

# Die neue Landkarte des Wohlstands: steiles Gefälle, stetige Konvergenz

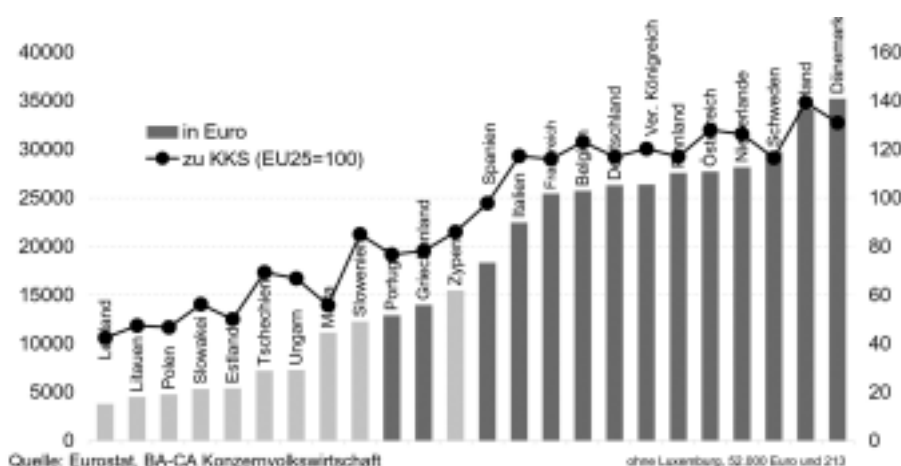
von Stefan Bruckbauer\*)

Als Ende der 80er Jahre der „Eiserne Vorhang“ fiel, glaubten wohl nur große Optimisten, dass nur 15 Jahre später die meisten Länder des ehemaligen Ostblocks Mitglieder der EU sein würden. Und selbst diese Optimisten wurden in den ersten Jahren der Transformation immer weniger, als sich der wahre Zustand der Wirtschaft in Osteuropa zeigte. Im Verlauf der ersten Jahre der so genannten Transformation fiel die Industrieproduktion um ein Drittel, die Inflationsrate erreichte im Durchschnitt fast 300 Prozent. Der Wohlstand, gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in Euro, fiel nach der Transformation um die Hälfte. 1991 betrug das so gemessene Wohlstandsniveau in den Beitrittsländern knapp über 1.500 Euro, elf Prozent des damaligen EU-Durchschnitts und es war damit etwa gleich hoch wie in Argentinien, halb so hoch wie in Korea.

Nicht zuletzt aufgrund der Aussicht einer baldigen EU-Mitgliedschaft, die die Reformen deutlich beschleunigte und das Interesse ausländischer Investoren steigerte, konnten die Beitrittsländer eine beeindruckende Entwicklung verzeichnen. Der Wohlstandsunterschied zur EU ging zurück. Mit heute (2003) 5.800 Euro erreicht es 23,5 Prozent des EU-Niveaus. Trotz der Rezession im Euroraum und des damit verbundenen schwächeren Wirtschaftswachstums in Mittel- und Osteuropa (MOE) konnten die Beitrittsländer ihren Wohlstand unter den *Emerging Markets* am stärksten steigern, 38 Prozent seit 1999 verglichen mit 17 Prozent in Asien und einem Rückgang um 14 Prozent in Lateinamerika<sup>1</sup>. Trotzdem bleibt der Wohlstandsunterschied sehr groß. Auch wenn man das unterschiedliche Preisniveau, das ja in MOE noch deutlich unter dem der EU liegt, berücksichtigt, erreichen die Bei-

trittsländer nur rund 50 Prozent des EU-Niveaus (siehe Abbildung BIP pro Kopf). Damit steigt das Wohlstandsgefälle in der EU deutlich an. Auf regionaler Ebene, auf der die EU bereits bisher einen sehr großen Wohlstandsunterschied aufwies, wird dieser nochmals verschärft. Zwar weist auch unter den Beitrittsländern die reichste Region (Prag) etwa das fünffache Einkommen der ärmsten Region (Lubelski – Polen) auf – so wie in der EU-15 (Inner London und Epirus Griechenland). Der Unterschied zwischen Inner London und Lubelski steigt jedoch auf das neunfache. Der durchschnittliche Variationskoeffizient in der neuen EU (auf NUTS-2-Ebene) wird von 29 auf 37 erhöht. Zwar unterscheidet sich Polen in seiner regionalen Divergenz wenig von großen Ländern in der EU-15, Tschechien, Ungarn und die Slowakei weisen jedoch eine deutlich höhere regionale Divergenz auf. Neben den Vorteilen für die EU durch die Erweiterung um 20 Prozent bei der Bevölkerung und um fünf Prozent bei der Wirtschaftsleistung wird der Beitritt der Länder Osteuropas für die „alte“ EU damit vor allem eine Herausforderung bei der politischen Willensbildung, allen voran in den Bereichen Förderung und Agrarpolitik.

Bruttoinlandsprodukt pro Kopf – 2003, in Euro und in KKS (EU25=100)



\*) Mag. Stefan Bruckbauer ist bei der Bank Austria Creditanstalt in Wien tätig.

### EU-Gelder – Was tun mit 23 Milliarden Euro?

In der öffentlichen Diskussion stehen die Mittel, die innerhalb der EU zur Erreichung gemeinsamer Ziele und/oder zur Förderung der Konvergenz bzw. zur Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) bezahlt bzw. erhalten werden, sehr oft im Vordergrund. Für die Zahlungen außerhalb der GAP ist das Wohlstandsniveau der wesentlichste Anknüpfungspunkt für das Ausmaß des Mitgliedsbeitrages und auch der Förderungen. Daraus ergibt sich die Tatsache, dass die neuen Mitglieder Nettoempfänger werden und dass sie in Zukunft den größten Teil der EU-Strukturmittel erhalten werden, die knapp unter 0,5 Prozent des EU-BIP betragen. Für die ersten drei Jahre werden die neuen Beitrittsländer aus den Mitteln der Kohäsions- und Strukturfonds (zu heutigen Preisen) 23,4 Mrd. Euro erhalten.

#### Mittel an und aus dem EU-Budget

2004 bis 2006	Gesamt Mrd. Euro	p. a. Mrd. Euro	p. a. in % BIP	pro EW p. a. in Euro
Landwirtschaft	10	3	0,7	47
GAP	5	2	0,3	21
Ländliche Entwicklung	6	2	0,4	26
Kohäsionspolitik	23	8	1,6	105
Strukturfonds	15	5	1,0	67
Kohäsionsfonds	8	3	0,6	38
Binnenmarktpolitik und Sonst. *)	9	3	0,6	42
Gesamt	43	14	3,0	193
Zahlungen an EU-Budget	-16	-5	-1,1	-69
Nettozahlungen	28	9	1,9	124

\* 2,6 Mrd. für die Teilnahme an EU-Programmen, Schengengeld 0,9 Mrd., Unterstützung für bessere Verwaltung 0,4 Mrd. und für Nukleare Sicherheit (nur SK und LI) 0,4 Mrd., Hilfe für Verwaltung 1,7 Mrd., Ausgleich für Länder, die 2004 weniger als 2003 erhalten 2,4 Mrd., kfr. Budgethilfen 1 Mrd.  
Quelle: Europäische Kommission, BA-CA Konzernvolkswirtschaft

Die neuen Mitglieder bekommen damit etwas mehr als 20 Prozent der Mittel der EU aus der Kohäsionspolitik. Damit erhalten sie mehr als ihrem Anteil an der Bevölkerung (16 Prozent) der neuen EU entspricht. Da allerdings 98 Prozent der Bevölkerung der neuen Mitglieder in einer Region leben, die sich für die Strukturfonds qualifizieren (Ziel-1- und Ziel-2-Gebiete) und ihr Anteil an diesen Gebieten damit ein Drittel ist, erhalten die Länder in den ersten Jahren mit rund 100 Euro pro Einwohner und Jahr deutlich weniger als die vier „alten“ Kohäsionsländer, wobei Griechenland und Portugal mehr als das dreifache erhalten, Spanien immerhin noch das doppelte. Dies ist nicht nur absolut weniger, auch

in Relation zum BIP erhalten die beiden Kohäsionsländer Griechenland und Portugal mehr als die neuen Mitglieder (mit Ausnahme der baltischen Staaten).

Trotzdem werden die Mittel im Ausmaß von 1,7 Prozent des BIP jährlich positive Impulse setzen, gleichzeitig aber (da ein Teil davon nationale Kofinanzierung verlangt) eine Herausforderung für die Budgets darstellen. Entsprechend den vorliegenden Programmen soll der Großteil für Unternehmensentwicklung, den Bau von Verkehrs- und Umweltinfrastruktur, die Entwicklung des ländlichen Raumes sowie für Bildung und Ausbildung ausgegeben werden.

Zur richtigen Herausforderung für die EU wird jedoch erst die nächste Budgetperiode (2007 bis 2013). Laut EU-Kommission liegt derzeit in 48 Regionen der EU-15 das BIP pro Kopf unter den 75 Prozent des EU-Durchschnitts, was für eine (Ziel-1-)Förderung qualifiziert. In der EU-25 wird das in nur mehr 30 Regionen der derzeitigen EU-15 der Fall sein und bei 37 Regionen der Beitrittsländer. In einer EU-27, (d.h. plus Bulgarien und Rumänien 2007) werden nur mehr 18 Regionen der EU-15 Fördergebiete sein. Die betroffene Bevölkerung wird von 68 auf 24 Millionen sinken. Bleibt das System so wie bisher, wird es zu einem deutlichen Anstieg der Zahlungen an die neuen Länder kommen. Will man gleichzeitig die Zuwendungen an die bisherigen Kohäsionsländer zumindest auslaufen lassen, sind zusätzliche Mittel notwendig. Dagegen steht der deutliche Druck der Nettozahler, das Volumen an Zahlungen zu reduzieren. Dazu kommt die Diskussion um die Zukunft der Agrarpolitik. Eine Lösung zeichnet sich dabei bisher noch nicht ab. Insgesamt stellen zwar die Budgetmittel aus dem EU-Haushalt gerade für die neuen Mitglieder eine wichtige Finanzierungsquelle dar, sie werden jedoch nicht die wichtigste Quelle für den fortschreitenden Konvergenzprozess bilden.

### Was kann man vom Aufholprozess in den nächsten Jahren erwarten?

Eine genaue Beurteilung des Aufholprozesses in den nächsten Jahren in den neuen Beitrittsländern ist sehr schwierig, denn verschiedenste Effekte werden wirksam werden.

- Der Transformationsprozess wird sich weiter fortsetzen.
- Der Binnenmarkt wird positive Impulse bringen.
- Die Integrationseffekte werden sich verstärken.



Diese Effekte werden sich nach den bisherigen Erfahrungen der Transformation und den Erfahrungen aus dem Binnenmarkt bzw. der Integration anderer Länder in die EU positiv auf das Potenzialwachstum auswirken. Der Mix aus niedrigem Ausgangsniveau und hoher Integration durch den EU-Beitritt bringt die neuen Mitglieder in eine historisch einmalige und günstige Situation und lässt einen positiven Konvergenzprozess erwarten.

Die empirischen Belege dafür sind eindeutig. So konnten alle neuen EU-Mitglieder mit niedrigerem Einkommen nach ihrem Beitritt den Abstand zum EU-Durchschnitt verringern, sie wuchsen (real) im Durchschnitt um einen Prozent schneller als die alten Mitglieder. Dieser Effekt dauerte in etwa fünf Jahre. Der Binnenmarkt war zudem offensichtlich für Länder mit niedrigeren Einkommen günstiger und steigerte den Aufholprozess. So konnten jene Länder, die 1992 (ein Jahr vor dem Binnenmarkt) ein Einkommen pro Kopf (zu Kaufkraftstandards) unter dem EU-15-Schnitt aufwiesen, ihren Wohlstandsrückstand nach fünf Jahren Binnenmarkt um zehn Prozentpunkte reduzieren, d.h. sie wuchsen jährlich um zwei Prozent real schneller als der Durchschnitt. Auch hier zeigt sich ein Auslaufen des Effektes, er hält jedoch noch immer an.

#### Konvergenz nach dem Beitritt bzw. nach Beginn des Binnenmarktes

	bei Beitritt	... Jahre nach dem Beitritt		nach Beginn des Binnenmarktes		
		5	10	1992*	1997	2004**
Irland (1973)	64	66	66	80	104	120
Griechenland (1981)	68	63	59	62	64	71
Spanien (1986)	71	79	79	79	80	87
Portugal (1986)	54	63	70	66	73	66
Finnland (1995)	97	103	102	87	99	102
Durchschnitt	71	75	75	75	84	89
seit Beitritt		4	4	seit 1992	9	14
p.a.		1,1 %	0,6 %	p.a.	2 %	1 %

\* ein Jahr vor Beginn des Binnenmarktes

\*\* Prognose

Quelle: Eurostat, BA-CA Konzernvolkswirtschaft

Allerdings zeigen die besonders günstige Entwicklung in Irland seit dem Start des Binnenmarktes und die teilweise enttäuschenden Konvergenzergebnisse zu Beginn des Binnen-

marktes in Spanien und Griechenland bzw. der Einbruch in Portugal, dass diese Entwicklung nicht automatisch funktioniert, sondern stark von der nationalen Politik und anderen Faktoren abhängen kann. Trotzdem dürfte sich aus dem Binnenmarkteffekt ein zusätzliches Wachstum von zumindest einem Prozent real pro Jahr ergeben, berücksichtigt man die Budgetprobleme einerseits und die Tatsache, dass Teile der Binnenmarkteffekte bereits in den letzten Jahren lukriert werden konnten. Damit ergibt sich ein zusätzliches Wachstum für die Länder Osteuropas von etwa zwei Prozent real pro Jahr aufgrund des Beitritts zur EU.<sup>2</sup>

Diese zwei Prozent dürften das untere Ende des möglichen Wachstumsvorsprungs angeben, da die Effekte von Binnenmarkt und Integration durch die Effekte der Transformation noch verstärkt werden.<sup>3</sup> Die Vorschriften des Binnenmarktes bzw. die Marktkräfte beschleunigen die Transformation einerseits, andererseits bieten die noch in vielen Teilen der Wirtschaft notwendigen Umgestaltungen mehr Potenzial für die positiven Binnenmarkt- und Integrationseffekte.

Gerade in den nächsten Jahren wird die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern jedoch neben den positiven Effekten von Binnenmarkt, Integration und Finanzierungen aus der Kohäsionspolitik ganz wesentlich von den Anforderungen der Gemeinsamen Wirtschaftspolitik der EU, allen voran dem Stabilitäts- und Wachstumspakt bzw. dem Erfüllen der Maastrichtkriterien, geprägt sein. Zwar haben die meisten neuen Mitglieder kein Problem mit dem Schuldenstand (max. 60 Prozent des BIP), jedoch sind eine Inflation von maximal 1,5 Prozentpunkten über den besten drei des Euroraumes und vor allem ein Budgetsaldo von maximal drei Prozent des BIP derzeit für viele Länder schwierig zu erreichen. Lediglich die baltischen Staaten und Slowenien erreichen derzeit das Defizitkriterium, die anderen Länder liegen zum Teil erheblich davon entfernt.

Angesichts der Tatsache, dass die neuen Mitglieder eine relativ niedrige Verschuldung und niedrigere Staatsquoten haben (40 versus 46 Prozent in der EU-15, Staatseinnahmen in Prozent des BIP) erscheint das Erreichen des Defizitkriteriums als Eintrittsbedingung für den Euroklub machbar.

Allerdings müssen alle EU-Mitglieder (außer UK) den Stabilitäts- und Wachstumspakt erfüllen, d.h. einen ausgeglichenen Haushalt über den Konjunkturzyklus hinweg erreichen, wobei den Nicht-Euro-Mitgliedern bei Nichterfüllung keine Strafen drohen, wohl aber ein „blauer“ Brief aus Brüssel.

Die meisten großen Beitrittsländer sind in den letzten Monaten angesichts hoher Defizite und wackeliger politischer Mehrheiten spürbar von ihren ehrgeizigen Europlänen abgewichen. Ein möglicher Eurobeitritt wurde nach hinten (in Richtung 2010) verschoben, der sich daraus ergebende Konvergenzpfad bei der Haushaltskonsolidierung wird damit weniger steil, der Druck, bereits in den aktuellen Budgets deutliche Einsparungen vorzunehmen, geringer. Trotzdem müssen diese Länder Konvergenzprogramme abgeben, die Haushaltskonsolidierung bleibt damit im Fokus der europäischen Öffentlichkeit und auch der Finanzmärkte. Auch bei nun verschobener Euroeinführung werden die nächsten Jahre in den Beitrittsländern von restriktiven Budgetvorgaben einerseits, weiterhin hohen Anforderungen an die Budgetpolitik andererseits (EU-Kofinanzierung, EU-Auflagen, Infrastruktur, Pensionssystem) geprägt sein. Dies lässt in Summe eine restriktive Finanzpolitik mit negativen Impulsen auf das Wachstum erwarten.

Hinsichtlich der Inflation ist vor allem das Wirken des so genannten Balassa-Samuelson-Effekts von Bedeutung. Vereinfacht ist dies die höhere Inflation, die sich durch die Angleichung an das höhere Preisniveau der EU-15 ergibt.<sup>4</sup> Das Preisniveau in den Beitrittsländern dürfte rund 50 Prozent des Euroraumschnitts betragen. Erwartet man eine Anhebung auf zumindest 80 Prozent des Euroraumniveaus in den nächsten 20 Jahren, bedeutet dies eine Inflation von zusätzlichen 1,2 Prozent über der Inflation des Euroraumes.

### Wie weiter im Aufholprozess?

Auch in den nächsten Jahren bleiben die meisten neuen Mitglieder am unteren Ende des Einkommensniveaus in der erweiterten EU. Die beschriebenen positiven und negativen

Effekte zusammen werden in Summe weiterhin für einen Wachstumsvorsprung von rund zwei Prozent real und 3,5 Prozent nominell sorgen. Die Konvergenz dürfte damit, zumindest mittelfristig, gesichert sein, auch wenn Ausmaß und Tempo von Land zu Land sehr unterschiedlich sein könnten, was zum Teil auch von der Wirtschaftspolitik abhängig sein wird. Unter diesem Szenario ist damit zu rechnen, dass im Durchschnitt der neuen Mitglieder 1/5 der Wohlstandslücke in zehn Jahren geschlossen werden könnte, es ungefähr 20 Jahre dauert, bis 75 Prozent des EU-15-Durchschnitts erreicht sind. Nationale Unterschiede könnten jedoch sehr groß sein, zum einen aufgrund des unterschiedlichen Ausgangsniveaus (Slowenien versus Baltikum), zum anderen aufgrund unterschiedlicher Politik (vergleiche Irland versus Griechenland).

Trotzdem ist dieser Aufholprozess relativ gesichert, davon werden alle Regionen im neuen Europa profitieren. Allerdings ist eine gewisse Skepsis hinsichtlich der nationalen Konvergenz angebracht. Das Beispiel der EU zeigt, dass sich die nationalen Wohlstandsunterschiede nicht verringert haben. Im Gegenteil, gerade jene Länder mit starker Konvergenz, im Vergleich zu anderen Staaten in der EU, wiesen innerhalb ihres Staatsgebietes einen Trend zur Divergenz auf. Damit werden die ärmsten Regionen Europas zwar gegenüber dem EU-Durchschnitt aufholen, gegenüber dem nationalen jedoch nicht.

+

#### Literatur

Bruckbauer, St. (2004), „12+8=20 – The Euro in Eastern Europe“, BA-CA Xplicit, Vienna

Campos, N. F. and F. Coricelli (2002), „Growth in Transition: What we Know, What we Don't, and What we Should“

EU-Kommission (2001), „The Economic Impact of Enlargement“, Enlargement Papers, Heft 4/2001, Bruxelles

1 BIP pro Kopf gerechnet in Euro, 2003 verglichen mit 1999.

2 Zu ähnlichen Zahlen kommt auch die EU-Kommission. EU-Kommission (2001), „The Economic Impact of Enlargement“, Enlargement Papers, Heft 4/2001.

3 Zum Ausmaß der Transformation bzw. zur Schwierigkeit, das unterschiedliche Ausmaß der Transformation zu erklären siehe: Campos, N. F. and F. Coricelli (2000), „Growth in Transition: What we know, what we don't, and what we should“.

4 siehe dazu: Bruckbauer, St. (2004), „12+8=20 – The Euro in Eastern Europe“, BA-CA Xplicit.

