

Franz Schoser

Ost – Erweiterung - Chancen und Risiken

Der 1. Mai des Jahres 2004 wird in die Geschichte der Europäischen Integration als ein historisches Datum eingehen. An diesem Tag hat sich die Zahl der Mitgliedstaaten der EU von 15 auf 25 erhöht.

Diese Länder kommen – mit Ausnahme von Malta und Zypern – alle aus dem ehemaligen Ostblock. Nach 14 Jahren Befreiung aus dem kommunistischen Regime haben sie zurückgefunden nach Europa.

Wir sprechen daher zu recht von einer zweiten Wiedervereinigung in Europa – nach der ersten, nämlich der deutschen Wiedervereinigung im Jahre 1989. Das ist und bleibt ein historisches Ereignis – ohne dass wir so weit gehen sollten – wie einige meinen –, eine neue Zeitrechnung zu beginnen.



Abb. 1 Europa der 25 (1. Mai 2004) und Kandidaten
Quelle: <http://europa.eu.int>

Um diese Zäsur in ihren historischen Dimensionen besser zu verstehen, bietet sich ein kurzer Rückblick auf die Entwicklung Europas nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges an.

Mit dem Vertrag von Jalta haben die Siegermächte 1945 den Kontinent Europa unter sich aufgeteilt.

Im Osten entstand der so genannte Ostblock. Er wurde immer enger und zentralisierter organisiert. Im wirtschaftlichen Bereich entstand das so genannte Comecon (Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe) als eine von der Sowjetunion organisierte Form der Unter- und Einordnung der mittel- und osteuropäischen Länder in ein zentralplanwirtschaftliches System. Dabei hatten die Mitgliedsländer sich unterzuordnen unter den zentral organisierten Plan. Dadurch wurden sie in ein zwar arbeitsteiliges, aber völlig unflexibles System eingepresst. Seine Mängel wurden sichtbar, als es sich nach und nach öffnen musste, um überleben zu können. Das System versagte völlig, als es dem offenen Wettbewerb ausgesetzt wurde.

Im Westen, also in den drei westlichen Besatzungszonen, war es zunächst das Ziel der westlichen Alliierten, die Schwerindustrie unter Kontrolle zu nehmen, um eine erneute Kriegsgefahr, die man damals noch von diesem Industriezweig ausgehen sah, zu verhindern. So entstand die Montan-Union, der erste Zusammenschluss von 6 europäischen Ländern, um diesen „Markt“ zu organisieren und übernational zu kontrollieren. Es waren die späteren Gründer der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande und die Bundesrepublik Deutschland. Wenig später entstand die Europäische Atomgemeinschaft. Aber schon recht bald schwenkte das Pendel der Alliierten im Zeichen des Kalten Krieges zu einer neuen Form der Kooperation und Integration. Die Bundesrepublik wurde nach und nach gleichberechtigter Partner in der westeuropäischen Familie – mit dem Ziel, die Märkte zu öffnen und einen größeren europäischen Markt zu schaffen. Nach und nach wurden die Handelshemmnisse reduziert und immer mehr Gemeinsamkeiten geschaffen.

Schritte zur europäischen Integration

- 1957: Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande und Deutschland unterschreiben die Römischen Verträge und gründen eine Wirtschaftsgemeinschaft.
- 1963: Assoziationsabkommen mit der Türkei. Ziel war damals die wirtschaftliche Kooperation, nicht die wie heute geforderte politische Integration.
- 1973 treten Dänemark, Irland und Großbritannien der EU bei. Vorher gab es die so genannte EFTA (Europäische Freihandelszone). Es handelte sich hier nicht um die Integration zu einer Wirtschaftsunion, sondern um einen loseren Zusammenschluss zu einer Zollunion – vor allem mit gemeinsamen Außenzöllen.
- 1981: Griechenland tritt der EU bei.
- 1985: Portugal und Spanien treten bei – nach Überwindung von nicht-demokratischen Regimen. Der Beitritt sollte auch zur Stabilisierung dieser jungen Demokratien beitragen.
- 1988: Handelsabkommen mit Ungarn, einem Ostblock-Land, ein erster Schritt, um sich nach Osten zu öffnen.
- 1989: Fall der Berliner Mauer. Die EU initiiert Hilfsprogramme für Mittelosteuropa (MOE), z.B. *Phare* von 1995 bis 1999 im Umfang von 6,9 Mrd. € mit dem Ziel des *aquis communautaire*, dem Aufbau demokratischer Institutionen; ferner gab es Investitionsförderung, Förderung der Infrastruktur, von regionalen Entwicklungsprogrammen. Es handelte sich um „Fitnessprogramme“ für die Staaten Mittelosteuropas.
- 1991: Europaabkommen mit Ungarn, Polen und den anderen Staaten Mittelosteuropas.
- 1993 wurden die Beitrittskriterien für die MOE-Länder definiert.
- 1994 wurde die Heranführungsstrategie beschlossen.
- 1995: Österreich, Finnland und Schweden treten der EU bei, die so genannten neutralen Staaten in Europa. („Der Kalte Krieg ist beendet.“)

- 1998 Start des Beitrittsprozesses der Staaten Mittelosteuropas.
- 2000 wurde der Beschluss zur Vertiefungs- und Erweiterungsstrategie gebilligt. Dies waren zwei gewaltige Reformvorhaben, die nebeneinander durchgeführt wurden. Rumänien und Bulgarien sollen 2007 aufgenommen werden.
- 2004: am 1. Mai wurden 10 neue Mitglieder aufgenommen. Aus den ursprünglich 15 Mitgliedern wurden 25. Die Bevölkerung der erweiterten Europäischen Union steigt von 370 Mio. auf 470 Mio. Ziel ist auch hier, stabile Demokratien zu schaffen.

Das Bruttosozialprodukt (BSP) der Beitrittsländer beträgt 5% des BSP der bisherigen 15 Mitglieder. Die geografische Ausdehnung ist dagegen bedeutend: so ist z.B. der alte Hanseraum, die Ostsee, ein EU-Binnenmeer geworden – wenn man von Kaliningrad und Petersburg absieht.

Es war nicht von Anfang an sicher, ob alle 8 MOE -Länder die Voraussetzungen für den Beitritt erfüllen würden.

Was waren die Voraussetzungen?

Es ging und geht um die so genannten drei Säulen des EU-Vertrages:

1. wirtschaftliche Integration:
 - a. Beitritt zu einem Binnenmarkt, das bedeutet freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit und die Niederlassungsfreiheit;
 - b. Wirtschafts- und Währungsunion mit Agrarpolitik, Umweltpolitik, Verkehrs- und Infrastrukturpolitik bis zur Wettbewerbspolitik.

Aus dem EWG-Vertrag, der sich nur auf die Wirtschaft bezog, war ein EU-Vertrag geworden.

2. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Dazu gehört die schrittweise Festlegung gemeinsamer Verteidigungspolitik, die durch einen hohen Vertreter repräsentiert wird.
3. Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit – Stichworte sind die Verfolgung von Strafsachen, Europäisches Polizeiamt, Europol, Bekämpfung des internationalen Terrorismus, illegaler Drogenhandel, Kontrolle der Außengrenzen.

Die Beitrittskriterien wurden in drei Anforderungen konkretisiert:

1. Stabilität der Institutionen, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Beachtung der Menschenrechte, Achtung und Schutz von Minderheiten;
2. Eine funktionierende Marktwirtschaft, die dem offenen Wettbewerb in der EU standhalten kann;
3. Die Übernahme der gemeinschaftlichen Regeln, Standards und Politiken, die die Gesamtheit des EU-Rechts darstellen (*aquis communautaire*).

Der Beitritt wurde auf Grundlage einer individuellen Beurteilung eines jeden einzelnen Landes möglich. Bewerbergruppen (wie anfangs die so genannten Visegrad-Staaten) traten in den Hintergrund.

Den Durchbruch brachte die Agenda 2000, die 1997 verabschiedet wurde und auch die Finanzierung der Agrar- und Strukturfonds sicherte. Danach begann der Verhandlungsmarathon mit einem genauen Fahrplan. Der Reformprozess erreichte seinen Höhepunkt in den Jahren 2001 und 2002.

Zunächst stand nur der Beitritt von Estland, Polen, Tschechien, Ungarn und Slowenien als den am stärksten reformbereiten Staaten zur Debatte. Ab Mitte der 90er Jahre fanden auch Lettland und Litauen mit Wachstumsraten bis zu 8% Anschluss und überholten die meisten anderen Kandidaten. Nachdem die „alte Garde“ demokratisch abgelöst worden war, entwickelte sich auch die Slowakei zur ersten Kandidatengruppe.

Was ist inzwischen geschehen in den Bereichen

- Handel
- Direktinvestitionen
- Arbeitskräftewanderung
- Struktur- und Regionalpolitik?

Der Handel im gewerblichen Bereich wurde durch die Assoziationsabkommen, die schon in den 90er Jahren geschlossen worden sind, schrittweise liberalisiert und danach erheblich ausgeweitet.

Zur Illustration: Anteil des deutschen Außenhandels mit den MOE-Ländern:

- Export 1990 3%, 2002 8%, um 250% gestiegen.
- Import 1990 2,4%, 2003 7,6%, verdreifacht,
- und das bei verdoppeltem Handelsvolumen.

Die Exporte aus den Beitrittsländern haben von 1996 bis 2002 um 160% zugenommen.

Deutschland ist der wichtigste Handelspartner fast aller Beitrittsstaaten, insbesondere der Nachbarn Polen und Tschechien.

Bei diesem Austausch muss man berücksichtigen, dass die Lohnstückkosten in den Beitrittsländern bei 60 bis 70% der deutschen Lohnstückkosten liegen. Der Preisvorteil – allein nach den Kosten – wird bei ca. 40% gesehen, bei Ernährungsgütern bis zu 80%.

Allerdings ähneln die Angebotsstrukturen in den MOE-Ländern denen der Neuen Bundesländer aus der Zeit des Comecon: es gibt einen gewissen technologischen Rückstand, hergestellt werden einfache, lohnintensive Produkte, es handelt sich oft um eine „verlängerte Werkbank“ – aber diese Unterschiede heben sich mit fortschreitender Integration auf.

Bei den Direktinvestitionen in den Beitrittsländern spielen diese Kostenunterschiede eine wichtige Rolle, aber die Verlagerung von Produktionen aus Deutschland hat auch einen Komplementäreffekt. Sie sichert Arbeitsplätze in Deutschland, weil ohne Vorlieferungen dieser Art manche Produktion in Deutschland nicht mehr zu halten wäre oder das Sortiment reduziert werden müsste. Aber – so Untersuchungen – die Mehrzahl der Investitionen dient der Markterschließung, weil viele Märkte nur durch ortsnahe Produktion erschlossen werden können.

Insgesamt haben deutsche Unternehmen (auch via Tochtergesellschaften) von 1992 bis 2000 in den MOE 530.000 Arbeitsplätze geschaffen. Es wäre falsch zu behaupten, diese Arbeitsplätze seien alle von hier nach dort verlagert worden. Aber es ist richtig, dass die Konkurrenz aus diesen Ländern stärker geworden und der Kostendruck bei uns gewachsen ist.

Eine Arbeitskräftewanderung in hohem Maße aus den Beitrittsländern war befürchtet worden. Zahlen von bis zu 2,5 bis 4 Millionen wurden genannt. Diese Wanderung ist nicht eingetreten, vor allem weil z. B. gegenüber Polen eine Frist von 7 Jahren bis zur völligen Freizügigkeit vereinbart worden ist. Zuwanderungen gibt es vor allem bei gering Qualifizierten für die Bau und Landwirtschaft, in haushaltsnahen und sozialen Dienstleistungen. Aber es gibt Regulierungen am Arbeitsmarkt, wie eine Art von institutionell vorgegebenen Mindestniveaus von Löhnen, die unseren Markt „schützen“. Unbestritten hat die illegale Tätigkeit zugenommen, aber es gibt auch Zuwanderungen von qualifizierten Fachkräften, die in ihren Heimatländern keine Betätigung finden.

An einem Beispiel lassen sich die unterschiedlichen Arbeitskosten verdeutlichen:

Die Firma Märklin, die Modelleisenbahnen herstellt, hat ihren Sitz in Göppingen in Baden-Württemberg. Dort beträgt in der niedrigsten Lohngruppe – für einfache Tätigkeiten wie den Zusammenbau der kleinen Produkte – 2.230 € pro Monat beim Tarif der IG-Metall.

In Sonneberg in Thüringen, wo traditionell Spielzeug hergestellt wird, beträgt der Monatslohn 1.300 € nach dem Tarif für Holz- und Kunststoffindustrie.

In Győr in Ungarn beträgt der Monatslohn 350 €.

Die Firma hat insgesamt 2.100 Beschäftigte, davon 1.600 im Inland.

An der Produktion von Märklin hat die Arbeit zu dem niedrigsten Tarif einen Anteil von 23% - in der gesamten Industrie Baden-Württembergs noch 3%.

Jetzt werden 400 Arbeitsplätze von Göppingen nach Thüringen und Ungarn verlagert. Würde das nicht geschehen, wären die Arbeitsplätze in Baden-Württemberg insgesamt gefährdet.

Veränderte Struktur- und Regionalpolitik

Nach den Beschlüssen der EU-Kommission werden die Neuen Bundesländer in absehbarer Zeit nicht mehr „Ziel 1-Gebiet“ sein. Derzeit erhalten sie pro Jahr 2,9 Mrd. €, danach noch 0,5 Mrd.

Die Fördersätze werden sukzessive bis zu 50% auf 20 bis 30% gesenkt – und das nach 15 Jahren intensiver Förderpolitik. Aber der Bund wird nach dem Solidaritätspakt II den Ausfall kompensieren.

Außerdem wird es wohl eine Änderung der EU-Politik geben: weg von der Förderung von Unternehmen, hin zur Förderung der Infrastruktur, vor allem von grenzüberschreitenden Maßnahmen.

Die Ost-Erweiterung hat in der erweiterten EU einen Streit über die Steuersysteme ausgelöst. Der frühere Ministerpräsident von Estland, Mart Laar, sieht die Rolle der neuen Mitglieder darin, dass sie ganz Europa erneuern – nicht zuletzt durch innovative Wege, und dazu gehört auch der Konkurrenzdruck in der Steuerpolitik. Das hat bei den alten Mitgliedern – besonders Deutschland und Frankreich – heftige Diskussionen ausgelöst und massive Kritik zur Folge. Dazu gehört die Drohung, man werde die Struktur- und Regionalmittel der EU für die Neuen kürzen, wenn sie nicht ihre Steuerquellen voll ausschöpfen sollten. Deutschland und Frankreich fordern die Einführung einer Mindeststeuer in der EU.

Was ist in den Beitrittsländern in der **Steuerpolitik** geschehen?

Sie haben bereits vor dem EU-Beitritt günstige steuerliche Standortbedingungen geschaffen. So hat die slowakische Regierung mit Beginn 2004 den Satz für die Körperschaftsteuer und die Einkommenssteuer auf je 19% reduziert und zugleich einen Einheitstarif (Flat-Tax) eingeführt. Polen hat seine Körperschaftsteuer von 27 auf 19% verringert; Ungarn senkte 2002 von 30 auf 18% und plant eine weitere Senkung auf 12%. Am weitesten ist Estland gegangen. Dort werden die einbehaltenen Gewinne völlig steuerfrei gestellt. Zum Vergleich: In Deutschland beträgt die tarifliche Gewinnbelastung bei Kapitalgesellschaften rund 37%, in MOE im Durchschnitt 20%. Dadurch entsteht Druck auf die Nachbarstaaten wie Österreich, das den Körperschaftsteuertarif von 34 auf 25% gesenkt hat.

Als Argumente gegen den Steuerwettbewerb werden immer wieder vorgebracht:

- a. er sei unfair;
- b. er hindere die MOE-Staaten, die notwendigen öffentlichen Ausgaben zu finanzieren;
- c. er führe zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Unternehmen in Europa.

Eine Erosion der Staatsfinanzen ist trotz dieser niedrigen Sätze nicht erkennbar. Zu beachten ist allerdings, dass zwar die Unternehmenssteuern gesenkt wurden zur Stärkung der Investitionstätigkeit und Schaffung von Arbeitsplätzen. Gleichzeitig werden aber höhere Verbrauchssteuern erhoben – die Umsatzsteuer in Ungarn zum Beispiel beträgt 26%. Konsum wird also stärker besteuert, Investitionen werden dagegen steuerlich entlastet. Die Umstrukturierung des Steuer-

systems löst einen Steuerwettbewerb aus, führt aber keineswegs zum Einbruch des gesamten Steueraufkommens.

Die EU-Kommission nimmt Abschied von der Empfehlung oder der Vorgabe von Unternehmenssteuersätzen und der Bemessungsgrundlage. Vielmehr will sie steuerliche Hemmnisse für grenzüberschreitende Investitionen beseitigen und damit die Mobilität des Kapitals in Europa steigern. Sie strebt außerdem eine stärkere Koordinierung der Bemessungsgrundlagen für nationale Körperschaftssteuern an. Die Unternehmen haben es derzeit mit 25 verschiedenen Steuersystemen in der erweiterten EU zu tun.

Eine Mindeststeuer wie gefordert würde dagegen

- a. den EU-Wettbewerb reduzieren. Dies wäre angesichts der schlechten performance international nicht wünschenswert.
- b. Sie würde Eigenanstrengungen der „Neuen“ reduzieren, weil sie noch mehr „Hilfen“ regional und strukturell fordern und nicht so sehr die eigene Kraft mobilisieren würden.

Österreichs Finanzminister Grasser sagt dazu: Die Frage ist nicht, ob sich der Staat einen geringeren Steuersatz leisten kann. Denn: „Wenn sie das nicht tun, können sie sich gar nichts mehr leisten“. Daher hat Österreich beschlossen, zum Jahreswechsel die Körperschaftsteuer von 34 auf 25% zu senken. „Man muss den Steuerwettbewerb annehmen!“, sagt Grasser. Steuerpolitik brauche nationale Spielräume.

Die **Einführung des Euro** ist als letzter Schritt eines Konvergenzprozesses vorgesehen. Der Weg dorthin ist genau festgelegt:

- 1.5.2004: Eintritt in den „Warteraum“. Floating maximal +/- 15%;

- 2005 – 2007: MOE-Länder entwickeln nationale Konvergenzprogramme nach den Maastricht-Kriterien:

- Preis- und Zinsstabilität;
- ausgeglichener Staatshaushalt;
- tragfähige Haushaltslage von 60% des BSP;
- die EU-Kommission und die Europäische Zentralbank überprüfen diese Kriterien.

Im Jahr 2008 wird beitreten, wer bis 2007 alle Kriterien erfüllt.

Es gibt also einen genau vorgezeichneten Weg, der den Beitritt in die Währungsunion bei Erfüllung der Kriterien vorschreibt – anders als bei Großbritannien, Schweden und Dänemark, die als „Alt-Mitglieder“ nicht in ein solches Verfahren eingebunden sind.

Maßnahmen in den Grenzregionen

Es ist unbestritten, dass die Grenzregionen Deutschlands am stärksten von der Erweiterung betroffen werden. Was ist bisher geschehen, um Abhilfe oder Wege der sukzessiven Anpassung zu leisten?

Ein Beispiel ist die ARG28 – die Arbeitsgemeinschaft der Wirtschaftskammern entlang der Grenzen zu den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern. Es sind inzwischen 28 Kammern, die eine Interessengemeinschaft aus Deutschland, Österreich, Italien und Griechenland bilden. Sie treten für die Interessen der Wirtschaft in diesen Regionen ein und fördern den Binnenmarkt an der Nahtstelle zwischen bisherigen und neuen EU-Mitgliedern. Es geht um

- Aktionen für die Grenzregionen;
- Übergangsfristen;
- grenzübergreifende Infrastruktur
- und strukturpolitische Unterstützung der Grenzregionen

Die ARG leistet durch Kooperationen und gemeinsame Aktionen mit Partnerorganisationen in den neuen Mitgliedsstaaten einen aktiven Beitrag zum Zusammenwachsen – vor allem durch die Unterstützung von Klein- und Mittelbetrieben.

Neben den Informationen über Fragen wie die Arbeitnehmerfreizügigkeit oder Dienstleistungsfreiheit werden konkrete Aktionen in Gang gesetzt. Aus dem Programm der IHK Neubrandenburg, die eng mit Stettin zusammenarbeitet, sei an Aktionen folgendes erwähnt:

- Vermittlung von Kooperationspartnern auf beiden Seiten;
- Beratung bei Handelskontakten und Firmengründungen;
- Organisation von themen- und branchenbezogenen Veranstaltungen;
- Vermittlung von Kontakten zu Behörden und Institutionen.

Welche Probleme sich – auch seit dem 1. Mai - ergeben, zeigen folgende Hinweise:

Der Grenzverkehr funktioniert nach wie vor nicht, die Infrastruktur ist nicht ausgebaut, es müssen große Umwege gefahren werden.

Die Unterlagen für Verwaltungsvorgänge, z. B. die Besteuerung bei Umsatzsteuer oder Doppelbesteuerung sind sehr umfangreich und schlecht handhabbar.

Die Behörden und Verwaltungen in Polen und Tschechien leiden unter starken personellem Wechsel – auch bedingt durch häufige Änderungen in der politischen Konstellation. Sie haben kaum Erfahrungen mit modernem Verwaltungshandeln. Die Vergangenheit ist noch nicht bewältigt.

Diese beiden Länder sind sehr zentral ausgerichtet – es fehlen regionale Kompetenzen, und alles läuft über Prag.

Die Kriminalität wird nicht geringer: Falschgeld mit dem Euro, Personenschmuggel zur Schwarzarbeit, Erscheinen von immer mehr Plagiaten.

Die Sensibilität der Gesprächspartner ist nach wie vor groß. Nicht ohne Grund werden Seminare veranstaltet mit dem Titel „Knigge für Deutsche zum Umgang mit Polen“. Die aktuellen Diskussionen um Entschädigungsforderungen etc. belasten das Klima - auch im Alltagsgeschäft der Kaufleute.

Resümee

Die Ost-Erweiterung der EU ist eine historische Chance, Europa nach zwei Weltkriegen mit all ihren schrecklichen Folgen wieder zu vereinigen. Die wirtschaftliche Integration hat bereits in den 90er Jahren begonnen und große Fortschritte gemacht. Sie wird schrittweise fortgesetzt mit Übergangszeiten, z. B. für den Arbeitsmarkt.

Die Integration ist ein schwieriger Prozess, er bedeutet auch einen Wettbewerb der Systeme auf den verschiedensten Gebieten der Politik. Man wird Risiken in der Wirtschaft nicht wegdiskutieren können, es wird erhebliche Anpassungsprozesse geben. Aber die Vergangenheit hat gezeigt, dass kriegerische Auseinandersetzungen nicht nur teuer sind. Ein Tag Krieg im Kosovo, von dem 1 Mio. Menschen betroffen waren, hat 10 Mrd. € gekostet. Die Integration Polens mit 40 Mio. Menschen hat seit 1990 Investitionen von 5 Mrd. gekostet.

Bei dem Beitritt der MOE sind vor allem Maßnahmen zur Förderung der Demokratie und zur Friedenssicherung notwendig. Insofern haben sich die Akzente und Schwergewichte stärker auf die politische Integration verschoben als sie dies bei der Integration in Westeuropa waren. Allerdings gilt auch hier, dass diese Integration umso schneller und günstiger verläuft, je besser die wirtschaftliche Entwicklung ist.

Wir brauchen viel Verständnis und Geduld miteinander und füreinander, um die Jahrzehnte des Auseinanderlebens aufzuarbeiten und zu überwinden. Viele sagen, das sei eine Generationsfrage.

Dennoch – es ist ein Glück für unseren Kontinent, dass wir wieder diese Chance für ein geeintes Europa haben. Und wir sollten sie nutzen.