

Wolfgang Potratz/Brigitta Widmaier

Die Erweiterung Europas. Integration durch Märkte oder Subventionen?

1. Europa vor neuen Herausforderungen

Die Integration der Mittel- und Osteuropäischen Reformländer steht auf den Tagesordnungen der Europäischen Union (EU) und der NATO. Ein erweitertes Europa ist im Entstehen. Die Frage ist, ob es auch ein vereinigtes Europa sein wird? Denn erstens befinden sich die Länder Mittel- und Osteuropas immer noch mitten in einem politischen und ökonomischen Transformationsprozeß, und sie gehen dabei unterschiedliche Wege mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Zweitens haben die jetzigen Mitgliedsländer der EU sehr verschiedene Vorstellungen von den Modalitäten und Konsequenzen (und Vorteilen) einer Erweiterung. Drittens verschärft das Projekt einer Erweiterung der Union wie auch der Öffnung der NATO den Druck auf die Mitgliedsländer, die bestehenden Strukturen und Institutionen dieser beiden Organisationen zu reformieren.

Den Ländern in Ost und West gemeinsam ist die Hoffnung, daß die Erweiterung von EU und NATO Stabilität und Wohlstand für alle sichern wird. Darüberhinaus jedoch sind die Erwartungen und Motivationen beider Seiten recht unterschiedlich, zum Teil auch widersprüchlich. Dies gilt für die Zeitperspektive und mehr noch für die wechselseitigen Nutzen- und Kostenkalküle. Es besteht eine weitgehende Einigkeit über das große Ziel, während Mittel und Wege noch keineswegs so klar sind.

Die Länder Mittel- und Osteuropas setzen einerseits auf neue Sicherheitsstrukturen durch eine Mitgliedschaft in der NATO, andererseits auf die ökonomischen Chancen, die mit dem gemeinsamen Markt verbunden sind. Für manche trüben sich die positiven Erwartungen jedoch bereits dadurch, daß mit der Einbindung in die europäischen Strukturen auch neue Abhängigkeiten entstehen, die die gerade neu gewonnenen Freiheiten schon wieder einschränken.

Die westeuropäischen Länder setzen große Erwartungen in den neu entstehenden Markt im Osten; schließlich öffnen sich mit den neuen Mitgliedern zusätzliche Absatzmöglichkeiten an rund 105 Millionen Verbraucher. Die Befürchtung ist allerdings, daß damit zugleich Rivalen im Verteilungskampf um knappe Arbeitsplätze und Mittel aus den Strukturfonds der Union entstehen. Als unbestrittene Voraussetzung für eine Erweiterung wird eine Reform der Institutionen der Union angesehen. Wie die zukünftigen Institutionen allerdings aussehen sollen und wie ihre Funktionen möglicherweise zu verändern sind, ist Gegenstand heftigster Debatten und Kontroversen. Mehr noch als um die notwendige Umstrukturierung der politischen Entscheidungsgremien und -modalitäten geht es dabei um die Verteilungsmechanismen

für die Finanzmittel aus den gemeinsamen Agrar- und Strukturfonds, die dringend einer Neustrukturierung bedürfen - und worüber sich die Geister scheiden.

Im 1991 verabschiedeten neuen strategischen Konzept der NATO, das sich den veränderten Bedingungen in Osteuropa anpaßt, wird eine neue Entwicklung eingeleitet, die sowohl interne Transformationsprozesse wie auch externe Anpassungen mit sich bringt. Die entscheidenden Fragen drehen sich hier nicht so sehr um Verteilungsmechanismen als vielmehr darum, wie diese Länder in kooperative Strukturen eingebunden werden können. Die Abwendung der NATO vom einheitlichen "Feindbild" hin zu einer Aufgabendefinition, die wesentlich im Krisenmanagement kleinerer, lokaler Konflikte besteht, zeigt die internen Veränderungsprozesse. Nach außen ist das "Partnership for Peace"-Programm ein wesentliches Element dieser Neuorientierung. Stabilisierende Effekte kann der Prozeß der Öffnung für die MOE-Staaten allerdings nur haben, wenn keine neuen Trennungslinien geschaffen werden. Die NATO besteht deshalb ebenso wie die EU darauf, daß bestimmte Anforderungen in den Beitrittsländern erfüllt sind, bevor sie als neue Mitglieder eingeladen werden.

Für die zukünftige Integration Europas müssen die Prozesse der Öffnung der NATO und der Erweiterung der Europäischen Union für die mittel- und osteuropäischen Länder in einem engen Zusammenhang gesehen werden. Die sicherheitspolitische Stabilität der Region, die durch die Annäherung an die NATO erhöht wird, ist eine wesentliche Voraussetzung für die Kontinuität und Beschleunigung der ökonomischen Transformationsprozesse, beispielsweise indem Unsicherheiten für ausländische Investitionen reduziert werden. Alan Mayhew, ehemaliger Direktor in der Europäischen Kommission, bringt das Problem auf den Punkt: "The real challenge is to manage transition and integration in a way, which pushes both forward."

In diesem Sinne stellen sich für die unmittelbare Zukunft vor allem zwei Fragen:

- Sind die bestehenden gemeinsamen Institutionen in Westeuropa in der Lage, sich so zu reorganisieren, daß sie bis zu zehn neue Mitglieder aufnehmen und integrieren können?
- Welche ökonomischen, sozialen und politischen Vorbedingungen müssen von seiten der Beitrittsländer erfüllt werden, um den Prozeß der Integration zu erleichtern und zu beschleunigen?

Es würde den Rahmen dieses Beitrags bei weitem sprengen, wollte man diese Fragen in einem Wurf beantworten. Im folgenden wird deshalb das in allen Debatten immer wieder mitschwingende Problem der Strukturfonds als Ausgangspunkt der Diskussion genommen. Es wird kurz darauf eingegangen, in welche Richtung Reformen angelegt sein könnten, die den Beitritt neuer Mitglieder ermöglichen, ohne allen Seiten untragbare Lasten aufzubürden.

Daran anknüpfend wird dann jedoch die These vertreten, daß die Strukturfonds keineswegs das einzige Instrument sind, um eine Integration voranzutreiben. In den vergangenen sieben Jahren sind die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Ländern der - jetzigen - EU und den Reformländern bereits erheblich ausgebaut worden. Als Alternative wird deshalb untersucht, welche faktischen Integrationsprozesse durch Handel und Direktinvestitionen bereits stattgefunden haben. Zur Veranschaulichung werden Daten aus Nordrhein-Westfalen herangezogen. Abschließende Überlegungen zeigen auf, in welche Richtungen Anstrengungen unternommen werden sollten, um Transformation und Integration zu sich gegenseitig stärkenden Prozessen zu machen.

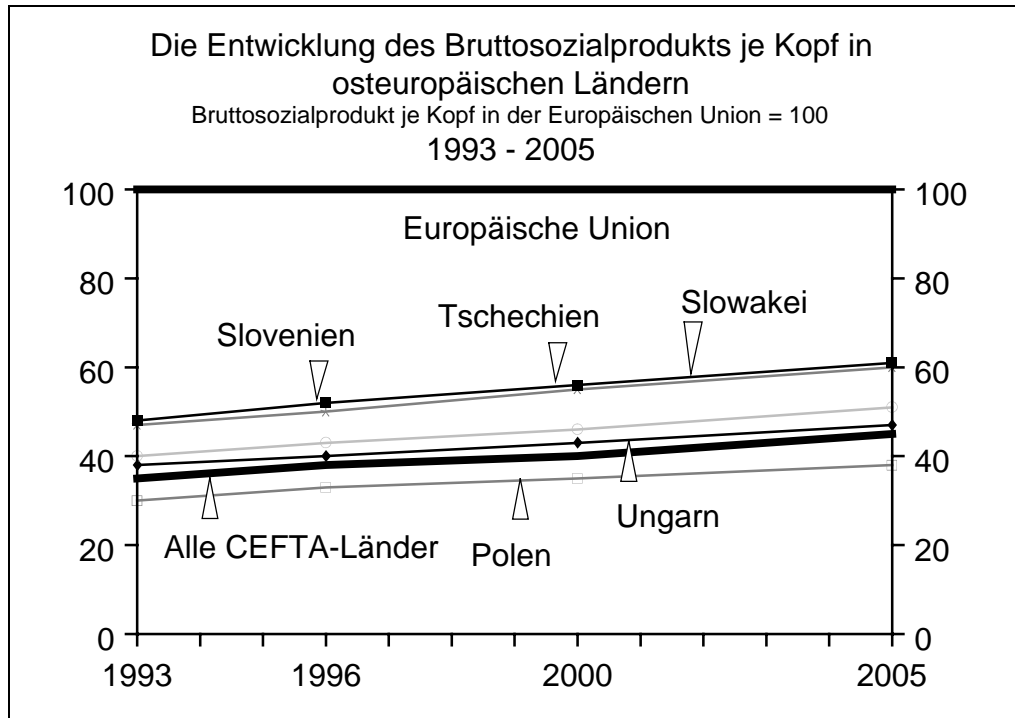
2. Transferzahlungen für zehn neue Mitglieder?

Reformen der Institutionen und Verfahren der Europäischen Union sind seit langem Gegenstand der Diskussion, da sich diese faktisch seit der Gründung der Union, trotz der sukzessiven Erweiterung von 6 auf 15 Mitglieder, nicht wesentlich geändert haben. Neben der notwendigen Revision der Institutionen (Kommission, Parlament) sind es vor allem die Gemeinsame Agrarpolitik der Union und die Strukturfonds, deren Reformbedürftigkeit durch die Assoziierung der mittel- und osteuropäischen Länder unabweisbar geworden ist.

Die politische Logik der EU geht davon aus, daß es für die Kohäsion und die weitere Entwicklung der Gemeinschaft von zentraler Bedeutung ist, in den Partnerländern nach Möglichkeit vergleichbare ökonomische Bedingungen herzustellen. Zu diesem Zweck sind die Strukturfonds geschaffen worden, die darauf hinzielen, Ländern und Regionen, die bestimmte Merkmale aufweisen, finanzielle Hilfe zukommen zu lassen, damit sich die Lebensbedingungen innerhalb der Europäischen Union angleichen. Logik und Konstruktion sind insofern der deutschen "Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur" nicht unähnlich. Während das Kohäsionsziel als solches weitgehend unbestritten ist, wird über Umfang und Verteilungsmodi der Mittel aus den Strukturfonds heftig diskutiert, und dies keineswegs erst, seitdem die mittel- und osteuropäischen Länder ihre Wünsche für eine Mitgliedschaft angemeldet haben. Mehr als die Hälfte der EU-Bevölkerung ist inzwischen in das eine oder andere Förderprogramm einbezogen, und es gibt kaum eine Region, die nicht irgendein Förderprogramm für sich beanspruchen könnte. Dies hat zwangsläufig eine Inflation von Maßnahmen nach sich gezogen und die Ansprüche an Leistungen aus den Strukturfonds in den letzten Jahren immer mehr ausgeweitet, so daß die Mitgliedsstaaten mit schnell steigenden Beiträgen konfrontiert wurden. Ohne Reformen und unter Beibehaltung der bisherigen Verteilungskriterien wären alle assoziierten Länder aufgrund ihres Bruttonutzenprodukts (BSP) in der meistbegünstigten "Ziel-1"-Stufe des Unterstützungssystems, denn sie liegen alle unter 75vH des durchschnittlichen

Bruttosozialprodukts der Union. Unter diesen Umständen bewegen sich Schätzungen der zusätzlichen Transferzahlungen um ca. 33 Milliarden ECU per Jahr.

Schaubild 1: Entwicklung des BSP/Kopf in ausgewählten MOE-Ländern (EU=100)



Quelle: Europäische Kommission - DIW Berechnung

Jedoch nicht allein in den Summen, die den assoziierten Ländern zufließen würden, liegt die politische Problematik für die EU. Diese besteht vielmehr darin, daß die Länder Mittel- und Osteuropas, wie Schaubild 1 zeigt, eine beträchtliche Dynamik entfalten. Insofern ist zu erwarten, daß zumindest einige von ihnen in absehbarer Zeit das BSP-Niveau einiger bisheriger Kohäsionsländer, etwa Griechenlands oder Portugals, erreichen und übertreffen werden, deren BSP/Kopf bei 63vH bzw. 69vH des EU-Durchschnitts (1996) liegt. Damit entstünde eine Konfrontation sowohl zwischen den bisherigen Nutznießern der Strukturfonds und den assoziierten bzw. neu beitretenden Ländern einerseits wie aber sehr wahrscheinlich auch zwischen den erheblich höher belasteten Nettozahlern und den "Nettogewinnern" andererseits. Zugleich wäre aber, nach den bisherigen Erfahrungen mit den Strukturfonds und der Regionalpolitik der EU, noch weniger mit einer Verringerung des Abstands der Kohäsionsländer zu Ländern wie Deutschland oder Frankreich zu rechnen.

Aus allgemeinen Gründen europäischer Wettbewerbsfähigkeit wie politisch-administrativen Erfahrungen scheint es zum heutigen Zeitpunkt jedoch weder sinnvoll, die Nettozahler mit immer höheren Beiträgen zu belasten, noch den Nettoempfängern Mittel zur Verfügung zu stellen, die möglicherweise ihre Aufnahmefähigkeit übersteigen. Schon heute ist es so, daß bereitgestellte Mittel nicht abgerufen werden, weil die erforderlichen Komplementärfinanzierungen nicht geleistet werden (können).

Im Falle der Länder Mittel- und Osteuropas kommt hinzu, daß häufig die administrative Infrastruktur fehlt, Projekte zu plazieren und effizient durchzuführen. In einer solchen Situation führt ein Mittelzufluß von außen eher zu einem inflationären Druck durch nicht markt-bedingte Investitionen (wie sie durch Mitnahmeeffekte zustande kommen) und damit zu einer kontraproduktiven Verwendung von Ressourcen. Aufgrund dieser Erfahrungen gehen Vorschläge zur Neuformulierung der Verteilungskriterien zum Beispiel dahin, sich auf weniger Instrumente zu konzentrieren (z.B. Beschränkung auf Ziel-1-Maßnahmen) und die Effizienz der einzelnen Maßnahmen zu erhöhen. Dies würde beispielsweise zur Folge haben, den Mittelzufluß an vorhandene Aufnahmekapazitäten, gemessen etwa am BSP, zu binden; Vorschläge dieser Art halten eine Größenordnung von insgesamt etwa 3vH des BSP des Empfängerlandes für eine vernünftige Obergrenze von Transferzahlungen.

Es steht außer Frage, daß das Problem der direkten Finanztransfers geklärt werden muß, bevor die assoziierten Länder beitreten. Nicht zuletzt im Fall der südeuropäischen EU-Länder hat sich gezeigt, daß durch hohe Transferzahlungen auch strukturkonservierende Prozesse in Gang gesetzt werden können, die wenig zum Kohäsionsziel beitragen. Allerdings sind es nicht nur die Mittel des direkten Finanztransfers, durch die eine Integration im Sinne der Verbesserung der Lebensbedingungen vorangetrieben werden kann. Eine Alternative können auch Handel und Direktinvestitionen sein, die als marktorientierte Mechanismen seit Beginn der Transformation in Mittel- und Osteuropa bereits erheblich zum Integrationsprozeß beigetragen haben. Diese Mechanismen entsprechen im übrigen sehr viel besser der Logik des Binnenmarkts, die darauf hinausläuft, durch Ausweitung des inter- wie intra-industriellen Handels zu gemeinsamem Wachstum und zu einer Integration der europäischen Wertschöpfungsketten zu gelangen.

3. Integration durch Märkte?

Die meisten Länder Mittel- und Osteuropas richten sich in der Restrukturierung ihrer Institutionen bereits auf die Anforderungen der EU aus, wie sie im "Weißbuch" spezifiziert sind. Sie haben damit akzeptiert, daß eine Übernahme gemeinsamer Rechts- und Verwaltungsgrundsätze, Normen und Qualitätskriterien (etwa im Verarbeitenden Gewerbe) zur Stärkung der Sicherheit und Verlässlichkeit der Wirtschaftspartner beiträgt. Insofern sind auch in den meisten Ländern die staatlichen Regulierungsmechanismen für den Transformationsprozeß der Wirtschaft auf eine Integration in die EU ausgerichtet. Treibende Kräfte sind jedoch vor allem der Handel mit den bisherigen EU-Ländern und Direktinvestitionen, die bereits zu einer engeren Verknüpfung von EU- und mittel- und osteuropäischen Produktionsketten geführt haben.

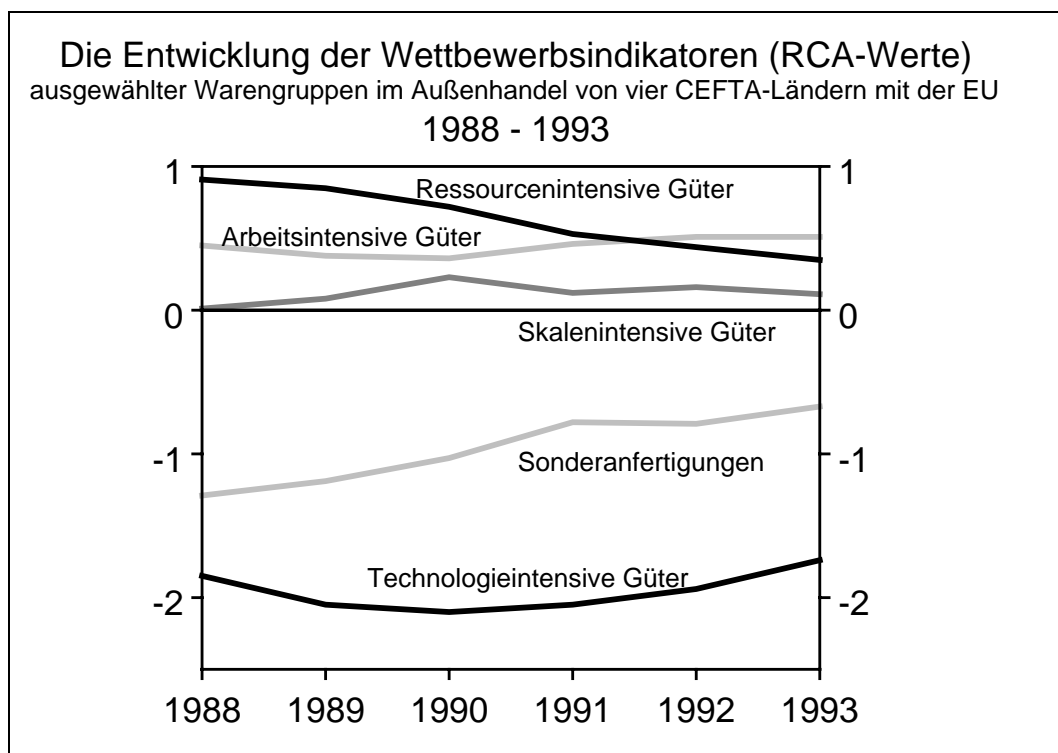
3.1 Handel

Die Tatsache, daß die Länder Mittel- und Osteuropas durch ihre Öffnung für die Weltmärkte unter einem enormen Anpassungsdruck stehen, ist evident. Obwohl sich inzwischen die makro-ökonomischen Indikatoren in den meisten Ländern stabilisiert haben, sind diese Ökonomien insofern noch nicht "über den Berg", als eine grundlegende Restrukturierung auf Unternehmensebene noch viele Defizite aufweist und die Infrastruktur ebenfalls oft (noch) nicht so beschaffen ist, daß unbestreitbare Standortvorteile daraus erwachsen könnten.

Schon mit dem Beginn der Transformationsprozesse vor sieben Jahren hat eine schnelle Reorientierung der Handelsströme der mittel- und osteuropäischen Länder stattgefunden. Durch den plötzlichen Wegfall der Märkte (und des gesamten Systems des RGW) im Osten waren die Länder gezwungen, ihren Absatz möglichst schnell nach Westen umzuorientieren. Allerdings sahen sie sich mit der Öffnung der eigenen Märkte auch einem enormen Importdruck ausgesetzt, der eine Reihe eigener Produkte obsolet machte. Parallel dazu löste der Preisanstieg bisher günstig aus dem RGW-Raum bezogener Ressourcen und Vorprodukte einen unerwartet starken Einbruch der heimischen industriellen Produktion aus. Durch diese prekäre Situation zu Beginn der Transformation der MOE-Länder wurden auch die Weichen für das Niveau der exportierten Güter gestellt, die sich aufgrund der verfügbaren Ressourcen auf arbeitsintensive und wenig technologiehaltige Güter konzentrierten. Diese Lage hat sich inzwischen jedoch geändert. Wir finden heute eine Situation vor, in der nicht nur mehr als die Hälfte des Außenhandels der mittel- und osteuropäischen Länder mit der EU abgewickelt wird, sondern auch das technologische Niveau der gehandelten Güter zumindest nicht mehr sinkt.

Legt man die gängigen Güterkategorien zur Einteilung der komparativen Vorteile zugrunde, so wird deutlich, daß die MOE-Länder, wenn auch mit unterschiedlichen Intensitäten, nach wie vor Vorteile in den arbeits-, ressourcen- und skalenintensiven Industrien haben und Schwächen in den stärker wissensbasierten Industrien liegen (s. Schaubild 2)

Schaubild 2: Entwicklung der komparativen Vorteile der Visegrad-Länder gegenüber der EU



Quelle: Außenhandelsdate

Die Grafik zeigt aber auch einen ansteigenden Trend in den wissensbasierten und stärker differenzierten Produkten und damit auch einen Einstieg in den intra-industriellen Handel mit der Europäischen Union, während die Vorteile in den arbeits- und skalenintensiven Bereichen abwärts tendieren. Diese qualitative Umorientierung, die ja innerhalb einer recht kurzen Zeit stattgefunden hat, wurde u.a. dadurch ausgelöst, daß die Länder Mittel- und Osteuropas sehr bald den Arbeitskostendruck der ostasiatischen Länder zu spüren bekamen. Dadurch wurde klar, daß ein auf momentanen Faktorkostenvorteilen beruhender inter-industrieller Handel nicht zu der angestrebten Integration in die westlichen Produktions- und Wertschöpfungsketten führen würde.

Um ihre Position im intra-industriellen Handel zu stärken und sich damit in die europäischen Industriestrukturen zu integrieren, müssen die MOE-Länder einen großen Nachholbedarf im Investitionsgüterbereich befriedigen und ihre technologische Lücke schließen. Insofern stehen sie nach wie vor unter einem hohen Anpassungsdruck und müssen in diesen Bereichen Handelsdefizite hinnehmen, wie umgekehrt die EU-Länder unter einem gewissen Druck in den arbeitsintensiven Industrien bleiben werden.

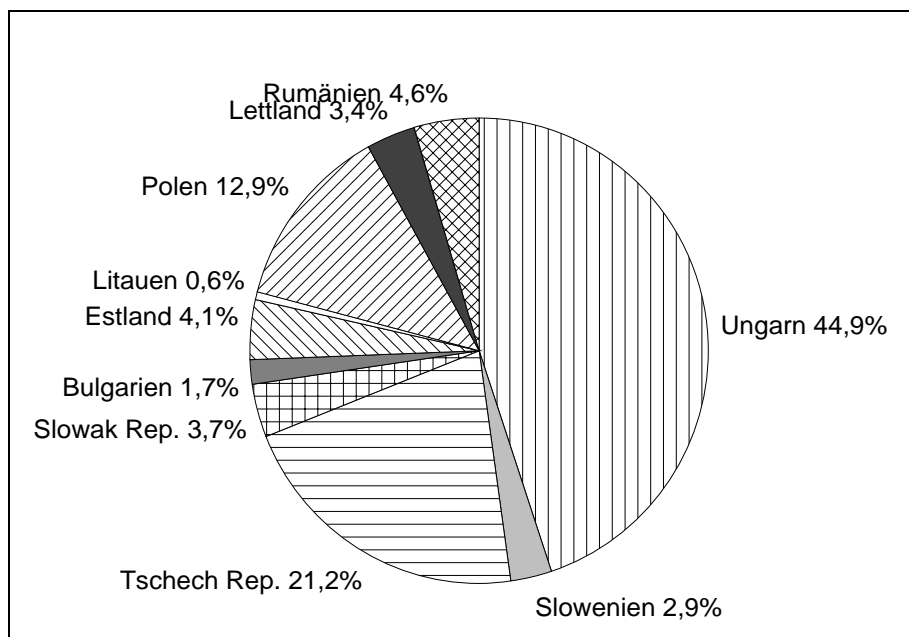
Aufgrund dieser Zusammenhänge zeigen Schätzungen über zu erwartende Handelsvolumina, daß die Handlungspotentiale bei weitem noch nicht ausgeschöpft sind. Dies liegt zum Teil jedoch auch daran, daß das Potential der Märkte in den mittel- und osteuropäischen Ländern noch auf absehbare Zeit durch niedrige Kaufkraft vorerst nur zum Teil mobilisiert werden kann. Dennoch begünstigt der Handel beide Seiten.

3.2 Direktinvestitionen

Obwohl sich die anfangs sehr hohen Erwartungen an Direktinvestitionen nicht erfüllt haben, sind und bleiben sie für die MOE wegen der niedrigen eigenen Sparquoten unverzichtbar. Dabei werden außer dem Kapitalzufluß die Sekundäreffekte von Engagements westlicher Firmen in den mittel- und osteuropäischen Ländern sehr positiv eingeschätzt. So sind die zu Beginn der Transformation äußerst beschränkten Qualifikationen im Unternehmensmanagement sowie in der Vermarktung von Produkten durch einen mit Direktinvestitionen einhergehenden Qualifikationstransfer positiv beeinflusst worden. Gleichermäßen wird über positive Effekte im Technologiebereich berichtet. Nach einer Phase der Stagnation hat die fortschreitende Privatisierung im Infrastrukturbereich (z.B. Telekommunikation) gerade in der letzten Zeit eine Reihe von multinationalen Unternehmen angezogen und damit einen neuen Investitionsschub ausgelöst.

Oft als Gefahr für die westeuropäischen Arbeitsplätze werden Produktionsverlagerungen in Niedriglohnggebiete dargestellt. Demgegenüber haben die Investitionen schwerpunktmäßig gerade in den Ländern stattgefunden, die bereits ein höheres und steigendes Lohnniveau aufweisen, wie z.B. Ungarn, die Tschechische Republik und Polen. Eigene Untersuchungen wie auch neuere Studien weisen zudem deutlich darauf hin, daß Direktinvestitionen hauptsächlich absatzbegleitende Funktionen haben und auf neue Märkte, auch jenseits der mittel- und osteuropäischen Länder selbst, zielen und damit eher positive Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung der europäischen Union haben.

Schaubild 3: Zuflüsse an Direktinvestitionen in MOE-Ländern



Quelle: UN-ECE 1996; Berechnungen des DIW

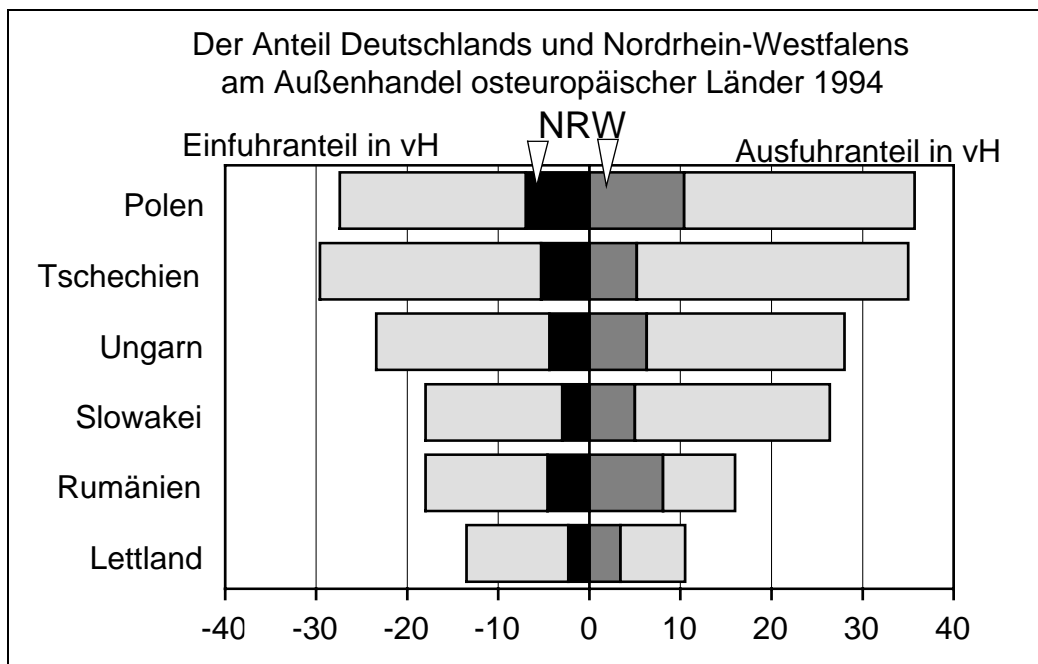
Auch wenn ein gewisser negativer Arbeitsplatzeffekt bei arbeitsintensiven Produkten nicht ganz von der Hand gewiesen werden kann, so ist bislang doch die EU, und hier insbesondere Deutschland, der Gewinner der Transformation der mittel- und osteuropäischen Länder. Für Deutschland zeigen beispielsweise die Untersuchungen im Zusammenhang mit der Strukturberichterstattung der wirtschaftswissenschaftlichen Institute, daß die Unternehmen, die im Ausland investieren, auch im Inland wachsen und Arbeitsplätze schaffen. So errechnete das DIW kürzlich für 1993 einen Beschäftigungsgewinn von rund 60.000 Arbeitsplätzen, die aus den Handelsbilanzüberschüssen resultieren. Darüber hinaus geht es bei Verlagerungen - etwa von bestimmten Produktionsabschnitten - in die mittel- und osteuropäischen Länder, aber auch bei Neuinvestitionen, eher selten um einen Ersatz für die inländische Produktion. Was stattfindet, ist vielmehr eine Umlenkung von (Teil-)Produktionen und Investitionen, die in Deutschland mittelfristig ohnehin nicht mehr rentabel wären, nach Standorten in Mittel- und Osteuropa. Damit verbessern die Unternehmen ihre Kostensituation und ihre Wettbewerbsfähigkeit. Der behauptete "Verdrängungswettbewerb" findet jedenfalls nicht in einem nennenswerten Umfang statt.

4. Nordrhein-Westfalen und die Märkte in Mittel- und Osteuropa.

Die Bundesrepublik Deutschland und damit auch das Land Nordrhein-Westfalen haben durch die räumliche Nähe zu den mittel- und osteuropäischen Staaten auch schon vor der Wende als Wirtschaftspartner eine große Rolle gespielt. Die Schwerpunkte lagen seinerzeit im Großanlagenbau; zu erinnern ist aber auch an die großen Erdgasröhrengeschäfte der 80er Jahre, in denen nordrhein-westfälische Unternehmen eine zentrale Rolle spielten. An einer kürzlich vorgelegten Studie des IFO-Instituts zum wirtschaftlichen Austausch Nordrhein-Westfalens mit den Transformationsstaaten läßt sich jedoch zeigen, daß die Möglichkeiten, die Handel und Investitionen neuerdings in diesen Ländern bieten, bisher allenfalls verhalten genutzt worden sind. Eine in diesem Zusammenhang durchgeführte Unternehmensbefragung in NRW läßt erkennen, daß in erster Linie der Zugang zu neuen Märkten und danach die Nutzung von Kostenvorteilen die primäre Motivation für ein Engagement in den Ländern Mittel- und Osteuropas bilden; dabei werden diese Länder auch als Basis für weiter nach Osten reichende Aktivitäten genutzt. Von den beteiligten Unternehmen werden die Auswirkungen dieses Engagements, gemessen an Absatzsteigerungen und Gewinnverbesserungen ebenso wie an der Absicherung von Arbeitsplätzen in NRW, überwiegend positiv beurteilt.

In Bezug auf die Handelsvolumina läßt sich feststellen, daß sowohl die Ausfuhren aus NRW nach Osteuropa wie auch die Einfuhren aus dieser Region seit 1989 stetig zugenommen haben. Schaubild 4 zeigt den Umfang des Handels von Deutschland insgesamt und den Nordrhein-Westfalens mit Mittel- und Osteuropa. Da Deutschland ungefähr die Hälfte des Handels der EU mit den Ländern Mittel- und Osteuropas bestreitet (ebenso wie der Direktinvestitionen), veranschaulichen diese Zahlen für NRW sehr deutlich, welche Rolle dieses Bundesland im Handel mit dieser Region spielt. Umgekehrt wäre ohne den Handel mit den mittel- und osteuropäischen Ländern der nordrhein-westfälische Export zwischen 1990 und 1995 nicht gestiegen, sondern leicht rückläufig gewesen - mit anderen Worten: auch für Nordrhein-Westfalen sind diese Länder inzwischen zu einem wichtigen Partner geworden.

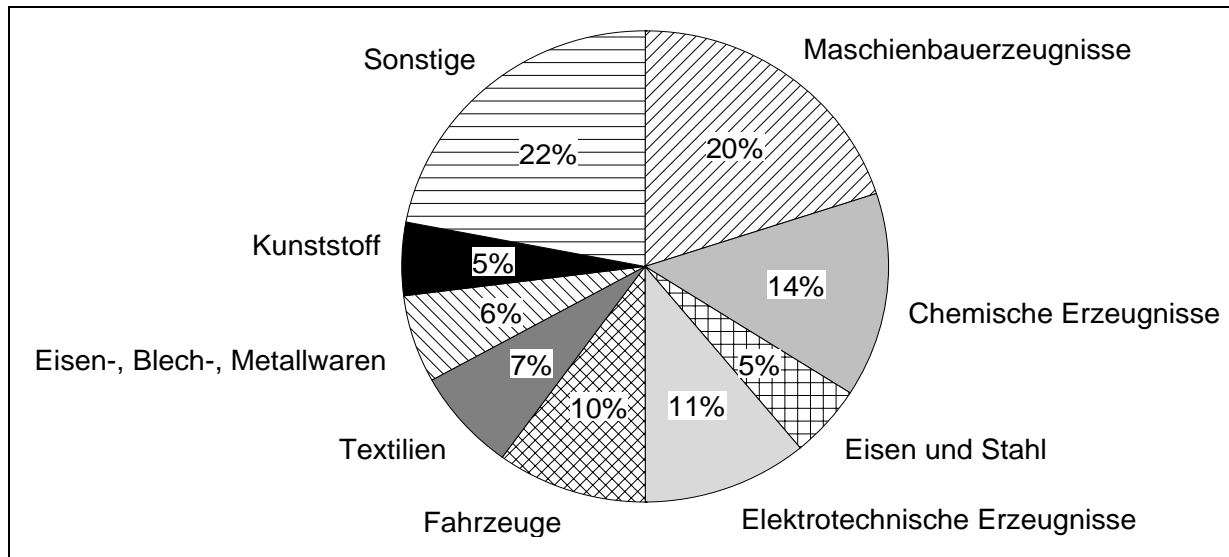
Schaubild 4: Exporte und Importe ausgewählter MOE-Länder 1994



Quelle: IFO Institut - 1993

Analysen der komparativen Handelsvorteile (Schaubild 5) zeigen heute noch ein Bild, in dem die Länder Mittel- und Osteuropas durch rohstoff-, arbeits- und skalenintensive Waren geprägt sind, während NRW hauptsächlich forschungs- und arbeitsintensive Güter exportiert. Ein Schwerpunkt der Ausfuhren liegt dabei im Maschinenbau und Fahrzeugbau. Solche Strukturen kommen dem aktuellen Bedarf der MOE-Länder nach Investitionsgütern gleichermaßen entgegen wie der Spezialisierung Nordrhein-Westfalens und seiner Branchen.

Schaubild 5: Struktur der nordrhein-westfälischen Ausföhren nach Osteuropa 1996



Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW

Dieses Bild macht aber auch deutlich, wie im Handel mit den MOE-Ländern vorläufig noch der inter-industrielle Austausch dominiert. Die Gründe für den derzeit noch geringeren Technologiegehalt der Produkte Mittel- und Osteuropas sind bereits benannt worden. Daraus folgt, daß zwar der Kapitalstock dieser Länder einer grundlegenden Erneuerung bedarf, aber es kann nicht allein darum gehen.

Von mindestens ebenso großer Bedeutung ist es, den "Wissensstock" der Industrie wiederherzustellen und sowohl Grundlagenwissen als auch Anwendungs- und Erfahrungswissen durch Bildung und Ausbildung, Forschung und Entwicklung zu fördern. So besteht Aussicht, daß die Mittel- und Osteuropäischen Länder bei den technologie- und forschungsintensiven Gütern wieder aufholen werden. Das wird in absehbarer Zeit zu einer Verstärkung des intra-industriellen Handels und damit zu einer Handelsstruktur führen, wie sie zwischen entwickelten Industrieländern typischerweise existiert.

Nicht nur im Zusammenhang der Beziehungen mit den mittel- und osteuropäischen Ländern scheint es deshalb für NRW wichtig, seine eigenen komparativen Vorteile mit neuen Produktentwicklungen auszubauen und zu verstärken. Durch die Tendenz - wie nach der Wende 1989 - vor allem die Massenmärkte zu bedienen und die bisherigen Produktstrategien beizubehalten, sind bereits auf beiden Seiten Chancen für einen Strukturwandel vergeben worden.

Verstärkte F&E-Anstrengungen in den Bereichen mit komparativen Vorteilen und ein Ausbau der Kooperationsstrukturen mit den MOE-Ländern würden hier sicher mehr Dynamik in die Austauschbeziehungen bringen. Die Entwicklung dieser Marktpotentiale wird aber auch nur dann gelingen, wenn die neuen Marktwirtschaften in Mittel- und Osteuropa in die Produktions- und Lieferstrukturen, wie sie zwischen den Ländern der EU bestehen, einbezogen werden.

5. Integration durch Märkte statt Transferzahlungen

Die Länder Mittel- und Osteuropas haben sicherlich noch einen langen Weg vor sich, um zu dem ökonomischen Niveau der jetzigen EU-Länder aufzuschließen. Auch wenn sie für einzelne Regionen, wie am Beispiel Nordrhein-Westfalens gezeigt wurde, durchaus eine gewisse Bedeutung erlangt haben, sind sie insgesamt vorläufig doch eher unbedeutende Wettbewerber auf den internationalen Märkten. Trotz "Globalisierung" konzentriert sich der Welthandel immer noch auf relativ wenige und technologisch annähernd gleichwertige Länder, deren Produktionsketten durch intra-industriellen Austausch verknüpft sind. Der Weg zu mehr Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand in den mittel- und osteuropäischen Ländern wird deshalb mit Sicherheit nicht über Transfers aus den Strukturfonds der Europäischen Union führen - was im übrigen auch für die derzeitigen Mitgliedsländer gilt. Dem stehen nicht nur die festgefügten Interessen der jetzigen Mitglieder entgegen, sondern auch die ökonomische Tragfähigkeit (und Fragwürdigkeit) dieses Umverteilungssystems.

Entgegen der ursprünglichen Intention stellt sich heute immer mehr heraus, daß der Beitrag der Strukturfonds zur Angleichung der Lebensverhältnisse begrenzt geblieben ist. Selbst die hier notwendigerweise nur knapp ausgefallene Skizze der Handelsströme und der Direktinvestitionen hat dagegen gezeigt, welchen Einfluß auch "klassische" Marktmechanismen auf den strukturellen Wandel in den mittel- und osteuropäischen Ländern haben können. Sehr viel nachhaltiger als administrativ gesteuerte Transferzahlungen werden deshalb marktgesteuerte Austauschbeziehungen sein, durch die sich Struktur und Zusammensetzung von Industrie und Dienstleistungen der betreffenden Länder so ändern, daß eine Integration in eine neue europäische Arbeitsteilung möglich wird. Damit hätte sich dann auch die Frage nach den Gewinnern und Verlierern einer erweiterten Europäischen Union erledigt.