

Editorial

Von Sonntagsreden und Montagsproblemen Überlegungen zur Erweiterung der EU

Mit 1. Mai 2004 tritt die größte Erweiterung der Europäischen Union in Kraft – bezeichnender- oder zufälligerweise am Tag der Arbeit, der in allen Beitrittsländern gefeiert wird und nicht nur in diesen so manchen propagandistischen Missbrauch durch Diktaturen überstanden hat. Es werden zehn neue Mitglieder in die EU aufgenommen, vier davon sind Nachbarstaaten Österreichs und haben darüber hinaus ein gutes Stück nicht nur erfreulicher Geschichte mit Österreich gemeinsam. Wie in vielen Reden betont wird, soll damit die Teilung Europas endgültig überwunden und das größte Friedensprojekt aller Zeiten fortgeführt werden. Da der Erste Mai 2004 auf einen Samstag fällt, bleiben zwei Tage zum Feiern, und danach wird sich herausstellen, dass Deklarationen alleine zu wenig sind und noch viel Arbeit erforderlich sein wird, um die Landschaften zum Blühen und das Friedensprojekt zum Gelingen zu bringen.

Mit dieser Erweiterung werden Staaten in die Union aufgenommen, die in wirtschaftlicher Hinsicht noch weit vom mittleren europäischen und noch weiter vom österreichischen Wohlstandsniveau entfernt sind. Das Pro-Kopf-BIP betrug in den zehn Beitrittskandidaten-Ländern 46% des EU-15-Durchschnitts, wenn man zu Kaufkraftparitäten umrechnet, also die Preisniveauunterschiede mit berücksichtigt, und 25%, wenn man mit Wechselkursen umrechnet. Österreich hatte zum Vergleich ein Pro-Kopf-BIP von 110% des EU-Durchschnitts. Hinzu kommt, dass die Unterschiede zwischen den Beitrittsländern ebenfalls groß sind. So liegt das Pro-Kopf-BIP im bevölkerungsreichsten Beitrittsstaat Polen bei 41% des EU-Schnitts, in Slowenien bei 71%. Das WIIW errechnet im Standardkonvergenzscenario zur Prognose 2003 (2% Wachstum in der EU und 4% in den Beitrittsstaaten), dass Polen bis 2015 in etwa 50% des EU-Pro-Kopf-BIP erreichen wird.

Kurz gesagt, es werden also Staaten in die Union aufgenommen, die mit Ausnahme Sloweniens und Zyperns ärmer sind als die ärmsten Mitgliedsstaaten und deutlich ärmer als Österreich, und deren Preisgefüge noch weit vom Preisgefüge der Union ab-

weicht. Es stellt sich also die Frage nach den Konsequenzen der Erweiterung. Was kann erwartet werden, wenn Länder mit so unterschiedlichen Voraussetzungen einen gemeinsamen Wirtschafts- und je nach weiterer Entwicklung eventuell auch einen gemeinsamen Währungsraum bilden, und welche politischen Maßnahmen sind angesichts dieser Entwicklungen notwendig?

Zunächst zu den wirtschaftlichen Konsequenzen. Im Vorfeld der Erweiterungen gab es eine Fülle von Studien, in denen Auswirkungen der Erweiterung auf das Wachstum in der Europäischen Union abgeschätzt wurden. Die Ergebnisse lassen sich kurz zusammenfassen. Die Wachstumseffekte der Erweiterung für die EU sind positiv, aber sehr gering. Angesichts der wirtschaftlichen Größenverhältnisse überrascht dies auch nicht, schließlich beträgt das gesamte BIP der Beitrittsstaaten nur rund 5% des BIP der EU. Die Schätzungen des Wachstumseffekts liegen bei 0,1% zusätzliches jährliches Wachstum in der EU und 0,15% in Österreich. Nur zum Vergleich sei erwähnt, dass das Vorziehen von 2 Mrd. € an Bauinvestitionen um zwei Jahre in schwacher Konjunkturlage in Österreich einen ähnlich hohen langfristigen Effekt hat. Wenn die EU, die Regierungen der Mitgliedsstaaten und ihre Bewohner sich also nunmehr zur Erweiterung entschlossen haben, so muss man feststellen, dass die erwarteten Wachstumseffekte wohl zu gering sind, um ausschlaggebend zu sein. Der Aspekt der politischen Stabilität, der am Anfang erwähnt wurde, erscheint nach den Erfahrungen in Jugoslawien ein besserer Grund zu sein als alles, was an wirtschaftlichen Wachstumseffekten geschätzt wurde.

Wie aus der ökonomischen Theorie seit langem bekannt ist, haben Änderungen an den Faktormobilitäten aber nicht nur Wachstumseffekte, sondern auch und vor allem Verteilungseffekte. Wobei Letztere nicht, wie in den öffentlichen Debatten nahe gelegt wird, die Verteilung zwischen den beteiligten Staaten ändern, sondern vor allem die Verteilung innerhalb der beteiligten Staaten. In Berichten und Studien 2/2002 der OeNB analysieren Hofer und Huber die Verteilungswirkungen der Erweiterung und kommen im Wesentlichen zu der Erkenntnis, dass die Umverteilungseffekte in Österreich eindeutig zu Lasten der ArbeitnehmerInnen gehen. Nach den Ergebnissen ihrer Untersuchungen, die sich auf den Zeitraum 1991-94 und auf Auswertungen von Studien für den Zeitraum 1988-91 beziehen, werden vor allem ArbeiterInnen und Frauen negativ betroffen sein, während besser entlohnte männliche Angestellte profitieren können. Ausgehend von diesen Ergebnissen weisen die Autoren korrekterweise in ihren Schlussfolgerungen darauf hin, dass Umverteilungsmaßnahmen aktiver und pas-

siver Natur notwendig sein werden, um die Erweiterungsgewinne auch zu einem Gewinn für alle Beteiligten zu machen. Ein weiterer wesentlicher Punkt der Untersuchung ist, dass die in der Folge von solchen Strukturänderungen erforderliche Mobilität von Arbeitskräften zwischen den Sektoren reibungsloser, vor allem mit geringeren Verlusten für mobile Arbeitnehmerinnen vonstatten geht, wenn sie in Phasen regen Wachstums erfolgt.

Es sollte vielleicht hinzugefügt werden, dass die Migration am Anfang der neunziger Jahre primär aus den klassischen Herkunftsländern Türkei und aus bekannt traurigem Anlass auch aus dem ehemaligen Jugoslawien kam und überwiegend, wenn auch nicht ausschließlich gering qualifizierte Personen umfasste. Dagegen ist bei der bevorstehenden Erweiterung auch mit gut qualifizierten Zuwanderern zu rechnen, womit sich die Verteilungswirkungen unter den ArbeitnehmerInnen durchaus ändern können.

Ausgehend von diesen seriösen Untersuchungen zu den Verteilungswirkungen könnte man vermuten, dass die Vorbereitung auf die Erweiterung in Österreich vor allem eine Entlastung des Faktors Arbeit, eine Qualifikationsoffensive und eine aktive Konjunkturpolitik umfassen würde.

Beobachten muss man jedoch das genaue Gegenteil. Die Entlastung erfolgt, wie etwa bei der geplanten Steuerreform 2005, vor allem zugunsten von Kapitaleinkommen in großen Unternehmen. Diese gehören aber ohnehin zu den Hauptgewinnern der von der Erweiterung verursachten Umverteilung. Die Mittel für Bildung und aktive Arbeitsmarktpolitik werden gekürzt, und die Konjunkturpolitik beschränkt sich auf prozyklische Maßnahmen und überzogene Einsparungen, die ihren Niederschlag in Rechnungsabschlüssen finden, die zeigen, dass die Regierung restriktiver agierte, als sie selbst geplant hatte.

Unter der nicht mehr ganz so neuen, aber immer noch strapazierten Marke „Standortwettbewerb“ segelt eine seltsame Form von Neomerkantilismus, die vorgibt, das Wohl des Landes oder besser der Heimat in schwierigen Zeiten zu verfolgen, um im Wesentlichen innerösterreichische Umverteilung zugunsten jener Gruppen zu betreiben, die ohnehin erweiterungsinduzierte Umverteilungsgewinne lukrieren. Die Politik der konservativen slowakischen Regierung, mit einer umstrittenen Steuerpolitik eine „*beggar thy neighbour*“-Politik gegenüber den andern alten und neuen Mitgliedsstaaten zu betreiben, bietet in dieser Logik eine hervorragende Rechtfertigung für diese Maßnahmen.

Damit ist auch schon ein mögliches Szenario der künftigen europäischen Integration gezeichnet. Man könnte es als das „Sze-

nario der Hobbes'schen Anarchie“ bezeichnen, eine Entwicklung, in der Staaten, Regionen und Menschen gegeneinander ausgespielt werden. In einem solchen Szenario führen die ungezähmten Marktkräfte zu Steuersenkungswettläufen, zu Lohndruck und ungleicher Verteilung. Wobei nicht gesichert ist, dass die Kapitaleigner davon ungetrübt profitieren können. Denn natürlich ist in einem solchen Szenario damit zu rechnen, dass sich die Verteilungskonflikte auf betrieblicher und politischer Ebene verschärfen. Durch die deflationären Wirkungen sinkender Löhne und Staatsausgaben wird die gesamtwirtschaftliche Nachfrage weiter geschwächt. In einer ausgezeichneten Studie zu den Effekten der Erweiterung auf die Arbeitsmärkte, die für die EU-Kommission von einem Verbund aus fünf Wirtschaftsforschungsinstituten unter Herausgeberschaft von Tito Boeri und Herbert Brückner erstellt wurde, schreiben die Autoren unter anderem, dass die Hauptlasten der Anpassung im Lohnsetzungssystem von den österreichischen und deutschen Gewerkschaften zu tragen sein werden. Es bedarf eines gerüttelten Maßes an Naivität, um das damit verbundene Risiko der Radikalisierung der Lohnauseinandersetzungen zu übersehen. Ebenso ist nicht davon auszugehen, dass die KollegInnen in den Beitrittsstaaten angesichts der geringen Löhne stetige Lohnzurückhaltung üben werden.

Die restriktiven Vorgaben des Stabilitätspaktes stellen ein zusätzliches Risiko dar. Angesichts des hohen Bedarfs an Investitionen in die Infrastruktur und der Notwendigkeit, die Verwaltungsinstitutionen zu modernisieren, ist eine Beschränkung der Finanzierungsmöglichkeiten des Staates in den Beitrittsländern keine sinnvolle Strategie.

Sollte es zu diesem Szenario kommen, so hätte dies weit reichende politische Konsequenzen. Das große Friedensprojekt EU wird bereits jetzt von den Bürgern der Union mit sehr viel Skepsis betrachtet. Dies zeigen die regelmäßig durchgeführten Eurobarometer-Befragungen. Österreich weist dabei eine relativ hohe Skepsis auf. Sollte sich eine Politik durchsetzen, die ausschließlich auf Wettbewerb und auf einen „mageren“ Staat setzt, so wird diese Tendenz verstärkt.

Dass das eben beschriebene Entwicklungsszenario auf keine besondere Unterstützung in der Bevölkerung stößt, erkennen ganz offensichtlich auch die europäischen Institutionen. Nicht umsonst wird das so genannte europäische sozialstaatliche Modell stets zitiert, wenn es darum geht, die EU zu verteidigen.

Wie sieht also ein alternatives Entwicklungsszenario nach der Erweiterung aus? Und welche Politik ist dafür auf österreichischer

Seite erforderlich? Zunächst ist es erforderlich, die Konsequenzen für die Einkommensverteilung innerhalb der beteiligten Staaten anzuerkennen und mit entsprechenden Maßnahmen darauf zu reagieren: sowohl durch einen Ausbau der sozialen Absicherung als auch durch eine von der EU geförderte Bildungs- und Infrastrukturoffensive.

Die Diskussionen über Nettobeiträge und fiskalische Kosten der Erweiterung sind dabei in der derzeitigen Form eher hinderlich als fördernd für den Konvergenzprozess. Soweit derzeit absehbar, werden die Hilfen an die beitretenden Staaten – gemessen am BIP der EU – unter dem Niveau des Marshall-Planes bleiben, der nach dem Fall des Eisernen Vorhangs so gerne zitiert wurde.

Österreich argumentierte dabei, dass es nicht bereit, sei als Nettozahler noch weitere Zahlungen zu übernehmen. Eine wesentlich sinnvollere Argumentation wäre gewesen, zwar höhere Zahlungen zu akzeptieren, allerdings einen unterproportionalen Anteil, gemessen an der bisherigen Verteilung. Der Hintergrund dieses Arguments ist sehr einfach: Je langsamer die Konvergenz der Nachbarstaaten, um so größer sind die zu befürchtenden Spannungen unmittelbar an der Grenze zu Österreich, sei es durch Druck am Arbeitsmarkt oder durch verschärfte kleinräumige Konkurrenz. All diese nicht unmittelbar fiskalischen, wohl aber ökonomischen Lasten müssen Österreich und in noch höherem Maße Deutschland auf Grund der geografischen Lage allein tragen. Beitritts- und Konvergenzhilfen hingegen lassen sich auf die gesamte EU verteilen, womit die Belastungen im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung vernachlässigbar werden.

Während der Übergangsfristen für die Öffnung des Arbeitsmarktes, die ja entgegen ursprünglicher Aussagen nun von mehr EU-Staaten genutzt werden, ist es notwendig, die Zuwanderungspolitik so zu gestalten, dass einerseits Druck auf die österreichischen ArbeitnehmerInnen verhindert und andererseits das Arbeitskräftepotenzial der Nachbarstaaten in einzelnen Sektoren nicht ausgehöhlt wird. Die Pläne, etwa den Mangel an Pflegepersonal in Österreich primär durch Zuwanderung aus den neuen Mitgliedsstaaten zu decken, sind nur dann vernünftig, wenn sie von verstärkten Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen in Österreich und den Nachbarstaaten begleitet werden. Angesichts der hohen Lohn-differenzen wäre es zwar kein Problem, dem Pflegesektor in den Nachbarstaaten durch reines Abwerben die Arbeitskräfte zu entziehen, für die langfristige Sicherung des Pflegewesens in den Beitrittsländern und in Österreich ist dies allerdings keine Lösung. Die Schaffung von Ausbildungskooperationen wäre hier sinnvoll.

Weiters ist die Arbeitsmarktbeobachtung mit dem Schwerpunkt auf den Erweiterungskonsequenzen notwendig.

Ebenso wichtig im Hinblick auf die kommende Arbeitsmarktintegration ist es sicherzustellen, dass es zu keinen Benachteiligungen von ArbeitnehmerInnen aus den Beitrittsstaaten bezüglich ihrer formalen und vor allem ihrer faktischen Rechtsstellung in Österreich kommt. Mechanismen zur Durchsetzung der Arbeitsrechte für grenzüberschreitende Arbeitsverhältnisse müssen gestärkt werden, wobei die Kooperationsabkommen des ÖGB mit den Gewerkschaften in den Nachbarstaaten zur Sicherung eines grenzüberschreitenden Rechtsschutzes ein wesentlicher, wenn auch zu wenig beachteter, Schritt der Integration sind.

Wirtschaftspolitisch gilt es, ein expansives Klima zu fördern. Selbst wenn man der Ansicht wäre, das restriktive Regime der EZB-Geldpolitik und der vom Stabilitätspakt geknebelten Fiskalpolitik wäre für die reichen Länder in der bisherigen EU geeignet, so müsste man dennoch eingestehen, dass es für die Beitrittsstaaten unpassend ist. Staaten, die massive Umstrukturierungen vor sich haben und zur Erreichung einer akzeptablen Konvergenzgeschwindigkeit Wachstumsraten von 4-6% brauchen, sollten auch in der Geld- und Fiskalpolitik expansiver agieren können. Eine flexible Handhabung der Kriterien im Rahmen des Wechselkursmechanismus-2 ist angesichts der Herausforderungen angezeigt.

Ziel all dieser Maßnahmen muss es sein, die Binnennachfrage und den Wohlstand in den beitretenden Ländern möglichst rasch zu steigern, schließlich gilt es, die Wohlstandsversprechen die vor dem Beitritt gemacht wurden, auch einzulösen. Eine Politik, die auf ein rein exportorientiertes Wachstum mit Verlagerungen von Produktionen in die neuen Mitgliedsstaaten setzt, führt dort zu Unzufriedenheit. Außerdem unterminiert jede Verlagerung von Produktionsstätten die Unterstützung des Konvergenzprozesses in den alten Mitgliedsstaaten.

Um eine erfolgreiche Erweiterung zu gewährleisten, gilt es, die derzeitige Schwäche der Binnennachfrage in der EU zu überwinden. Ein ständiges Hoffen auf die Konsumfreude der US-Haushalte ist, wie die Erfahrung des Exportweltmeisters Deutschland zeigt, kein gangbarer Weg aus der Krise, schon gar nicht für eine nach der Erweiterung noch größere und geschlossenere Volkswirtschaft wie die EU.