

## Politische Vereinigung und ökonomische Teilung Europas

I. *Die Europäische Union als Rettungsanker* — Vor mehr als zehn Jahren ging die kommunistische Herrschaft in Osteuropa zu Ende. Seitdem kämpfen die Eliten der östlichen Staaten um die ökonomische und politische Macht, und die Bevölkerung strebt nach den Segnungen des realen Kapitalismus. Draußen in der Welt verlaufen inzwischen mit rasender Geschwindigkeit Prozesse, die auch für diese Länder von existentieller Bedeutung sind.

Die ideologische Rivalität verlagerte sich in den ökonomischen Bereich. Die Staaten konkurrieren um Anteile am Welthandel, Kapital und Wohlstand. In der Weltwirtschaft kommt es mit dem Ansteigen des internationalen Waren- und Kapitalaustausches zur Intensivierung der Konkurrenz zwischen den Staaten und deren Aufteilung in *body states* und *head states* (R. Rosencrance), d.h. Staaten, die die Waren herstellen, und Staaten, die die Ideen liefern. In der modernen Volkswirtschaft sinkt der Anteil der Herstellungskosten an dem Endpreis der Produkte dramatisch. Innovation, Logistik, Marketing, Finanzierung, Beratung, kurzum die Dienstleistungen, sind deutlich ertragreicher als die Produktion. Der Wohlstand entsteht in der postindustriellen Gesellschaft in direkter Abhängigkeit davon, ob die ökonomischen und politischen Eliten einen Weg zur beständigen Erhöhung des Marktwertes des Stammkapitals des Landes finden.<sup>1</sup> Die östlichen Volkswirtschaften verzinsen das Kapital bisher vornehmlich durch die Produktion, und das ist nur die zweitbeste Lösung.

Das ganze halbherzige Streben nervöser östlicher Politiker und skeptischer Bevölkerungen konzentriert sich auf die Aufnahme in die EU. Die Hoffnungen auf eine schnelle ökonomische Entwicklung während der Integration in die EU stützen sich auf das Modell der Annäherung der Volkswirtschaften. Danach konzentrieren sich die Mitgliedsländer jeweils auf die Produkte, die sie billiger herstellen als die anderen. Die ökonomisch entwickelten Länder erzeugen vornehmlich die kapitalaufwendigen Güter, und die neuen Mitglieder spezialisieren sich auf die arbeitsaufwendige Produktion. Alle Beteiligten profitieren von dem so entstandenen wirtschaftlichen Wachstum, und es kommt zur langsamen, aber relativ harmonischen Annäherung der Volkswirtschaften der alten und neuen Mitglieder. Dieses Modell rechnet aber nicht mit den steigenden Kosten und einer Verlagerung des Kapitals und der qualifizierten Arbeitskräfte in die geographischen und ökonomischen Bereiche, wo höhere Erträge erwartet werden.

Anlässlich der Eröffnung der »CeBit« in Hannover erklärte Bundeskanzler *Gerhard Schröder*, dass die Bundesregierung umgehend solche Maßnahmen ergreift, die es ermöglichen würden, Computer-Experten aus Indien und Osteuropa zu beschäftigen. Im Gegensatz zu den schwarzarbeitenden Bauleuten aus Osteuropa dürfen die *high tech*-Gastarbeiter in der EU legal arbeiten. Die *Greencard*-Initiative des deutschen Bundeskanzlers stellt ein klassisches Beispiel für einen *brain drain* dar, das Abschöpfen der Gehirne. Die einfache Tatsache ihrer ökonomischen Stärke erlaubt es den hochentwickelten Staaten, ihren Vorsprung aufrechtzuerhalten.

Diese Prozesse erklärt das Modell der auseinanderdriftenden Volkswirtschaften. Die Gravitation des ökonomischen Erfolgs und des Wohlstandes verringert die Aufstiegschancen der weniger entwickelten Staaten. Realistischer erscheint es auch, dass die ökonomische Integration der Neumitglieder in die EU aufgrund der Verschiebungen des Kapitals und der qualifizierten Arbeitskräfte in die höher entwickelten Staaten nach dem Modell der auseinanderdriftenden Volkswirtschaften ablaufen wird.

Wenn es den ostmitteleuropäischen Staaten nicht gelingt, die Erblast der vergangenen »sozialistischen Zukunft« abzuschütteln, werden für sie die lukrativsten Märkte der EU auch dann unerreichbar bleiben, wenn sie die Vollmitgliedschaft in der EU erreichen. Es wird zum Auseinanderdriften der Volkswirtschaften und des Lebensniveaus kommen; der Wohlstand wird in Sicht, aber außerhalb der Reichweite sein. Vor dem Hintergrund der proklamierten Einigung Europas erkennen wir die vertrauten Konturen seiner ökonomischen Teilung.

Die Politik der ehemaligen sozialistischen Staaten erschöpft sich derweil in Bemühungen, das eigene normative System schnell den europäischen Rechtsvorschriften anzupassen, und sehnt sich nach den bestmöglichen Noten aus Brüssel. Die Harmonisierung der Rechtsvorschriften ist zwar für die Aufnahme in die EU erforderlich, trifft aber nicht den Kern des Problems, sondern lenkt vielmehr eher davon ab und bindet Kräfte. In den östlichen Hauptstädten versteht kaum jemand, dass, je früher das Land die EU-Aufnahme erreicht, die Mitgliedschaft einen desto geringeren Wert haben wird, weil sie durch Ausnahmen und Übergangsfristen verwässert sein wird.

Und noch ein Punkt wird übersehen: Wenn die östlichen Staaten den Hindernislauf um die Übernahme des *acquis communautaire*, des »gemeinschaftlichen Rechtsbestandes«, beenden, wenn sie vielleicht sogar das eine oder andere *Maastrichter Kriterium* erfüllen und auf der stolz geschwellten Brust ihrer schwächlichen Ökonomien der Orden der EU-Kompatibilität strahlen wird, dann kann es leicht passieren, dass ihnen die berühmte »unsichtbare Hand der Marktwirtschaft« eine Ohrfeige verpaßt. Die ersehnte Mitgliedschaft in der EU gleicht nämlich nicht die wirtschaftlichen Unterschiede, sondern lediglich die Wettbewerbsbedingungen aus. Wirklich entscheidend ist

und bleibt das Entwicklungsstadium der jeweiligen Volkswirtschaft. Und trotzdem gibt es zu der EU-Mitgliedschaft keine realistische Alternative. Die Frage lautet allerdings, wann und zu welchen Konditionen?

*II. Gleiche, aber keine gemeinsamen Ziele* — Elf Jahre nach dem Untergang des Kommunismus müssen wir konstatieren, dass die Überwindung des ideologischen Konflikts zwischen Ost und West nicht zu der erwarteten gemeinsamen und solidarischen Politik und zur Unterdrückung der Konkurrenz und Rivalität in den zwischenstaatlichen Beziehungen führte. Die *Pariser Charta*<sup>2</sup> vom November 1991 ist fast nur noch grammatikalisch richtig, und die Begriffe wie »Friedensdividende«, »Ende der Geschichte« oder »Gemeinsames Europäisches Haus« klingen wie Erinnerungen an eine unwirkliche Welt. Die internationalen Beziehungen sind heute das geblieben, was sie auch schon im Kalten Krieg waren: »eine möglichst gewaltarme Regelung von Übervorteilungsmustern«.<sup>3</sup> In bezug auf die östlichen Staaten ergibt sich daraus die Feststellung, dass die stärkeren Staaten immer wieder versuchen, ihre Macht gegenüber den schwächeren auszuspielen.<sup>4</sup> In einem Korsett aus fremden Interessen bleibt den ehemaligen sozialistischen Staaten nur eine wenig reizvolle Auswahl zwischen der Rolle des Objektes, des Klienten oder des Outsiders. Vor allem für sie gilt der *Bismarcksche Satz*: »Die Staaten werden von dem Strom der Zeit getragen, den sie weder steuern noch gestalten.«<sup>5</sup>

Der ideologische Widerstreit aus dem Kalten Krieg wurde durch ökonomische Konfliktlagen ersetzt, in deren Ablauf der Gegner nicht mehr physisch eliminiert werden muß und trotzdem (ökonomisch) »vernichtet« werden kann.<sup>6</sup> Die divergierenden ideologischen Ziele wurden durch gleiche Ziele des Wohlstandes und der Sicherheit ersetzt, und wir stellen fest, dass sie mehr trennen als vereinigen. Die Gründe liegen auf der Hand: Diese Ziele werden von unterschiedlichen Ausgangspositionen angestrebt, sind folglich spezifisch definiert, setzen unterschiedliche Verhaltensweisen voraus und haben eine länderübergreifende Umverteilung des Wohlstandes und der Sicherheit zur Folge. Ihre gleichen Ziele können die West- und Osteuropäer *nicht* am besten gemeinsam erreichen.

Die Erhöhung des Wohlstandes in den ostmitteleuropäischen Staaten infolge ihrer Aufnahme in die EU würde zunächst das Absinken des Wohlstandes in den bisherigen Mitgliedsländern nach sich ziehen. Der langfristig positive Effekt deren Aufnahme auch für den westeuropäischen Wohlstand ist für die heute lebenden Westeuropäer nicht einsichtig und folglich auch nicht mehrheitsfähig.<sup>7</sup>

Die stockenden Prozesse der Osterweiterung der EU und der NATO sind in diesem Sinne beispielhaft.

Die meisten östlichen Volkswirtschaften werden aus zwei Gründen große Schwierigkeiten haben, genügend Kapital zu akkumulieren, um den Sprung in die Spitzengruppe der Marktwirtschaften zu schaffen. Erstens konsumiert die Bevölkerung dort viel in einer Zeit, in der die dem Konsum entsagende »protestantische Moral« (*Max Weber*) gefragt wäre. Zweitens nutzen die westlichen Unternehmer ihren technologischen Vorsprung dazu aus, die östlichen Staaten zur Herstellern von Vor- und Halbprodukten mit geringerer Wertschöpfung zu degradieren. Oder anders ausgedrückt: Arme Staaten können sich das Sparen und folglich auch Investieren nicht leisten, weil ihre aktuellen Einkommen zu niedrig sind. Die Einkommen sind zu niedrig, weil die benutzten Produktionstechnologien veraltet sind.

*III. Ökonomischer Fortschritt und EU-Integration* — Das Ziel einer angemessenen Wirtschaftspolitik ist somit klar definiert. Die einzige rationelle Reaktion auf die Gefahr der technologischen Spaltung Europas ist die Bemühung, binnen kurzer Zeiträume Voraussetzungen für eine dynamische Entwicklung der Dienstleistungsökonomie und der kapitalintensiven Produktion zu schaffen. Für die ostmitteleuropäischen Staaten heißt es, den Strukturwandel mit dem Ziel zu beschleunigen, den Schwerpunkt ihrer Volkswirtschaft von den bisher eher traditionellen Branchen zu den moderneren Industriezweigen zu verlagern. Die massiven Investitionen in die Wissenschaft und Bildung müssen dabei absolute Priorität vor Investitionen in die materielle Produktion bekommen. Zur *Software* des ökonomischen Erfolges gehören aber auch originelle Finanzierungsmethoden, intelligent formulierte Rechtsvorschriften und Arbeitsmarktordnungen, die das Kapital und Forschungskapazitäten anziehen. Die entscheidende Frage lautet unter den Vorzeichen der modernen Volkswirtschaft nicht in jedem Falle »groß oder klein?«, sondern häufig eher »schnell oder langsam?«. Die Flexibilität und Dynamik seiner Wirtschaftspolitik können die Schwäche eines kleinen Staates zumindest teilweise ausgleichen. Genau an dieser Stelle befindet sich die forcierte Integration in die EU in einem fundamentalen Widerspruch zur ökonomischen Modernisierung.

Der Zugang zum lukrativen EU-Markt wird durch die Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der ohnehin schwachen Volkswirtschaften erkaufte. Die westeuropäischen Staaten nutzen ihre ökonomische Kraft dazu, privilegierte Positionen abzusichern. Die westeuropäische Wirtschaft ist an der Aufnahme östlicher Staaten in die EU aus zwei Gründen interessiert. Erstens geht es darum, die dortigen Investitionen abzusichern, und zweitens gilt es, den eigenen Export dorthin gegen die billige östliche Konkurrenz zu schützen: Die klassische Doppelbödigkeit der EU-Handelspolitik kommt zum Tragen. Die Liberalisierung im Innern wird von einem selektiven Protektionismus gegenüber den Drittstaaten ergänzt. *Dieter Senghaas* sprach schon vor

längerer Zeit zutreffend von einer »Verdichtung von Kernzonen bei gleichzeitiger Marginalisierung von Randzonen«.<sup>8</sup>

Nüchtern gesehen stellt sich der Prozess der EU-Osterweiterung als ein Ausdruck der Systemhegemonie dar. Das Regulierungsinstrumentarium westeuropäischer Prägung soll möglichst komplett auf den östlichen Teil des Kontinents übertragen werden.

Der beste Beweis der Systemhegemonie ist die »Europäische Sozialcharta«, die eine Reihe von Rechten für Arbeitnehmer und Verpflichtungen für Arbeitgeber beinhaltet. Es soll hier nicht gegen die Inhalte der Sozialcharta polemisiert, sondern auf deren ökonomische Folgen in den postkommunistischen Staaten hingewiesen werden. Die Charta gleicht in ihren Auswirkungen einer Schutzmaßnahme der reichen EU-Staaten gegen die Konkurrenz der weniger reichen Länder, die dank niedriger Arbeitskosten und geringeren Lebensstandards über ein kostengünstiges Produktionsumfeld verfügen. Die Übernahme der Sozialcharta würde für die mittel- und osteuropäischen Staaten einen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit bedeuten und eine schnelle Anhebung des Lebensstandards deutlich erschweren.

Die Charta entspricht den Interessen der jetzigen EU-Mitgliedsländer, die den direkten Lohnwettbewerb verhindern wollen. Höhere Lohnkosten und die Einführung weiterer Arbeitsmarktregulierungen würden in dieser Interpretation die Attraktivität von Direktinvestitionen und die Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder erheblich beeinträchtigen. Die Ratifizierung der Sozialcharta ist zwar keine Voraussetzung für einen EU-Beitritt, aber es wäre illusorisch zu behaupten, sie sei irrelevant. Im Mai 2000 wurden in der Tschechischen Republik Gesetze verabschiedet, die von der Sozialcharta inspiriert waren und stellenweise über die Empfehlungen der EU hinausgingen.

In dem Maße, wie sich die mittel- und osteuropäischen Länder den EU-Institutionen unterwerfen, geben sie die Möglichkeiten einer flexiblen Politik auf. Das könnte gefährlich werden. Für die meisten dieser Länder wird der EU-Beitritt eine Reihe zusätzlicher struktureller Schocks für die Landwirtschaft, die Industrie und den Dienstleistungssektor zur Folge haben. Darüber hinaus brauchen diese schwachen Volkswirtschaften mehr Flexibilität, um die künftigen ökonomischen Schocks zu bewältigen, als ihre westlichen Mitbewerber. Wenn die normativen Rigiditäten nach dem westeuropäischen Muster zu einem frühen Zeitpunkt des Transformationsprozesses übernommen werden, könnte sich der Preis des übereilten Beitritts in die Europäische Union für Osteuropa als zu hoch erweisen.

---

1 J.C. Edmunds: Securities: The New World Wealth Machine. In: Foreign Policy, Fall 1996, S. 130.

2 Charta von Paris vom 21. November 1990. Abgedruckt in: Auswärtiges Amt (Hg.): Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Dokumentation zum KSZE-Prozeß 1990/91. Bonn 1991, S. 147-179.

- 3 Sven Papcke: Die Grundlagen einer internationalen Ordnung ohne Illusionen. In: Europäische Rundschau Nr. 3/1996, S. 59. Letztlich ist also jede Außenpolitik, und zwar trotz ihrer Formalien (Regeln der Diplomatie), immer genuin offensiv und konfliktbeladen. Das gilt auch dann, wenn bestimmte Staaten einige gemeinsame Zielsetzungen und vergleichbare Aufbauprinzipien (westliche Demokratien) auszeichnen. Das aktuellste Beispiel sind die gegenwärtigen Missklänge zwischen den Amerikanern und Westeuropäern.
- 4 An dieser Tatsache änderten die jahrzehntelang durchgesetzten und beschworenen Prinzipien des freien Welthandels oder normative völkerrechtliche Vereinbarungen nur wenig. Vgl. dazu E. Heimann: Soziale Theorie der Wirtschaftssysteme. Tübingen 1963 – Jagdish Bhagwati / Hugh T. Patrick: Aggressive Unilateralism. America's 301 Trade Policy and the World Trading System. Ann Arbor 1993.
- 5 H. von Petersdorff u.a. (Hg.): Bismarck: Die gesammelten Werke. Bd. 13. Berlin 1930, S. 558.
- 6 Die Dominanz der ökonomischen Bedrohung wurde noch nicht voll internalisiert. Moderne, insbesondere kleine und ökonomisch schwache Staaten sehen sich unverändert mehr militärisch gefährdet als sie sind. Vgl. S. Van Evera: Offense, Defense, and the Causes of War. In: International Security 4/1998, S. 5-43.
- 7 Ähnliche Überlegungen könnten auch über die sicherheitspolitische Kosten-Gewinn-Rechnung der vollen NATO-Mitgliedschaft der ostmitteleuropäischen Staaten angestellt werden. Vgl. dazu ausführlich: Peter Robejsek: Plädoyer für eine »sanfte« NATO-Osterweiterung. Frankfurt / Berlin / Bern u.a. 1999.
- 8 Dieter Senghaas: Weltinnenpolitik – Ansätze für ein Konzept. In: Europa-Archiv Nr. 22/1992, S. 644.