zu machen haben um reif für die EU zu sein. Aber auch für die EU-

15 ist die Erweiterung eine so große Herausforderung, daß an eine Erweiterung nicht gedacht werden kann, bevor die EU sich nicht auf mehreren Ebenen vorbereitet hat.

Die EU muß sowohl ihre Gemeinschaftspolitiken reformieren, als auch ihre Institutionen. Die Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und der Strukturpolitik wurden bereits mit der Verabschiedung der Agenda 2000 auf dem Sondergipfel in Berlin im März 1999 in Angriff genommen. Die Reform der Institutionen wird im Rahmen der Regierungskonferenz 2000, die mit einem neuen EU-Vertrag in Nizza ihren Abschluß finden soll, durchgeführt werden. Während es bei den Reformen der GAP und der Strukturpolitik im wesentlichen um wirtschaftliche Fragen (Einsparung von Kosten um Spielraum für die Erweiterung zu haben) ging, geht es bei der Institutionenreform um politischen Einfluß und damit um die Macht innerhalb der EU. Darüberhinaus sind in jüngster Zeit mehrere Vorschläge zu einer völligen Neukonzeption der EU von Repräsentanten der Kernländer vorgetragen worden. Zum einen hat der deutsche Außenminister Joschka Fischer einer Europäischen Föderation (Vereinigte Staaten von Europa?) das Wort geredet. Dem kann Frankreich wiederum nicht zustimmen. Präsident Jacques Chirac plädierte für eine europäische Avantgarde in dessen Kern die Achse Berlin-Paris steht, die den Motor für eine vertiefte Integration darstellen soll. Letztlich läuft es darauf hinaus, eine „flexible Integration“ auf allen Ebenen durchzusetzen, an dessen Spitze jene Länder stehen, die auf allen Integrationsfeldern voranschreiten, während jene, die nicht überall mitkönnen (z.B. beim Euro, Schengen, Verteidigungspolitik die Neutralen, etc.) die Nachzügler bilden. Ob diese Konzeption, die es teilweise ohnehin schon gibt, nicht eher zur Desintegration Europas als zur Vertiefung der Integration führt, bleibt abzuwarten. Zum einen ist die Vorstellung einer föderalen EU für viele Staaten, die erst in die EU drängen (z.B. für Slowenien mit ihren schlechten Erfahrungen innerhalb der Föderation Tito-Jugoslawiens) eine Horrorvorstellung, zum anderen befürchten die kleinen EU-Mitgliedstaaten bei einer verstärkten Achse Frankreich-Deutschland unter die Räder zu kommen. Zudem sieht die Europäische Kommission in der Einrichtung eines Büros für die „Avantgarde“ (ein Vorschlag von Präsident Jacques Chirac) jener europäischer Staaten, welche die europäische Integration schneller vorantreiben wollen, eine Aufweichung, wenn nicht sogar Ausschaltung bisheriger EU-Institutionen (Franz Fischler). Dadurch würde wieder der unkontrollierte Intergouvernementalismus, wie er bei der Verhängung der Maßnahmen gegen Österreich praktiziert wurde, fröhliche Urständ feiern (Franz Fischler in Alpbach; Der Standard, 29.8.2000, S. 3).

Bevölkerungsstärke entspricht (sie liegen in Abbildung 2 unterhalb der Linie für eine proportionale Repräsentanz). Es wird zu einem Kompromiß in Form einer doppelten Gewichtung kommen müssen. Die Stimmen im Rat setzen sich aus zwei Komponenten zusammen: einmal durch eine Stimme pro Land und zum anderen durch den Anteil an der Bevölkerung. Wie diese beiden Komponenten gewogen werden, ist offen (und eine politische Entscheidung). Letztlich muß es dazu führen, daß die großen Länder relativ stärker, die kleinen aber relativ schwächer vertreten sind als bisher. D.h. die Linie der bisherigen Repräsentanz in Abbildung 2 bewegt sich mehr in Richtung einer zum Bevölkerungsanteil proportionalen Repräsentanz (Die bisherigen Spielregeln sind in Art. 205 EG-Vertrag geregelt).

Auf dem Europäischen Rat in Helsinki im Dezember 1999 haben die Staats- und Regierungschefs bekräftigt, daß die EU für die Aufnahme neuer Mitglieder bis zum Jahr 2002 bereit sein wird. Ob dieser Zeitplan gelingt, hängt davon ab, ob es tatsächlich bereits heuer oder erst nächstes Jahr zum Abschluß der Institutionenreform und damit zu einem neuen EU-Vertrag kommen wird. Dieser müßte dann wieder von allen 15 EU-Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Das kann – wie die Erfahrungen mit dem Amsterdam-Vertrag zeigen – fast zwei Jahre dauern!

4. Kosten und Nutzen der EU-Erweiterung

4.1 EU-Beitritt ändert die Wirtschaftspolitik

Die Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union bedeutet für die Beitrittskandidaten, daß sie den gleichen Spielregeln unterliegen (gleiche Rechte und Pflichten haben) wie die alten EU-Mitglieder. Das bedeutet aber eine Änderung des politischen Regimes auf den verschiedensten Ebenen. Zunächst treten die neuen Länder der Zollunion der EU bei. Dadurch geht die Zuständigkeit für die Außenhandelspolitik auf die Europäische Kommission über. Die Zollsätze müssen an jene des Gemeinsamen Zolltarifs der EU angeglichen werden. Weiters treten die neuen Mitglieder dem Binnenmarkt der EU bei. Diese 1993 in Kraft getretene Integrationsstufe bedeutet eine volle Teilnahme an den vier Grundfreiheiten: freier Waren-, freier Dienstleistungs-, freier Personen- und freier Kapitalverkehr. Ferner bedeutet die Teilnahme am Binnenmarkt auch die Übernahme des gemeinsamen Wettbewerbsrechts der EU. Mit dem EU-Beitritt wird die nationale Landwirtschaftspolitik von der Gemeinsamen

Agrarpolitik (GAP) der EU abgelöst. Weiters unterliegt die Regionalförderung den einheitlichen Spielregeln der Regionalpolitik der EU. Diese mehrdimensionale wirtschaftspolitische Anpassung gipfelt in den Finanzbeziehungen zur EU. Als EU-Mitglied ist jedes Land in den EU-Haushalt eingebunden, der im Rahmen von Eigenmitteln der EU Abgaben bis zu derzeit maximal 1.27% des BIP erfordert. Je nach der Wirtschaftsstruktur (Anteil der Landwirtschaft) bzw. der mehr oder weniger weit fortgeschrittenen Volkswirtschaft (Regionalpolitik – Strukturfonds) erhalten dann die Mitgliedstaaten mehr oder weniger Rückflüsse aus dem EU-Haushalt als sie einzahlen. Reiche Länder sind in der Regel Netto-Zahler in den EU-Haushalt (Belgien, Deutschland, Niederlande, Schweden, Österreich im Ausmaß von rund ½% des BIP pro Jahr), während ärmere Länder Netto-Empfänger sind (bis zu 4% des BIP wie die bisherigen Kohäsionsländer Griechenland, Irland, Portugal und Spanien). Die Beitrittskandidaten gehören in die Kategorie der ärmeren Länder und sind damit Netto-Empfänger.

Nachdem die EU in ihrer ökonomischen Integration mit der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) bereits die höchste Stufe erreicht hat und diese zum Rechtsbestand der Union gehört (3. Kopenhagener Kriterium), stellt sich für die Beitrittswerber nicht die Frage, ob sie dieses Ziel übernehmen wollen, sondern nur, wann sie in die WWU eintreten. Nach bisheriger Datenlage (zu hohe Inflation und Zinssätze) scheint es eher unwahrscheinlich, daß die Beitrittswerber sofort an der WWU teilnehmen werden. Im Übergang werden sie aber ihre Währungen zunächst im Rahmen des Wechselkursmechanismus-II (WKM-II) an den Euro koppeln um so ihre Währungspolitik langsam an die Notwendigkeit einer zentralisierten Geldpolitik in Euroland anzugewöhnen und ihre Wechselkurse gegenüber dem Euro zu stabilisieren.

4.2 Die Kosten der Erweiterung

Skeptiker einer EU-Erweiterung verweisen zu allererst auf die anfallenden Kosten, die von den bisherigen EU-Mitgliedstaaten zu tragen sein werden. Vereinfacht kann man aber feststellen, daß die Kosten der Erweiterung – obwohl nicht unbedeutend – aus heutiger Sicht relativ niedrig sind. Die ursprünglichen Schätzungen gingen von Kosten von rund ½% des BIP pro Jahr für 10 MOEL aus. Die nun von der Europäischen Kommission in der Agenda 2000 vorgelegten Kosten sind etwas niedriger. Das hat mehrere Gründe. Zum einen wurde bei den Ausgaben für die Strukturpolitik eine Obergrenze von 4% des BIP der MOEL

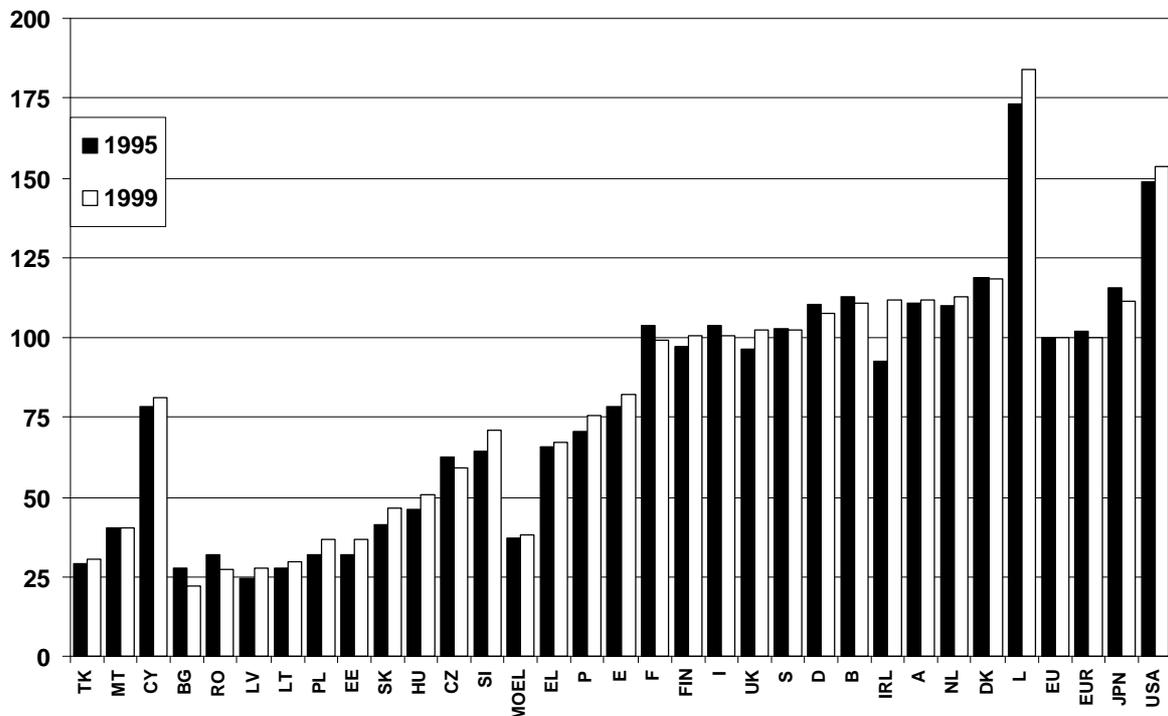
eingezogen, da man realistischere davon ausging, daß ein größeres Volumen von den MOEL nicht kofinanziert werden kann. Insgesamt wird aber am Ziel festgehalten, 0.46% des BIP der erweiterten Union für Maßnahmen der Strukturpolitik zur Verfügung zu stellen. Des weiteren hat die Kommission in ihrer jüngsten Finanzvorschau unterstellt, daß die neuen Mitgliedstaaten damit einverstanden sein werden, daß die ihnen zustehenden Transfers erst allmählich ansteigen werden. Weiters handelt es sich bei den nunmehr diskutierten Kosten der Erweiterung lediglich um jene für 5 MOEL plus Zypern. Letztlich muß man davon ausgehen, daß 10 MOEL (plus Malta und Zypern) der EU angehören werden. Allerdings machen die Kosten für die 5 MOEL der „Helsinki-Gruppe“ lediglich rund ein Drittel jener der 5 MOEL der „Luxemburg-Gruppe“ aus.

In den Kostenberechnungen der Europäischen Kommission in der Agenda 2000 sind bereits die Reformen für die GAP und Strukturpolitik berücksichtigt. Das Wirtschaftswachstum der alten EU-Staaten wird mit 2.5% im Durchschnitt pro Jahr für die Periode 2000-2006 angenommen, jenes der MOEL mit 4%. Die Kommission nimmt an, daß die 5 MOEL (plus Zypern) der „Luxemburg-Gruppe“ bereits im Jahr 2002 der EU beitreten. Weiters hat sie für die 5 MOEL (plus Malta) der „Helsinki-Gruppe“ in das Budget für die alten EU-15 bereits Kosten für die Vorbereitung auf den EU-Beitritt eingebaut. Die Kosten der Erweiterung ergeben sich daher aus der Summe von Beitrittskosten und Vorbereitungskosten.

Die Europäische Kommission hat im Juli 1997 in der Agenda 2000 zum ersten Mal einen Finanzrahmen für die erweiterte Union vorgestellt. Auf dem Sondergipfel des Europäischen Rates in Berlin am 24.-25. März 1999 wurde die Agenda 2000 endgültig beschlossen. Kumuliert über die Periode 2000-2006 belaufen sich die Kosten der Erweiterung (Beitritt plus Vorbereitung) – gemessen an den Mitteln für Verpflichtungen – auf rund 80 Mrd. Euro (zu Preisen 1999). Das sind pro Jahr rund 16 Mrd. Euro. Davon entfallen auf den Beitritt der „Luxemburg-Gruppe“ ab 2002 58 Mrd. Euro (12 Mrd. Euro für die GAP, 40 Mrd. Euro für die Strukturpolitik und der Rest auf interne Politikbereiche und Verwaltung) und 22 Mrd. Euro auf die Vorbereitung (siehe Tabelle 3). Auf Grund der Tatsache, daß das BIP pro Kopf in allen Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa unter der Zielmarke für die höchste Förderwürdigkeit nach der Ziel-1-Definition (BIP pro Kopf unter 75% des EU-Durchschnitts) liegt (siehe Abbildung 3), folgt, daß relativ höhere Kosten aus dem Titel Strukturförderung anfallen als für die GAP. Allerdings muß auch erwähnt werden, daß in den Kostenschätzungen für die GAP die Kosten für Direktzahlungen an Bauern – die es für die

EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der McSherry-Reform 1992 gibt – nicht berücksichtigt wurden. Würde man auch den neuen Beitrittsländern Direktzahlungen gewähren, so müßte man mit Mehrkosten von rund 5 Mrd. Euro pro Jahr unter dem Titel GAP rechnen. Damit würde sich die Erweiterung im Zeitraum 2002-2006 um 25 Mrd. Euro verteuern. Die bisherig kalkulierten Beitrittskosten von 58 Mrd. Euro entsprechen rund 4% des BIP der 5 MOEL (allerdings ansteigend von 2% im Jahr 2002 bis 5% 2006) bzw. rund 0.2% des BIP der EU-15 im Jahr 2006. Im Vergleich dazu erhalten gegenwärtig die sogenannten Kohäsionsländer netto (unter Abzug ihrer eigenen Beiträge zum EU-Budget) Griechenland 4% des BIP, Irland und Portugal jeweils 4% und Spanien rund 1 1/2% . Daß diese Kosten nicht allzu hoch sind, erhellt auch noch ein anderer Vergleich. Westdeutschland hat seit der Wiedervereinigung pro Jahr rund 100 Mrd. DM (im Jahr 1991) bis 140 Mrd. DM (1997; rund 70 Mrd. Euro) netto nach Ostdeutschland an Transfers geleistet. Das sind 4% des BIP Westdeutschlands bzw. 52% (1990) bis 32% (1997) des BIP Ostdeutschlands . D.h. relativ zur Wirtschaftsleistung würden die 5 MOEL nur rund ein Siebentel jener Transferleistungen erhalten, die Ostdeutschland jährlich von Westdeutschland bekommt.

Abbildung 3: BIP pro Kopf zu Kaufkraftparitäten: EU und MOEL
(EU-15 = 100)



Quelle: Eurostat

Die Finanzierung der Erweiterung der EU stellt sich die Kommission wie folgt vor: Zum einen müssen ebenso wie die alten EU-Mitgliedstaaten auch die neuen Mitglieder ihren Beitrag zum EU-Haushalt leisten. Diese sogenannten Eigenmittel sind auf 1,27% des BIP nach oben beschränkt. Damit müßten die MOEL-5 der „Luxemburg-Gruppe“ im Zeitraum 2002-2006 rund 20 Mrd.Euro an den EU-Haushalt abliefern. Tatsächlich liegen die für Zahlungen verfügbaren Mittel mit rund 1,15% des BSP immer darunter. Weiters können rund 20 Mrd. Euro als Spielraum (zwischen Eigenmittelobergrenze und Mittel für Zahlungen) beansprucht werden. Die verbleibenden rund 40 Mrd.Euro für die Erweiterung der „Luxemburg-Gruppe“ (inklusive Vorbereitungsaufwand) werden durch Kürzung bestehender Ansprüche - vor allem im Bereich der Strukturpolitik - hereingebracht. Während die Ausgaben für die GAP von 46% der gesamten Haushaltsverpflichtungen der EU-15 im Jahr 2000 auf 48% im Jahr 2006 steigen, schrumpft der Budgetanteil für die Strukturpolitik von 36% im Jahr 2000 auf 33% im Jahr 2006. Die Einschränkungen bei den bisherigen Förderungen in der EU impliziert, daß jene Länder – insbesondere die Kohäsionsländer – die bisher Netto-Empfänger vor allem aus dem Titel Strukturförderung waren, in Zukunft relativ mehr zum durchschnittlichen Kostenbeitrag der EU-15 für die Erweiterung von rund ¼% des BSP aufbringen werden müssen, als jene Länder, die bisher weniger Strukturmittel in Anspruch genommen haben. Obwohl die Grundzüge des Finanzrahmens für die Periode 2000-2006 bereits beschlossen sind, ist nicht ausgeschlossen, daß bei den ersten Beitritten erneut ein Verteilungskampf zwischen den Kohäsionsländern und den reicheren EU-Staaten entbrennen wird. Die Netto-Kosten der Erweiterung belaufen sich also für die alten EU-15-Staaten auf rund 60 Mrd.Euro (oder auf rund 10 Mrd.Euro pro Jahr) in der Periode 2002-2006. Die Netto-Kosten der Erweiterung (Eigenmittelobergrenze 1,27% des BIP minus Mittel für Zahlungen 1,09%) belaufen sich damit auf 0,17% des BIP der EU-15 (davon 0,14% für den Beitritt und 0,03% für die Vorbereitung).

Die Finanzierung der Erweiterung wird also zum großen Teil nach dem Prinzip "Verteilung des schrumpfenden EU-Kuchens" verlaufen. Die bisherigen Netto-Empfänger (vor allem die vier Kohäsionsländer Spanien, Portugal, Irland und Griechenland) würden um mehr als 0,2% ihres BIP weniger Transfers netto erhalten (Irland um über 1% des BIP weniger), die Netto-Zahler (die restlichen EU-Staaten) müßten ihre Netto-Leistung von gegenwärtig rund 0,5% des BIP in Deutschland, Luxemburg, den Niederlanden, Schweden und Österreich bis zu den Netto-Zahlern mit geringerem Anteil um 0,2 Prozentpunkte des BIP steigern. Der Europäische Rat hat in Berlin im Rahmen der Verabschiedung der Agenda 2000 die Netto-

Zahler mit einigen strukturellen Korrekturen vorweg entlastet, nachdem sich diese bereits seit einiger Zeit über die unfaire Belastung beschwert hatten. Wegen dieser technischen Korrekturen dürften die Kosten der Erweiterung für die bisherigen Netto-Zahler kaum nennenswert ins Gewicht fallen. Bei den größten Netto-Zahlern relativ zum BIP (dazu zählt auch Österreich) könnte sich bis zum Jahr 2006 sogar eine leichte Entlastung von rund 0.1% des BIP ergeben.

Tabelle 3: Kosten der EU-Erweiterung um die „Luxemburg-Gruppe“

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
	Mrd. Euro zu Preisen 1999							
I. Heranführungshilfe:¹⁾								
Landwirtschaft (SAPARD)	0.52	0.52	0.52	0.52	0.52	0.52	0.52	3.64
Strukturpolitische Instrument zur Vorbereitung des Beitritts (ISPA)	1.04	1.04	1.04	1.04	1.04	1.04	1.04	7.28
Phare	1.56	1.56	1.56	1.56	1.56	1.56	1.56	10.92
Summe I	3.12	3.12	3.12	3.12	3.12	3.12	3.12	21.84
<i>in % des BIP der EU-15</i>	<i>0.04</i>	<i>0.04</i>	<i>0.04</i>	<i>0.04</i>	<i>0.04</i>	<i>0.03</i>	<i>0.03</i>	<i>0.04</i>
II. Erweiterung:²⁾								
Landwirtschaft (GAP)	0.00	0.00	1.6	2.03	2.45	2.93	3.40	12.41
Strukturpolitische Maßnahmen	0.00	0.00	3.75	5.83	7.92	10.00	12.08	39.58
Interne Politikbereiche	0.00	0.00	0.73	0.76	0.79	0.82	0.85	3.95
Verwaltungsausgaben	0.00	0.00	0.37	0.41	0.45	0.45	0.45	2.13
Summe II	0.00	0.00	6.45	9.03	11.61	14.20	16.78	58.07
<i>in % des BIP der EU-15</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>	<i>0.08</i>	<i>0.11</i>	<i>0.13</i>	<i>0.16</i>	<i>0.18</i>	<i>0.10</i>
<i>in % des BIP der MOEL-5</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>	<i>2.21</i>	<i>2.97</i>	<i>3.68</i>	<i>4.32</i>	<i>4.91</i>	<i>3.67</i>
(Erweiterung: Mittel für Zahlungen)	0.00	0.00	4.14	6.71	8.89	11.44	14.22	45.40
Summe I + II	3.12	3.12	9.57	12.15	14.73	17.32	19.90	79.91
<i>in % des BIP der EU-15</i>	<i>0.04</i>	<i>0.04</i>	<i>0.11</i>	<i>0.14</i>	<i>0.17</i>	<i>0.19</i>	<i>0.22</i>	<i>0.13</i>
III. Eigenmittel der MOEL-5	0.00	0.00	3.71	3.86	4.01	4.17	4.34	20.08
Netto-Kosten: (I + II – III)	3.12	3.12	5.86	8.29	10.72	13.15	15.56	59.83
Kosten Erweiterung für EU-15								
	In % des BIP von EU-15							
1. Brutto-Kosten	0.04	0.04	0.11	0.14	0.17	0.19	0.22	0.13
2. Eigenmittel MOEL-5 (1.27% des BIP)	0.00	0.00	0.04	0.05	0.05	0.05	0.05	0.03
3. Netto-Kosten (1. – 2.)	0.04	0.04	0.07	0.10	0.12	0.15	0.17	0.10

¹⁾ Heranführungshilfe im Rahmen der Vorbereitungsstrategie betrifft die „Helsinki-Gruppe“: Bulgarien, Rumänien, Slowakei, Lettland, Litauen und Malta

²⁾ Annahme: Neubetriebe ab dem Jahr 2002 um die „Luxemburg-Gruppe“: Estland, Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern.

Quellen: Schlußfolgerungen des Vorsitzes – Europäischer Rat Berlin, 24.-25. März 1999.

Mitteilungen: Rat/Kommission und Europäisches Parlament vom 6.5. 1999 (ABl. C 172/1 vom 18.6.1999).

In der Agenda 2000 macht die Kommission vage Von-bis-Angaben über die Verteilung dieser Globalkosten für die 5 MOEL der „Luxemburg-Gruppe“ (Zypern spielt kaum eine Rolle). Nimmt man den Mittelwert dieser Werte, so würden ab 2002 Estland pro Jahr rund 0,4 Mrd.Euro, Ungarn 3 Mrd.Euro, Polen 8 Mrd.Euro, die Tschechische Republik 3 Mrd.Euro und Slowenien 1 Mrd.Euro insgesamt (GAP, Strukturpolitik plus sonstige Ausgaben) bekommen (in Summe also rund 16 Mrd.Euro; im Vergleich dazu sind im neuen Finanzrahmen für das Jahr 2006 16,8 Mrd.Euro eingeplant). Von den 5 MOEL der „Helsinki-Gruppe“ (Malta ist zu klein um ins Gewicht zu fallen) sind Rumänien mit rund 2 Mrd.Euro pro Jahr am "teuersten", während Bulgarien, die Slowakei und Litauen nur rund 1 Mrd.Euro bekämen und Lettland 0,5 Mrd.Euro. In Summe verursachen die Länder der „Helsinki-Gruppe“ also Kosten von nur rund 5,5 Mrd.Euro bzw. einem Drittel der Ausgaben für die 5 MOEL der „Luxemburg-Gruppe“ im Jahr 2006. Eine grobe Schätzung der Gesamtkosten im Falle einer EU-Erweiterung um 12 neue Mitglieder würde sich etwa auf rund 1/3% bis maximal 1/2% des EU-BIP belaufen.

4.3 Der ökonomische Nutzen der EU-Erweiterung

4.3.1 Welche Integrationstheorie?

In der öffentlichen Debatte – zumindest in den alten EU-Mitgliedstaaten und insbesondere bei den Skeptikern der Erweiterung - steht die Frage nach den Kosten im Vordergrund. Auf Seiten der Beitrittskandidaten ist das naturgemäß anders. Jene interessiert vorrangig, was ihnen die Erweiterung an zusätzlichem Wohlstand beschert. Zur fairen Abschätzung der wirtschaftlichen Implikationen der Erweiterung der EU ist es aber notwendig, auch deren ökonomischen Nutzen zu ermitteln. Die Abschätzung des Nutzens der Erweiterung für die alten und neuen potentiellen Mitglieder ist nicht einfach. Selbst die Ostöffnung seit 1989, die meist vorteilhaft für die EU-Staaten war, ist kein guter Ratgeber für künftige Integrationseffekte. Die wenigen bisherigen Studien arbeiten in der Regel mit Modellsimulationen. Dabei werden zwei Modelltypen verwendet: Numerische allgemeine Gleichgewichtsmodelle (CGE-Modelle) und Makromodelle. Mit solchen Modellen können mögliche Integrationseffekte einer Erweiterung entweder für die Gesamtwirtschaft eines oder mehrere Länder und/oder für einzelne Sektoren quantifiziert werden.

Um mit Modellen sinnvolle Aussagen über die Integrationseffekte eines EU-Beitritts von einem oder mehreren Ländern zu ermitteln, muß man sich auf die theoretischen Aussagen der

regionalen Integrationstheorie stützen. Im Falle des EU-Beitritts handelt es sich um eine komplexe Integration in den Binnenmarkt mit allen dazugehörigen Anpassungen der Wirtschaftspolitik und letztlich die Teilnahme an der WWU. Die Integrationstheorie unterscheidet im wesentlichen drei Gruppen von Integrationseffekten:

- 1) *Allokationseffekte*: Darunter versteht man jene Effekte der Verlagerung von Handelsströmen, die sich dadurch ergeben, daß man der Zollunion der EU beitrifft (Handelsschaffung durch zusätzlichen Handel mit der EU oder eventuell Handelsumlenkung durch Verlagerung von Handelsströmen von Nicht-EU-Regionen zur EU). Weiters werden unter diesem Titel auch noch Effekte behandelt, die durch die Teilnahme an einem größeren – Binnenmarkt – entstehen: also Skaleneffekte, mehr Wettbewerb durch volle Marktintegration. Bei einer EU-Mitgliedschaft müssen auch die Beziehungen zum EU-Haushalt berücksichtigt werden.
- 2) *Akkumulationseffekte*: Es handelt sich hier im wesentlichen um Wachstumseffekte, die sich daraus ergeben, daß die Integration zu einer Belebung der Investitionstätigkeit (teils über eigene, teils über Direktinvestitionen aus dem Ausland) kommt. Langfristig führt mehr Integration in der Regel zu einer höheren Wachstumsrate des realen BIP.
- 3) *Standorteffekte*: Die Teilnahme am Binnenmarkt kann die Standortattraktivität für ausländische Investoren erhöhen, es kann im Falle der MOEL zu einer Verringerung des „Zentrum-Peripherie“-Musters führen, das diese Länder bisher benachteiligt hat. In diesem Zusammenhang muß aber nicht nur die Faktorwanderung von Kapital (über Direktinvestitionen), sondern auch die Wanderung von Arbeit (Migration) von den ärmeren zu den reicheren Regionen verstanden werden.

Kein Modell ist in der Lage, alle theoretisch möglichen Integrationseffekte zu erfassen. Dennoch lassen sich die wichtigsten Integrationswirkungen damit analysieren.

4.3.2 Wer gewinnt, wer verliert im Weltmaßstab?

Nur im Rahmen von Weltmodellen ist es möglich, zu ermitteln, welche Region von der EU-Erweiterung gewinnt und welche verliert. Es gibt derzeit zwei solche Modellsimulationen mit CGE-Weltmodellen. Die Ergebnisse beider Modelle lassen sich wie folgt vereinfacht zusammenfassen. Die Integration der MOEL in die EU bringt relativ hohe Einkommenseffekte für die MOEL insgesamt und kaum nennenswerte Zuwächse für die EU

insgesamt. Offen ist die Frage, wie sich die marginalen Einkommenszuwächse in der EU auf die Mitgliedstaaten verteilen.

Eine Studie stammt von Brown-Deardorff-Djankov-Stern (1997). Diese Autoren verwenden das Michigan CGE-Weltmodell. Es umfaßt die Regionen EU-Norden, EU-Süden, EU-EFTA, NAFTA, MOEL-3, sonstige Industrie- und Entwicklungsländer. Sie simulieren die Auswirkungen des EU-Beitritts der drei Visegrad-Staaten Polen, Tschechoslowakei und Ungarn. Dieses Modell erfaßt nicht alle möglichen Integrationseffekte (vor allem keine Integration in die GAP und auch keine Wachstumseffekte). Eine EU-Mitgliedschaft der drei Visegradländer führt langfristig dazu, daß in diesen Ländern das Realeinkommen um 5.6% (Polen) bis 6.8% (Ungarn) bzw. 7.3% (CSFR) steigt. In der EU gibt es durch diese Erweiterung aber nur einen geringfügigen langfristigen Anstieg des Realeinkommens von 0.2% (in EU-Süden sogar nur +0.1%). Dieses Modell berücksichtigt aber nicht die Kosten der Erweiterung.

Die bisher wohl umfassendste und theoretisch als auch methodisch ansprechendste Analyse der Cost and Benefits der EU-Erweiterung stammt von Baldwin-Francois-Portes (1997). Sie verwenden ein Modell mit 13 Sektoren und neun Länderregionen (z.B. EU-15 und MOEL-7). Es enthält alle Attribute der modernen Außenhandels- und Integrationstheorie. Die Autoren verwenden ihre eigenen Schätzungen der Kosten der Erweiterung. Baldwin-Francois-Portes (1997) ermitteln den Nutzen der EU-Erweiterung (eigentlich bei ihnen die Osterweiterung) in zwei Szenarien: Im „konservativen Szenario“ steigen die Realeinkommen langfristig in den 7 MOEL insgesamt um 1.5% gegenüber der Basislösung (keine Osterweiterung) und in der EU um 0.2%. In den anderen Weltregionen sind die Einkommenseffekte marginal. Im „optimistischen Szenario“ wird unterstellt, daß die Risikoprämien für Investitionen in den MOEL durch den Beitritt zur EU wegfallen. Dadurch steigt der Kapitalstock stark an (um 68%). Dann steigen die Realeinkommen langfristig in den 7 MOEL um 18.8%, während sie in der EU-15 fast unverändert bei +0.2% verharren.

Tatsächlich sind bereits seit der Ostöffnung und wohl auch in Erwartung einer künftigen EU-Mitgliedschaft die Direktinvestitionen aus dem Ausland (FDIs) in den MOEL stark gestiegen (siehe Tabelle 4). In den 10 MOEL hat sich der Anteil der zuströmenden Direktinvestitionen pro Kopf aus dem Ausland in der Periode 1993 bis 1999 verdreifacht, gemessen am BIP sind die FDI-Bestände um mehr als das Dreifache gestiegen.

Tabelle 4: Direktinvestitionen (FDI) in den MOEL: 1993 und 1999

	1993		1999	
	FDI-Ströme pro Kopf (US-\$)	FDI- Bestände in % des BIP	FDI-Ströme pro Kopf (US-\$)	FDI- Bestände in % des BIP
Tschechische Republik	63.0	9.8	497.0	30.6
Ungarn	228.0	14.5	194.0	40.0
Polen	-	-	168.0	18.2
Slowakische Republik	31.0	3.8	61.0	10.8
Slowenien	57.0	7.5	210.0	13.4
Bulgarien	5.0	1.3	95.0	18.3
Rumänien	4.0	0.8	43.0	16.0
Estland	107.0	25.7	212.0	47.6
Lettland	17.0	3.5	151.0	30.1
Litauen	8.0	5.7	132.0	19.4
MOEL-10	51.0	6.0	161.0	22.7

Quelle: Hunya, G., Stankovsky, J. (2000), S. 4.

Die spannende Frage ist nun, wie sich die ökonomischen Gewinne der EU- bzw. Osterweiterung auf die alten EU-Mitgliedstaaten verteilen. Einen Versuch der Aufteilung haben Baldwin-Francois-Portes (1997) gewagt. In absoluten Größen gewinnen natürlich die großen Länder am meisten. In Relation zum BIP würden Deutschland, Finnland, Frankreich, Österreich, Schweden, die Niederlande und Großbritannien am meisten gewinnen (jeweils über 0.2% des BIP). Am wenigsten von der Osterweiterung würden Griechenland, Irland, Portugal und Italien profitieren. Stellt man den ökonomischen Einkommensgewinnen durch die Osterweiterung deren Beitrittskosten (netto) gegenüber, so erhält man den ökonomischen Netto-Nutzen (siehe Breuss, 1999a, S. 23). Hauptgewinner sind wiederum Deutschland, Finnland, Großbritannien, Österreich, Schweden und Frankreich (alle um rund 0.1% des BIP). Verlierer der Osterweiterung wären Portugal, Irland, Griechenland, Italien sowie Belgien und Luxemburg, also fast ausschließlich die armen Kohäsionsländer, die von der Kürzung der Strukturfonds am stärksten betroffen sein werden. Ähnliche Ergebnisse über die ungleiche Verteilung der Wohlfahrtsgewinne durch die EU-Erweiterung erhält auch Kohler (1999).

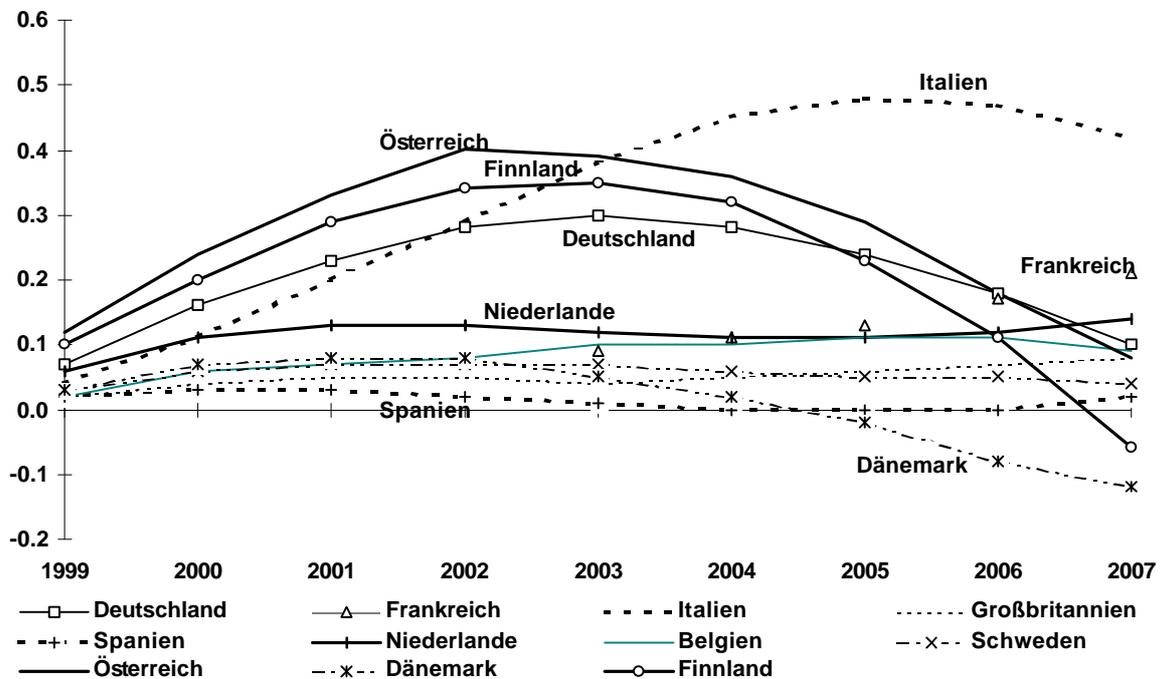
Wie eigene Simulationen mit dem OEF-Weltmakromodell zeigen (siehe Abbildung 4), hängen die Vor- bzw. Nachteile der Osterweiterung sehr stark mit der bisherigen Handelsverflechtung der EU-Staaten mit den MOEL zusammen (siehe Tabelle 5). Österreich, Finnland, Deutschland und Italien profitieren von einem Einkommensschock im Ausmaß von einem rund 2% stärkerem BIP-Wachstum pro Jahr in den MOEL nach einem EU-Beitritt dieser Länder stärker als andere EU-Staaten.

Tabelle 5: EU-Handel mit den MOEL-10 vor und nach der Ostöffnung
(Export- bzw. Importanteile in % des Gesamthandels)

	1988		1990		1998	
	Exporte	Importe	Exporte	Importe	Exporte	Importe
Frankreich	0.98	1.14	1.05	1.14	2.71	1.98
Belgien-Luxemburg	0.66	0.63	0.64	0.69	2.51	1.81
Niederlande	0.87	1.11	0.94	1.23	2.51	2.08
Deutschland	2.46	2.93	2.79	3.24	8.12	7.84
Italien	1.58	2.35	2.11	2.13	5.21	4.05
Großbritannien	0.82	0.94	0.70	0.81	1.97	1.52
Irland	0.34	0.81	0.39	0.75	1.02	1.06
Dänemark	1.10	1.69	1.62	1.87	4.23	3.48
Griechenland	2.26	3.11	2.66	2.54	8.56	3.38
Portugal	0.31	0.31	0.21	0.21	0.85	0.68
Spanien	0.53	0.81	0.52	0.68	2.10	1.25
EU-15	1.63	1.78	1.81	1.81	4.64	3.73
Finnland	5.87	3.63	5.05	3.16	7.97	4.08
Österreich	6.06	4.74	7.29	4.68	13.42	9.21
Schweden	1.52	2.07	1.57	1.95	4.09	3.88

Quellen: OECD, FTMS; IMF, DOT; Wifo-Schätzungen vor 1992.

Abbildung 4: Integrationseffekte der EU-Erweiterung für die EU-Mitgliedstaaten
(Kumulative Abweichungen des realen BIP von der Basislösung)



Annahmen: Nach dem EU-Beitritt der 10 MOEL wächst das reale BIP um 2% pro Jahr rascher. Dies entspricht ungefähr dem „optimistischen Szenario“ von Baldwin-Francois-Portes (1997), die innerhalb von rund 10 Jahren einen Realeinkommenszuwachs in den MOEL von 18.8% erwarten.

Quelle: Eigene Simulationen mit dem Oxford-Economic-Forecasting (OEF) Makro-Weltmodell.

Obwohl sich die Netto-Gewinne bzw. Netto-Verluste mit 0.1% des BIP in bescheidenen Dimensionen bewegen, ist die Verteilung des Netto-Nutzens der Osterweiterung auf die alten EU-Mitgliedstaaten natürlich politisch höchst brisant. Sie wird nicht zuletzt auch darüber entscheiden, ob die Ratifikation der Beitrittsverträge der MOEL reibungslos über die Bühne gehen wird. Im besten Falle ist die EU- bzw. Osterweiterung für die 15 EU-Staaten ein Null-Summen-Spiel, im schlechtesten Fall überwiegen die Kosten etwas den Nutzen. Baldwin-Francois-Portes (1997, S. 168) bezeichnen dennoch die Osterweiterung – auch in historischer und weltpolitischer Perspektive ist die Erweiterung eine der Säulen der friedlichen Vereinigung in Europa nach Ende des Kalten Krieges – als ein geradezu „... *phenomenally good bargain for the EU*“.

4.3.3 Österreich ist einer der Hauptgewinner von der Ostöffnung und Erweiterung

Bereits die bisherigen Ergebnisse mit Weltmodellen haben gezeigt, daß Österreich wohl zu den Gewinnern der EU-Erweiterung zählen wird. Selbst wenn man die Kosten der Erweiterung im Ausmaß von rund ¼% des BIP pro Jahr mit berücksichtigt, sind die Wachstumseffekte groß genug, um netto von einem Wohlfahrtseffekt auszugehen.

4.3.3.1 Effekte der Ostöffnung

Die bisherige Verflechtung des Westens mit dem Osten nach der Ostöffnung im Jahre 1989 erfolgte im wesentlichen über zwei Schienen: über den Außenhandel (Austausch von Gütern und Dienstleistungen) und über Direktinvestitionen. Eine Arbeitskräftewanderung (Migration) in größerem Ausmaß war bisher – abgesehen von der schockhaften Entwicklung kurz nach der Ostöffnung (insbesondere durch die Kriegshandlungen im Zuge des Zerfalls Jugoslawiens) durch Regelung der Ausländerbeschäftigung ausgeschlossen. Ein EU-Beitritt der MOEL wird die volle Integration in den Binnenmarkt (vier Freiheiten) und in die WWU bringen und damit die Verflechtung intensivieren. Als zusätzliche Dimension wird – insbesondere wegen des anfänglichen Einkommensgefälles – eine möglich Migration von Arbeitskräften dazukommen. Nicht zu vergessen sind die Kosten im Falle eines Beitritts.

Tabelle 6: Außenhandelsverflechtung Österreichs mit den MOEL
Exportanteile (X), Importanteile (M) und Handelsbilanz (HB)

	1988			1990			1999		
	X (%)	M (%)	HB Mill.S	X (%)	M (%)	HB Mill.S	X (%)	M (%)	HB Mill.S
Ungarn	1.80	1.40	457	2.20	1.60	1471	4.90	3.30	10874
Polen	1.00	0.90	-516	0.90	0.90	-638	1.60	0.90	4937
Tschechien ¹⁾	1.20	1.30	-1359	1.90	1.20	2235	2.80	2.50	997
Slowakei ¹⁾	-	-	-	-	-	-	1.10	1.20	-1270
Slowenien ²⁾	2.00	1.00	3106	2.70	1.20	5987	1.70	0.90	6482
Bulgarien	0.60	0.10	2068	0.30	0.10	837	0.30	0.10	1768
Rumänien	0.10	0.20	-331	0.20	0.10	456	0.60	0.40	1511
3 Balten	0.00	0.00	-	0.00	0.00	-	0.20	0.30	626.4
MOEL-10 ²⁾	6.70	4.90	3425	8.20	5.10	10618	13.30	9.40	25925
Osteuropa ³⁾	9.60	6.80	5729	10.40	6.90	10440	16.00	11.60	28516

¹⁾ Tschechien: 1988-1992 = frühere CSFR.

²⁾ Slowenien: 1988-1991 = früheres Jugoslawien.

³⁾ Osteuropa: 10 MOEL (1988-91 inkl. Jugoslawien) + UdSSR.

Quelle: Wifo-Datenbank.

Österreich hat mit den MOEL traditionell stark Handel betrieben (siehe Tabelle 6). Schon 1971 exportierte Österreich in die Oststaaten (die zusätzlich zu den heutigen MOEL auch die UdSSR und Jugoslawien umfaßte) 15.4% seiner gesamten Exporte (der Importanteil mit Osteuropa betrug 9.6%). Im Zuge der Westorientierung Österreichs – stärkere Integration in den EG-Raum als Folge der Liberalisierung durch die Freihandelsabkommen EFTA-EG von 1972 haben sich die Handelsströme von Osteuropa nach Westeuropa verlagert. Bis 1988 – ein Jahr vor der Ostöffnung – sank der Anteil österreichischer Exporte nach Osteuropa an den Gesamtexporten auf 9.6% und der Importanteil auf 6.8%. Seit der Ostöffnung haben sich die Handelsbeziehungen mit Osteuropa – besonders mit den MOEL aufgrund der mit den Europa-Abkommen verbundenen Liberalisierung – wieder deutlich belebt. Der Anteil der Exporte nach Osteuropa nahm von 10.4% (MOEL-10 8.2%) 1990 auf 16.0% 1999 (13.3%) zu. Auch die Importe aus Osteuropa haben von 1990 mit einem Importanteil von 6.9% (MOEL-10 5.1%) bis 1999 zugenommen (11.6% bzw. 9.4%). Damit wurde eigentlich erst wieder das Niveau der Außenhandelsbeziehungen mit Osteuropa erreicht, wie es Österreich bereits 1971 aufgewiesen hatte. Aus dem rascheren Export- als Importwachstum resultierte eine kontinuierliche Verbesserung der Handelsbilanz im Handel mit Osteuropa. Während der Handel Österreichs mit der EU traditionell in ein großes Handelsbilanzdefizit mündet, haben sich die Überschüsse im Handel sowohl mit Osteuropa als auch mit den 10 MOEL seit der Ostöffnung stetig vergrößert. 1990 betrug der Überschuß im Handel mit Osteuropa 10.4 Mrd.S (mit den 10 MOEL 10.6 Mrd.S). Im Jahr 1997 wurde mit 38.8 Mrd.S (bzw. 28.9

Mrd.S) ein Höhepunkt erreicht. Seither verharrt der Handelsbilanzüberschuß gegenüber Osteuropa auf hohem Niveau (1999: Osteuropa +28.5 Mrd.S, MOEL-10 +25.9 Mrd.S). Mit diesem Überschuß wird rund 1/3 des Defizits im Handel mit der EU wettgemacht. Österreich ist innerhalb der EU jenes Land, das am stärksten mit den MOEL über den Außenhandel verflochten ist (siehe Tabelle 5). Es folgen Griechenland, Deutschland und erst dann Finnland. Österreich ist das einzige EU-Land, das mit den MOEL über zehn Prozent seiner Exporte abwickelt. Daraus folgt, daß Österreich von der Ostöffnung wohl am meisten wirtschaftlich profitiert hat. Auch die künftige volle Integration dieser Länder in die EU wird für Österreich vorteilhaft sein.

Auch auf der zweiten Schiene der internationalen Verflechtung mit Osteuropa, den Direktinvestitionen war Österreich Pionier. Erst in den letzten Jahren wird Österreichs Vorreiterrolle von anderen EU-Staaten aber auch von den USA streitig gemacht. Österreich ist z.B. in Slowenien mit 37.5% stärker mit Direktinvestitionen engagiert als Deutschland (12.3%; siehe Tabelle 7). In der Slowakei ist das Engagement fast gleich groß wie jenes Deutschlands. In Ungarn ist Österreich nach Deutschland, den Niederlanden und den USA der viertwichtigste Investor.

Tabelle 7: Direktinvestitionsbestände in den MOEL nach den wichtigsten Investorländern

Investoren	Tschechische Republik	Ungarn	Polen	Slovakische Republik	Slowenien	Bulgarien	Rumänien	MOEL-7
	<i>(Anteile in %, 1998)</i>							
Deutschland	29.6	28.0	17.3	19.4	12.3	15.3	10.2	20.6
Österreich	11.5	11.7	2.3	17.4	37.5	4.5	5.1	7.5
USA	8.2	12.2	14.7	10.0	4.4	7.1	7.7	11.8
Niederlande	27.1	15.5	9.2	12.1	3.8	6.0	11.6	13.6
Schweiz	1.8	2.9	1.8	1.1	3.3	3.2	2.3	2.1
Frankreich	4.7	6.1	11.0	6.5	12.8	3.0	7.1	8.4
Italien	0.9	3.2	9.1	1.5	6.6	1.2	7.6	5.9
Großbritannien	4.7	6.4	5.9	10.9	4.8	5.7	5.1	5.8
Andere Länder	11.5	14.0	28.8	21.2	14.4	53.9	43.2	24.4
EU	82.7	76.9	63.8	74.5	81.2	60.2	56.8	69.8
Gesamt	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1000.0	100.0	100.0
Gesamt, Mill.US-\$	14375	9733	35171	2044	2907	2778	4364	71372

Quelle: Hunya, G., Stankovsky, (2000), S. 5.

Die augenfälligen Vorteile im Handel mit den MOEL als auch das Engagement über Direktinvestitionen dokumentieren die zunehmende Wichtigkeit dieser Region für die österreichische Wirtschaft. Auch mittels Modellsimulationen wird bestätigt, daß die Ostöffnung Österreich beträchtliche Vorteile gebracht hat. Nach Berechnungen mit dem Wifo-Makromodell (Breuss-Schebeck, 1998) hat sich durch die Effekte der Ostöffnung (vor allem mehr Außenhandel direkt und auch indirekt über spill-overs aus anderen EU-Partnerländern) das reale BIP im Zeitraum 1989-1997 um 3.6 Prozentpunkte (oder um 0.4 Prozentpunkte pro Jahr) erhöht. Durch diesen Wachstumsimpuls konnten 77.000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Durch die kurz nach der Ostöffnung schockartige Immigration von über 100.000 Personen aus den Oststaaten – vor allem aus Ex-Jugoslawien – hat sich die Arbeitslosenquote – die bis Mitte der achtziger Jahre zwischen 2% und 3% pendelte – Anfang der neunziger Jahre kurzfristig um fast drei Prozentpunkte erhöht. Danach verharrte die Arbeitslosenquote auf diesem hohen Niveau. Ein zusätzlicher Anstieg wurde durch die folgende Beschränkung der Ausländerbeschäftigung auf rund 9% des Bestands an unselbständig Beschäftigten vermieden. Die Berechnungen mit einem numerischen allgemeinen Gleichgewichtsmodell (Keuschnigg-Kohler, 1997, 1998) kommen zu etwas geringeren Effekten der Ostöffnung als die Wifo-Berechnungen (siehe Tabelle 8).

4.3.3.2 Was bringt die EU-Erweiterung für Österreich?

Die Erweiterung der EU um 12 neue Mitglieder (darunter 10 MOEL) bringt infolge der vollen Integration dieser Länder in die EU neue Integrationseffekte mit sich. Zum einen endet der Prozeß der handelspolitischen Integration (Liberalisierung im Rahmen der Europa-Abkommen) in der Teilnahme an der Zollunion der EU. Dies führt zum Abbau der letzten noch bestehenden Handelsschranken (Grenzkontrollen) und zur Unterwerfung unter den Gemeinsamen Außenzolltarif der EU (GZT). Damit fallen weitere Handelskosten im Handel zwischen den neuen und alten EU-Mitgliedern weg. Die MOEL werden voll in den Binnenmarkt der EU integriert. Damit fallen alle bisherigen Barrieren für die Verwirklichung der vier Freiheiten (Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital). Als EU-Mitglieder gelten für die neuen dieselben wettbewerbsrechtlichen Spielregeln wie für die alten EU-Mitglieder. Dies bedeutet eine volle Marktintegration mit allen daraus resultierenden Integrationseffekten wie Kosteneinsparungen durch Ausnutzung von Skalenerträgen, einem schärferen Preiswettbewerb und damit Wohlfahrtsgewinne für die Konsumenten etc.

Die Effekte der EU-Erweiterung (bzw. der Osterweiterung) wurden in Österreich mit zwei Modelltypen berechnet. Zum einen mit dem Wifo-Makromodell (Breuss-Schebeck, 1998) und zum anderem mit einem CGE-Modell (Keuschnigg-Kohler, 1999). Beide Modelle – obwohl sie theoretisch unterschiedlich fundiert sind - kommen zu ähnlichen Ergebnissen bezüglich der Auswirkungen auf das langfristige BIP. Die EU-Mitgliedschaft von 10 MOEL führt dazu, daß in Österreich mittel- bis langfristig das reale BIP um rund 1.3% höher liegt als ohne Integration (siehe Tabelle 8). In beiden Modellen wurden die Kosten der Erweiterung eingebaut. Dennoch gewinnt Österreich netto aus der EU-Erweiterung.

**Tabelle 8: Effekte durch Österreichs Integration in Europa:
EU-Beitritt, Ostöffnung, EU-Erweiterung**

	EU-Beitritt			Ostöffnung			EU-Erweiterung		
	Makro-IO-Modell ¹⁾		CGE-Modell ²⁾	Makro-modell ³⁾⁴⁾		CGE-Modell ²⁾	Makro-modell ³⁾		CGE-Modell ⁵⁾
	kumulativ 1995- 2000	pro Jahr	lang- fristige Effekte	kumu- lativ 1989- 1997	pro Jahr	lang- fristige Effekte	kumu- lativ 2002- 2010	pro Jahr	lang- fristige Effekte
	<i>Abweichungen von der Basislösung oder vom steady state in %</i>								
BIP, real (%)	2.8	0.5	1.6	3.6	0.4	0.5	1.3	0.1	1.3
Wohlfahrt pro Jahr: in % des BIP	-	-	1.1	-	-	0.3	-	-	0.6
Verbraucherpreise (%)	-3.3	-0.6	-1.4	-0.2	-0.0	0.1	-0.9	-0.1	-0.1
Terms of Trade:									
gesamt	-0.3	-0.1	-	0.0	0.0	-	1.0	0.1	-
EU	-	-	1.5	-	-	0.1	-	-	0.2
MOEL	-	-	-1.3	-	-	4.8	-	-	4.9-10.2
Beschäftigung:									
%-Veränd.	1.3	0.2	-	2.6	0.3	-	0.8	0.1	-
Veränd. in 1.000	42.3	7.0	-	76.9	8.5	-	27.5	3.0	-
Arbeitslosenquote (%)	-0.3	-0.1	-	2.9	0.3	-	-0.1	-	-
								0.01	
Leistungsbilanz: in % des BIP	-1.7	-0.3	-	0.6	0.1	-	0.6	0.1	-
Staatsdefizit in % des BIP	-0.9	-0.2	-	0.9	0.1	-	0.4	0.04	-

Quellen:

¹⁾ Breuss-Kratena-Schebeck (1994): Makro-Modell verknüpft mit einem Input-Output (IO)-Modell

²⁾ Keuschnigg-Kohler (1997): EU-Erweiterung um 10 MOEL. Der Beitritt der „Luxemburg-Gruppe“ würde in einem BIP-Anstieg von 1.4% und einem Zuwachs an Wohlfahrt von 0.8% münden (siehe Keuschnigg-Kohler (1998)).

³⁾ Breuss-Schebeck (1998): Erweiterung in zwei Schritten: Luxemburg-Gruppe tritt der EU im Jahr 2002 bei, die Helsinki-Gruppe folgt im Jahr 2007.

⁴⁾ Breuss-Schebeck (1998): In der Simulation „Ostöffnung“ sind auch Migrationseffekte enthalten. Ohne Migration kurz nach der Ostöffnung wäre das reale BIP um 3.3% und die Beschäftigung um 1.9% (+57.3 Tausend) gestiegen.

⁵⁾ Keuschnigg-Kohler (1999) für die EU-Erweiterung um 10 MOEL. Der Beitritt der „Luxemburg-Gruppe“ würde zu einem BIP-Anstieg von 1.1% und einem Zuwachs an Wohlfahrt von 0.5% führen.

Keuschnigg-Kohler (1999) haben in ihrem sektoralen numerischen allgemeinen Gleichgewichtsmodell (CGE-Modell) auch versucht, die Auswirkungen der EU-Erweiterung auf 29 Sektoren abzuschätzen. Dabei zeigt sich, daß die Produktion im Agrarsektor langfristig schrumpfen wird (um 1.3%). Dies dürfte an dem Verdrängungswettbewerb durch die neuen Mitglieder, die alle noch einen höheren Agraranteil an der gesamten Wertschöpfung aufweisen als die EU-Länder und Österreich, liegen. Starke Produktionszuwächse (über +5%) werden für die Sektoren Textilien und Leder geschätzt. Nahezu stagnieren wird die Produktion in den Sektoren Fischerei, Energie, Nahrungsmittel, Holz, Nichtmetalle, Bauen und Einzelhandel. Daß dazu auch der Transportsektor zählt, ist nicht sehr plausibel, ist doch zu erwarten, daß die EU-Erweiterung zu einem Boom im Verkehrswesen (Ost-West-Transit) führen wird. Die Autoren ermitteln sowohl für die Gesamtwirtschaft als auch für die meisten Sektoren eine starke Ausweitung der Exporte (Handelsschaffung) plus eine Handelsumlenkung von der EU in die MOEL.

Ein Vergleich der verschiedenen Integrationsschritte Österreichs: eigener EU-Beitritt, Ostöffnung und EU- bzw. Osterweiterung führt nach den Simulationen mit dem Wifo-Makromodell zu folgender Reihung (siehe Tabelle 8): pro Jahr gerechnet führt der EU-Beitritt Österreichs hinsichtlich der positiven BIP-Effekte knapp vor der Ostöffnung. Erst dann kommen die Effekte der Osterweiterung. Hier kommen Keuschnigg-Kohler (siehe Tabelle 8) zu einer etwas anderen Reihung. Ihren Berechnungen zu Folge hat die Ostöffnung langfristig die geringsten Effekte (gehabt!). Für geringere Effekte der EU-Erweiterung als der Ostöffnung spricht, daß Österreich im Falle der Ostöffnung nur Vorteile lukrieren konnten, ohne mit Kosten belastet zu sein, während im Falle der EU-Erweiterung die Vorteile durch die Kosten teilweise gedrückt werden. Wenn die Vorteile durch die Integration der ehemaligen Oststaaten in die EU (zuerst durch die Ostöffnung und dann durch die Aufnahme in die EU) vorwiegend durch einen verstärkten Handel zustande gekommen sind, kann man davon ausgehen, daß das Handelspotential mit Osteuropa bereits ausgeschöpft ist. Dann werden auch durch einen EU-Beitritt keine weiteren Wachstumssteigerungen im Außenhandel zu lukrieren sein.

4.3.4 Wie groß ist die Migrationsgefahr?

Das Neue an der gegenwärtigen EU-Erweiterung ist, daß Länder der EU beitreten werden, die gemessen am BIP pro Kopf alle ärmer sind als die alten EU-Mitgliedstaaten (siehe Abbildung 3). Daraus ergibt sich nicht nur die Problematik der Kosten, da es sich ausnahmslos um sogenannte Ziel-1-Länder mit den höchsten Förderansprüchen handelt. Es stellt sich auch das Problem, daß nach Einführung der Freiheit des Personenverkehrs Wanderungen von den armen zu den reichen Ländern stattfinden können. Damit wären die Arbeitsmärkte in beiden Regionen gestört. In den MOEL würden die mobilen und möglicherweise gut ausgebildeten Arbeitskräfte abwandern und würden diesen Staaten als Potential für die Erreichung eines langfristigen Wachstums fehlen („Brain drain“). In der EU wären sie willkommen (Stichwort Informationstechnologie). Im Falle schlecht qualifizierter Arbeitskräfte könnte sich durch die Migration in den EU-Staaten (insbesondere in den Randstaaten zu den MOEL) ein Verdrängungswettbewerb auf dem Arbeitsmarkt ergeben. Diese Problematik ist aus dem Beispiel der NAFTA (USA-Mexiko) bekannt und wird auch im Falle der Integration von EU-MOEL befürchtet.

Zu diesem Thema gibt es viele Befürchtungen seitens der Politik und der Interessenvertreter. Zum Beispiel spricht sich der ÖGB aber auch die Arbeiterkammer Wien dafür aus, die Personenfreizügigkeit so lange auszusetzen, bis in den MOEL das Lohnniveau 80% jenes der EU-Staaten erreicht hat. Es gibt bereits zahlreiche Studien, die das Potential einer möglichen Migration von Ost nach West abschätzen. Die jüngste Studie wurde vom DIW-Berlin (2000) im Auftrag der Europäischen Kommission erstellt. Sie kommt zum Schluß, daß durch die EU-Erweiterung keine massive Zuwanderung zu erwarten sein wird. Im Jahr 1998 lebten in der EU-15 bereits 853.128 Personen aus den 10 MOEL. Das waren 0.2% der Wohnbevölkerung der EU (bzw. 0.8% der Wohnbevölkerung der 10 MOEL. Ausgehend von der Annahme, daß im Jahre 2002 10 MOEL der EU beitreten und die volle Personenfreizügigkeit gilt, würde es zu einer zusätzlichen Migration von 335.843 Personen (ein Anstieg auf 1,1259.804 Personen aus den MOEL-10) kommen. Dies entspräche 0.5% der Wohnbevölkerung der EU bzw. 1.9% jener der MOEL. Die Zuwächse würden sich über die Zeit – mit zunehmendem Wohlstand in den MOEL – allmählich abschwächen, so daß bis zum Jahr 2030 nur noch zusätzlich jährlich 2.366 Personen in die EU-Länder migrieren würden. Die Zahl der Wohnbevölkerung aus den MOEL-10, die dann in der EU residierte betrüge im Jahr 2030 3,892.345 oder 1.1% der EU-Bevölkerung (bzw. 3.9% der MOEL-Bevölkerung). Die Migranten aus den MOEL würden

sich hauptsächlich auf Deutschland (65%) und auf Österreich (12%) verteilen. Auf Großbritannien und Italien würden 4.6% bzw. 4% entfallen. Es folgen Schweden mit 3.1%, Frankreich mit 2.6% und Griechenland mit 2.4%. Auf die anderen Ländern würden nicht mehr als rund 1% oder weniger entfallen.

Die Migrationsfrage kann man emotional oder rational behandeln. Zum einen kommen die bisher vorliegenden Schätzungen ohnehin zum Ergebnis, daß es – selbst bei sofortiger Gewährung der vollen Personenfreizügigkeit - zu einem sehr geringen Zustrom kommen dürfte. Zum anderen wird das langfristig rückläufige Bevölkerungswachstum eine Zuwanderung sogar notwendig machen. Zum einen muß der partielle Mangel an Facharbeitern (Stichwort „Green Card“ für IT-Fachkräfte; über die regionalen Auswirkungen in Österreich, siehe Palme, 1999) behoben werden, zum anderen wird aber eine Zuwanderung ab dem Jahr 2010 eine Frage des Überlebens der Volkswirtschaften der EU sein (Stichwort „Finanzierung“ der Sozial- insbesondere der Pensionsversicherung). Die EU-Staaten werden Zuwanderung zulassen müssen, um das Produktionsniveau und ihren Wohlstand sichern zu können. Zudem zeigen Simulationsberechnungen (siehe Keuschnigg-Kohler, 1999), daß nur bei einer langfristigen Zuwanderung von 1 ½% an gelernten und 9 ½% ungelerten Arbeitskräften das Produktionspotential gesichert ist – konkret das reale BIP langfristig um 4 ½% steigen würde.

Im Übergang könnte man aus beiderseitigem Interesse (die EU zur Vermeidung von Störungen auf ihren Arbeitsmärkten, die MOEL wegen der Gefahr der Abwanderung wichtiger Arbeitskräfte) eine Regelung in die Beitrittsverträge aufnehmen, die die Freizügigkeit des Personenverkehrs zunächst beschränkt. Dies gilt für den Fall eines frühen EU-Beitritts der ersten MOEL, also ab den Jahren 2003-2005. Ab dem Jahr 2010 kann in Folge der demographischen Notwendigkeiten ohne Problem die volle Freizügigkeit gewährt werden. Ob die MOEL überhaupt bereit sein werden, einer Einschränkung einer der vier Binnenmarkt-Freiheiten zuzustimmen, ist allerdings fraglich. Möglicherweise lassen sie sich eine allfällige Einschränkung zugunsten der EU bei einer Freiheit (Persnenverkehr), durch die Aussetzung einer anderen Freiheit zu ihren Gunsten (z.B. freier Kapitalverkehr – Kauf von Zweitwohnsitzen in den MOEL!) abkaufen.

5. Schlußbetrachtungen: Rasche oder langsame Erweiterung?

Die Erweiterung ist die größte Herausforderung für die EU in diesem Jahrhundert. Sie wird – wenn sie gelingt – ein Großeuropa schaffen, das den USA an ökonomischer und politischer Potenz um nichts nach steht. Die Erweiterung, die im wesentlichen eine „Osterweiterung“ darstellt, wird im Endstadium die EU auf 27 (mit der Türkei sogar auf 28) Staaten anwachsen lassen. Sie ist ein äußerst schwieriges Projekt und eine große Herausforderung für beide Seiten. Für die EU, weil sie zusätzliche Kosten und damit Einschränkungen erfordert. Für die MOEL, weil sie sich an die strengen Regeln der EU innerhalb kurzer Zeit anpassen müssen. Die Erweiterung ist aber auch eine große Chance für Europa: politisch und ökonomisch. Sie schafft einen großen Binnemarkt von über 480 Millionen Menschen. Viele Befürworter der Erweiterung (insbesondere in den MOEL) klagen, daß der Prozeß der Erweiterung sehr langsam vor sich geht. Sie fordern die Festlegung eines Zeitplans, ja sogar ein fixes Datum, wann die ersten Kandidaten der EU beitreten können. Die EU hat dies bisher abgelehnt. Eine rasche Erweiterung würde natürlich dazu führen, daß die erwarteten ökonomischen Integrationseffekte früher eintreten. Hier würden vor allem die MOEL profitieren. Eine verschleppte Erweiterung nützt den EU-Staaten insofern, als die dafür anfallenden Kosten erst später anfallen. Dennoch ist nach den vorliegenden Studien davon auszugehen, daß die Erweiterung für beide Seiten vorteilhaft sein wird, für die MOEL allerdings viel stärker als für die alten EU-Staaten.

Literatur:

- Baldwin, R.E. Francois, J.F., Portes, R., „The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe“, *Economic Policy*, 24/April 1997, S. 127-176.
- Breuss, F., *Costs and Benefits of EU Enlargement in Model Simulations*, IEF Working Paper, No. 33, Forschungsinstitut für Europafragen an der Wirtschaftsuniversität Wien, June 1999a.
- Breuss, F., (Koordination), *Reifegrad der mittel- und osteuropäischen Beitrittswerber*, Wifo-Studie, Februar 1999b.
- Breuss, F., Kratena, K., Schebeck, F., „Effekte eines EU-Beitritts für die Gesamtwirtschaft und für die einzelnen Sektoren“, *WIFO-Monatsberichte*, Sonderheft, Mai 1994, S. S18-S33.
- Breuss, F., Schebeck, F., „Kosten und Nutzen der EU-Osterweiterung für Österreich“, *WIFO-Monatsberichte* 11/1998, S. 741-750.
- Brown, D., Dearnorff, A., Djankov, S., Stern, R., „An economic assessment of the integration of Czechoslovakia, Hungary, and Poland into the European Union“, in: Black, St.W. (Ed.), *Europe's Economic Looks East, Implications for Germany and the European Union*, Cambridge University Press: Cambridge, U.K., 1997, S. 23-60.
- DIW, *EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten*, Wochenbericht 21/2000, 67. Jg., Berlin, 25. Mai 2000.
- Hunya, G., Stankovsky, J., *WIIW-Wifo Database: Foreign direct investment in Central and East European Countries and the Former Soviet Union*, Vienna, June 2000.
- Keuschnigg, Ch., Kohler, W., *Eastern Enlargement of the EU: How Much is it Worth for Austria?*, Europa-Institut, Universität des Saarlandes, Forschungsbericht 9710, November 1997.
- Keuschnigg, Ch., Kohler, W., *Eastern Enlargement of the EU: A Dynamic General Equilibrium Perspective*, Saarbrücken-Linz, September 1998.
- Keuschnigg, Ch., Kohler, W., *Eastern Enlargement to the EU: Economic Costs and Benefits for the EU Present Member States? The Case of Austria*, Study for the European Commission, Final Report, Johannes Kepler Universität, Linz, September 15, 1999.
- Kohler, W. *Wer gewinnt , wer verliert durch die Osterweiterung der EU?* Arbeitspapier Nr. 9920, Johannes Kepler Universität Linz, November 1999.
- Palme, G. (Koordination), *Regionale Auswirkungen der EU-Integration der MOEL*, Wifo-Studie, August 1999.