

27 plus 13

Europa wächst immer weiter zusammen

© Akademie für Welthandel, Februar 2007

Mit der verspäteten Aufnahme Bulgariens und Rumäniens wird die große Osterweiterungsrunde der EU vom Mai 2004 abgeschlossen. Damit hat sich die Mitgliedszahl der EU zum Jahresbeginn 2007 von 25 auf 27 erhöht. Durch den Beitritt Sloweniens zur Eurozone erhöht sich gleichzeitig die Zahl der EWU-Teilnehmer von 12 auf 13. Fünfzig Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge im März 1957 ist das Modell der schrittweisen europäischen Wirtschaftsintegration also immer noch gefragt. In den nächsten Jahren dürfte nun mangels beitriffsreifer Kandidaten die Vertiefung einen größeren Stellenwert gegenüber der Erweiterung erhalten, wodurch sich auch die Anzahl der EWU-Mitglieder weiter erhöhen wird.

27 plus 13 – hinter dieser Formel verbirgt sich kein neues Multivitaminpräparat, sondern das ist der aktuelle Stand in der erfolgreichen europäischen Wirtschaftsintegration namens Europäische Union (EU). Gut 60 Jahre nach dem Ende des zweiten Weltkriegs und 17 Jahre nach dem Kollaps des kommunistischen Wirtschaftssystems ist der europäische Kontinent seit dem 1. Januar 2007 wieder ein Stück weiter zusammengewachsen:

- Durch den Beitritt Bulgariens und Rumäniens hat sich die Zahl der EU-Mitglieder zum Jahreswechsel auf 27 erhöht.
- 13 von diesen 27 Ländern sind seit der Euro-Einführung in Slowenien zugleich Mitglied der Europäischen Währungsunion (EWU).
- Die EU sowie die EFTA-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein – die Schweiz beschränkt sich auf einen Beobachterstatus – bilden den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), dem nunmehr 30 Staaten angehören.

Rumänien und Bulgarien als Nachzügler der Osterweiterung

Mit der verspäteten Aufnahme Bulgariens und Rumäniens wird die große Osterweiterungsrunde der EU vom Mai 2004 abgeschlossen. Damals hatte sich die Mitglieds-

zahl der EU durch den Beitritt von acht mittel- und osteuropäischen Staaten sowie den Mittelmeerinseln Malta und Zypern um einen Schlag von 15 auf 25 erhöht (vgl. Tab. 1). Die Bevölkerungszahl wuchs damals um ein Fünftel auf 464 Millionen, während das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Gemeinschaft nur um ein Zehntel zunahm.

Tabelle 1: EU-Mitgliedsländer und wichtige Strukturdaten

	Land	EU-Beitritt	EWU-Beitritt	Bevölkerung (1)	Wohlstandsniveau (2)
1	Deutschland	1957	1999	82,4	110
2	Frankreich	1957	1999	62,9	108
3	Italien	1957	1999	58,8	100
4	Niederlande	1957	1999	16,3	126
5	Belgien	1957	1999	10,5	118
6	Luxemburg	1957	1999	0,5	251
7	Großbritannien	1973	-	60,4	117
8	Dänemark	1973	-	5,4	122
9	Irland	1973	1999	4,2	139
10	Griechenland	1981	2001	11,1	84
11	Spanien	1986	1999	43,8	98
12	Portugal	1986	1999	10,6	71
13	Schweden	1995	-	9,0	115
14	Österreich	1995	1999	8,3	123
15	Finnland	1995	1999	5,3	111
16	Polen	2004	-	38,2	50
17	Tschechische Republik	2004	-	10,2	74
18	Ungarn	2004	-	10,1	63
19	Slowakei	2004	-	5,4	57
20	Litauen	2004	-	3,4	52
21	Lettland	2004	-	2,3	48
22	Slowenien	2004	2007	2,0	82
23	Estland	2004	-	1,4	60
24	Zypern	2004	-	0,7	89
25	Malta	2004	-	0,4	70
26	Rumänien	2007	-	21,7	34
27	Bulgarien	2007	-	7,8	33
	EU 15			387,4	108
	EU 25			463,5	100
	EU 27			492,9	96

Nachrichtlich:	Kroatien			4,4	48
	Türkei			72,5	28

Quelle: Eurostat, Destatis; (1) in Mio, 2006; (2) BIP/Kopf in KKS, EU25 = 100, 2005

Verglichen mit 2004 fällt die Erweiterung diesmal wesentlich bescheidener aus. Durch fast 8 Millionen Bulgaren und knapp 22 Millionen Rumänen erhöht sich die Bevölkerungszahl der EU um 6 % auf 493 Millionen. Aufgrund des großen wirtschaftlichen Rückstands beider Länder, bislang war Lettland der ärmste Staat, nimmt das EU-BIP durch die Erweiterung aber nur um magere 1 % zu. Das BIP/Kopf beträgt in Bulgarien und Rumänien nämlich nur ein Drittel des EU-Durchschnitts. Damit vergrößert sich das Wohlstandsgefälle in der EU weiter. Beide Länder sind zudem stark landwirtschaftlich geprägt: So hat der Agrarsektor noch einen Anteil von 10 % am BIP, während es im EU-Durchschnitt nur 2 % sind.

Die beiden Nachzügler haben trotz vieler Reformen immer noch nicht alle Hausaufgaben für den EU-Beitritt erledigt. Sie müssen daher weiterhin etliche Einschränkungen beim freien Zugang zum EU-Binnenmarkt hinnehmen. Das betrifft zum Beispiel den bulgarischen Luftverkehr oder bestimmte Agrarexporte Rumäniens. Große Sorgen bereitet Brüssel auch die problematische Rechtssituation in beiden Ländern. Sollte es gerade bei der wichtigen Korruptionsbekämpfung in Sofia und Bukarest zu wenig Fortschritte geben, könnte dies sogar die vom Beitritt erhofften EU-Subventionen gefährden. Im Rahmen des sogenannten EU-Kohäsionsfonds für wirtschaftlich ärmere Länder und Regionen sind für die beiden Donauländer von 2007 bis 2014 insgesamt 23 Mrd. € vorgesehen.

Gründe für Brüssels Goodwill

Die Zustimmung zum EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens trotz der noch offenen Fragen ist der Brüsseler Kommission durch mehrere Faktoren erleichtert worden:

- Zum einen haben die Beitrittsrisiken aus EU-Sicht überschaubare Größenordnungen. So drohen den per se skeptischen Netto-Zahlern unter den „alten“ EU-Staaten keine drastischen Folgen, zumal manche Zahlungen an die Nachzügler dank eines „phasing in“ nur schrittweise steigen werden.
- Ein großes Wohlstands- und Lohngefälle wirft stets die Frage nach Migrationsfolgen auf. Deshalb dürfen die bisherigen EU-Mitglieder – analog zur Erweiterung von 2004 – den freien Zugang zu ihren Arbeitsmärkten für Bulgaren und Rumänen bis zu 7 Jahre beschränken.
- Zum anderen ist es nach der großen Erweiterungsrunde keineswegs zu den vielerorts befürchteten Schreckensszenarien gekommen, weder auf dem Ar-

beitsmarkt noch durch eine Schwemme von Billigimporten aus den Beitrittsländern. Das schließt Verwerfungen in einzelnen Grenzregionen nicht aus, die deshalb mit zusätzlichen EU-Mitteln gemildert werden sollen.

- Wichtig ist auch, dass sich die EU derzeit in einer guten wirtschaftlichen Verfassung befindet. So lag das Wachstum in EWU und EU 2006 mit fast 3 % über dem Zehnjahresdurchschnitt und für 2007 wird zumindest ein Wert über der 2 %-Marke prognostiziert. Zur guten Entwicklung hat auch das starke BIP-Wachstum in den 2004er-Beitrittsländern beigetragen.
- In der Erweiterungsdiskussion gerne vergessen werden zudem die Export- und Investitionschancen, die sich mit der Ausdehnung des EU-Binnenmarkts auf Bulgarien und Rumänien ergeben – auch wenn diese dank der schrittweisen Öffnung für Handel und Direktinvestitionen seit den Assoziierungsabkommen der 90er Jahre bereits teilweise vorweggenommen wurden. Dies zeigt sich nicht zuletzt beim erneuten Exportweltmeister Deutschland: So ist unser Export nach Bulgarien und Rumänien 2005 und 2006 um rund ein Fünftel gestiegen. Mit einem Wert von 3,4 Mrd. € belegte Rumänien Platz 30 in der deutschen Exportrangliste für 2005, Bulgarien lag mit 1,1 Mrd. € auf Platz 50.

EWU-Beitritt: Musterknabe Slowenien

Blickt man noch kurz auf Slowenien, so tritt damit schon nach knapp 3 Jahren der erste Staat der Osterweiterung dem gemeinsamen Währungsraum bei. Der EWU-Beitritt des südosteuropäischen Musterknaben ist mehr als angemessen. Seine Wirtschaftskraft beläuft sich schon auf 82 % des EU-Durchschnitts und es hat problemlos alle Maastricht-Kriterien für die Übernahme der Gemeinschaftswährung erfüllt. Seine 2 Millionen Einwohner erhielten deshalb zum Jahreswechsel den Euro als Währung, wobei sein Umtauschkurs zum Tolar auf 1 zu 239,64 festgezurt wurde. Der große Integrationswille der Regierung in Ljubljana zeigt sich auch darin, dass die Frist für den Währungsübergang mit zwei Wochen extrem kurz gehalten wurde: Der Euro ist schon seit dem 15. Januar alleiniges Zahlungsmittel.

Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten

Das eingangs genannte Zahlenverhältnis von 27 zu 13 Ländern macht auch deutlich, dass sich die immer größer werdende EU zu einem Europa von verschiedenen Geschwindigkeiten entwickelt hat. Dabei lassen sich drei Gruppen unterscheiden:

- Die nunmehr 13 EWU-Teilnehmer bilden einen Kern von stark verflochtenen Volkswirtschaften, die ihre Wirtschaftspolitiken immer stärker koordinieren. Kernstück ist die einheitliche Währung Euro und die gemeinsame Geldpolitik, die von der unabhängigen und in Frankfurt am Main ansässigen Europäischen Zentralbank (EZB) durchgeführt wird.
- Unter den übrigen 14 Ländern sind zum einen die ebenfalls weit integrierten „Altmitglieder“ Großbritannien, Dänemark und Schweden zu finden. Sie lehnen primär aus innenpolitischen Gründen eine EWU-Mitgliedschaft ab, obwohl sie die Bedingungen schon länger erfüllt haben. Die negative öffentliche Meinung lässt auch in den nächsten Jahren keinen EWU-Beitritt erwarten.
- Zum anderen sind es die 11 Beitrittsländer von 2004 und 2007, die mit der Erfüllung der vier Maastricht-Kriterien unterschiedlich große Probleme haben. Ihre Volkswirtschaften sind noch nicht marktwirtschaftlich genug gefestigt, um den mit der Euro-Einführung verbundenen festen Wechselkurs und die zentrale Geldpolitik der Europäischen Zentralbank zu verkraften. Zudem erschweren häufig vorgezogene Neuwahlen und signifikante Regierungswechsel die Durchführung einer verlässlichen Konsolidierungspolitik.

Heterogene Liste weiterer EU- und EWU-Kandidaten:

Bei der EU-Erweiterung haben derzeit nur die schon laufenden Beitrittsverhandlungen mit Kroatien Aussicht auf absehbaren Erfolg. Mazedonien hat sich immerhin schon als Beitrittskandidat qualifiziert. Die übrigen Teil-Republiken des früheren Jugoslawiens und Albanien streben zwar ebenso den EU-Beitritt an, aber sowohl die politische Lage als auch die unzureichende Wirtschaftsverfassung lassen allein die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen noch Jahre entfernt sein.

Bei der EWU-Erweiterung ist die Kandidatenliste zwar erheblich länger. Allerdings werden viele ehrgeizige Pläne immer wieder durch politische Krisen und eine wenig stabilitätsgerechte Haushaltspolitik durchkreuzt. Zudem macht die anfängliche EU-Euphorie immer mehr einer Mischung aus Ernüchterung und Skepsis Platz, weshalb ein zu früher EWU-Beitritt wegen der noch unzureichenden marktwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften zunehmend kritisch gesehen wird. Nach gegenwärtigem Fahrplan könnten dennoch bald weitere Beitrittsländer von 2004 die Euro-Reife erreichen, wobei sich das wichtige Polen derzeit auffallend zurückhält.

Sonderfall Türkei

Ein Sonderfall ist die Türkei. Hier gibt es schon seit 1963 ein Assoziierungsabkommen mit der EU mit dem langfristigen Ziel eines zukünftigen Beitritts. Die Beitrittsverhandlungen mit Ankara haben trotz großer Widerstände in einzelnen EU-Mitgliedsländern Ende 2004 begonnen.

- Hauptkonflikt ist derzeit die Zypernfrage, wobei die türkische Haltung auch zur Einschränkung der Beitrittsverhandlungen im Dezember 2006 geführt hat. Weitere offizielle Konflikte sind die Lage der Menschenrechte (Stichwort: Armenien), das Rechtssystem und unzureichende wirtschaftliche Reformen.
- Die öffentliche Diskussion in der EU wird zudem von den kulturellen Unterschieden zu einem muslimisch geprägten Land mit immerhin 72 Millionen Einwohnern, dem geringen Wohlstandsniveau von 28 % des EU-Durchschnitts und den daraus resultierenden Sorgen vor beträchtlichen Subventionszahlungen an Ankara und einer vermehrten Einwanderung aus der Türkei in andere Mitgliedsstaaten beherrscht.

Aus heutiger Sicht erscheint ein türkischer EU-Beitritt noch sehr offen – und wenn, dann mindestens 15 Jahre entfernt. Dazu müssten aber nicht nur die ambitionierten Gespräche in allen Verhandlungskapiteln erfolgreich abgeschlossen werden, sondern sich parallel dazu auch die öffentliche Meinung spürbar ändern. Gerade deshalb wäre ein Abkommen wahrscheinlich mit vielen und langen Übergangsregelungen versehen, die eher an einen „Beitritt light“ denken lassen. Das wäre dann gar nicht mehr so weit vom Konzept einer „privilegierten Partnerschaft“ entfernt, die von konservativen Parteien aus der EU als Alternative zum Beitritt ins Spiel gebracht wird. Dieser Ansatz könnte unter Umständen auch Modell für einzelne GUS-Staaten wie die Ukraine oder Moldawien sein, die sich stärker nach Westen orientieren.

Differenzierte Europäische Integration geht weiter

Vor diesem Hintergrund dürfte sich das eingangs skizzierte Zahlenverhältnis von 27 plus 13 in den nächsten Jahren vor allem bei der zweiten Größe ändern. In fünf Jahren würde die „Europa-Formel“ dann vielleicht 28 plus 18 (oder 20 oder maximal 22) lauten. Unabhängig vom genauen Zahlenverhältnis bleibt es aber gerade aus volkswirtschaftlicher Sicht bedeutsam, dass die europäische Integration weiter fortschreitet – wenn auch mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Dies lehrt zumindest die

bisherige Erfahrung der europäischen Einigung. Passend dazu wird jetzt im März der 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge begangen: Denn mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), dem Vorläufer der EU, wurde die Grundlage für das heutige europäische Erfolgsmodell und seine ständige Weiterentwicklung gelegt.

Aktueller Rückblick: 50 Jahre Römische Verträge

Bereits 1957 wurde das ambitionierte Ziel eines integrierten Wirtschaftsraums mit seinen vier Freiheiten, nämlich für Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital, in Rom beschlossen. Die Mitglieder unterwerfen sich dabei zugleich einer gemeinschaftlichen Jurisdiktion und verabreden u.a. eine gemeinsame Handels-, Wettbewerbs-, Verkehrs- und Agrarpolitik. Die Staaten übertragen Souveränitätsrechte auf die europäische Ebene und schaffen somit eine überstaatliche Rechtsgemeinschaft. Dieses Gemeinschaftsrecht hat im Konfliktfall Vorrang vor nationalem Recht. Kern des Projektes ist die Herstellung von wirtschaftlichen Bedingungen wie sie innerhalb einer einzelnen Volkswirtschaft gelten, d.h. ökonomische Schranken und Hemmnisse werden so weit wie möglich beseitigt.

Für die Durchsetzung der gemeinschaftlichen Ziele wurden neue europäische Institutionen geschaffen, wie die EU-Kommission oder das Europäische Parlament, die in ihrer Funktionsweise Ähnlichkeiten, aber auch Unterschiede mit nationalen politischen Systemen aufweisen, vor allem aber schrittweise deren Arbeit verändern und nationale Handlungsspielräume zunehmend einschränken. Mit der Entscheidung zum Eintritt in eine derart ambitionierte Wirtschaftsgemeinschaft begeben sich die Mitgliedstaaten freiwillig in eine hohe gegenseitige Abhängigkeit. Die Gemeinschaft ist damit weit mehr als eine internationale Organisation oder Allianz, aus der man leicht wieder austreten kann. Trotz aller Detailkritik und latenter EU-Skepsis in weiten Bevölkerungsteilen gibt es bislang keine ernsthaften Alternativen zur EU, auch wenn der künftige Weg – z.B. Stichwort „Europäische Verfassung“ – auch diesmal noch sehr umstritten ist. Der Festakt zum 50. Jahrestag der Römischen Verträge am 25. März in Berlin dürfte somit zweifellos der institutionelle Höhepunkt der deutschen EU-Ratspräsidentschaft sein, welche die Bundesrepublik erstmals seit 8 Jahren im 1. Halbjahr 2007 wieder innehat.