

ePub^{WU} Institutional Repository

Gerhard Fink

Wirtschaftspolitische Probleme in Zentraleuropa. Für eine rasche
Osterweiterung der EU

Book Section (Published)
(Refereed)

Original Citation:

Fink, Gerhard (1995) Wirtschaftspolitische Probleme in Zentraleuropa. Für eine rasche Osterweiterung der EU. In: *Mittel- und Osteuropaforschung an der Wirtschaftsuniversität Wien*. WU Wien, Wien. pp. 59-64.

This version is available at: <http://epub.wu.ac.at/7031/>

Available in ePub^{WU}: July 2019

ePub^{WU}, the institutional repository of the WU Vienna University of Economics and Business, is provided by the University Library and the IT-Services. The aim is to enable open access to the scholarly output of the WU.

This document is the publisher-created published version.

Wirtschaftspolitische Probleme in Zentral-europa

Für eine rasche Osterweiterung der EU

Gerhard Fink

Anfang des Jahres 1993 bildete sich eine Aktionsgruppe¹ aus west- und zentraleuropäischen Vertretern der Wirtschaft und einigen zentraleuropäischen Politikern mit dem Ziel, den Annäherungsprozeß der zentraleuropäischen Staaten Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, und Slowenien an die Europäischen Gemeinschaften zu beschleunigen. Damit sollten die politischen Verhältnisse in Zentraleuropa rascher stabilisiert werden, der Kampf gegen die zunehmende grenzüberschreitende Kriminalität erleichtert werden, und somit auch die öffentliche Sicherheit in Europa verstärkt werden.

Eine Erweiterung dieses Prozesses auf andere Länder sollte nicht ausgeschlossen werden, womit allerdings Erwartungen an die Reformpolitik in Bulgarien und Rumänien geknüpft waren. Ebenso sollte Kroatien eingeschlossen werden können, wenn Systemreform und Friedenspolitik glaubhaft gemacht werden können.

Aus Sicht dieser Aktionsgruppe waren die EU-Beschlüsse von Kopenhagen im Juni 1993 sehr unbefriedigend. Es wurde zwar vom Rat der EU das langfristige Ziel anerkannt, daß die zentraleuropäischen Staaten eines Tages Mitglieder der EU werden, aber keine konkreten Maßnahmen und Zeitpläne installiert.

In der Folge motivierte die Aktionsgruppe das International Vienna Council, Wien, die Europäische Liga für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Brüssel, die Sektion Industrie der Wiener Wirtschaftskammer, sowie die Wiener Sektion der Vereinigung Österreichischer Industrieller sich zu einer Aktionsgemeinschaft zusammenzuschließen und im Juni 1994 in Wien eine Konferenz abzuhalten, die "Wiener Empfehlungen 1994" für die Beschleunigung des Annäherungsprozesses der zentraleuropäischen Staaten an die EU verabschieden sollte.

Für diese Konferenz erarbeiteten 45 Wissenschaftler aus 11 Ländern eine Übersicht über die wichtigsten Probleme der zentraleuropäischen Wirtschaft². Mit der Leitung der Experten-gruppe wurde der Autor dieses Beitrages betraut, der Professor am Institut für Europafragen

¹ Wichtige Teilnehmer waren u.a. Umberto Agnielli, Italien, Carlos Ferrer, Spanien, Béla Kadár, Ungarn, Andrzej Byrt, Polen.

² The Future of Central Europe. Sektion Industrie der Wiener Wirtschaftskammer, Juni 1994. sowie G. Fink u. A. Petsche (eds.), Central European Economic Policy Issues, IEF Working Paper Nr. 5, Forschungsinstitut für Europafragen, July 1994.

der Wirtschaftsuniversität Wien ist. Unter dem Vorsitz von Carlos Ferrer, Präsident der UNICE und Initiator der Aktionsgruppe, und Walter Wolfsberger, Präsident der Wiener Sektion der Vereinigung Österreichischer Industrieller wurden am 10. Juni 1994 von rund 250 Teilnehmern aus Wirtschaft und Politik, aus insgesamt 20 europäischen Staaten, die "Wiener Empfehlungen 1994" verabschiedet, die an die Spitzen der europäischen Regierungen weitergeleitet wurden und im Anhang zu diesem Beitrag wiedergegeben werden.

Obwohl während der Wiener Konferenz die Sinnhaftigkeit eines "Fahrplanes für das Neue Europa"³ von Vertretern der Europäischen Kommission bezweifelt wurden, faßte der EU-Rat in Korfu den Beschluß, daß die Kommission bis Ende 1994 (Essener Gipfel) ein Weißbuch über die Annäherung zentraleuropäischer Staaten an die EU vorlegen sollte. Am 18. Juli 1994 legte die Kommission den EU-Außenministern ein Konzept für das Weißbuch vor⁴, das in vielen Belangen große Ähnlichkeit mit den "Wiener Empfehlungen 1994" hat.

Als Verneinung gegenüber dem Veranstaltungsort Wien, meinte Minister Bela Kadar, daß der Weg Ungarns in die EU direkt über Österreich führen müßte und betonte die besondere Verantwortung Westeuropas und Österreichs, im besonderen, für die Entwicklungen in Zentral- und Osteuropa. Auf der Konferenz wurde zwar die Verantwortung Westeuropas prinzipiell anerkannt, aber auch die spezifische Mitverantwortung der fortgeschrittenen zentral-europäischen Reformstaaten für die Entwicklung in Osteuropa und in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion hervorgehoben. Die zentraleuropäischen Staaten sollten sich nicht verweigern, mit Rußland in eine gemeinsame Organisation zur Förderung des Übergangs zur Marktwirtschaft einzutreten und insbesondere ihre Zentraleuropäische Freihandelszone beschleunigt umsetzen und weitere Staaten, zunächst aber Rumänien und Bulgarien, aufnehmen.

Das EU-Konzept setzt auch an dieser Stelle ein und soll nicht für Polen, Slowakei, Tschechien, und Ungarn gelten, sondern auch Bulgarien und Rumänien mit einschließen, mit denen die EU erst vor kurzem Assoziationsabkommen geschlossen hat. Mit diesen Staaten sollten ab 1995 regelmäßige Konsultationen auf allen Ebenen stattfinden. Als besonders wichtig werden politische Konsultationen über die allgemeine Politik der EU, Außen- und Sicherheitspolitik, Gesetzwesen und innere Angelegenheiten (z.B. Kriminalitätsbekämpfung) angesehen. Ebenso sollten regelmäßige gemeinsame Treffen auf den Gebieten Energie und Umwelt, sowie Transport und Telekommunikation stattfinden. Die letztgenannten Gebiete waren auch zwei der vier Schwerpunkte der Wiener Konferenz, wo auch der Vorschlag gemacht wurde, daß die EU-Programme für die zentraleuropäischen Staaten geöffnet werden sollten. Zumindest sollten aber die bisher nicht international koordinierten und nur sehr zögernd entwickelten nationalen Ansätze für eine Infrastrukturpolitik in den Reformstaaten mit den Konzepten der EU harmonisiert werden.

Die Kommission geht aber mit ihrem Vorschlag der Harmonisierung der Politik noch viel weiter und regt auch einen regelmäßigen Konsultationsprozeß für grundlegende außenpolitische Entscheidungen an. Vor Sitzungen der UN-Generalversammlung, der KSZE Über-

³ Gerhard Fink, A Schedule of Hope for the New Europe, IEF Working Paper Nr. 1, Forschungsinstitut für Europafragen, November 1993.

⁴ Europe Agreements and beyond: a strategy to prepare the countries of central and eastern Europe for accession, zitiert nach Datenbank RAPID, IP/94/755.

wachungskonferenz in Budapest und der Pariser Konferenz über Stabilität in Europa, sollte versucht werden, einen gemeinsamen Standpunkt der EU-Staaten und der zentraleuropäischen Staaten zu finden.

Auf der Wiener Konferenz wurde ein Paket von Detailmaßnahmen zur Beschleunigung des Abbaues von Handelsrestriktionen zwischen der EU und den zentraleuropäischen Staaten vorgeschlagen, wobei insbesondere gewünscht wurde, daß davon sämtliche Wirtschaftsbereiche, d.h. auch die Landwirtschaft erfaßt werden sollten und die EU auf die Anwendung von spezifischen Schutzmaßnahmen, z.B. Anti-Dumping-Maßnahmen verzichtet.

Die Kommission setzt sich mit der Forderung nach einer rascheren Liberalisierung der beidseitigen Wirtschaftsbeziehungen mit sehr differenzierten Argumenten auseinander. Sie greift die Idee des Fahrplanes auf und regt an, daß die zentraleuropäischen Reformstaaten selber einen Zeitplan aufstellen sollen, der die Annäherung ihrer Rechtssysteme an den Rechtsbestand der EU, sowie an die technische Harmonisierung und der Entwicklung europäischer Standards sicherstellt. Gleichermaßen sollte jeweils eine einzige staatliche Organisation installiert werden, die für eine funktionierende Wettbewerbspolitik in den einzelnen Staaten sorgt und vollständige Transparenz über das staatliche Beihilfenwesen herstellt.

Die EU wäre bereit, diesen Prozeß mit technischem Know-how und Trainingsprogrammen zu unterstützen, z.B. Trainingsprogramme für Wettbewerbspolitik, und mit einem neu konzipierten Phare-Programm zu finanzieren. Wenn im Zuge der Implementierung einer Wettbewerbsbehörde schrittweise eine ähnliche Durchsetzung und Transparenz von Wettbewerbsregeln wie in der EU erreicht wird, dann könnte die EU quasi im Gleichschritt auf die Anwendung spezifischer Schutzmaßnahmen im Außenhandel verzichten. Man könnte sich aber schon jetzt vorstellen, daß man die Beschlüsse der Uruguay-Runde rasch umsetzt und bereits vor Einleitung eines Anti-Dumping-Verfahrens bilaterale Konsultationen einleitet.

Die auch in Österreich viel kritisierte Nicht-Kumulierbarkeit der Ursprungs von Waren zwischen den einzelnen präferentiellen Handelsabkommen (Europa-Verträge der EU, Freihandelsverträge der EFTA, sowie die Freihandelsverträge zwischen den zentraleuropäischen Staaten) sollten beschleunigt allseitig anrechenbar gemacht werden. Ansonsten zögert die Kommission mit Maßnahmen, die zu einem beschleunigten Abbau der noch bestehenden Handelsrestriktionen führen könnten. Als einzige unilaterale Maßnahme schlägt sie vor, die Zeitabläufe der einzelnen Verträge gleichzuschalten, d.h. daß sich für Rumänien und Bulgarien ein um ein Jahr beschleunigter Abbau des bereits vereinbarten Abbaues von Handelsrestriktionen ergäbe.

Die Kommission zögert nicht zuletzt deshalb mit weiteren Zugeständnissen, weil insbesondere eine Öffnung im Agrarbereich zu erheblichen Reibungen führen könnte. Wenn die bestehenden Agrarsysteme beibehalten werden, dann ergäbe sich ein gewaltiger Stützungsbedarf. Die internationale Expertengruppe stellte fest, daß durch die ökonomisch nicht vertretbare Zersplitterung des landwirtschaftlichen Grundbesitzes die Produktivität in der Landwirtschaft in vielen Teilen Zentraleuropas erheblich gesunken ist. Es können daher viele landwirtschaftliche Betriebe wegen der enorm hohen Produktionskosten auf Dauer nicht überleben, obwohl seit dem Zusammenbruch des Kommunismus die Preise für landwirtschaftliche Güter sehr stark gestiegen sind.

Nachdem auch die Währungen der Agrarexportländer Ungarn und Polen tendenziell überbewertet sind (Ungarn hat erst im Juli 1994 nach dem Scheitern der Verhandlungen mit dem Internationalen Währungsfonds den Forint um 8 % abgewertet), wurde aus einem Handelsbilanzüberschuß in Agrarwaren im Jahre 1990 bis zum Jahre 1993 ein Defizit und viele der EU-Zollquoten (d.h. mengenmäßig begrenzte aber zollbegünstigte Importmöglichkeiten) werden nicht voll ausgeschöpft. Wegen der niedrigen Agrarproduktivität würde ein Beitritt der zentraleuropäischen und baltischen Staaten bei Beibehaltung des gegenwärtigen EU-Agrarsystems außerordentlich große Stützungen erforderlich machen. Für die vier zentraleuropäischen Staaten allein 26 Milliarden ECU (rund 390 Milliarden Schilling), wenn Rumänien, Bulgarien und die baltischen Staaten eingeschlossen werden 54 Milliarden ECU (mehr als 800 Milliarden Schilling pro Jahr), das wäre rund 0,85 % des Sozialproduktes der EU.⁵

Die EU schlägt daher eine breiter angelegte Vorgangsweise zur Entwicklung einer Agrarkonzeption vor. Die Grundlagen für eine Modifizierung der Agrarpolitik in den zentraleuropäischen Staaten sollten in separaten Studien über die Zukunft des Agrarsektors in Europa im Lichte eines Annäherungsprozesses Zentraleuropas erarbeitet werden. Kurzfristig sollten die Assoziationsverträge an die Beschlüsse der Uruguay-Runde angepaßt werden und auch die Folgewirkungen aus der Erweiterungsrunde 1994 (Beitritt Österreichs, etc.) berücksichtigt werden.

Abgesehen von Details findet sich weitgehende Übereinstimmung zwischen den Einschätzungen der internationalen Expertengruppe und der Europäischen Kommission in den Infrastrukturbereichen. Es sollten die Bemühungen fortgesetzt werden, ein einheitliches europäisches Transportsystem herzustellen, insbesondere im Bereich der Binnenschifffahrt. Energie- und Umweltfragen sind vielfach gemeinsam zu behandeln. Würde moderne energiesparende Technologie eingesetzt werden, dann wären die Umweltprobleme in Zentraleuropa, aber auch in der Mittelmeer-Region um vieles geringer. Die Europäische Kommission schlägt daher vor, die europäischen Programme in diesen Bereichen für die Überwindung der anstehenden Probleme in Zentraleuropa zu nutzen, um eine einheitliche Politik sicherzustellen und gesamteuropäische Systeme zu entwickeln. Es wird betont, daß entsprechende Umweltstandards entwickelt und durchgesetzt werden müßten. Auf der Wiener Konferenz verwies die internationale Expertengruppe in diesem Zusammenhang auf die zunehmenden Gefahren des Umwelt- und Sozialdumping, denen Tendenzen zu einem Sozial- und Umweltschutzprotektionismus gegenüberstehen. Diese Problembereiche werden von der Kommission nicht angesprochen.

Das EU-Konzept umfaßt auch Vorschläge im Bereich der Regionalpolitik (wirtschaftliche und soziale Annäherung, Stärkung der lokalen Demokratie), der Kulturpolitik (Verstärkung des Europagedankens, gemeinsame europäische Kultur, Bewahrung von Kulturdenkmälern) und der Sozialpolitik. Im sozialpolitischen Bereich werden von der Kommission aufgelistet: Gesundheitswesen, Sozialversicherung, Bekämpfung der Drogenabhängigkeit, und Arbeitsmarktreform. Wobei allerdings anzumerken ist, daß die Expertengruppe auf der Wiener Konferenz empfohlen hatte, die aktive Arbeitsmarktpolitik der tschechischen Regierung zu studieren. Es wäre ratsam, verbunden mit einer Liberalisierung der Zugangsbeschränkungen

⁵ Nachrichten für den Außenhandel, 6. Juni 1994.

zu einzelnen Berufen ähnliche Instrumente wie die tschechische Regierung einzusetzen, wie z.B. die Förderung der Gründung von Kleinbetrieben durch Arbeitslose.

Im Bereich Banken und Finanzen bleibt das Konzept der EU-Kommission erheblich unverbindlicher als die "Wiener Empfehlungen 1994". Die Kommission gibt nur eine kurze Liste der anstehenden Probleme an (Export-Kreditversicherung, Zahlungssysteme der Banken, mögliche Verwendung des ECU) und erklärt ihre prinzipielle Bereitschaft mit Einsatz der Mittel aus dem Phare-Programm und in Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank und der Europabank vermehrt projektbezogene Kredite zu geben. Phare-Mittel könnten z.B. für die Finanzierung bis zu 15 % der Kosten von Infrastrukturprojekten verwendet werden.

Im Gegensatz dazu sprach sich die Wiener Konferenz gegen die direkte Finanzierung von Projekten aus, da im kommerziellen Bereich der Finanzmärkte genügend Kapital zur Verfügung steht. Kommerziell nutzbare Projekte können daher durch die privaten Kommerzbanken in hinreichendem Maße finanziert werden. Es geht nach Ansicht der Wiener Konferenz darum, den Finanzrahmen für nicht kommerziell finanzierbare Projekte, z.B. langfristige Infrastrukturprojekte entsprechend der Absorptionsfähigkeit der Zielländer zu erhöhen. Für die niedrig verzinsten Finanzierung von langfristigen Infrastrukturprojekten sollten von staatlichen Einrichtungen und internationalen Organisationen und Institutionen entsprechende Garantiesysteme aufgebaut werden. So sollte die Regierung eines Ziellandes einer Infrastrukturinvestition gegenüber der Europabank eine Garantie abgeben, die Europabank würde weiter gegenüber den westlichen Staaten eine Garantie abgeben, und diese wiederum ihren nationalen Finanzinstitutionen eine entsprechende Garantie geben. Durch solch eine Kette von Garantien würden approbierte Infrastrukturprojekte in den zentral-europäischen Ländern bestes Risiko und könnten relativ billig von den westeuropäischen Kommerzbanken finanziert werden.

Durch diese Garantiemechanismen würden die bei der Europabank kumulierten Finanzmittel nicht direkt verliehen, sondern bei Bedarf nur als Puffer für vorübergehende Zahlungsprobleme der zentraleuropäischen Länder eingesetzt, wobei nicht die gesamte Kreditsumme, sondern nur die Zinsen aufgebracht werden müßten. Auf diese Weise könnten die Finanzmittel der Europabank als Katalysator für ein weitaus größeres Investitionsvolumen eingesetzt werden und der stimulierende Effekt auf das Wirtschaftswachstum der zentraleuropäischen Länder wäre deutlich spürbar.

Die Wiener Konferenz sprach auch das Problem der uneinbringlichen Kredite in den Reformstaaten an, die inzwischen eine Größenordnung erreicht haben, daß unter westlichen Maßstäben vermutlich alle Banken als überschuldet gelten würden. Dieses Problem ist aus dreierlei Sicht schwerwiegend:

1. Die schlechten Schuldner verdrängen die guten Schuldner vom Finanzmarkt, weil die Banken nur den schlechten Schuldnern Kredit geben. Würden sie das nicht mehr tun, dann wären sie selber ebenfalls sofort bankrott. Nachdem die schlechten Schuldner auch zur Deckung der Zinszahlungen Kredite aufnehmen müssen, können immer weniger ökonomisch sinnvolle Projekte mit lokalen Krediten finanziert werden, d.h. das Wirtschaftswachstum des erfolgreichen privaten Sektors ist deshalb langsamer als es sein könnte.

2. Die Banken sind nicht bereit und in der Lage, die Zahlungsverpflichtungen ihrer Schuldner durchzusetzen. Daher beginnen in zunehmendem Maße auch Unternehmen untereinander die Rechnungen nicht mehr zu bezahlen. Mit diesem Mechanismus werden von zahlungsunwilligen Unternehmen Kredite erzwungen. Die Zunahme der erzwungenen Kredite ergibt eine von der Notenbank nicht kontrollierte Ausweitung der Geldmenge. Den Notenbanken gelingt es daher nicht, mit geldpolitischen Instrumenten die Inflation rasch weiter zu senken.
3. Da die Banken von den schlechten Schuldnern die fälligen Gelder nicht eintreiben, erhalten diese nicht eingeforderten Kredite den Charakter von Subventionen. Die großen Schuldner (meist alte staatliche Unternehmen) erhalten damit einen unfairen Vorteil gegenüber kleinen, nicht verschuldeten privaten Unternehmen. Sie können ihre Verluste mit neuen Krediten abdecken und daher Preise verrechnen, die unter ihren Produktionskosten liegen. Dieses Subventionselement spielt auch im internationalen Wettbewerb eine Rolle und sollte speziell beachtet werden.

Zusammenfassend kann man feststellen, daß im Lichte der Kopenhagener Beschlüsse von 1993 das Konzept der Europäischen Kommission einen erheblichen Schritt vorwärts darstellt und weitgehend mit den bei der Wiener Konferenz vom Juni 1994 verabschiedeten Empfehlungen übereinstimmt. Deutliche Unterschiede zeigen sich im Bereich des Bank- und Finanzsektors. In diesem Bereich scheint es empfehlenswert, wenn sich auch das Europäische Währungsinstitut mit der zukünftigen Osterweiterung der Europäischen Union auseinandersetzen würde.