WOLFGANG QUAISSER

Wirtschaftliche Aspekte eines Beitritts der Türkei zur Europäischen Union[1]

Überdehnt sich die EU wirtschaftlich, institutionell und sozial?

I. Einführung: Die Gefahr der Überdehnung der EU

Die Zweifel wachsen in Europa, ob nach der Aufnahme von 10 Ländern der Erweiterungsprozess unvermindert fortgesetzt werden kann. Dabei steht der Beitritt von Bulgarien und Rumänien 2007 (bzw. 2008) und voraussichtlich auch Kroatien bereits fest. In der Türkei-Frage ist Europa tief gespalten, trotzdem sollen die Beitrittsgespräche mit Ankara im Oktober dieses Jahres (2005) beginnen. Nach ihrem erfolgreichen demokratischen Wandel erhofft sich die Ukraine – unterstützt vor allem durch Polen – eine EU-Perspektive. Können wir ihr verweigern, was wir der Türkei gewähren wollen? Grundsätzlichen Anspruch auf EU-Mitgliedschaft erheben bereits die Länder des Balkans. Was wird aus Moldawien, Weißrussland und möglicherweise Russland selbst?

Überdehnt sich die EU politisch, institutionell, wirtschaftlich und sozial? Können Vertiefung und Erweiterung auch in Zukunft gemeistert werden? Diese Fragen sind – unter besonderer Berücksichtigung der Türkei – aus ökonomischer und sozialer Sicht Thema meines Beitrags.

1. Die Problematik der Vertiefung oder Erweiterung der Union

Die bisherige These lautete: Vertiefung und Erweiterung der EU sind miteinander vereinbar. Wir haben sie auch weitgehend miteinander verknüpft und trotz des Erweiterungsprozesses wichtige Integrationsprojekte vorangetrieben (u. a. Währungsunion). Dennoch zeigt der Fall der Europäischen Währungsunion (EWU), dass dieser Prozess nicht einheitlich verläuft. Großbritannien, Schweden und Dänemark wurde ein „opting out" zugestanden. Diese Länder verweigerten sich aber weniger aus „objektiven" ökonomischen Gründen diesem wichtigen Integrationsschritt. Vielmehr stehen dahinter grundsätzliche Bedenken, den Prozess einer sich immer stärker integrierenden Union („ever closer Union") mitzugehen.

---

[1] Basiert in Teilen auf einer anläßlich des 8. Europaforums in der Diplomatischen Akademie in Wien vom Autor gehaltenen Rede.

Die Zweifel an der Funktionsfähigkeit einer größeren Union nehmen auch deshalb zu, weil nicht nur die Zahl der Mitglieder, sondern auch die Heterogenität der EU steigt. Wir werden also von 25 auf bald 28, vielleicht sogar inklusive Teile des Balkans und der Türkei auf 30 Mitglieder anwachsen. Damit wird die Bandbreite nationaler Präferenzen vielfältiger, aber auch die durch unterschiedliche ökonomische Ausgangslage bedingte Interessenslage.

2. Welche Dimension hat die Erweiterung mit der Türkei?

Eine EU-Mitgliedschaft der Türkei ist mit der Osterweiterung vergleichbar. Die Türkei wird 2013 hinsichtlich Fläche und Bevölkerung etwas größer als die 10-NML sein, ihr Anteil am BIP der Erweiterten Union wird jedoch nur wenig mehr als die Hälfte der 10-NML betragen. Unterschiedlich sind auch die größeren regionalen Disparitäten und die demographischen Trends. Während die Bevölkerung der 10-NML sinkt, steigt die der Türkei (mehr als 1 % pro Jahr).

Tabelle 1: Die Bedeutung der 10 neuen Mitgliedsländer und der Türkei in einer erweiterten Union im Jahr 2013

	Fläche in % der EU-28	Bevölkerung in Mio.	Bevölkerung in %	BIP in % der EU-28
10-NML	14,3	71,1	12,6	4,9
Türkei	15,2	79,0	14,1	2,8

Quellen: Europäische Kommission, eigene Berechnungen.

II. Chancen und Gefahren der wirtschaftlichen Integration am Beispiel der Türkei

Wo liegen die Chancen und wo die Gefahren einer kombinierten Vertiefung und Erweiterung der EU aus wirtschaftlicher Sicht, oder anders formuliert, wie wirken sich die zunehmende Zahl und Heterogenität auf den ökonomischen Integrationsprozess aus (Binnenmarkt, Währungsunion, Lissabon-Prozess). Was bedeuten diese Prozesse für die Türkei und die EU?

Um diese Frage beantworten zu können, sollen zwei wesentliche Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Der eine Aspekt bezieht sich auf die „harte ökonomische Theorie" (bzw. neo-klassische Theorie), d. h. die Funktionsweise und die Effekte von größer werdenden und sich stärker integrierenden Märkten. Der andere Aspekt bezieht sich stärker auf institutionelle Fragen, die in den letzten Jahren auch in der ökonomischen Theorie immer mehr an Bedeutung gewonnen haben. Zwischen beiden

Bereichen bestehen Wechselwirkungen, die sich bezüglich der ökonomischen Integrationsprojekte der EU unterschiedlich darstellen.

1. Grenzen und Effekte des Binnenmarktes?

Der Binnenmarkt ist das EU-Kernprojekt und eigentlich in der Theorie grenzenlos. Hochintegrierte Güter- und Faktormärkte ohne geographische Begrenzung sind optimal für Wachstum und Wohlfahrt. Doch warum gibt es trotzdem Grenzen? In diesem Zusammenhang kommen Geographie, Institutionen (sogar Kultur) und die sozialen Auswirkungen ins Spiel: die Geographie ist entscheidend für die Handelsintensität; Institutionen sowie Kultur beeinflussen Regeln (Acquis Communautaire) und Funktionsweise der Marktwirtschaft, soziale Auswirkungen müssen vor dem Hintergrund der gesellschaftspolitischen Akzeptanz gesehen werden. Auf die sozialen Auswirkungen werde ich später eingehen, die zwei ersten Bereiche stellen sich bezogen auf die Türkei im Einzelnen wie folgt dar:

2. Wie ist die Türkei zu bewerten?

Geographie: Die Ausdehnung des Binnenmarktes ist dort sinnvoller, wo der Handel (aktuell und potentiell) intensiver betrieben wird, d. h. in benachbarten Räumen. Die Theorie der Zollunion sagt uns zudem, dass die Union ausreichend groß sein muß, damit die handelsschaffenden die handelsumlenkenden Effekte übersteigen. Alle Voraussetzungen sind im Falle der Türkei gegeben.

Die Türkei ist sicherlich für die EU-Kernländer nicht so bedeutsam wie Ostmitteleuropa, doch ist sie ein rasch wachsender Markt. Der Handel der Türkei ist stark auf die EU ausgerichtet (ca. 60 %), wenngleich geringer als der Handel der MOE-Länder. Die Integration der Türkei in die EU-Wirtschaft (zumal perspektivisch erweitert um Bulgarien und Rumänien sowie den Balkan) ist deshalb sinnvoll.

Die Türkei hat seit 1996 sich in die EU-Zollunion integriert, obwohl noch immer verschiedene Reibungspunkte zu beobachten sind (Schutz des geistigen Eigentums, Angleichung des Zollkodexes, technische Kapazitäten). Die Handelsintegration ist damit größer als bei den Ostmitteleuropäischen Ländern zu Beginn des Beitrittsprozesses, d. h., die Türkei besitzt schon jetzt spezielle Beziehungen zur EU. Für den Binnenmarkt fehlen noch Landwirtschaft und die Freizügigkeit, doch müssen wichtige Teile des Acquis bereits jetzt eingeführt werden.

Institutionen: Der Binnenmarkt findet auch seine Grenze dort, wo die Institutionen für hochkomplexe Marktwirtschaften noch nicht gegeben sind und die gesetzten Regeln des Binnenmarktes (Wettbewerbsregeln, Normen für Produkt- und Qualitätsstandards) nicht eingehalten werden können. Deshalb sind die Einhaltung der Wirtschaftskriterien (funktionsfähige Marktwirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit) sowie die Übernahme des gemeinsamen Rechtsstandes (Acquis) die Kriterien, welche über die Aufnahme in die EU entscheiden.

Die Türkei ist aus Sicht der EU-Kommission weitgehend eine funktionsfähige Marktwirtschaft, wenngleich es noch beachtlicher Anstrengungen bedarf. Erfolgreich verlaufen die nach der tiefen Wirtschaftskrise vom IWF unterstützten Reformen (vor allem Bankensystem). In vielen Bereichen ist die Türkei nur etwas schlechter als Bulgarien und Rumänien zu beurteilen. Allerdings stellt sich die Frage, ob Bulgarien und Rumänien tatsächlich eine vernünftige Bezugsgröße für die EU-Mitgliedschaft darstellen, zumal diese Länder noch vor dem EU-Beitritt stehen. Es besteht die Gefahr einer Erosion der EU-Standards (vorrangig bezogen auf das institutionelle Niveau).

Defizite bleiben: Die Privatisierung und die Reform des öffentlichen Sektors verlaufen schleppend und die Mängelliste im Bereich des Wettbewerbskriteriums ist lang (Bildung, Infrastruktur, Staatsinterventionen, KMU). Die Übernahme des Gemeinsamen Rechtsstandes (des Acquis) steht in vielen Bereichen noch am Anfang. Dennoch ist es möglich, dass die Türkei, wenn sie erfolgreich die Reformen fortführt, in einer zeitlichen Perspektive von 10 bis 15 Jahren wirtschaftlich gesehen der EU beitreten könnte. Dabei wird unterstellt, dass keine weiteren makroökonomischen Krisen den Erholungsprozess zunichte machen.

Die recht optimistische Einschätzung bezieht sich allerdings weitgehend auf den „modernen Sektor" der türkischen Wirtschaft. Wir dürfen jedoch nicht vergessen, dass die türkische Ökonomie und letztlich auch das gesamte Land durch eine starke Dualität gekennzeichnet sind. Die Unterschiede zwischen dem modernen und traditionellen Sektor, zwischen formeller und informeller Ökonomie (etwa die Hälfte der Arbeitskräfte ist dort beschäftigt), zwischen Stadt und Land und zwischen den Regionen fallen krasser aus als in der EU. Werden diese Sektoren und Regionen den Anschluss an Europa finden? Werden sie erfolgreich EU-Regeln und Standards durchsetzen können? Diese Unterschiede können nicht von heute auf morgen beseitigt werden, sondern bleiben für Jahrzehnte bestehen.

3. Wachstumsperspektiven für die Türkei

Die Wirtschaftsentwicklung der Türkei war in den 90er Jahren durch große Instabilität gekennzeichnet. Phasen vergleichsweise hohen Wachstums (bis zu 8 %) wurden durch tiefe Einbrüche abgelöst. Letztere waren vielfach das Ergebnis von Stabilisierungsmaßnahmen, die interne (hohe Inflation und Budgetdefizite) und externe Ungleichgewichte (Leistungsbilanzdefizite) in den Griff zu bekommen versuchten. Expertisen und Finanzmittel seitens des Internationalen Währungsfonds (IWF) erbrachten allerdings keine dauerhaften Resultate. Die Türkei wies im internationalen Vergleich von Schwellenländern mit die höchste Inflationsrate auf und geriet zum größten Schuldner des IWF. Nach einer Phase relativer Prosperität und Stabilität verschärften sich schließlich die Ungleichgewichte wieder, um in einer erneuten Krise zu enden.

Die Stabilisierungsprogramme des IWF (insbesondere 1998 und 1999) scheiterten in der Türkei, weil die Strukturreformen im Bereich des Finanzsektors und der öffentlichen Verwaltung nicht konsequent verfolgt wurden. Dabei erwies sich die Türkei aufgrund ihres geringen Zuflusses an ausländischen Direktinvestitionen besonders anfäl-

lig für Veränderungen der kurzfristigen Kapitalbewegungen, die überwiegend (unterstützt durch Kredite des IWF) die Leistungsbilanzdefizite finanzierten. Besonders folgenreich war das Scheitern des Programms von 1999, in dessen Folge im Jahr 2001 durch massive Kapitalflucht das Wechselkurssystem (crawling peg) zusammenbrach und der Finanzsektor in eine tiefe Krise geriet. Der Zusammenbruch des Bankensystems konnte nur durch eine massive Finanzintervention des Staates abgewendet werden. Sie gehörte zu den teuersten jemals durchgeführten Sanierungsaktionen (Kosten ca. ein Drittel des türkischen BIP).

Die jetzigen Reformen (vor allem des Bankensystems und der öffentlichen Verwaltung) haben einen bedeutsamen Wachstumsimpuls ausgelöst. Seit 2002 erreichte das jahresdurchschnittliche Wachstum etwa 8 % und dürfte 2005 bei etwa 5 % liegen. Rückläufig sind öffentliche Verschuldung und Inflation, die 2004 und 2005 im einstelligen Bereich liegt. Die mittelfristigen Wachstumsaussichten sind positiv zu beurteilen, wenn auch die weiterhin starke Abhängigkeit von kurzfristigen Kapitalzuflüssen sowie die hohen Leistungsbilanzdefizite Sorge bereiten. Die Fähigkeit der Türkei in den nächsten Jahren das überdurchschnittliche Wirtschaftswachstum fortzusetzen, wird ein wichtiger Indikator für die Beitrittsfähigkeit des Landes darstellen. Dies wäre der sichtbare Beweis dafür, dass die notwendigen Reformen (auch im gesellschaftspolitischen Bereich) tatsächlich implementiert wurden.

Dennoch sollten keine Illusionen über die Wachstums- und Wohlfahrtseffekte bestehen. Die nur über die Erweiterung induzierten Wachstumseffekte werden relativ gering ausfallen, zumal Handel und Kapitalverkehr bereits liberalisiert sind. Die Türkei verfügt sicherlich über ein beachtliches Wachstumspotential, von dem auch die deutsche Wirtschaft profitieren wird, doch kann dieses auch ohne Vollmitgliedschaft ausgeschöpft werden.

Tabelle 2: Grundlegende Wirtschaftsdaten für die Türkei

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005[1)]
BIP, reales Wachstum (in %)	–4,7	7,4	-7,5	7,9	5,8	8,9	5
Inflationsrate (KPI; in %)	64,9	54,9	54,4	45,0	21,6	8,6	8
Zinsen ex-ante (in %)	32,0	-9,5	35,5	30,3	28,6	11,2	10,6
Staatsdefizit (in % des BIP)[2)]	–11,9	–10,3	–16,0	–14,1	–11,1	–7,0	–5
Staatsverschuldung (in % des BIP)[3)]	49,5	57,4	105,2	94,3	87,2	80,1	60
Leistungsbilanzdefizit (in % des BIP)	–1,0	–4,9	2,5	–0,8	–2,9	–5,2	–6
Direktinvestitionen (in % des BIP)	0,1	0,1	1,9	0,5	0,7	0,8	–
Arbeitslosenrate (in %)	7,5	6,6	8,5	10,4	10,5	10,3	10,5[4)]

Anmerkungen: [1)] Schätzungen; [2)] konsolidiert; [3)] ESA-95 Daten; [4)] erste Hälfte 2005;
Quellen: IMF, European Commission, OECD; Türkisches Statistisches Amt.

4. Die EU als Stabilisierungsanker?

Die Rolle der EU wäre allerdings nicht angemessen beurteilt, wenn nur die unmittelbaren wirtschaftlichen Beitrittseffekte berücksichtigt würden. Tatsächlich ist die „externe Anker-Funktion" der EU für den türkischen Reformprozess die vielleicht wichtigste gesellschaftspolitische und wirtschaftliche Funktion der EU-Perspektive. Ökonomisch wirkt sie sich über eine Senkung der Risikoprämie für Investitionen positiv auf den Zufluss von bisher sehr niedrigen ausländischen Direktinvestitionen (ADI) aus, wodurch die Modernisierung und das Wachstum der türkischen Wirtschaft gefördert werden.

Folgendes ist allerdings kritisch anzumerken: Erstens sind Zweifel angebracht, ob die EU die Funktion eines ‚externen Ankers' über 15 oder vielleicht mehr Jahre glaubwürdig aufrechterhalten kann. Zweitens, erfährt die Türkei starke Unterstützung von internationalen Organisationen (IMF, OECD, Weltbank), welche bereits jetzt als „externer Anker" wirken und den internen Reformprozess in der Balance halten. Sie sind in wirtschaftlichen Fragen weitaus kompetenter als die EU. Drittens, wäre es durchaus möglich, mit Hilfe einer glaubwürdigen Integrationsalternative diese „externe Ankerfunktion" von Seiten der EU zu unterstützen.

5. Rückwirkungen des Beitrittsprozesses auf die Türkei

Im Spannungsfeld von Erweiterung und Vertiefung stehen auch die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen einer Integration von Ländern mit niedrigem bis mittlerem Einkommensniveau zur Diskussion, die auch aus der Globalisierungsdebatte bekannt sind. Dies gilt aber für beide Seiten.

Der Anpassungsdruck für die Türkei ist hoch und er wird durch den Beitrittsprozess weiter forciert. Auch wird die Türkei mit schwerwiegenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Problemen zu kämpfen haben. Es sind, um nur einige zu nennen: regionale Ungleichheiten, Armut, Bildungsdefizite, Binnenmigration, Unzulänglichkeiten der Infrastruktur. Besonders besorgniserregend sind die im Vergleich zu Ländern einer ähnlichen Entwicklungsstufe ungünstigen Ausbildungsindikatoren, zusammen mit hoher Jugendarbeitslosigkeit. Der ländliche Sektor wird zunächst unter dem Abbau der Subventionen leiden.

Die EU wird der Türkei nur begrenzte Mittel im Rahmen der Vorbeitrittshilfen (ca. 500 Mio. Euro) zur Verfügung stellen können. Die Hauptlast der Anpassungslasten wird die türkische Gesellschaft tragen müssen.

6. Rückwirkungen auf die europäischen Kernländer

Für die europäischen Kernländer, insbesondere Deutschland, bestehen wirtschaftliche Chancen, es entsteht aber auch ein Anpassungsdruck: So ist Deutschland der größte Handelspartner der Türkei, wogegen das Land für uns von relativ geringer

Bedeutung ist. Sowohl hinsichtlich Osterweiterung als auch der Türkei sind das kleine BIP und das geringe Handelsvolumen die wichtigsten Gründe, warum bei statischer Betrachtung zunächst die Wachstumseffekte für Deutschland gering ausfallen. Mittel- und langfristig gewinnen beide Regionen an Bedeutung, wenn Wirtschaft und Handel, wie in den letzten Jahren zu beobachten, dynamisch wachsen.

Die Realisierung der Wachstums- und Wohlfahrtseffekte ist allerdings nur dann möglich, wenn die Herausforderungen des Strukturwandels angenommen werden. Die wirtschaftlichen Prozesse erzeugen damit soziale Probleme, die dazu führen, dass die hoch entwickelten EU-Länder (vor allem Deutschland) zu Einschränkungen in den Kernelementen des Binnenmarktes (insbesondere Arbeitnehmerfreizügigkeit) übergehen werden. Starre Löhne führen nämlich zu höherer Arbeitslosigkeit. Unterschiede in den Sozialsystemen begünstigen die Migration, die wiederum auch soziale Anpassungskosten bedeutet. Schon die jetzige Erweiterung hat Einschränkungen (bis zu 7 Jahre Übergangsregelungen) vorgesehen, und wir suchen gerade nach Lösungen, um den Druck in bestimmten Bereichen (Dienstleistungen) zu mildern.

Doch wirken solche Maßnahmen nur temporär entlastend, und es ist fraglich, ob Mindestlöhne und die Ausweitung der Entsenderichtlinien als Lösung dienen können. Die Frage ist – und dies bewegt auch immer mehr die Gewerkschaften, ob die soziale Marktwirtschaft unter die Räder gerät. Gibt es ein „race to the bottom", d. h. einen Wettbewerb nach unten auf niedrigere Standards? Wie begegnen wir diesem Problem? Indem wir unsere Standards auf den Osten bzw. die Türkei übertragen? Wohl kaum! Wenn ein umfassender Binnenmarkt gelten soll, müssen wir offensichtlich nach neuen Lösungen suchen, um unsere wirtschaftlichen und sozialen Ziele zu realisieren!

Im Falle der Türkei und vieler anderer potentieller Beitrittskandidaten (u. a. Balkan) ist das Lohngefälle noch größer als bei der ersten Osterweiterung und der Druck auf den hiesigen Arbeitsmarkt wird sich verstärken. Eine Angleichung der Löhne über mindestens 20 Jahre – so wird immer wieder beteuert – soll dies abmildern. Doch selbst wenn sich die Löhne in den türkischen Industriezentren deutlich annähern, was ist mit dem Rest des Landes, u. a. Ostanatolien, oder den Armenvierteln der aus den Nähten platzenden Metropolen?

Der Migrationsdruck wird durch umfassende Netzwerke begünstigt, denn ca. 2,5 Mio. Menschen türkischer Abstammung leben in Deutschland. Schon jetzt haben wir eine Nettomigration nach Europa von ca. 35.000 Menschen aus der Türkei. Wahrscheinlich müssen wir aufgrund der Unsicherheiten, u. a. der türkischen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung, wieder zu langfristigen Ausnahmeregelungen, eventuell auch zu permanent geltenden „Safeguard-Klauseln" greifen. Sicherlich liegt der Beitritt der Türkei noch in ferner Zukunft und lange Übergangsfristen können den Druck abmildern. Zudem sammeln wir Erfahrungen mit der jetzigen Osterweiterung, die uns hilft, das Migrationspotential besser abzuschätzen.

Die ungünstige demografische Entwicklung in Europa entschärft die Problematik kaum, da Migration auch Kosten (im Einwanderungsland) verursacht und sich das Reproduktionsverhalten anpaßt. Gleichzeitig müssen wir darüber nachdenken, in einem völlig freien Binnenmarkt bei unterschiedlichen Sozialsystemen bestimmte

Sozialleistungen (u. a. Wohngeld) künftig nach dem Heimatlandprinzip zu regeln, damit diese nicht als zusätzliche Migrationsanreize dienen.

7. Währungsunion: Die Stabilisierung der Türkei macht Fortschritte

Die Währungsunion, das zweite große wirtschaftliche Integrationsprojekt, gilt zu Recht als großer Erfolg, als ein Quantensprung in der Integration. Zweifellos befindet sich aber der Stabilitätspakt in einer Krise (Stichwort: „Regelbindung bei schönem Wetter").

Die „Theorie des optimalen Währungsraumes" (Mundell) liefert eine erste Antwort auf die Frage nach der Ausdehnung des Währungsraumes (relativ homogene Wirtschaftstrukturen und ähnliche Handelsorientierung zur Vermeidung von Schocks). Zudem bewirkt der Samuelson-Balassa-Effekt, dass weniger entwickelte Länder im Zuge des Aufholprozesses höhere Inflationsraten aufweisen. Obwohl ein Beitritt zur EU nicht unmittelbar mit der Teilnahme an der Währungsunion verknüpft ist, sind die Maastricht-Kriterien zu sehr monetär ausgerichtet. Eine stärkere real-wirtschaftliche Konvergenz wäre indes dann sinnvoller, wenn ein Land der Währungsunion beizutreten wünscht.

Legt man diese Kriterien zu Grunde, wird der Weg der Türkei in die Währungsunion ein langer sein. Die Handelsorientierung ist zwar auf die EU ausgerichtet, doch werden Angleichung der Wirtschaftsstrukturen und realwirtschaftliche Konvergenz Jahrzehnte in Anspruch nehmen. Zudem muss verfolgt werden, wie nachhaltig die seit 2001 zu beobachtende monetäre Konvergenz ist. Positiv ist, dass man ernsthaft die strukturellen Ursachen von Haushaltsdefiziten (Bankensystem, staatliche Unternehmen, öffentlicher Sektor, Gesellschaftssystem, landwirtschaftliche Subventionen) in Angriff genommen und dadurch die Grundlagen für ein nachhaltiges Wachstum geschaffen hat. Die Inflation hat sich verringert (Prognose 2004: 12 %; Prognose 2005: 8 %), die Währung stabilisiert und die Verschuldungsindikatoren haben sich verbessert.

8. Lissabon-Prozess: Das europäische Zukunftsprojekt

Der Lissabon-Prozess, das dritte ökonomische Projekt, soll die EU zur „wettbewerbsfähigsten Volkswirtschaft" und stärksten „wissensbasierten Ökonomie" der Welt formen. Es wurde aber vielfach kritisiert, dass bisher keine oder nur wenige Erfolge erzielt wurden (Kok, Prodi).

Eine Ursache ist, dass die Methode der „offenen Koordinierung" nicht funktioniert hat. Regelbindung und Druck auf die nationalen Regierungen konnten nicht – oder nur bedingt – ausgeübt werden, um die notwendigen Reformprojekte zu implementieren sowie die Wettbewerbsfähigkeit und die Leistungsfähigkeit der europäischen Kernländer zu erhöhen.

Sehr stark wirken sich die Unterschiede im Einkommen und institutionellen Niveau auf die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Länder aus. Bezüglich des World Econo-

mic Forum-Index „*Growth Competitiveness*", der Fähigkeit der Volkswirtschaften mittel- und langfristig ein hohes Wirtschaftswachstum zu erzielen, liegen Rumänien, Bulgarien und die Türkei am Ende der Bewertung der EU-Länder und Beitrittskandidaten. Im Falle der Türkei kommen noch das schlechte Bildungsniveau und die geringen Investitionen in den Bildungssektor hinzu. Das zeigt, wie stark sich die schon jetzt bestehenden Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit noch verstärken werden. Dies verlangt auf jeden Fall unterschiedliche Strategien für die EU-Kernländer und die europäischen Schwellenländer.

Hinzu kommen erhebliche Probleme auf dem türkischen Arbeitsmarkt, was sich nur bedingt in der offiziellen Arbeitslosenstatistik niederschlägt. Eine hohe versteckte Arbeitslosigkeit und ein trotz Bevölkerungswachstums zu geringer Beschäftigungsaufbau sind die Kernprobleme.

III. Flankierende Politikbereiche: Agrar- und Strukturpolitik. Der Interessensausgleich wird schwieriger

Die Kernprojekte der ökonomischen Integration werden durch die EU-Politikbereiche ergänzt. Sie sind hinsichtlich der Präferenzen des EU-Klubs nicht ganz unwichtig. Obwohl ökonomisch höchst fragwürdig, sind sie ein wichtiger Bestandteil des Integrationsprozesses. Aus polititisch-ökonomischer Sicht können wir sie auch als „*Sidepayments*" verstehen, um den Interessensausgleich zwischen den Nationen zu ermöglichen.

Die institutionellen Anforderungen der EU-Politikbereiche liegen recht hoch für die neuen Mitgliedsländer. Diese Institutionen sind die Voraussetzung, um die Gelder abwickeln zu können. Die Absorptionsfähigkeit hängt sehr stark von der Qualität der Institutionen ab. Auch hier zeigt sich die Bedeutung dieses Faktors für die Qualität des Integrationsprozesses!

Das Problem der Erweiterung ist, dass der Interessensausgleich schwieriger wird. Die Präferenzen und Ausgangsbedingungen werden unterschiedlicher, und die EU besitzt nur begrenzte finanzielle Ressourcen. Mit anderen Worten: die flankierenden Politikbereiche befinden sich in dem Spannungsfeld von Vertiefung und Erweiterung in einer ganz kritischen Entwicklungsphase.

Warum der Interessensausgleich schwieriger und problematischer wird, ist mit Zahlen belegbar. Mit Bulgarien, Rumänien und der Türkei entfallen 2013 im Rat 53 % der Länderstimmen auf die Kohäsionsländer – definiert als Staaten unter 90% des durchschnittlichen Einkommensniveaus – d. h., sie haben zumindest in den Länderstimmen die Mehrheit im Rat! Bezüglich des Bevölkerungskriteriums, das ist nach der neuen Abstimmungsmethode der zweitwichtigste Indikator, entfallen 36% der Stimmen auf die Kohäsionsländer (40 % der EU-Parlamentsstimmen). Gemäß Nizza wären es 43 % Ratsstimmen. Die Kohäsionsländer vereinen aber nur 10 % des BIP der Erweiterten Union auf sich, d. h., eine extreme Ungleichheit zwischen Stimmengewicht und Wirtschaftskraft wird sich einstellen.

Damit zeichnet sich eine extreme Machtverschiebung in Richtung der Kohäsionsländer ab, die in Kombination mit flankierenden Politiken und dem notwendigen Finanzbedarf die Interessenskonflikte verschärfen kann. Insbesondere die Nettozahler geraten dann in eine schwierige Situation.

Die Kosten eines EU-Beitritts der Türkei sind schwer abzuschätzen (volle Integration im Jahre 2014 ca. 21 Mrd. Euro, netto). Ein wichtiger Punkt ist auch, dass diese Gelder in Konkurrenz stehen mit anderen Ausgaben. Die Türkei wird sicher nicht 21 Milliarden Euro sogleich abschöpfen. Aber die Türkei wird ihre Verhandlungsmacht im Kontext des Machtzuwachses der gesamten Gruppe der Kohäsionsländer zu ihren Gunsten voll einsetzen. Hierüber sollten keine Illusionen bestehen. Das Geld fehlt dann an anderer Stelle: Wir geben im Jahr 2013 nur 25 Mrd. Euro für den Lissabon-Prozess aus, also die Türkei würde (unter Annahme der vollen Politikintegration) einen ähnlich hohen Betrag erhalten, wie für den gesamten Lissabon-Prozess veranschlagt ist!

IV. Die Zukunft der EU: Gleichzeitige Vertiefung und Erweiterung werden zu wachsender Differenzierung der EU führen

Das Problem der Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union kann anhand eines theoretischen Klub-Modells erläutert werden. Es soll in stilisierter modellhafter Weise helfen, das Problem der „optimalen" Mitgliederzahl zu erfassen. Grenzkosten- und Grenznutzenkurve des Klubs schneiden sich bei einer bestimmten Mitgliederzahl und jede weitere Erhöhung vermindert die Wohlfahrt des Klubs.

Meine These ist, dass wir eigentlich das Optimum des „EU-Klubs" – zumindest aus institutionell-politischer Sicht – bereits überschritten haben, was die Dringlichkeit belegt, die neue Verfassung zu verabschieden und zu implementieren. Notwendig sind: Einfachere Entscheidungsverfahren (qualifizierte Mehrheit), schlankere Institutionen und EU-Politikbereiche, Klärung der Kompetenzen und eine neue Balance der Institutionen, um die Union mit einer Zahl von 25 und mehr Mitgliedern funktionstüchtiger zu machen.

Der „EU-Klub" kann sich vergrößern (dies verdeutlicht ein neues Optimum, bei Verschiebung der Grenzkostenkurve nach unten), wenn er schlanker organisiert ist und gleichzeitig die institutionellen Voraussetzungen für den Binnenmarkt in den neu hinzukommenden Ländern gegeben sind. Um die ökonomischen Effekte eines solchen größeren Binnenmarktes auszuschöpfen, bedarf es allerdings weiterer Deregulierungen und einer weiteren Flexibilisierung der Märkte.

Da die Unterschiede in den Einkommen und der institutionellen Anpassungsfähigkeit noch hoch sind, werden auch die Erweiterungseffekte unterschiedlich ausfallen. Die ökonomischen und sozialen Rückwirkungen auf den Standortwettbewerb müssen wir ernst nehmen. Dies betrifft sowohl die nationale als auch die europäische Ebene.

Eine weitere Vertiefung (im Sinne stärkerer integrierter Märkte) verlangt durchaus institutionelle Anstrengungen (und in einigen Bereichen höhere Standards) und ein

neues „Gleichgewicht" zwischen „Harmonisierung und Systemwettbewerb". Beides sind konstitutive Elemente des europäischen Integrationsprozesses und berühren das Selbstverständnis (aber auch die politische Akzeptanz) der EU. Entscheiden wir uns für eine stärkere Vertiefung, d. h. zumindest in Teilbereichen für eine stärkere Harmonisierung, dann wird letztlich die Grenzkostenkurve des Klubs wieder nach oben verschoben, weil ein höheres Maß an Homogenität und ein größerer institutioneller Aufwand erforderlich sind.

Eine größere und heterogenere EU wird auch aus ökonomischen Gründen zu einer stärkeren Differenzierung der „Groß-EU" führen. Ein möglicher Beitritt der Türkei löst diesen Prozess nicht aus, aber er verschärft ihn deutlich. Die zunehmende Differenzierung wird sich weitreichend auf die Institutionen und Politikbereiche und den Fortgang der Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses auswirken. Dabei sollte aber auch kritisch angemerkt werden, dass die europäischen Kernländer (allen voran Deutschland und Frankreich) in den letzten Jahren nicht dazu beigetragen haben, die ökonomischen Kernprojekte (Binnenmarkt, Währungsunion, Lissabon-Prozess) richtig voranzubringen.

Dennoch wird die zunehmende Heterogenität zwei gegenläufige Entwicklungstendenzen verstärken: Notwendigerweise kommt es zu einer Vertiefung der ökonomischen Kernbereiche (stärkere koordinierte Zusammenarbeit), gleichzeitig zu einer stärkeren Differenzierung. Die ersten Ansätze einer solchen Entwicklung sind schon jetzt zu beobachten. Aber die große Frage, die ich hier nicht beantworten kann, ist die: Kann ein solches Kerneuropa in einem anderen Gebilde überhaupt richtig funktionieren? In dem neuen Verfassungsvertrag ist hier vor allem die Möglichkeit der differenzierten Zusammenarbeit von Bedeutung. Auch gewinnt die Euro-Gruppe an politischem Gewicht. Es wird abzuwarten sein, ob dies funktioniert bzw. ausreicht.

Aufgrund der zunehmenden Attraktivität der EU für ärmere Kandidatenländer erscheint es mir zusätzlich sinnvoll zu sein, über Integrationsalternativen als Endstadium oder als Zwischenstadium zur EU-Mitgliedschaft nachzudenken, bis es zu einer stärkeren realwirtschaftlichen Angleichung kommt. Ich habe hierzu eine „Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft" vorgeschlagen und versucht sie zu präzisieren.[2] Dies wäre durchaus ein attraktives Angebot an die Türkei und andere Länder z. B. die Ukraine. Ich bin auch überzeugt, dass die strategischen Überlegungen in der EU in diese Richtung gehen werden.

---

[2] Vgl. *Wolfgang Quaisser, Steve Wood*: EU Member Turkey? Preconditions, Consequences and Integration Alternatives, Forost, Forschungsverbund Ost- und Südosteuropa, Arbeitspapiere Nr. 25, Oktober 2004.