

Rumänien auf dem Weg nach Europa

Wirtschafts- und finanzpolitische Perspektiven des EU-Beitritts

von Klaus W. Grewlich

Mit der Aufnahme Rumäniens und Bulgariens in die EU entsteht ein Raum mit 470 Millionen europäischen Markt-Bürgern. Doch Umfragen zufolge begrüßen heute nur noch 55 Prozent der Europäer eine EU-Erweiterung. Die Skepsis richtet sich nicht spezifisch gegen Rumänien und Bulgarien. Zu den Ursachen der Erweiterungsmüdigkeit gehört auch die mangelhafte Vermittlung von Wissen über die kulturellen und wirtschaftlichen Leistungen der Beitrittskandidaten. Daher konzentriert sich dieser Beitrag auf die wirtschafts- und finanzpolitischen Perspektiven des EU-Beitrittslands Rumänien.



Prof. Dr. Dr. KLAUS W. GREWLICH, geb. 1943, war Auslandschef und Vorstandsbeauftragter der Deutschen Telekom und ist gegenwärtig deutscher Botschafter in der Republik Kirgisien (Zentralasien); er lehrt in Bonn sowie am Europakolleg in Natolin (Warschau) und war von Juli 2005 bis Juni 2006 diplomatischer Berater des Staatspräsidenten von Rumänien. Der Autor gibt seine persönliche Auffassung wieder.

Die EU-Beitrittsverhandlungen mit Rumänien und Bulgarien wurden im Dezember 2004 abgeschlossen. Der Beitrittsvertrag wurde am 25. April 2005 in Luxemburg unterzeichnet. Dieser Vertrag sieht den EU-Beitritt von Rumänien und Bulgarien zum 1. Januar 2007 vor – es sein denn, der EU-Rat beschließt nach Art. 39 des Beitrittsvertrags auf der Grundlage eines Vorschlags der EU-Kommission eine Verschiebung des Beitritts auf den 1. Januar 2008.

In ihrem neuesten „Monitoring-Bericht“¹ bestätigt die EU-Kommission grundsätzlich das im Beitrittsvertrag festgelegte Zieldatum 2007. Zugleich wird von der Kommission festgestellt, dass es vor allem in Bulgarien, aber auch in Rumänien, noch Reformrückstände (so genannte „rote Flaggen“) gibt, die ernsthafte Sorgen bereiten. Dazu gehören der Kampf gegen Korruption, die Vollendung der Reform des Justizwesens, die Finanzkontrolle und die Nahrungsmittelsicherheit im landwirtschaftlichen Bereich. Die EU-Kommission behält sich vor, im Herbst 2006 eine erneute Bewertung durchzuführen. Wird das Beitrittsdatum 2007 dann beibehalten, heißt das nicht, dass der Reformdruck abnimmt.

Es ist nämlich nicht auszuschließen, dass die EU Schutzklauseln anwenden wird, die im Beitrittsvertrag vorgesehen sind. Diese können bis zu drei Jahre nach dem Beitritt greifen. Beispiele:

- Reichen in Rumänien und Bulgarien die Bemühungen auf dem Gebiet der Nahrungsmittelsicherheit und im Veterinärwesen nicht aus (Verhinderung von BSE), dann kann die EU-Kommission einschneidende Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass kein Risikomaterial in die Nahrungsmittelkette gelangt.
- Falls das Computersystem für die Anwendung des EU-Mehrwertsteuersystems nicht rechtzeitig bereitsteht, können steuerliche Grenzkontrollen aufrechterhalten werden.
- Falls die Bekämpfung der Korruption und die Justizreformen nicht ausreichen, können weitere Überwachungsberichte erfolgen und Schutzmaßnahmen ergriffen werden, z.B. die Aussetzung der Anerkennung von Urteilen.
- Sollte die ordnungsgemäße Kontrolle der Verwendung von EU-Geldern nicht gewährleistet sein, dann könnte die EU-Kommission die Auszahlung von Geldern aussetzen.

¹ Commission of the European Communities, Commission Staff Working Document: Romania, Mai 2006 Monitoring Report, COM (1006) 214 final, Brüssel 16.5.2006.

Die bloße Existenz der vertraglichen Schutzklauseln verstärkt die Glaubwürdigkeit des politischen Reformdrucks auf die Beitrittsländer und hilft auch den inneren Reformkräften in der Auseinandersetzung mit lokalen EU-Gegnern und blockierenden Interessengruppen. Rumänien ist heute auf gutem Wege, ein vollwertiger Partner im EU-Verband zu werden. Heute geht es nicht mehr um das Ob, sondern um das Wie des EU-Beitritts, das heißt um die Frage, in welcher politischen und wirtschaftlichen Verfassung und mit welchen Perspektiven Rumänien Mitglied der EU wird.

Anerkannt wird von der EU-Kommission und den EU-Mitgliedsstaaten, dass in Rumänien die Rechtsstaatlichkeit und die Verwaltungseffizienz insbesondere in den Bereichen öffentliches Beschaffungswesen, Kartell- und Wettbewerbsrecht, Beihilfen (insbesondere Ausphasen der Stahlbeihilfen) verbessert wurden. Wesentlich vorangekommen sind auch der Schutz der Immaterialgüterrechte (mittlerweile gibt es Spezialisten in den Verfolgungsbehörden sowie wirksame Grenzkontrollen), der Umweltschutz, die Grenzsicherung sowie das Justiz- und Gerichtswesen (Durchsetzbarkeit von Verträgen). Auch das Wirtschaftsrecht (z.B. Insolvenzrecht) wurde verbessert. Im sensibelsten Bereich der „roten Flaggen“, nämlich der Bekämpfung der high level corruption, haben sich die Staatsanwälte nunmehr an die großen Fälle gewagt. Die Korruptionsbekämpfung insgesamt läuft auf zwei Schienen: Prävention durch die Einführung von Integritäts- und Transparenzregeln; zum anderen Repression durch zunehmend effektiv und unabhängig arbeitende Strafverfolgungsbehörden.

Wirtschaftspolitik

Rumäniens Wirtschaftswachstum sank nach dem Rekordergebnis von

8,3 Prozent 2004 auf 4,1 Prozent 2005 – eine immer noch beachtliche reale Wachstumsrate. Ein insgesamt höheres Außenhandelsvolumen ging einher mit einer beträchtlichen Steigerung des Außenhandelsdefizits, für das eine starke Binnennachfrage ursächlich ist. Das entstandene Leistungsbilanzdefizit belief sich auf rund neun Prozent des BIP. Das mit dem IWF vereinbarte Ziel von 7,5 Prozent des BIP wurde zwar verfehlt. Das Defizit wird aber durch hohe Direktinvestitionen kompensiert: acht Milliarden Euro 2005. Das rumänische BIP in Höhe von rund 90 Milliarden Euro (Schätzung für 2006) entspricht etwa dem von Portugal vor zehn Jahren.

Die Investitionen wachen real um 15 Prozent pro Jahr (mittlerweile 25 Prozent des BIP). Die Investoren begrüßen, dass die rumänische Gesetzgebung klarer wurde, stellen aber Mängel in der Anwendung der Gesetze fest. Von der Rating-Agentur Fitch-Rating wurde Rumänien erstmalig in die Kategorie der Länder mit niedrigem Investitionsrisiko eingestuft.

Herausforderungen der Fiskalpolitik

Die rumänische Regierung steht unter Druck, den Haushalt zu konsolidieren. Beträchtliche Mittel müssen für überfällige und auch von der EU angeforderte Reformprojekte bereitgestellt werden. Dazu gehören die Bereiche Infrastruktur, Landwirtschaft, Umwelt, Gesundheit, das Rentensystem usw. Will Rumänien in vollem Umfang von den Strukturfonds der EU profitieren, dann kommen auf den Staatshaushalt Belastungen zu. Der IWF forderte daher eine Erhöhung der Mehrwert- oder der Einheitssteuer.

Wirtschaftskreise in Rumänien begrüßen nach wie vor die Einführung der 16-prozentigen Einheitssteuer als „richtigen Schritt zur Belebung der Wirtschaftstätigkeit“. Aber es wird

Im Falle Rumäniens geht es nicht mehr um das Ob, sondern nur noch um das Wie des EU-Beitritts. Das Wirtschaftswachstum ist hoch, Rechtsstaatlichkeit und Verwaltungseffizienz machen Fortschritte.

auch erkannt, dass der Kaufkraftzuwachs von über einer Milliarde Euro vor allem in den privaten Konsumfluss, was – bedingt durch verstärkte Importe – zu einer Verschlechterung der Handels- und Leistungsbilanz führte. Zwar kann Rumänien derzeit noch das Handelsbilanzdefizit durch Einnahmen aus Privatisierungen und Überweisungen von im Ausland arbeitenden Rumänen weitgehend kompensieren. Da jedoch (aus dem Ausland überwiesene) Privatisierungserlöse mittelfristig abnehmen, können sie nicht mehr in gleichem Maße zur Defizitfinanzierung beitragen.

Derzeit tobt die Kontroverse über die zur Sanierung des Staatshaushalts anzuwendenden Maßnahmen – auch zwischen Regierung und Nationalbank. Wegen der Meinungsverschiedenheiten über die Begrenzung des Haushaltsdefizits 2006 erklärte der IWF das 2004 abgeschlossene „Precautionary Standby Agreement“ Ende 2005 für suspendiert. Im Haushaltsentwurf 2006 fehle es an Maßnahmen, um Einnahmeausfällen in Höhe von einer Milliarde Euro (ein Prozent des BIP), entstanden durch die 16-prozentige Einheitssteuer, entgegenzuwirken. Der IWF erklärte, die rumänische Wirtschafts- und Finanzpolitik stehe nicht im Einklang mit den vereinbarten makroökonomischen Zielen. Beklagt wurde die prozyklische Wirkung der Einheitssteuer Anfang 2005. Rumänien riskiere einen EU-Beitritt mit erheblichen Rückständen in den Bereichen Wettbewerbsfähigkeit, makroökonomische Stabilität, Erziehung, Gesundheitswesen und Infrastruktur. Mittlerweile zeichnet sich eine Einigung zwischen IWF und rumänischer Regierung auf makroökonomische Zielwerte ab. Insbesondere lobt der IWF die Nationalbank für die neueren Einschnitte im Bereich der Geldpolitik und fordert deren Unterstützung durch eine restriktivere Fiskal- und Lohnpolitik.

Aus der Sicht des rumänischen Finanzministeriums war die Einführung der Einheitssteuer hingegen keine sondern eher eine antizyklische Maßnahme. Tatsächlich sei ja in der damaligen Wirtschaftslage das Wachstum zwischen 2004 und 2005 zurückgegangen. Der bei den direkten Steuern entstandene Einkommensverlust in Höhe von rund einem Prozent des BIP werde als Folge des verstärkten Konsums kompensiert, insbesondere durch höhere Einnahmen bei den indirekten Steuern (Mehrwertsteuer, Energiesteuer, Tabaksteuer). Die Stärkung der Effizienz der Finanzverwaltung, die Stärkung der Steuerehrlichkeit, die Erhöhung direkter Steuersätze auf Kapitalerträge und Immobilientransaktionen, eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei der Unternehmenssteuer und vor allem die Beendigung der Praxis des Erlasses (bzw. einer Umschuldung) von Steuerschulden der Unternehmen seien geeignet, den Haushalt nachhaltig zu konsolidieren. Eine Erhöhung der Einheitssteuer bringe nicht viel. Auch wenn man den Prozentsatz erhöhen würde, wären dem Steueraufkommen aus der Lohn- und Einkommenssteuer Grenzen gesetzt: Die aktive Bevölkerung Rumäniens besteht aus rund zehn Millionen Menschen. Mehr als zwei Millionen arbeiten im Ausland. Etwa drei Millionen arbeiten in der Landwirtschaft (meistens auf Subsistenzbasis). Effektiv besteuert sind gegenwärtig lediglich rund fünf Millionen Rumänen.

Geldpolitik

Rumänien war zu Anfang der neunziger Jahre praktisch demonetisiert. Demgegenüber verfügt die Zentralbank heute über Reserven von nahezu 30 Milliarden Euro. Trotz der Aufwertung des rumänischen Leu um zwölf Prozent gegenüber dem Euro

Nur fünf der 22 Millionen Rumänen sind effektiv besteuert. Mehr als zwei Millionen arbeiten im Ausland, drei Millionen – meist auf Subsistenzbasis – in der Landwirtschaft.

im Jahre 2005 blieb die Inflationsrate hoch. Folgerichtig schwenkte die rumänische Nationalbank auf eine direkte Inflationssteuerung mit einer zunehmenden Fokussierung auf die Zinspolitik. Unterschiedliche Zinsindikatoren wurden mittlerweile zu einem einzigen Leitzinssatz vereinfacht. Nationalbankchef Mugur Isarescu hält zwar auch für 2006 ein neuerliches Übertreten des Inflationsziels (fünf Prozent mit einer Schwankungsbreite von +/- einem Prozent) für nicht ausgeschlossen, betont aber, dass für ihn die Inflationsbekämpfung Priorität hat. Die Mindestreserven wurden von 35 auf 40 Prozent heraufgesetzt. Die Nationalbank scheint bereit, ein geringeres Wirtschaftswachstum in Kauf zu nehmen, wenn es nur gelingt, die Inflation einzudämmen. Eine maßvolle Erhöhung von Gehältern und Löhnen im öffentlichen Sektor soll die Disinflationspolitik unterstützen.

Mit dem EU-Beitritt wird Rumänien Partner in der Wirtschafts- und Währungsunion (mit Ausnahme der Teilnahme am Euro-Verbund). Ein „Konvergenzprogramm“ als Teil des Stabilitäts- und Wachstumspakts wird demnächst vorgelegt. Würde Rumänien die Kriterien des Stabilitätspakts erfüllen? Zur Erinnerung hier nochmal die vier Kriterien:

1. Preisstabilität: Die Inflation darf die mittlere Teuerungsrate der in der Inflationsbekämpfung erfolgreichsten drei Mitgliedsstaaten nicht um mehr als 1,5 Prozentpunkte übersteigen.
2. Auf Dauer tragbare Finanzlage: Das Haushaltsdefizit darf drei Prozent des BIP nicht überschreiten, und die allgemeine Staatsverschuldung muss unter 60 Prozent des BIP des Jahres der Euro-Einführung liegen.
3. Einhalten der (EWS)-Wechselkursbandbreiten.

4. Dauerhaftigkeit und Nachhaltigkeit – abgelesen am Niveau der langfristigen Zinssätze.

Genauso wichtig wie die genannten formalen Konvergenzkriterien sind so genannte reale Konvergenzkriterien wie die Offenheit einer nationalen Wirtschaft (Außenhandel im Verhältnis zum BIP); der Intensitätsgrad der Handelsintegration in die EU; der Mix der Wirtschaftssektoren Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungen im Verhältnis zum BIP; und schließlich das Pro-Kopf-BIP – ausgedrückt in Kaufkraftparitäten. Erst wenn diese realen Konvergenzkriterien stimmen, erst wenn der notwendige Homogenitätsgrad erreicht ist, kann ein Land mit Gelassenheit die Euro-Zone betreten. Andernfalls riskiert es asymmetrische Gegenschläge und Wirtschaftsschocks.

Was bedeutet dies für Rumänien? Hinsichtlich des Haushaltsdefizits und der allgemeinen Staatsverschuldung hat Rumänien eine wesentlich bessere Ausgangslage als andere 2004-Beitrittsländer. In diesen Punkten werden die Konvergenzkriterien von Rumänien solide erfüllt. (Damit wird auch die Hürde zum „EU-Kohäsionsfonds“ überwunden). Die übrigen Kriterien sind noch problematisch. Auch bei den realen Konvergenzkriterien ist noch ein längerer Weg zu gehen. Der Präsident der rumänischen Zentralbank peilt daher erst das Jahr 2013 für die Integration in den Euro-Verbund an.

Strukturpolitik

Reisen durch Rumänien zeigen den Nachholbedarf, vor allem im Bereich des Straßenbaus. Derzeit verfügt Rumänien nur über 226 Kilometer Autobahn. Ein Ende 2005 von der rumänischen Regierung verabschiedeter „Nationaler Entwicklungsplan 2007 bis 2013“ sieht Gesamtinvestitionen von rund 60 Milliarden Euro in Verkehrsinfrastruktur, ländliche Entwicklung

Die Konvergenzkriterien werden von Rumänien im Großen und Ganzen erfüllt. Bei der wirtschaftlichen Integration gibt es allerdings noch Defizite.

29 Prozent der Rumänen leben unterhalb der Armutsgrenze. Doch gerade in den Zukunftsbranchen ist das Wirtschaftswachstum so hoch, dass Rumänien bald zu einer neuen Boomregion werden könnte.

und Umweltschutz vor. Schwerpunkte bilden die Modernisierung von 5700 Kilometern Nationalstraßen, der Bau von 1052 Kilometern Autobahn, die Erweiterung des Schienennetzes um 1200 Kilometer, der Ausbau von Hafenanlagen an der Schwarzmeer-Küste und der Donau sowie die Modernisierung und der Ausbau von Flughäfen. Die auf rund 60 Milliarden Euro veranschlagten Kosten sollen durch Unterstützung im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik von rund 30 Milliarden Euro sowie durch nationale Kofinanzierung bereitgestellt werden. Hierfür erwägt Rumänien, Darlehen bei der EIB aufzunehmen. Die Regierung ist überzeugt, dass die niedrige Außenverschuldung Rumäniens eine derartige Neuverschuldung erlaubt.

Soziale Problematik

Die beste Sozialpolitik ist die Schaffung von Arbeitsplätzen durch marktwirtschaftlich investierende Unternehmer. Das entlastet den Staat aber nicht von seiner Verantwortung im Bildungs- und Gesundheitswesen. Viele Krankenhäuser in Rumänien sind in einem desolaten Zustand. Laut Weltbank lebten 2005 rund 29 Prozent der rumänischen Bevölkerung unter der Armutsgrenze. Rumänien zählt zu den Ländern mit einem mittleren „Human Development Index“ (HDI); nach Berechnungen des United Nations Development Program (UNDP) von 2005 steht Rumänien auf Rang 64. Die Arbeitslosenrate in Rumänien liegt heute offiziell bei etwas mehr als sieben Prozent. Angesichts nicht auszuschließender Preisschübe (trotz Inflationsbekämpfung durch die Zentralbank) ist die eigentlich brisante Frage, ob das Balancieren der Armen knapp am oder unter dem Existenzminimum – vor allem mit Hilfe der Subsistenzlandwirtschaft – so lange funktioniert, bis wirtschaftliche Alternativen zur Verfügung stehen.

Positive Perspektiven

Die Mehrzahl der in Rumänien tätigen ausländischen Unternehmen erwartet vom Beitritt zur Europäischen Union eine weitere Verbesserung der Rahmenbedingungen. Zwar wird der Beitritt Rumäniens bei Investitionsentscheidungen antizipiert; trotzdem dürfte vom tatsächlichen EU-Beitritt nochmals ein Entwicklungsschub ausgehen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Umstellung auf EU-Normen kostenintensiv sein kann. Das gilt in besonderem Maße für die Nahrungsmittelproduktion und betrifft die hier tätigen mittleren und kleinen Unternehmen.

In den osteuropäischen Staaten wächst die Wirtschaft seit 1997 um durchschnittlich 3,75 Prozent pro Jahr – im Gegensatz zu nur 2,2 Prozent im Westen der Europäischen Union. Das rumänische Wachstum liegt noch höher, vor allem in Zukunftsbranchen wie IT und Software, Kfz-Zulieferung, Chemie/Farben/Lacke, Pharmabereich, Elektrotechnik, Energietechnik, Raffinerien und Erdgassektor, Versicherungswesen, Tourismus, Umwelttechnik, Baustoffe und Holzindustrie. Von der rumänischen Wirtschafts- und Industriepolitik unterstützte unternehmerische Initiativen für den Aufbau zusätzlicher Angebotskapazitäten verstärken nachhaltig die marktwirtschaftlichen Wachstumsimpulse.

Die Tugenden Bedürfnislosigkeit und Lernwilligkeit nutzend, könnten in Rumänien – wie auch in anderen Ländern Osteuropas – mit Ostasien bzw. Irland vergleichbare Wachstumsregionen entstehen, deren Dynamik sich selbst verstärkt. Strahlt diese Dynamik nach Westeuropa aus und kompensiert sie dadurch die Effekte der Produktionsverlagerungen, dann wäre der „Aufschwung Osteuropa“ auch in Westeuropa politisch willkommen.