

EU-Osterweiterung und Nachhaltigkeit aus ökonomischer Sicht

Divergente Dynamiken

Stellt eine erweiterte Europäische Union einen Schritt in Richtung Nachhaltigkeit dar – und wenn ja für wen? Wenn zwischen den Wirkungen auf die alten und neuen Mitgliedsstaaten differenziert wird, zeigt sich zumindest für die mittel- und osteuropäischen Länder ein gemischtes Bild. Dies wird am Beispiel der Angleichung der Umweltstandards sowie der Frage der ökonomischen Konvergenz näher diskutiert.

In den Debatten zur Osterweiterung der Europäischen Union dominiert üblicherweise zumindest implizit die Sichtweise, dass eine erweiterte Union einen Schritt in Richtung Nachhaltigkeit darstellt. So wird in der ökologischen Dimension die Erhöhung des Umweltschutzniveaus in den mittel- und osteuropäischen Staaten hervorgehoben. Bei der ökonomischen Dimension wird mit den Wohlfahrtsgewinnen eines erweiterten Binnenmarktes argumentiert. Und hinsichtlich der – weniger thematisierten – sozialen Dimension wird zwar auf den Anpassungsdruck für einzelne Sektoren in alten und neuen Mitgliedsstaaten verwiesen, implizit dominiert auf Basis der erwarteten ökonomischen Wirkungen häufig ein positives Fazit.

Doch ist diese optimistische Sichtweise gerechtfertigt? Zur Klärung ist es sinnvoll, die Wirkungen auf verschiedene Länder zu unterscheiden. Denn auch die Prioritätensetzungen unter dem Stichwort Nachhaltigkeit unterscheiden sich. Anders als in der EU-Diskussion dominiert für die MOEL hier in der Regel die ökonomische Dimension, auch wenn natürlich soziale und ökologische Standards gewahrt werden sollen (1). Und dabei zeigt sich, dass insbesondere für manche Beitrittsstaaten durchaus ein ökologisch-ökonomischer Trade-off besteht. Dies wird zunächst anhand der Umweltpolitik und dann im Hinblick auf die erwarteten allgemeinen ökonomischen Effekte diskutiert. Die sektoralen Problembereiche Landwirtschaft, Verkehr und Energie, bei denen besonders fraglich ist, inwieweit durch den EU-Beitritt ein nachhaltigerer Entwicklungspfad entsteht, werden an anderer Stelle in diesem

Von Jan Nill

Heft vertieft diskutiert (vgl. die Beiträge von *Zellei*, *Kamieniecki* und *Kassenberg* sowie *Matthes*).

► Umweltpolitik: ungleiche Wirkungen

Die Übernahme des Umwelt-*acquis* stellt die Beitrittsstaaten vor erhebliche Herausforderungen. So wurden die Investitionskosten für die Übernahme und Umsetzung der EU-Vorschriften für alle mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL), das heißt inklusive Rumänien und Bulgarien, mit denen die Beitrittsverhandlungen noch nicht abgeschlossen sind, auf bis zu 120 Milliarden Euro geschätzt (2) – und das ohne die ab 2000 verabschiedeten Richtlinien, etwa die Wasserrahmenrichtlinie oder die Richtlinie zur Förderung der erneuerbaren Energien. Dabei schlagen insbesondere Investitionen in die Luftreinhaltung und Abwasserreinigung zu Buche. Allerdings sind wie auch bei den folgenden Zahlen die vielfältigen methodischen Probleme solcher Schätzungen zu berücksichtigen.

Die Schätzungen entsprechen einer jährlichen Summe von bis zu 100 Euro pro Kopf der Bevölkerung. Setzt man die Kosten in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, so wird deutlich, dass diese in den MOEL deutlich höher als in der EU 15 sind. Sie liegen sowohl im Hinblick auf Investitionen je Kopf als auch auf deren Anteil am Inlandsprodukt deutlich höher als bei der EU-Süderweiterung in den 1980er Jahren. Zudem kann dadurch bei preissensiblen Gütern ein Wettbewerbsnachteil gegenüber Nachbarstaaten wie Ex-Jugoslawien, die Ukraine und Weißrussland, für die die EU-Standards nicht gelten, entstehen.

Allerdings sind dieser ökonomischen Belastung die Nutzen, die sich aus der Verbesserung der Umweltsituation ergeben, gegenüber zu stellen. Eine aktuelle Studie von ECOTEC bezifferte den Nutzen selbst

im vorsichtigsten Szenario auf insgesamt 28,5 Milliarden Euro jährlich, wovon etwa 12 Milliarden auf die Beitrittsstaaten selbst (hier inklusive Rumänien, Bulgarien und der Türkei) – und rund 6 Milliarden auf die EU 15 entfallen, der Rest auf Drittstaaten (3). Von den MOEL profitieren nach diesen Schätzungen Polen und Tschechien besonders. Unbeschadet dessen, wie man nun das Kosten-Nutzen-Verhältnis aus Sicht der MOEL gewichtet, gilt zumindest: Wenn die ökonomische Instrumentenanalyse Recht hat, ließe sich dieser Nutzen auch deutlich kosteneffizienter erreichen als mit der bisher üblichen europäischen, immer noch ordnungsrechtlich geprägten Regulierung.

Eine häufig geäußerte ökonomische Rechtfertigung der Standardangleichung ist, dass damit einem „Öko-Dumping“ seitens der Beitrittsstaaten bzw. einer Standortverlagerung aufgrund geringerer Umweltstandards vorgebeugt werde. Teilweise werden daher auch die zum Teil erheblichen Übergangsfristen für die Umsetzung investitionsintensiver Regulierungen problematisiert. Diese betragen bis zu 10 Jahre und betreffen insbesondere die Bereiche Luftreinhaltung und Abwasserentsorgung. Allerdings kommt eine aktuelle Untersuchung zu dem Schluss, dass die Befürchtung von daraus resultierenden Wettbewerbsverzerrungen weitgehend unbegründet ist (4). Auch impliziert der Öko-Dumping-Vorwurf, dass die Beitrittsländer freiwillig ein für sie zu niedriges Umweltschutzniveau wählen würden. Empirische Anzeichen lassen sich hierfür nur sehr begrenzt finden (5).

Festzuhalten bleibt jedenfalls, dass sich für die bisherigen EU-Mitgliedsstaaten aus der Angleichung der Umweltstandards ein dreifacher Nutzen ergibt: Zum einen verbessert sich die Umweltqualität, insbesondere bei grenzüberschreitenden Umweltproblemen – wovon besonders Anrainerstaaten wie Deutschland, Österreich oder die skandinavischen Länder profitieren sollten. Zweitens verbessert sich tendenziell die relative Wettbewerbsfähigkeit von Gütern, die durch Importkonkurrenz aus den MOEL bedroht sind. Und drittens eröffnet die Angleichung der Umweltstandards einen bedeutenden Markt für westeuropäische Umweltechnikanbieter. Schätzungen ergeben, dass das erschließbare Marktvolumen allein für Polen bis 2010 zehn Milliarden Euro deutlich übersteigt (6).

Vor diesem Hintergrund scheint eine Beteiligung der EU an den Anpassungskosten mehr als angemessen, und auch das Volumen der umweltbezogenen Beitrittsbeihilfen eher zu niedrig als zu hoch (vgl. auch den Beitrag von *Allgayer*).

► Schritte zur wirtschaftlichen Konvergenz?

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wird vielfach davon ausgegangen, dass im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses ein wirtschaftlicher Konvergenzprozess erfolgt – sei es durch positive Wirkungen von Handel und Investitionen, sei es durch die erheblichen Finanztransfers. Als positives Beispiel wird oft die Süderweiterung der EU um Spanien, Portugal und Griechenland genannt. Doch muss dies für die MOEL auch gelten? Zunächst ist festzuhalten, dass sich in den letzten Jahren die anfangs – nicht zuletzt aufgrund des Basiseffekts – deutlich höheren Wachstumsraten der MOEL erheblich abgeschwächt haben. Nimmt man die niedrigeren Ausgangsniveaus hinzu, so wird der Konvergenzprozess selbst bei optimistischen Szenarien sehr viel länger dauern als bei den Erfolgsfällen der Süderweiterung wie zum Beispiel Portugal.

Weiter sollten sich die Vorteile aus einer stärkeren internationalen Arbeitsteilung und auch verstärkten ausländischen Direktinvestitionen angesichts der bereits seit zehn Jahren bestehenden Europa Abkommen, die zumindest eine Freihandelszone zwischen EU und MOEL festgeschrieben, bereits in den jetzigen Wachstumsraten niederschlagen. Und die sich dabei herausbildende Arbeitsteilung deutet, von Ausnahmen abgesehen, eher darauf hin, dass sich die MOEL auf das Segment der Güter mit niedriger Wertschöpfung spezialisiert haben – diese vertikale Differenzierung gilt häufig auch für die Bereiche, in denen statistisch intra-industrieller Handel gemessen wird.

Nun ist eine solche Spezialisierung nicht notwendigerweise schädlich für dynamische Einkommensbildungsprozesse, wenn sie als Ausgangspunkt für ein Vordringen in höherwertige Marktsegmente dient – und ein reiner Preiswettbewerb ist unter Einhaltung der EU-Standards kaum zu gewinnen. Die Kernfrage ist, ob die hierfür notwendigen Innovationsanstrengungen stattfinden und ob sie am Markt erfolgreich sein werden. Die bisherigen Studien zum Innovationsgeschehen in den MOEL sind in dieser Hinsicht nicht gerade optimistisch, beispielsweise liegen die Wachstumsraten der FuE-Ausgaben deutlich niedriger als in den EU 15 (7). Und aus makroökonomischer Perspektive ist der Beitrag des Außenhandels zur Generierung der notwendigen Ressourcen – anders als beim historischen Vorbild der so genannten asiatischen Tiger – begrenzt. In der Regel bestehen im Handel zwischen alten EU-Ländern und MOEL erhebliche Handelsbilanzdefizite auf Seiten der MOEL.

Bleiben die Beitrittsbeihilfen sowie Finanztransfers im Rahmen der Agrar- und Strukturpolitik. Der Fall Griechenland zeigt, dass diese allein nicht ausreichend sind, dynamische ökonomische Entwicklungsprozesse anzukurbeln. Hinzu kommt, dass das Volumen der Hilfen im Vergleich zur Süderweiterung deutlich geringer ausfällt. Auch hier zeigt sich also, dass die Höhe der Transfers beileibe nicht zu hoch ist – wobei natürlich auch die Absorptionsfähigkeit der Empfängerländer zu berücksichtigen ist. Dies gilt umso mehr, als für die bisherigen EU-Mitgliedsstaaten auch unter Berücksichtigung der Transfers generell von einem deutlich positiven ökonomischen Nettoeffekt ausgegangen wird (8).

► Fazit

Nimmt man nicht eine globale EU-Perspektive ein, sondern differenziert zwischen Alt- und Neumitgliedern, so zeigt sich, dass nicht alle laufenden Dynamiken der Osterweiterung in Richtung Nachhaltigkeit weisen. Vielmehr ergibt sich eine ungleiche Verteilung: Während manche Altmitglieder wie Deutschland oder Österreich besonders profitieren werden, dürften einige Neumitglieder im weiteren Prozess noch vor erheblichen Problemen stehen. Auf dieses Szenario sollte die Ausgestaltung der weiteren Transfers und Angleichungspolitiken reagieren. Neben Flexibilität bei der Umsetzung dürfte hier insbesondere eine Qualifizierung der Transfers in Richtung Nachhaltigkeit von Bedeutung sein – ökologisch durch Hilfen bei den Umweltinvestitionen und die Vermeidung nicht-nachhaltiger Strukturanpassungen, und ökonomisch durch einen Schwerpunkt auf Innovationsförderung.

Anmerkungen

- (1) Vgl. z.B. Cerne, F.: EU Accession: Environment between a Threat and a Chance. Paper for the Workshop „Environmental Challenges of EU Eastern Enlargement“. European University Institute, Florenz, 25./26.5.2001.
- (2) Für einen vergleichenden Überblick über die verschiedenen Kostenschätzungen vgl. Nill, J./Lünenbürger, B./Petschow, U.: EU-Osterweiterung und Umweltschutz am Beispiel Polen. IÖW-Schriftenreihe Nr. 154/00, Berlin 2000, S. 22ff.
- (3) Vgl. ECOTEC et al.: The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis for the Candidate Countries. Study for the European Commission. Brussels 2001.
- (4) Vgl. von Homeyer, I./Klaphake, A.: Die Osterweiterung der Europäischen Union. Welche Konsequenzen haben Übergangsfristen bei Umweltstandards? Arbeitspapier zum Management in der Umweltplanung 02/2001, TU Berlin.
- (5) Vgl. zur Öko-Dumping Diskussion und deren Relevanz für die EU-Osterweiterung ausführlich Nill, J.: Zwischen Öko-Dumping und First-Mover-Vorteilen. Die Perspektive der Neuen Außenwirtschaftstheorie auf Umweltpolitik und eine explorative Anwendung auf die Osterweiterung der Europäischen Union. IÖW-Schriftenreihe Nr. 139/99, Berlin 1999, insb. S. 85ff.
- (6) Nill/Lünenbürger/Petschow a.a.O., S. 28ff.
- (7) Vgl. z.B. OECD: Science and Technology Outlook. Paris 2000.
- (8) Vgl. z.B. Quaisser, W. et al.: Die Osterweiterung der Europäischen Union: Konsequenzen für Wohlstand und Beschäftigung in Europa. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2000.

Der Autor

Jan Nill ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsfeld Umweltökonomie und -politik des Instituts für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW).

Kontakt: IÖW, Potsdamer Str. 105, 10785 Berlin.
Tel. 030-884594-28, Fax 030-8825439,
E-Mail: Jan.Nill@ioew.de

Selected NGO Recommendations on Pre-accession Activities and Sustainability

- At the midterm review, guidelines for pre-accession funds (especially ISPA and SAPARD) should be revised in the spirit of the EU Strategy on Sustainable Development. Guidelines for future structural and cohesion funds should integrate criteria for sustainability.
- Transparency and public participation in decision-making should be among the key requirements for funding. (...) Other co-financing institutions such as the European Investment Bank also must be required to show increased openness and transparency.
- We need a transfer of know-how as well as resources dedicated for better preparation of projects and more efficient use of EU funding. Technical assistance and capacity building for the staff at all administrative levels is

needed just as much – if not more – than investments in new highways (...).

- Western consultancy companies helping to prepare programs, strategies and projects (...) must be closely scrutinised for their capacity, quality of work and credibility in order to avoid the inefficient use of resources. (...) [P]riority should be given to involving local consultants and developing high-quality local consultancies.

Source: CEE Bankwatch Network/ Friends of the Earth Europe: Billions for Sustainability? Lessons learned from the use of pre-accession funds, November 2002, p. 43.
Download: www.foeurope.org/publications/Billions_for_sustainability.pdf

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.