

Arbeiten aus dem
**OSTEUROPA-INSTITUT
MÜNCHEN**

Working Papers

Nr. 230

Februar 2001

**Kosten und Nutzen der Osterweiterung
unter besonderer Berücksichtigung
verteilungspolitischer Probleme**

Wolfgang QUAISSER

ISBN 3-921396-62-X

Gutachten

erstellt im Auftrag des
Bundesministeriums der Finanzen

Dezember 2000



Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Zusammenfassung und Schlussfolgerungen | vii |
| I. Einleitung | 1 |
| II. Ökonomische Strukturunterschiede und wirtschaftspolitische Herausforderungen | 2 |
| III. Verteilungspolitische Effekte der Erweiterung | 20 |
| 1. Welche Effekte können aus der Theorie abgeleitet werden? | 20 |
| 2. Handelseffekte der Osterweiterung | 25 |
| 3. Ausländische Direktinvestitionen und Arbeitsplatzverlagerung | 34 |
| 4. Migrationseffekte | 45 |
| IV. Die Erweiterungs- und Reformperspektive nach der Konferenz von Nizza ... | 49 |
| 1. Erweiterungsfähigkeit der EU – Die Konferenz in Nizza und der weitere Reformbedarf | 49 |
| 2. Erweiterungsfähigkeit der MOE-Länder und Beitrittsstrategie | 55 |
| Literaturverzeichnis | 61 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|------------|--|----|
| Tabelle 1 | Geschätztes BIP-Pro-Kopf-Niveau der EU und der Beitrittsländer im Jahr 2005..... | 3 |
| Tabelle 2 | Bevölkerung und BIP-pro-Kopf nach Kaufkraftparitäten in einer EU-27 | 4 |
| Tabelle 3 | Entwicklung des BIP der MOE-Beitrittskandidaten und der übrigen Transformationsländer | 5 |
| Tabelle 4 | Konvergenzscenarioen der MOE-8-Länder | 6 |
| Tabelle 5 | Bedeutung des Agrarsektors der MOE-8-Länder im Vergleich zur EU-15 (1998) | 7 |
| Tabelle 6 | Bedeutung des Agrarsektors in Südosteuropa und der Türkei (1998) | 8 |
| Tabelle 7 | Entwicklung der Agrarstützung in den MOE-Ländern, der EU und OECD..... | 9 |
| Tabelle 8 | Arbeitskosten in Mittel- und Osteuropa und in ausgewählten EU-Ländern | 10 |
| Tabelle 9 | Monatslöhne im verarbeitenden Gewerbe | 11 |
| Tabelle 10 | Veränderung der Lohnstückkosten | 12 |
| Tabelle 11 | Maastricht-Kriterien und ihre Realisierung in verschiedenen Ländergruppen | 14 |
| Tabelle 12 | Außenhandelsanteile nach Regionen | 17 |
| Tabelle 13 | Anteil der Extra-EU-Importe aus Niedriglohnländern am BIP der EU-15..... | 29 |
| Tabelle 14 | Anteil von Wirtschaftsregionen mit Niedriglohnländern am gesamten Extra-EU-Außenhandel | 30 |
| Tabelle 15 | Veränderung der Importdurchdringung und der Beschäftigung im Bekleidungs-gewerbe und Metallbereich der EU-12 | 30 |
| Tabelle 16 | Langfristige Output-Effekte der Osterweiterung mit den MOE-5-Ländern in ausgewählten Sektoren | 33 |
| Tabelle 17 | Anteil einzelner Regionen an den Direktinvestitionen (Bestand) der USA, Japans, der EU und Deutschlands | 37 |
| Tabelle 18 | Anteil der Regionen an den weltweiten Direktinvestitionen (Flows) | 37 |
| Tabelle 19 | Direktinvestitionen pro 1000 US\$ des BIP | 38 |
| Tabelle 20 | Direktinvestitionen pro Kopf (in US \$) | 38 |
| Tabelle 21 | ADI-Branchenstruktur der EU und der MOE-Länder..... | 39 |
| Tabelle 22 | Relative Bedeutung der deutschen ADI (Zuflüsse) zum deutschen Außenhandel | 40 |

| | | |
|-------------|---|----|
| Übersicht 1 | Verteilungspolitische Effekte im Zuge der Osterweiterung in der Theorie | 22 |
| Übersicht 2 | Motive, Kriterien und Effekte von Direktinvestitionen | 41 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|-------------|--|----|
| Schaubild 1 | Außenhandel der EU-12 und der EU-15 mit den MOE-10-Ländern. | 26 |
| Schaubild 2 | Beschäftigungssicherung durch den Export aus der EU-12 in die MOE-4-Länder | 28 |
| Schaubild 3 | Beschäftigungssicherung durch den Außenhandel mit den MOE-4-Ländern | 28 |
| Schaubild 4 | Nettokapitalzuflüsse in die Transformationsländer nach ihrer Struktur | 35 |
| Schaubild 5 | Beschäftigungsentwicklung deutscher Direktinvestitionen im Ausland..... | 43 |
| Schaubild 6 | Projektion der Bevölkerung aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern in Deutschland, Österreich und den restlichen EU-Staaten | 47 |

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Zehn Jahre nach der politischen Wende und den euphorischen Reden maßgeblicher Politiker in Ost und West zur „Rückkehr Ostmitteleuropas nach Europa“ wird es ernst mit der Erweiterung. Die Beitrittsverhandlungen drehen sich nun um die kontroversen Themen Agrarfragen, Migration und Umwelt. Zudem ist fraglich, ob die EU nach der Konferenz in Nizza institutionell „erweiterungsfähig“ ist. Es hat den Anschein, dass die Irritationen auf beiden Seiten zunehmen, je näher die Erweiterung heranrückt und je schwieriger die Themen werden. Obwohl es zur Osterweiterung politisch keine Alternative gibt und ihre Notwendigkeit von den politischen Eliten in Ost und West nicht bezweifelt wird, stellen sich grundsätzliche Fragen über die Struktur und das Interessensgefüge einer erweiterten Union. Die alten EU-Mitgliedsländer, aber auch die Beitrittskandidaten müssen sich im Kontext dieser erweiterten Union neu positionieren und ihre Interessen neu definieren.

Vor diesem Hintergrund nehmen einerseits die Ängste der neuen Beitrittsländer zu, die Europäische Union betreibe die Erweiterung nicht mit der nötigen Ernsthaftigkeit bzw. betrachte sie nur als Mitglieder „zweiter Klasse“. Andererseits scheinen die Befürchtungen in den westeuropäischen Hauptstädten zu wachsen, den Kandidatenländern aber auch der Union selbst fehle noch die nötige Reife für eine Erweiterung. Auch ein konkreter Termin liegt zum Leidwesen der Kandidatenländer noch nicht vor. Ostmitteleuropa fordert eine klare zeitliche Perspektive, wogegen die EU sich u.a. angesichts ungeklärter interner Probleme nicht festlegen will. Hinzu kommt, dass die politische Akzeptanz der Osterweiterung in den europäischen Mitgliedsstaaten nicht besonders ausgeprägt ist.

Die Debatte über Zeitpunkt, Bedingungen und Auswirkungen der Osterweiterung ist in vollem Gange. Vor dem Hintergrund neuer Struktur- und Interessenskonstellationen in einer erweiterten Union werden in dieser Studie die verteilungspolitischen Folgen durch Handel, Kapital- und Migrationsbewegungen für die jetzigen EU-Mitgliedsländer dargelegt. Im letzten Kapitel wird die Erweiterungsfähigkeit der EU und der Beitrittskandidaten erörtert, um abschließend verschiedene Beitrittsszenarien zu diskutieren. Die Ergebnisse der Studie im einzelnen:

Strukturunterschiede erschweren eine gemeinsame Struktur- und Agrarpolitik: Die EU wird mit der Osterweiterung zwar größer, aber ärmer, d.h. das durchschnittliche BIP pro Kopf sinkt um ca. 13%. Obwohl über die Strukturfonds regionale BIP-Daten entscheiden, sind dennoch Auswirkungen auf die Verteilung der Strukturfonds nicht auszuschließen. Mittelfristig können deshalb rückständige Regionen in den Südländern, vor allem aber in den höherentwickelten Mitgliedsländern (u.a. Ostdeutschland) aus der Strukturförderung fallen. Sollten perspektivisch Bulgarien, Rumänien, Kroatien und langfristig auch die Türkei beitreten, so werden mit der Größe der Union auch die Einkommensdifferenzen zwischen den Ländern wachsen und das durchschnittliche Ein-

kommensniveau wird weiter (um ca. weitere 26%) sinken. Eine heterogenere EU mit über 500 Mio. Menschen und völlig unterschiedlichen Regionalstrukturen verlangt zwangsläufig nach neuen regionalpolitischen Konzepten. Zudem wächst die Bedeutung des Agrarsektors in der neuen EU, was die Bedingungen für eine gemeinsame Agrarpolitik erschwert. Ungeachtet der Finanzierungsprobleme muss deshalb auch die gemeinsame Agrarpolitik der EU überprüft werden.

Realwirtschaftliche Unterschiede und ihre Implikationen auf andere Politikbereiche: Die Osterweiterung wird den Aufholprozess fördern, doch eine wirtschaftliche und soziale Konvergenz wird einige Zeit in Anspruch nehmen. Zunächst werden die Produktivitäts- und Lohnunterschiede innerhalb der EU zunehmen. Dies ist jedoch kein Argument gegen die Osterweiterung, da potentiell größere Wohlfahrtseffekte zu erwarten sind. Allerdings können realwirtschaftliche Unterschiede die Integration in die Währungsunion erschweren, da eine einheitliche Geldpolitik der EZB sich nicht an den spezifischen Bedingungen der MOE-Länder orientieren kann. Obwohl fortgeschrittene MOE-Länder einige Jahre nach dem Beitritt die Maastricht-Kriterien bereits erfüllen können, wird die realwirtschaftliche Konvergenz weitaus länger dauern. Deshalb ist im Interesse der MOE-Länder und der Eurozone sorgfältig abzuwägen, wann der Beitritt zur Währungsunion sinnvoll erscheint. Schließlich werden sich mit den MOE-Ländern auch neue außenwirtschaftliche Prioritäten (stärkere Berücksichtigung des GUS-Raumes) ergeben.

Verteilungspolitische Effekte in der Theorie: Maßgebliche Integrationstheorien erwarten durch Handel und Faktorbewegungen eine Änderung der relativen Einkommen in den jeweiligen Integrationsräumen zugunsten des relativ reich vorhandenen Produktionsfaktors. In der EU würde Arbeit damit billiger und Kapital teurer (in den MOE-Ländern umgekehrt). Berücksichtigt man die Humankapitalintensität, dann müsste im Westen qualifizierte Arbeit teurer und wenig-qualifizierte Arbeit billiger werden. Im Zuge des Konvergenzprozesses soll dies schließlich zu einer völligen Angleichung der Faktorpreise zwischen den Regionen führen. Gibt man einige restriktive Annahmen der traditionellen Theorie auf, dann fallen die Prognosen weitaus weniger eindeutig aus. Unter Berücksichtigung von exogen (d.h. nicht veränderbaren) gegebenen technologischen Unterschieden würden sich mit zunehmender Integration nur die relativen und nicht die absoluten Einkommen einander anpassen. Ähnliches gilt bei völliger Spezialisierung im Handel.

Wirkungen des Außenhandels: Die Handelsliberalisierung mit den MOE-Ländern ist weitgehend abgeschlossen. Zusätzliche Effekte können beim Abbau der Außengrenzen durch eine Senkung der sog. „Real Trade Costs“ entstehen, die allerdings sehr unterschiedlich zwischen 2,5% und 15% geschätzt werden. Die verteilungspolitischen Effekte aus der zusätzlichen Handelsliberalisierung werden deshalb begrenzt sein. Viel wichtiger sind die allgemeinen regionalen Wachstumsperspektiven, die nicht alleine von

der Osterweiterung, sondern auch stark von der nationalen Wirtschaftspolitik abhängen. Die Handelseffekte der Osterweiterung werden deshalb den Druck auf Löhne und Beschäftigung nicht nennenswert erhöhen. Auch ökonometrische Modellberechnungen erwarten keine markanten beschäftigungspolitischen Konsequenzen infolge der Osterweiterung.

Effekte durch Direktinvestitionen (ADI): Der Kapitaltransfer in die MOE-Länder hat in den 90er Jahren deutlich zugenommen, konnte jedoch auf aggregierter Ebene keinen nennenswerten Einfluss auf Löhne und/oder Beschäftigung ausüben. Die Mehrzahl der Investitionen weltweit, aber auch in den MOE-Ländern sind absatzorientierte ADI ohne negative verteilungspolitische Wirkung. Neuere Befragungen zeigen allerdings, dass das Kostenmotiv bei deutschen Investitionen in den MOE-Ländern stärker ausgeprägt ist als in anderen Regionen und an Bedeutung gewonnen hat. Produktionsverlagerungen in die MOE-Länder konzentrieren sich in den geographisch näher gelegenen MOE-Staaten. Verlagerungen von Teilproduktionen nehmen ebenfalls zu, doch stärken sie auch die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen. Fast die Hälfte der in den 90er Jahren durch deutsche Unternehmen im Ausland entstandenen bzw. gesicherten Arbeitsplätze entfällt auf die MOE-Länder.

Migrationseffekte: Bisher ließ sich keine massive Ost-West-Migration beobachten, was vorrangig auf die Zuwanderungsbeschränkungen zurückzuführen ist. Die Einkommensdifferenzen zwischen der EU und den MOE-Ländern werden sich schrittweise annähern. Damit wird der Migrationsdruck abnehmen. In peripheren MOE-Ländern bleibt indes der Migrationsdruck aufgrund von Einkommensdifferenzen länger bestehen, doch schlagen hier auch die Kosten der Wanderung höher zu Buche. Befürchtungen einer massenhaften Zuwanderung sind daher unbegründet, zumal Übergangsregelungen die Migration begrenzen werden. Die Arbeitsmarkteffekte der Zuwanderung bleiben in engen Grenzen, werden jedoch voraussichtlich weniger qualifizierte Beschäftigte und eventuell die Grenzregionen (über Pendler) stärker treffen. Daher sind branchenspezifische Übergangsregelungen sinnvoll, die allerdings flexibel ausgestaltet werden sollten.

Ergebnisse der Konferenz in Nizza: Bereits die Tatsache, dass der Gipfel in Nizza nicht scheiterte, ist unter dem Gesichtspunkt der Osterweiterung als Erfolg zu werten. Enttäuschend ist jedoch, dass kaum Fortschritte bei den Mehrheitsentscheidungen erreicht wurden. Die Neugewichtung der Stimmen im Ministerrat begünstigt die großen Staaten, doch konnte Deutschland eine angemessene Berücksichtigung seiner Bevölkerungszahl im Ministerrat nicht durchsetzen. Ratsentscheidungen ohne Bevölkerungsmehrheit können jedoch auf Antrag blockiert werden. Da gleichzeitig die Mehrheit der Staaten erforderlich ist, werden Entscheidungsprozesse eher komplizierter. Das EU-Parlament wird durch die stärkere Berücksichtigung der Bevölkerungszahl demokratisch legitimierter, ohne jedoch über größere Kompetenzen zu verfügen. Die MOE-Länder können insofern zufrieden sein, als sie bei der Neugewichtung der Stimmrechte im Rat und Parlament

angemessen berücksichtigt wurden. Wichtig ist, dass eine verstärkte Zusammenarbeit nunmehr leichter möglich ist und eine Blockade weiterer Integrationsschritte dadurch zumindest teilweise umgangen werden kann.

Finanzierung der Osterweiterung und weiterer Reformbedarf: Die Finanzierung der Osterweiterung ist bis 2006 gesichert. Dies gilt auch dann, wenn mehr als die ursprünglichen fünf Länder Mitglieder werden. Der spätere Beitritt sowie die schrittweise Übernahme der Struktur- und Agrarpolitik werden die Kosten der Erweiterung begrenzen. Ferner ist auch den Beitrittsländern klar, dass eine Neuverhandlung (bzw. Verschiebung einzelner Haushaltsposten) der mittelfristigen Finanzplanung bis 2006 ausgeschlossen ist. Die Finanzierung der Osterweiterung wird allerdings dann problematisch, wenn die neuen Beitrittsländer die Agrar- und Strukturpolitik vollständig übernehmen. Erhebliche verteilungspolitische Konflikte sind vorprogrammiert, da die alten Empfängerländer nennenswerte Kürzungen ihrer erheblichen Transferleistungen zugunsten der neuen Mitgliedsländer verhindern wollen und die Nettozahler kaum zu einer Erhöhung der Eigenmittelobergrenze von 1,27% des BSP der Union bereit sein werden. Deshalb ist es dringend geboten, entweder vor oder kurz nach der Osterweiterung, jedoch vor der neuen mittelfristigen Finanzplanung, einen weiteren Anlauf zur Reform der Agrar- und Strukturpolitik zu unternehmen.

Beitrittsreife der MOE-Länder: Die politischen Aufnahmekriterien werden von allen Beitrittskandidaten weitgehend erfüllt, doch aus den Defiziten im institutionellen Bereich (Korruption, unzureichende Verwaltungsstrukturen, schleppende Justizreformen) ergeben sich auch negative ökonomische Konsequenzen. Die Kandidatenländer, mit Ausnahme von Bulgarien und Rumänien, dürften bis 2005 die ökonomischen Kriterien erfüllen, doch müssen noch beachtliche Anstrengungen bezüglich des Sub-Kriteriums Wettbewerbsfähigkeit erfolgen. Dieses Kriterium ermöglicht einen breiten Interpretationsspielraum, weil der Begriff verschiedene Aggregationsebenen erfassen kann (Volkswirtschaft, Branchen, Unternehmen). Die Risiken in diesem Bereich sollten deshalb eingehender bewertet werden. Hinsichtlich des gemeinsamen Besitzstandes ist die „Beitrittsreife“ trotz Fortschritte selbst bei der Luxemburg-Gruppe (Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien, Estland) noch lange nicht erreicht. Mittelfristige Übergangsregelungen auch in binnenmarktrelevanten Bereichen müssten akzeptiert werden, sollte eine rasche Aufnahme der MOE-Länder forciert werden.

Beitrittsstrategie: Die Beitrittsverhandlungen kommen nunmehr mit den schwierigen Themen (Agrar, Umwelt, Freizügigkeit) in eine kritische Phase. Die „Wegskizze“ der Kommission ist überaus ambitioniert und es ist sehr fraglich, ob tatsächlich bis Ende 2002 die Verhandlungen abgeschlossen werden können. Vor dem Hintergrund des Zeithorizonts der Kommission und einer Ratifizierungsphase von anderthalb bis zwei Jahren, könnte ein Beitritt im Jahr 2004 bzw. 2005 erfolgen. Eine differenzierte Aufnahme-strategie wäre angesichts der unterschiedlichen Beitrittsreife einzelner Länder sinnvoll.

Jedoch bietet sich ein Gruppenbeitritt mit acht ostmitteleuropäischen Staaten (ohne Bulgarien und Rumänien) im Jahr 2005 schon deshalb an, weil eine differenzierte Aufnahme zu viele technische und administrative Probleme bereitet. Nehmen die Unterschiede bezüglich der Beitrittsreife der acht MOE-Länder in den nächsten zwei Jahren jedoch zu, dann ist eine differenzierte Aufnahme unvermeidlich.

I. Einleitung

Die Osterweiterung der EU stellt neben der Währungsunion eine der größten Herausforderung für die Union dar. Scheitert sie bzw. wird sie ungenügend vorbereitet, hätte das fatale Rückwirkungen auf den europäischen Integrationsprozess. Die besondere Schwierigkeit der Osterweiterung liegt zunächst darin, dass relativ arme Volkswirtschaften aufgenommen werden müssen, die erst seit 1990 ihr Wirtschaftssystem in eine Marktwirtschaft transformiert haben. Auf Seiten der alten Mitgliedsländer sind deshalb neben Hoffnungen (verstärkter Handel und Wohlfahrt) auch Ängste (finanzielle Belastungen, Migrationsdruck) mit diesem Schritt verknüpft. Politisch ohne wirkliche Alternative werden deshalb Diskussionen über Kosten und Nutzen geführt.

Die EU befindet sich in einer tiefen Umbruchphase, die u.a. durch den neuen Erweiterungsprozess ausgelöst wird. Die gegebenen institutionellen Strukturen reichen nicht aus, um die Osterweiterung zu bewältigen. Mit der Konferenz in Nizza wurden wichtige Schritte eingeleitet, doch dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen. Eine weitere Regierungskonferenz über die Klärung der Kompetenzen in der EU ist für das Jahr 2004 vorgesehen. Zwar wurden mit der Agenda wichtige Reformen in der Struktur- und Agrarpolitik eingeleitet, doch bleibt es fraglich, ob diese Maßnahmen für eine erweiterte Union mit 20 bzw. 25 Mitgliedern tragfähig sind. Offen ist zudem die „Finalität“ der EU und wo ihre endgültigen Grenzen liegen. Diese Fragen werden auch in den nächsten Jahren den europäischen Einigungsprozess begleiten, und es ist aus heutiger Sicht vermessen, abschließende Antworten zu erwarten.

Angesichts der Irritationen bezüglich der Osterweiterung ist es umso wichtiger, auf Basis wissenschaftlicher Untersuchungen offen und nüchtern über Kosten und Nutzen der Osterweiterung und die Interessenslage der bisherigen und künftigen EU-Staaten zu debattieren. Dadurch lassen sich die öffentlichen Diskussionen versachlichen, und bestehende Ängste können abgebaut werden. Seit geraumer Zeit liegen die verschiedensten ökonomischen Berechnungen über Kosten und Nutzen der Osterweiterung für die MOE-Länder, aber auch für die EU, vor und können herangezogen werden.

Das Gutachten diskutiert zunächst strukturelle Veränderungen und wirtschaftspolitische Herausforderungen, die sich durch die Osterweiterung ergeben. Dann werden verteilungspolitische Aspekte der Anpassungsprozesse über Handel, Direktinvestitionen und Migration näher betrachtet. Dies ist deshalb sinnvoll, weil die ökonomische Theorie zwar von Wohlfahrtseffekten im Zuge einer Liberalisierung des Handels und der Produktionsfaktoren insbesondere bei Ländern mit unterschiedlicher Faktor- und Technologieausstattung ausgeht, doch oftmals soziale, regionale und strukturelle Effekte nicht genügend berücksichtigt werden. Dieses Kapitel stützt sich teilweise auf eine vorhergehende Arbeit (Quaisser et. al., 2000), deren Ergebnisse aktualisiert und ergänzt werden. Abschließend wird die Erweiterungsperspektive nach der Regierungskonferenz in Nizza diskutiert.

II. Ökonomische Strukturunterschiede und wirtschaftspolitische Herausforderungen

Die Ausführungen in diesem Kapitel stützen sich auf die folgende Arbeitshypothese: Die Osterweiterung findet im Jahr 2005 voraussichtlich mit acht mittel- und osteuropäischen Ländern, d.h. mit Polen, Tschechien, der Slowakei, Ungarn, Slowenien und den drei baltischen Staaten (künftig MOE-8-Länder abgekürzt) statt. Im letzten Kapitel wird näher dargestellt, warum ein solches Szenario realistisch ist. Mit der Erweiterung verändert sich die Europäische Union nachhaltig. Dies gilt in ökonomischer, institutioneller sowie politischer Hinsicht. Relativ arme Volkswirtschaften sind zu integrieren, die Institutionen müssen für die Erweiterung reformiert werden und die Beitrittsländer werden aufgrund ihrer wirtschaftlichen sowie geographischen Lage ihre eigenen Interessen verfolgen. Zudem bringt die Erweiterung durch die Integration dieser Länder in die gemeinsame Agrarpolitik und die Strukturfonds langfristige fiskalpolitische Folgen mit sich, die vor allem Deutschland als den größten Nettozahler betreffen.

Es ist deshalb kein Zufall, dass in diesem Zusammenhang auch von einer Neukonstituierung der EU gesprochen wird, die mit den Römischen Verträgen der Anfangszeit vergleichbar ist. Für die Europapolitik der bestehenden Mitgliedsländer ist es schon jetzt aufschlussreich, die Struktur und Interessenskonstellationen dieser erweiterten Union zu beleuchten. Dies ist nicht nur für die künftigen operativen Entscheidungen, sondern auch für die langfristige Entwicklung der EU bedeutsam, da auch nach dem Beitritt weitere Reformen anstehen. Die Union wird sich institutionell weiterentwickeln, und es bedarf wenig Phantasie zu prognostizieren, dass weitere Reformen in der Agrar- und Strukturpolitik nötig sein werden. Wie sehen nun die für die künftige Gestalt und die neuen Interessenskonstellationen maßgeblichen Faktoren aus, und vor welchen Herausforderungen steht die EU?

Die EU wird größer, aber ärmer

Mit der antizipierten Osterweiterung im Jahr 2005 steigt die Bevölkerungszahl der EU um ca. 20% und die Fläche um ca. 23%, wogegen das BIP sich nur um ca. 4,5% erhöhen wird. Es werden relativ arme Volkswirtschaften aufgenommen, denn das BIP pro-Kopf der MOE-8-Länder beträgt voraussichtlich im Jahr 2005 nur 25% des neuen EU-Durchschnitts der erweiterten EU mit 25 Mitgliedsländern. Gleichzeitig vermindert sich das durchschnittliche pro-Kopf-BIP der neuen EU-25 (einschließlich Malta und Zypern) gegenüber der alten EU-15 um ca. 3000 Euro, d.h. um ca. 13%. Nimmt man das BIP pro Kopf nach Kaufkraftparitäten, dann ist der Abstand geringer, doch liegt das Einkommensniveau der MOE-Länder noch immer bei ca. 50% des EU-Durchschnitts. Eine ähnlich große Einkommensdifferenz besteht nach nominellen Wechselkursen zwischen den MOE-Ländern und dem ärmsten Mitglied der EU-15, d.h. Portugal.

TABELLE 1

**Geschätztes BIP-Pro-Kopf-Niveau der EU
und der Beitrittsländer im Jahr 2005**

| | in Euro | | | in KKP | |
|----------------|----------|-----------|------------------|-----------|------------------|
| | | EU-25=100 | 75% EU-25=100 | EU-25=100 | 75% EU-23=100 |
| EU-15 | 23283,42 | 114,91 | 153,21 | 108,57 | 144,75 |
| 75% EU-15 | 17462,57 | 86,18 | 114,91 | 81,42 | 108,57 |
| EU-25 | 20263,07 | 100,00 | 133,33 | 100,00 | 133,33 |
| MOE-8 | 5123,43 | 25,28 | 33,71 | 52,17 | 69,17 |
| Malta-Zyp. | 12282,03 | 60,61 | 80,82 | | |
| 75% EU-25 | 15197,30 | 75,00 | 100,00 | 75,00 | 100,00 |
| Spanien | 14564,17 | 71,88 | 95,83 | 93,89 | 125,19 |
| Portugal | 10712,20 | 52,87 | 70,49 | 86,38 | 115,17 |
| Griechenland | 12404,51 | 61,22 | 81,62 | 76,84 | 102,45 |
| Irland | 18381,69 | 90,72 | 120,95 | 124,90 | 166,53 |
| Deutschland | 26904,36 | 132,78 | 177,03 | 117,35 | 156,46 |
| Ostdeutschland | 16211,39 | 80,00 | 106,67 | 76,24 | 101,66 |

Anmerkung: Das BIP pro Kopf für 2005 wurde auf Basis der Eurostat-Daten des Jahres 1998 unter folgenden Annahmen berechnet: für die EU-15 wurde ein BIP-Pro-Kopf-Wachstum von 2%, für die Beitrittsländer von 4% und für die EU-Südländer von 3% angenommen. Für die EU-23 wurden Malta und Zypern nicht berücksichtigt.

Quelle: Eurostat Jahrbuch 2000, Brüssel; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland (1999), Wiesbaden; eigene Berechnungen.

Eine für die künftigen Interessenskonstellationen der erweiterten EU entscheidende Frage ist, wie sich das BIP pro Kopf nach Kaufkraftparitäten verändern wird. Annahmen hierüber sind für die Förderung der Regionen im Rahmen der Regional- und Strukturfonds maßgeblich. Regionen, die ein BIP pro Kopf unter 75% des EU-Durchschnitts aufweisen, gelten als förderungswürdig (Ziel-1-Förderung, größter Anteil der Regionalförderung). Die Berechnungen stützen sich hier zunächst auf nationale und nicht auf regionale BIP-Daten. Letztere werden für die Förderung der Regionen herangezogen. Mit den nationalen BIP-Daten soll hier jedoch ein erster Einblick in die Problematik erfolgen.

Den hier durchgeführten Berechnungen liegen unterschiedliche Wachstumsraten des realen BIP pro Kopf der einzelnen Länder (MOE-8-Länder 4%, in der EU-15 2%, in den Südländern, Irland sowie Ostdeutschland 3%) zugrunde. Dabei wird von konstanten Kaufkraftparitäten des Jahres 1998 ausgegangen. Zu berücksichtigen ist, dass sich mittelfristig die Kaufkraftparitäten der MOE-Länder durch Preisadjustierungen (u.a. Mieten und Dienstleistungssektor) ändern können. Aus Tabelle 1 ist ersichtlich, dass alle bisherigen Empfängerländer, einschließlich Ostdeutschland, aus der Förderung herausfallen und sich die Mittel ausschließlich auf die neuen Mitgliedsländer konzentrieren müssten.

Damit sind künftige Verteilungskämpfe vorgegeben. Allerdings ist wie schon erwähnt für die Förderung das regionale BIP entscheidend, so dass einzelne Regionen der jetzigen Mitgliedsländer auch nach der Erweiterung in der Förderung bleiben werden.

Sollten perspektivisch Bulgarien, Rumänien, Kroatien und langfristig auch die Türkei beitreten, so wird mit der Größe der Union auch die Einkommensdifferenz zwischen den Ländern wachsen und das durchschnittliche Einkommensniveau weiter sinken. Tabelle 2 zeigt, dass die EU-27 um ca. weitere 98 Mio. Menschen zunehmen würde. Geht man davon aus, dass der Beitritt dieser Länder im Jahr 2015 abgeschlossen ist, dann läge das BIP-pro-Kopf nach Kaufkraftparitäten der neuen EU-27 mit ca. 19.400 Euro deutlich unter dem Durchschnitt der bisherigen EU-Staaten aber auch der EU-23. Die EU, mutiert damit von einem Verbund relativ wohlhabender Industrieländer zu einer Union, in der Schwellenländer mittleren Einkommensniveaus deutlich an Gewicht gewonnen haben.

TABELLE 2

Bevölkerung und BIP-pro-Kopf nach Kaufkraftparitäten in einer EU-27

| | Bevölkerung 1998 in Mio. | BIP in KPP in 2015 in Euro |
|-------|--------------------------|----------------------------|
| EU-15 | 374,5 | 28237 |
| EU-23 | 448,7 | 26419 |
| EU-27 | 547,6 | 19419 |

Anmerkung: Berechnung des pro-Kopf-BIP entsprechend der Wachstumsprognosen der vorhergehenden Tabelle.

Quelle: Eurostat; eigene Berechnung.

Eine Konvergenz wird nur langsam eintreten und die regionalen Disparitäten werden zunehmen

Bisher verlief der wirtschaftliche Aufholprozess der MOE-Länder eher enttäuschend. So dauerte die Transformationsrezession länger, und der Einbruch war tiefer als erwartet. Auch hat sich Mittel- und Osteuropa in zwei oder mehr Lager geteilt. Aus Tabelle 3 ist ersichtlich, dass im Durchschnitt die MOE-8-Länder im Jahr 2000 voraussichtlich das Niveau von vor 10 Jahren wieder erreicht haben werden. Nur Tschechien und die baltischen Staaten (letztere noch zwischen 20% und 40%) liegen unter dem Wert von 1990. Die MOE-8-Länder erreichen seit Überwindung der Transformationsrezession, die von 1992 bis 1995 von Land zu Land unterschiedlich einsetzte, ein durchschnittliches Wachstum von 4,2% p.a., während die Europäische Union etwa 2% erreichte. In den Kandidatenländern Bulgarien und Rumänien verläuft der Wachstumsprozess weit aus fragiler. Ihr Abstand zum Ausgangsniveau 1990 fällt noch markant aus.¹

¹ vgl. Vincentz, Quaisser (1999).

TABELLE 3

**Entwicklung des BIP der MOE-Beitrittskandidaten
und der übrigen Transformationsländer**

| | Kumulierter Rückgang vor dem Aufschwung ^{a)} | Jahr des Wachstumsbeginns ^{c)} | Durchschnittl. jährl. Wachstum seit dem Aufschwung | 2000/ Niveau MOE 1989/ Rest 1991 = 100 ^{d)} |
|---|---|---|--|--|
| MOE-8-Länder, erste Gruppe | | | | |
| Polen | -17,8 | 1992 | 5,0 | 128 |
| Ungarn | -18,1 | 1994 | 3,5 | 104 |
| Tschechien | -18,1 | 1993 | 1,7 | 94 |
| Slowakei | -25,0 | 1994 | 4,7 | 104 |
| Slowenien | -20,9 | 1993 | 3,9 | 108 |
| Estland | -34,9 | 1995 | 4,1 | 83 |
| Lettland | -51,7 | 1994 | 3,1 | 60 |
| Litauen | -43,9 | 1995 | 3,4 | 69 |
| Durchschnitt ^{b)} | 21,0 | | 4,2 | 115 |
| Südosteuropa, zweite Gruppe | | | | |
| Bulgarien | -26,7 | 1994 | -0,7 | 69 |
| Rumänien | -25,0 | 1993 | 0,2 | 76 |
| Durchschnitt ^{b)} | -25,4 | | 0,0 | 74 |
| Südosteuropa, Länder des Stabilitätspaktes | | | | |
| Kroatien | -40,5 | 1994 | 4,1 | 79 |
| Makedonien | -36,0 | 1996 | 2,8 | 73 |
| Albanien | -39,9 | 1993 | 6,6 | 100 |
| Durchschnitt ^{b)} | -39,8 | | 4,3 | 82 |
| GUS | | | | |
| Russland | -47,5 | 1999 | 2,6 | 55 |
| Ukraine | -63,1 | | | 37 |
| Durchschnitt ^{b)} | -49,7 | | 2,6 | 52 |

Anmerkungen: ^{a)} für die MOE-Länder seit 1989; für das Baltikum und GUS seit 1990; ^{b)} Berechnung der Durchschnitte gewichtet mit den BIP-Anteilen im Jahr 1998 zu nominellen Wechselkursen; für Russland und Ukraine: Angaben in US \$ (OEI, 2000, Wirtschaftslage und Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa); restliche Länder: Angaben in ECU von Eurostat. ^{c)} Beginn von zwei aufeinander folgenden Jahren mit positivem Wachstum; ^{d)} offizielle Wachstumsprognosen für 2000.

Quellen: IMF, World Economic Outlook May 1999; Eurostat Jahrbuch 2000; ECE: Economic Survey of Europe, No. 1, 2000.

TABELLE 4

Konvergenzszenarien der MOE-8-Länder
(BIP-pro-Kopf nach Kaufkraftparitäten, EU-23/75%=100)

Szenario 1: EU-23 jahresdurchschnittliches Wachstum mit 2,5%;
MOE-8-Länder insgesamt sowie jedes Land mit 4%.

| | 2005 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
|------------|------|------|-------|-------|-------|
| MOE-8 | 51,0 | 63,4 | 73,3 | 84,8 | 98,1 |
| Polen | 43,4 | 53,9 | 62,2 | 72,2 | 83,5 |
| Tschechien | 73,5 | 91,5 | 105,8 | 122,3 | 141,4 |
| Ungarn | 58,8 | 72,7 | 84,1 | 97,3 | 112,4 |

Szenario 2: EU-23 jahresdurchschnittliches Wachstum mit 2,5%;
MOE-8-Länder mit 5%.

| | 2005 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
|------------|------|-------|-------|-------|-------|
| MOE-8 | 54,5 | 78,3 | 99,6 | 126,7 | 161,3 |
| Polen | 46,4 | 66,6 | 84,8 | 107,9 | 137,3 |
| Tschechien | 78,6 | 112,9 | 143,6 | 182,8 | 232,6 |
| Ungarn | 62,5 | 89,8 | 114,2 | 145,3 | 184,9 |

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

Die Angleichung des Lebensniveaus in Ost und West geht damit nur langsam voran. Das bisherige Wachstumstempo vorausgesetzt, werden ca. 50 Jahre vergehen, bis die MOE-8-Länder 75% des Durchschnittsniveaus des BIP-pro-Kopf nach Kaufkraftparitäten (Kriterium für die Ziel-1-Förderung) der erweiterten EU erreichen. Mit einem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von 5% ließe sich dieser Prozess auf ca. 30 Jahre verkürzen. Damit wird die Bedeutung eines langanhaltenden hohen Wirtschaftswachstums der MOE-Länder für den Konvergenzprozess erkennbar. Gleichzeitig besteht jedoch die Gefahr, dass mit der Aufnahme der jetzigen Kandidatenländer in die EU eine neue Trennlinie in Europa zwischen den fortgeschrittenen Transformationsländern und den Staaten der ehemaligen Sowjetunion entsteht. Auch aus ökonomischer Sicht müssen deshalb wachstumsfördernde Kooperationsformen zwischen der erweiterten Union und diesen Staaten entwickelt werden.

Der EU-Beitritt wird den Wachstumsprozess der MOE-Länder unterstützen, doch selbst in einem positiven Szenario werden sich die Einkommensdifferenzen nur langsam verringern. Schon hieraus lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass die MOE-Länder langfristig in die Struktur- und Regionalförderung der EU integriert sein werden. Auf die besondere Problematik der wachstumsfördernden Effekte der Erweiterung wird in den folgenden Kapiteln noch weiter einzugehen sein. An dieser Stelle soll jedoch bereits darauf hingewiesen

werden, dass diese Effekte nicht eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik ersetzen können. Letztere bleibt im Verantwortungsbereich der einzelnen Staaten, obwohl die Stabilitätskriterien der Währungsunion einen positiven Einfluss darauf haben werden.

Der Agrarsektor nimmt in der neuen EU an Bedeutung zu, so dass eine gemeinsame Agrarpolitik erschwert wird

Eine weitere auch mit zusätzlichen Ausgaben verbundene Veränderung der EU-25 wird darin bestehen, dass die Bedeutung des Agrar- und Ernährungssektors zunimmt. Dabei würde sich im Zuge des EU-Beitritts der MOE-8-Länder die landwirtschaftliche Nutzfläche um fast 30% und die Ackerfläche um fast 40% erhöhen. Deutliche Unterschiede bestehen zudem hinsichtlich des Anteils der Landwirtschaft am BIP und an den Beschäftigten. Der BIP-Anteil, der sich in der EU-15 nur auf 1,6% beläuft, liegt in den MOE-8-Ländern bei ca. 4,5%. Litauen weist mit einem Wert von 10,7% hier den höchsten Wert auf. In der EU-15 erreicht nur Griechenland mit einem ca. 8% BIP-Anteil der Landwirtschaft einen ähnlich hohen Wert.

Die Bedeutung der MOE-Landwirtschaft fällt bezüglich der Beschäftigungsquote weitaus markanter aus. In den MOE-8-Ländern beträgt die Agrarquote 17,3%, wogegen sie in der EU nur bei ca. 5% liegt. Das ist auf die hohe landwirtschaftliche Beschäftigungszahl in Polen zurückzuführen, dessen Agrarquote 1997 bei 26,1% lag. Den höchsten Wert in der EU-15 erreichte wiederum Griechenland mit ca. 17,7% der Beschäftigten in der Landwirtschaft (Tabelle 5). Zwar dürfte im Zuge des Strukturwandels die Bedeutung des Agrarsektors in den MOE-Ländern bis zum Jahr 2005 noch leicht zurückgehen, doch werden markante Strukturunterschiede zwischen den Beitrittsländern und der EU auch zum Zeitpunkt der Erweiterung bestehen.

TABELLE 5

Bedeutung des Agrarsektors der MOE-8-Länder im Vergleich zur EU-15 (1998)

| | MOE-8-Länder | EU-15 | in % von EU-15 |
|-------------------------|--------------|--------|----------------|
| LN, in 1000 ha | 39605 | 134261 | 29,5 |
| Ackerfläche, in 1000 ha | 29429 | 75818 | 38,8 |
| BIP-Anteil | 4,5 | 1,6 | 281,3 |
| Beschäftigungsanteil | 17,3 | 5,0 | 346,0 |

Anmerkung: LN = Landwirtschaftliche Nutzfläche.

Quelle: Statistische Jahrbücher der Beitrittsländer, Eurostat.

Angesichts der größeren Bedeutung des Agrarsektors in den MOE-Ländern ist zu erwarten, dass im Zuge der Osterweiterung die agrarische Interessenslobby in der EU gestärkt wird. Dies ist zunächst aufgrund der Erfahrungen in Westeuropa zu befürchten, wo trotz rückläufiger Tendenz und in Relation zum BIP und zu den Beschäftigten geringer Bedeutung die Bauernlobby nicht nur in Frankreich, sondern auch in Deutschland über eine überproportional starke Interessensvertretung bzw. Durchsetzungskraft verfügt. Zumindest in einigen MOE-Ländern haben sich relativ starke Bauernparteien etabliert, die in den EU-Beitrittsverhandlungen deutlich ihre Interessen einbringen und die Agrarlobby weiter stärken werden.

Die Gewichtung der Landwirtschaft wird in einer EU-27 weiter zunehmen. Tabelle 6 zeigt, dass vor allem mit Bulgarien, Rumänien und der Türkei Länder der EU beitreten würden, deren Agrarsektoren eine vergleichbare Bedeutung zukommt, wie denen in Schwellen- bzw. Entwicklungsländern mittleren Einkommensniveaus (lower middle income countries, Weltbankdefinition: BIP: Anteil 12%). Bereits diese Strukturdaten lassen erkennen, dass die jetzige gemeinsame Agrarpolitik auf eine erweiterte Union mit 27 oder mehr Mitgliedern aus völlig unterschiedlichen Klimazonen wohl kaum übertragen werden kann.

TABELLE 6

Bedeutung des Agrarsektors in Südosteuropa und der Türkei (1998)

| | Bulgarien | Rumänien | Kroatien | Türkei |
|-------------------------|-----------|----------|----------|--------|
| LN, in 1000 ha | 6203 | 14783 | 3181 | 41488 |
| Ackerfläche, in 1000 ha | 4286 | 14114 | 1458 | 26581 |
| BIP-Anteil | 21,1 | 16,1 | 8,9 | 16,1 |
| Beschäftigungsanteil | 25,7 | 40,0 | 16,5 | 42,3 |

Quelle: Statistische Jahrbücher der Beitrittsländer, Eurostat.

Wie problematisch die Übertragung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ist, wird auch an den völlig unterschiedlich subventionierten Agrarsektoren deutlich. Tabelle 7 zeigt, dass die von der OECD berechneten Stützungs niveaus (kalkuliert als sog. Producer Subsidy Equivalents) in der EU einen Wert von fast 50% erreichen, d.h. etwa die Hälfte der Agrareinkommen besteht in Wahrheit aus Subventionen. In den meisten Beitrittsländern liegt dieser Wert bei etwa der Hälfte, d.h. zwischen 20% bis 25%. Eine volle Übertragung der bestehenden Agrarpolitik auf die Kandidatenländer wird demnach zu einer deutlichen Erhöhung der Agrareinkommen führen. Auf die fiskal- und einkommenspolitischen Folgewirkungen einer solchen Entwicklung wird in den folgenden Kapiteln noch einzugehen sein.

TABELLE 7

Entwicklung der Agrarstützung (PSE) in den MOE-Ländern, der EU und OECD

| | 1993 | 1999 |
|------------|------|------|
| Polen | 15 | 25 |
| Slowakei | 26 | 27 |
| Tschechien | 27 | 25 |
| Ungarn | 20 | 20 |
| Rumänien | 16 | 21 |
| EU | 45 | 49 |
| OECD | 38 | 40 |

Quelle: OECD.

Die Produktivitäts- und Lohnunterschiede innerhalb der EU nehmen zu, sind jedoch kein Argument gegen die Osterweiterung

Mit der Osterweiterung werden analog zu dem unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsniveau die Produktivitäts- und Lohnunterschiede innerhalb der erweiterten Union wachsen. Tabelle 8 zeigt, dass hier vor allem zwischen Deutschland und den MOE-Ländern große Differenzen bestehen. Dies ist insbesondere wegen der geografischen Nähe von besonderer Bedeutung. Zu befürchten ist deshalb, dass der Anpassungsdruck vor allem in Ostdeutschland zunimmt, weil hier die Löhne in Relation zur Produktivität noch zu hoch liegen.

Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft verdeutlichen die unterschiedlichen Kostenniveaus zwischen der EU und Ostmitteleuropa (Tabelle 8).² Ermittelt werden die Löhne und Lohnzusatzkosten je Arbeitsstunde im verarbeitenden Gewerbe. Tabelle 8 zeigt, dass Rumänien und Bulgarien mit Arbeitskosten von unter 2 DM pro Arbeitsstunde die kostengünstigsten Standorte darstellen, dagegen Slowenien mit 11 DM pro Stunde das teuerste Land ist. Slowenien hat damit die Arbeitskosten von Portugal, dem diesbezüglich günstigsten Standort Westeuropas, erreicht. Die westdeutschen Arbeitskosten liegen indes viermal so hoch wie die slowenischen. Die an Deutschland angrenzenden Reformstaaten Polen, Ungarn und Tschechien weisen Lohnkosten auf, die etwa nur ein Zehntel des westdeutschen Niveaus umfassen.

² vgl. Schröder (1999), S. 21-27.

TABELLE 8

**Arbeitskosten in Mittel- und Osteuropa (1997)^{a)}
und in ausgewählten EU-Ländern (1999, in DM)**

| | Arbeitskosten insgesamt | davon: | | |
|-------------------|----------------------------|----------------|---------------------------|---------------------------|
| | | Direktentgelte | Personalzusatz- kosten | Zusatzquote ^{b)} |
| MOE-Länder | | | | |
| Slowenien | 10,93 | 6,31 | 4,62 | 73 |
| Polen | 5,48 | 3,04 | 2,44 | 80 |
| Slowakei | 4,85 | 2,91 | 1,94 | 67 |
| Ungarn | 4,81 | 2,61 | 2,20 | 84 |
| Tschechien | 4,80 | 2,76 | 2,04 | 74 |
| Estland | 3,67 | 2,32 | 1,35 | 58 |
| Lettland | 3,37 | 2,16 | 1,21 | 56 |
| Litauen | 3,24 | 2,04 | 1,20 | 59 |
| Russland | 3,03 | 1,71 | 1,32 | 77 |
| Rumänien | 1,81 | 1,06 | 0,75 | 70 |
| Bulgarien | 1,42 | 0,82 | 0,60 | 74 |
| EU-Staaten | | | | |
| Portugal | 12,03 | 6,76 | 5,27 | 78 |
| Griechenland | 16,29 | 9,69 | 6,61 | 68 |
| Spanien | 26,20 | 14,35 | 11,84 | 83 |
| Irland | 26,35 | 18,87 | 7,47 | 40 |
| Frankreich | 33,77 | 17,50 | 16,27 | 93 |
| Dänemark | 44,46 | 25,54 | 8,92 | 25 |
| nachrichtlich: | | | | |
| Westdeutschland | 49,23 | 27,11 | 22,12 | 82 |
| Ostdeutschland | 31,20 | 18,71 | 12,50 | 15,95 |

^{a)} Verarbeitendes Gewerbe, weibliche und männliche Arbeiter je geleistete Stunde; Umrechnung: Jahresdurchschnitt der amtlichen Devisenkurse. ^{b)} Personalzusatzkosten in Prozent des Direktentgeltes.

Quelle: Deutsche Bundesbank; Institut der deutschen Wirtschaft Köln, auf der Basis nationaler Quellen.

TABELLE 9

Monatslöhne im Verarbeitenden Gewerbe
(Veränderung 1993/97 in %)

| | DM-Basis | Nationalwährungsbasis | Nachrichtlich: Außenwert gegenüber der DM |
|------------------------|----------|-----------------------|---|
| Litauen | 383,7 | 324,7 | 13,9 |
| Lettland ^a | 273,9 | 206,9 | 21,9 |
| Estland | 245,4 | 245,4 | 0 |
| Russland | 221,6 | 1688,3 | -82,0 |
| Tschechien | 77,6 | 84,1 | -3,5 |
| Slowakei ^b | 63,7 | 70,5 | -4,0 |
| Polen | 46,9 | 153,6 | -42,1 |
| Slowenien ^b | 42,7 | 91,9 | -25,6 |
| Rumänien | 16,2 | 945,0 | -88,9 |
| Ungarn | 12,9 | 118,7 | -48,4 |
| Bulgarien ^a | -14,5 | 4866,3 | -98,3 |

^a Industrie.

^b gesamte Industrie.

Quelle: OECD; IMF; nationale Quellen; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Die ökonomischen Unterschiede sind kein Argument gegen die Osterweiterung. Die ökonomische Theorie unterstellt sogar höhere Wohlfahrtsgewinne infolge einer Liberalisierung des Handels und der Faktorbewegungen bei Ländern mit größeren Unterschieden in der Faktorausstattung. Positive Wachstumsprozesse und reale Aufwertungen der Währungen werden Löhne und Produktivitätsunterschiede zumindest langsam angleichen. Diese Entwicklungen ließen sich schon in den letzten Jahren beobachten.

Auf D-Mark-Basis bezogen sind die Löhne mit Ausnahme Bulgariens von 1993 bis 1997 in allen Reformstaaten gestiegen. Ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau waren extreme Zuwächse zwischen 200 und fast 400 Prozent in Russland und den baltischen Staaten zu verzeichnen. Die Zuwächse in Polen und Tschechien lagen bei ca. 47% bzw. 77%, wogegen sie in Ungarn mit ca. 13% mit den deutschen Wachstumsraten vergleichbar sind. Die in D-Mark ausgewiesene Lohnkostenentwicklung wird sowohl von den heimischen Lohnrends als auch von Wechselkursänderungen beeinflusst. Die deutlich höhere Inflation der MOE-Länder (von Land zu Land unterschiedlich) hat fast in allen Ländern zu nominalen Abwertungen geführt, real gesehen waren in den fortgeschrittenen Transformationsländern deutliche Aufwertungstendenzen zu beobachten.

Neben den Reallohnsteigerungen haben insbesondere in Polen, Tschechien und im Baltikum reale Aufwertungen die D-Mark-Löhne deutlich ansteigen lassen.

Die DM-Lohnkosten werden in den fortgeschrittenen Transformationsländern in den nächsten Jahren im Zuge des Wirtschaftswachstums und der realen Aufwertungen voraussichtlich weiter zunehmen (Tabelle 9). Dennoch stellen die beachtlichen Lohnkostenunterschiede auf absehbare Zeit einen positiven Standortfaktor in dieser Region dar. Für Produktionsverlagerungen sind jedoch die Lohnstückkosten entscheidend, die aufgrund des niedrigeren Produktivitätsniveaus in den MOE-Ländern deutlich geringer ausfallen als die Arbeitskostenunterschiede.

Tabelle 10 gibt zwar nicht die Niveauunterschiede wieder, zeigt jedoch, wie sich die Lohnstückkosten in der zweiten Hälfte der 90er Jahre entwickelt haben. Im oberen Teil wird ersichtlich, dass seit Mitte der 90er Jahre die Lohnstückkosten in der EU jahresdurchschnittlich um ca. 1,5% gestiegen sind, in Deutschland indes nahezu konstant blieben. Während in Tschechien die realen Lohnstückkosten jährlich um ca. 5% zunahmen, sanken sie in Polen jährlich um ca. 2%, in Ungarn um ca. 5,7%.

TABELLE 10

**Veränderung der Lohnstückkosten,
real, in Prozent gegenüber dem Vorjahr**

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-------------|-------|------|------|------|------|
| EU | 1,7 | 2,0 | 0,8 | 2,1 | 1,3 |
| Deutschland | 1,4 | -0,3 | -1,9 | -0,6 | 1,2 |
| Polen | -1,2 | 2,1 | -3,6 | 2,5 | -2,2 |
| Tschechien | 0,9 | 9,3 | 4,0 | 2,7 | 7,9 |
| Ungarn | -14,6 | -4,8 | -7,4 | -2,7 | 1,7 |

Indices: 1995 = 100, relative Lohnstückkosten*

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-------------|------|-------|-------|-------|-------|
| Euro-Zone | 100 | 101,4 | 91,2 | 93,8 | 91,1 |
| Deutschland | 100 | 97,0 | 89,9 | 89,8 | 91,0 |
| Polen | 100 | 102,7 | 102,3 | 110,0 | 126,4 |
| Tschechien | 100 | 108,8 | 107,6 | 119,9 | 119,2 |
| Ungarn | 100 | 92,8 | 92,0 | 86,4 | 89,3 |

* Indices beziehen sich auf Lohnstückkosten in der verarbeitenden Industrie auf Basis einer gemeinsamen Währung.

Quellen: ECE, Economic Survey of Europe, verschiedene Jahrgänge; OECD, Wirtschaftsausblick, verschiedene Jahrgänge.

Veränderungen der Wettbewerbsfähigkeit können anhand der relativen Lohnstückkosten analysiert werden, da sie auf Basis einer gemeinsamen Währung auch Wechselkursänderungen mitberücksichtigen. Im unteren Teil der Tabelle 10 zeigt sich bezogen auf die verarbeitende Industrie, dass Ungarn seine relative Wettbewerbsposition gegenüber der EU und Deutschland ausgebaut hat, Polen und Tschechien dagegen nicht. Ob die MOE-Länder ihre relative Attraktivität als Produktionsstandorte bewahren können, hängt auch entscheidend davon ab, ob sie in der Lage sind, durch Produktivitätszuwächse und Lohnzurückhaltung (bzw. Reduzierung der auch dort relativ hohen Lohnnebenkosten), hinsichtlich der Lohnstückkosten den Abstand zu den EU-Ländern auszubauen.

Zwei bis fünf Jahre nach der Osterweiterung wäre theoretisch ein Beitritt der ersten MOE-Länder zur Währungsunion möglich

Die neuen Mitgliedsländer haben nach einem Beitritt nicht nur die Möglichkeit, sondern auch die langfristige Verpflichtung sich der Währungsunion anzuschließen, wenn sie die Maastricht-Kriterien erfüllen. Tabelle 11 zeigt, dass dies bei den meisten Ländern zwar in den Bereichen Schuldenstand und Budgetdefizite der Fall ist, nicht jedoch hinsichtlich des Inflations- und Zinskriteriums. Gleichzeitig fehlt den meisten Ländern noch eine ausreichende Wechselkursstabilität (siehe unten). Dennoch besteht durchaus die Chance, dass zumindest ausgewählte Länder einige Jahre nach dem Beitritt die restlichen Kriterien erfüllen und damit Mitglieder der Währungsunion werden. Dies ist auch deshalb wahrscheinlich, weil diesen Ländern im Gegensatz zu einigen jetzigen EU-Mitgliedsländern (u.a. Großbritannien und Dänemark) kein „opting out“ zugestanden wird.

Interessant ist ein Vergleich mit den EU-Südländern im Jahre 1990/91 vor dem Maastricht-Prozess. Aus Tabelle 11 ist ersichtlich, dass die Länder der ersten Beitrittsgruppe in fast allen Indikatoren (Ausnahme Inflation) deutlich besser abschneiden als die EU-Südländer im Jahre 1990. Selbst die zweite Gruppe weist bessere Ergebnisse hinsichtlich Budgetdefizit und Verschuldung auf. Es ist deshalb durchaus möglich, dass die fortgeschrittenen Reformländer wenige Jahre nach dem EU-Beitritt (voraussichtlich 2007) auch Mitglieder der Währungsunion werden. Schon der EU-Beitritt und eine glaubhafte Stabilitätspolitik zur Erreichung dieses Ziels werden sich positiv auf wichtige Finanzindikatoren auswirken. Zudem ist es durchaus denkbar, dass einige Länder ihre Währungen im Rahmen eines Currency Board oder festen Wechselkursregimes schon vorher fest an den Euro binden.

Eine Teilnahme an der Währungsunion ist noch an weitere Vorbedingungen geknüpft. Die Kandidatenländer sind angehalten, den auf die Währungsunion bezogenen Acquis Communautaire (einschließlich der Verpflichtungen des Stabilitätspaktes) zu übernehmen. Er enthält u.a. Bestimmungen zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik sowie die Verpflichtung zur Unabhängigkeit der Zentralbank. Darüber hinaus sind die Nationalbanken nach dem Acquis gehalten, die Preisstabilität als primäres geldpolitisches Ziel zu akzeptieren und keine Budgetdefizite zu finanzieren. Zudem ist der privi-

TABELLE 11

Maastricht-Kriterien und ihre Realisierung in verschiedenen Ländergruppen

| | langfristige Zinsen | Inflation | Budgetdefizit in % des BIP | öffentliche Verschuldung in % des BIP | Wechselkurssystem |
|------------------------------|---------------------|-----------|----------------------------|---------------------------------------|---|
| Maastricht-Kriterien | | | | | |
| | 7,5 | 2,0 | -3,0 | 60,0 | EWS-2-System |
| Eurozone 1999 | | | | | |
| | 4,7 | 1,1 | -1,2 | 72,1 | 3. Stufe der Währungsunion, ab 1.1.1999 gegenseitige feste Wechselkurse |
| MOE-Gruppe 1, 1999 | | | | | |
| Tschechien | 7,1 | 2,1 | -4,2 | 29,0 | Managed Float, Euro Re |
| Estland | 6,9 | 3,3 | -4,7 | 11,0 | Currency Board, Euro |
| Ungarn | 8,4 | 10,0 | -3,9 | 72,7 | Crawling peg, Euro |
| Polen | 12,2 | 7,3 | -3,7 | 43,0 | Flexibel, Euro, Ref. |
| Slowenien | n.a. | 6,1 | -0,7 | 24,3 | Flexibel, Euro, Ref. |
| MOE-Gruppe 2, 1999 | | | | | |
| Slowakei | 7,7 | 10,6 | -4,1 | 26,5 | Flexibel, Euro Ref. |
| Lettland | 10,0 | 2,4 | -3,8 | 10,6 | Wechselkursbindung |
| Litauen | 11,1 | 0,8 | -8,6 | 28,6 | Currency Board, Euro |
| Rumänien | 45,0 | 44,8 | -4,0 | 32,3 | Flexibel, Euro Ref. |
| Bulgarien | 5,0 | 0,3 | -1,0 | 93,6 | Currency Board, Euro |
| EU-Südländer, 1990/91 | | | | | |
| Portugal | 16,8 | 12,4 | -5,1 | 64,2 | flexibler Wechselkurs |
| Spanien | 14,7 | 6,5 | -4,3 | 43,2 | EWS-System |
| Italien | 13,4 | 6,4 | -11,0 | 97,3 | EWS-System |
| Griechenland | n.a. | 15,6 | -12,8 | 97,5 | flexibler Wechselkurs |
| Gruppendurchschnitte | | | | | |
| MOE-1 | 8,6 | 5,8 | -3,4 | 36,0 | |
| MOE-2 | 15,8 | 11,8 | -4,3 | 38,4 | |
| EU-Süd | 15,0 | 10,2 | -8,3 | 75,6 | |

Anmerkungen: 10-jährige Staatsanleihen; Inflationsrate für Konsumgüter; Abkürzung: Ref. = Referenzwährung

Quellen: OEI (2000); DB-Research (2000); Gros (2000).

legierte Kreditzugang öffentlicher Institutionen untersagt und die umfassende Liberalisierung des Kapitalverkehrs zu gewährleisten. Dabei geht es auch um die Reife und Solidität des Finanzsektors sowie um ein gut funktionierendes Zahlungssystem. Zwar haben die MOE-Länder in diesen Bereichen bereits beachtliche Fortschritte erzielt, doch bestehen erhebliche Differenzen zu den Ländern der Eurozone.

Voraussetzung für Stufe drei der Währungsunion (d.h. Fixierung des Wechselkurses zum Euro) ist auch eine Kooperation mit der Europäischen Zentralbank (EZB) in der Geld- und Wechselkurspolitik. Auf verschiedenen Ebenen soll ein Dialog der wirtschaftspolitisch Verantwortlichen, u.a. die Teilnahme der Zentralbankchefs an Sitzungen des EZB-Rates, stattfinden. Wesentliche Voraussetzung eines EWU-Beitrittes ist, dass die MOE-Länder bereits zwei Jahre in das Europäische Wechselkurssystem (EWS-2-System) integriert sind und in dieser Zeit die jeweiligen Währungen keinen markanten Abwertungen unterliegen. Das EWS-2-System basiert auf festen, zentral bestimmten Paritätsraten der entsprechenden Währungen gegenüber dem Euro, die allerdings auch zeitweise angepasst werden können. Der Wechselkurs der jeweiligen Währungen kann um ca. plus/minus 15% (nach Vereinbarung auch geringer) um diesen Zentralkurs schwanken. Interventionen werden an diesen Grenzwerten prinzipiell automatisch vorgenommen und sind nicht begrenzt. Dabei können die Europäische Zentralbank (EZB) und die Zentralbanken der beteiligten Länder die Intervention abrechnen, wenn sie mit dem primären Ziel der Preisstabilität in Konflikt gerät. Eine flexible Geldpolitik der Zentralbanken der Beitrittsländer ist ein wesentliches Element des EWS-Systems (Bäcke, Radzyner, 1999).

Die Hürden für eine Mitgliedschaft in der Währungsunion sind damit hoch, so dass Angst vor einer zu raschen und unüberlegten Integration in das einheitliche Währungssystem unbegründet erscheint. Dennoch ist es durchaus möglich, dass nach dem Beitritt einzelne Länder den Anforderungen der Währungsunion innerhalb von fünf Jahren gerecht werden können. Dabei gilt es zunächst die Frage zu beantworten, welcher Wechselkursmechanismus (freies Floaten, fester Kurs zum Euro, Currency Board) vor dem Eintritt in das EWS-2-System in der Übergangsphase angewandt werden sollte. Rein technisch gesehen, können Länder mit einem Currency Board und einem festen Wechselkursregime in das EWS-2-System integriert werden, wogegen Länder mit einem Crawling-pegged-System bzw. floatenden System ihr Wechselkursregime ändern müssten. Welches System am besten ist, kann a priori nicht beantwortet werden, zumal einzelne Länder durchaus ihre stabilitätspolitischen Ziele mit unterschiedlichen Wechselkursregimen erreicht haben (siehe Tabelle 11).

Während ein frei floatender Kurs höhere inflationäre Gefahren mit sich bringt, bergen feste Wechselkurse die Gefahr von Leistungsbilanzdefiziten und spekulativen Attacken. Polen wechselte beispielsweise 1992 von einem festen Wechselkursregime zu einem Crawling-pegged-System, um schließlich im Jahr 2000 einen frei floatenden Kurs einzuführen. Tschechien ging nach der Krise von 1997 vom festen zu einem flexiblen Wechselkursregime über. Dagegen behielt Ungarn sein Crawling-pegged-Regime bis heute aufrecht. Die ungarische Regierung will in etwa zwei Jahren die stufenweise kontrollierte Abwertung des Forint aufgeben und dann die Landeswährung unverrückbar im Rahmen des EWS-2-Systems an den Euro binden. Dies muss angesichts der immer noch

hohen Inflationsrate und den Budgetdefiziten als ambitioniert gelten. Estland und Bulgarien haben mit Currency-Board-Systemen eine rasche makroökonomische Stabilisierung erreicht, allerdings geht damit der eigene geldpolitische Spielraum verloren.

Eine zu rasche Integration in die Währungsunion birgt jedoch Gefahren für die MOE-Länder und erschwert eine einheitliche Geldpolitik der EZB

Die Vorteile einer raschen Anbindung bzw. Übernahme des Euro bestehen zweifellos darin, dass Glaubwürdigkeit importiert wird und damit die Zinsen sinken und höhere ausländische Direktinvestitionen attrahiert werden. Die niedrigeren Zinsen kommen dabei nicht nur den Investitionen, sondern auch dem Staatshaushalt zugute. Ist die Produktivitätsdynamik zwischen einzelnen Branchen (insbesondere zwischen handelbaren und nicht-handelbaren) zu unterschiedlich, drohen inflationäre Gefahren. Einige Ökonomen (Dornbusch) betonen die Vorteile eines Currency-Board-Systems, um eine rasche Stabilisierung zu erreichen, andere (Gros, 2000) argumentieren sogar für eine einseitige Übernahme des Euro (Euroisierung). Letzteres würde bedeuten, dass zwar der Euro (wie u.a. in Bosnien-Herzegowina) als alleiniges Zahlungsmittel eingeführt wird, eine Integration in das System der europäischen Zentralbanken (einschließlich Sitz in der EZB) jedoch nicht erfolgt.

Die Gefahren einer zu raschen Anbindung an den Euro liegen darin, dass die Wirtschaftspolitik der MOE-Länder überfordert und letztlich der Aufholprozess verlangsamt wird. Eine zu frühe Orientierung an den Maastricht-Kriterien könnte eine restriktivere Geld- und Fiskalpolitik zur Folge haben mit negativen Folgen für die Konjunktur in den MOE-Ländern. Zu berücksichtigen ist auch, dass wirtschaftliche Schocks dann keine negativen Auswirkungen auf Produktion und Beschäftigung haben, wenn sich die realen Wechselkurse anpassen. Fehlt der Wechselkursmechanismus, so können negative realwirtschaftliche Folgen eintreten, falls andere Anpassungsmechanismen (Preis- und Lohnflexibilität, Mobilität der Produktionsfaktoren) nicht wirken. Je größer die strukturellen Unterschiede und die regionale Außenhandelsorientierung zwischen einzelnen Ländern eines Währungsraumes (siehe Theorie des optimalen Wirtschaftsraumes, Mundell 1961) sind, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie unterschiedlich stark von solchen externen Schocks getroffen werden. Teilweise können solche Schocks auch durch eine finanzielle Redistribution zugunsten der betroffenen Regionen abgeschwächt werden.

Wie signifikant sind die Strukturunterschiede zwischen den MOE-Ländern und der Eurozone hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf externe Schocks? Auf die grundlegenden Niveau- (BIP-pro-Kopf) und Strukturunterschieden wurde in den vorhergehenden Abschnitten bereits eingegangen. Die größere Bedeutung des Agrar- (aufgrund der weitgehenden Regulierung der Märkte) und des Dienstleistungssektors (meist nicht-handelbar) dürfte hier nicht ins Gewicht fallen. Bedeutsamer sind die Unterschiede in der Industrie- und Außenhandelsstruktur (regionale Exportausrichtung und Güterstruktur). Die Industriestruktur der MOE-Länder unterscheidet sich von derjenigen wichtiger Länder der Eurozone, ähnelt jedoch stärker derjenigen der EU-Südländer. Auch sind die Unter-

schiede in der Außenhandelsstruktur markant. Zwar haben die MOE-Länder ihre Außenhandelsstruktur klar an der EU orientiert, doch weisen sie einen deutlich höheren Anteil im Handel mit den GUS-Staaten auf (Tabelle 12). Damit ist klar, dass externe Schocks, beispielsweise eine erneute Russlandkrise, in den MOE-Ländern und der Eurozone durchaus unterschiedlich wirken können. Gleichzeitig hat sich jedoch in den letzten Jahren der Konjunkturzyklus zwischen den Beitrittskandidaten und der Eurozone angeglichen.

TABELLE 12

Außenhandelsanteile nach Regionen

| | Exporte | Importe |
|--|---------|---------|
| Anteil der MOE-Länder am Extra-EU-Handel, in % | | |
| EU-15 | 17,5 | 14,0 |
| Eurozone | 19,4 | 16,4 |
| MOE-Länder | 36,5 | 24,1 |
| Anteil des Intra-EU/Intra-Euro bzw. des EU-Handels am Gesamthandel | | |
| EU-15 | 66,5 | 64,2 |
| Eurozone | 68,4 | 65,4 |
| MOE-Länder | 69,0 | 62,8 |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Nationale Statistiken, eigene Berechnungen.

Dennoch dürfen die Gefahren einer zu raschen Anbindung an den Euro nicht übersehen werden, da nicht nur realwirtschaftliche Unterschiede, sondern auch die Flexibilität der Güter- und Faktormärkte über die Wirkungen von externen Schocks entscheiden. Da die Geld- und Wechselkurspolitik der EZB sich kaum mehr an der spezifischen Situation einzelner Länder orientieren kann, muss sich die Anpassung auf solche Schocks primär über die Güter- und Faktormärkte vollziehen. Zu befürchten ist, dass die Anpassungskapazität dieser Volkswirtschaften aufgrund der Rigiditäten insbesondere auf dem Arbeitsmarkt (geringe Mobilität, starker Lohndruck) und wegen des geringen Spielraums der Fiskalpolitik in diesen Ländern gering ist. Eine Wirtschaftskrise mit hoher Arbeitslosigkeit wäre die Folge. Diese könnte durch höhere Transferleistungen gemildert werden, was allerdings zu höheren finanziellen Belastungen der Nettozahlerländer in der EU führen könnte. Zudem ist von einem stärkeren Wirtschafts- und Produktivitätswachstum auszugehen, das sich bei freien Wechselkursen normalerweise in einer realen Aufwertung der Währungen niederschlägt. Eine zu frühe Festlegung des Wechselkurses könnte bei verschiedenartigen Produktivitätsentwicklungen einzelner Sektoren

(u.a. handelbare und nicht-handelbare Branchen) zu verstärkten inflationären Tendenzen führen.

Teilweise wird von den Beitrittskandidaten betont, dass ihre Länder im Zuge des Integrationsprozesses bereits beachtliche Anpassungsprozesse vollzogen haben und Preise sowie Reallöhne durchaus auf verschiedene Schocks reagieren mussten. Zu berücksichtigen ist dennoch, dass trotz des sich abzeichnenden Konvergenzprozesses die strukturellen Differenzen über eine längere Periode anhalten werden. Zudem ist offen, ob die während der Transformationsphase beachtliche Preisflexibilität in den MOE-Ländern auch weiterhin anhält. Ferner war die Flexibilität der Reallöhne nicht permanent, sondern nur in einigen Ländern sowie Krisenphasen zu beobachten. Auch müssen während asymmetrischer Schocks im Rahmen des EWR-2-Systems nicht nur die Reallöhne, sondern auch die Nominallöhne flexibel reagieren. Übergangsregelungen seitens der EU-Länder werden zudem die ohnehin geringe Mobilität des Arbeitsmarktes zwischen den alten und neuen Mitgliedsländern begrenzen.

Auch seitens der Länder der Euro-Zone wird befürchtet, dass eine zu rasche Aufnahme der MOE-Länder der Gemeinschaftswährung schaden könnte. Abgesehen von Wirtschaftskrisen in den MOE-Ländern und ihren Rückwirkungen auf den Euro besteht die grundsätzliche Schwierigkeit darin, eine einheitliche Geldpolitik in einem stark divergierenden Wirtschaftsraum (Niveau-, Strukturunterschiede sowie differierende Konjunkturzyklen) zu gestalten. Zwar müsste sich die Geldpolitik an den maßgeblichen Volkswirtschaften orientieren, doch wird sich die Zusammensetzung des Zentralbankrates der EZB markant von derzeit 17 (nach dem Beitritt Griechenlands 18) auf ca. 25 Vertreter erhöhen. In ihm hätten die neuen Mitgliedsländer fast ein Drittel der Stimmen. Es ist leicht vorstellbar, dass angesichts des dann noch immer bestehenden Wachstums- und Inflationsgefälles Konflikte um eine angemessene Geldpolitik entstehen können bzw. diese weitaus stärker von den Zielsetzungen der neuen Mitgliedsländer bestimmt würde. Eine Reform des EZB-Rates wäre deshalb vor der Erweiterung sinnvoll.

Mit dem Beitritt der MOE-Länder können sich neue außenwirtschaftliche Prioritäten ergeben

Angesichts der Ostverschiebung der EU-Außengrenze kann sich in ökonomischer und geopolitischer Sicht die Interessenslage der neuen EU verändern. Zwar haben sich in den letzten Jahren im Zuge der Transformationskrise die Wirtschaftsbeziehungen zu Russland und anderen ehemaligen Staaten der Sowjetunion deutlich verringert, doch wird ein Wirtschaftsaufschwung in dieser Region wieder zu intensiveren Wirtschaftsbeziehungen mit den GUS-Staaten führen. Erste Ansätze waren hier in den letzten Jahren auch im nicht-registrierten Handel festzustellen, der sich vor allem in Polen positiv auf die Leistungsbilanz auswirkte. Schon jetzt wird seitens einiger MOE-Länder beklagt, dass der Aufbau der EU-Außengrenze die wirtschaftlichen Beziehungen zu diesen Ländern behindert. Polen fordert, dass die neuen EU-Außengrenzen nicht zu einer Abschottung gegenüber den östlichen Nachbarländern führen dürfe.

Aufgrund dieser geographischen Verschiebung der EU kann erwartet werden, dass die EU-Nordländer (Schweden, Finnland, Dänemark), die mitteleuropäischen Staaten Deutschland und Österreich sowie die neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten sich für eine langfristige Intensivierung der ökonomischen sowie politischen Beziehungen zu den GUS-Staaten einsetzen werden. Abgesehen von der offenen Frage einer perspektivischen EU-Mitgliedschaft der Ukraine wird es im Falle Russlands und der anderen GUS-Staaten um die langfristige Entwicklung neuer Integrations- bzw. Kooperationsformen gehen. Interessenslage und Problemdruck der EU-Südländer liegen naturgemäß in geographisch anderen Regionen (Nordafrika, Lateinamerika), so dass Konflikte vorprogrammiert sind und nach entsprechenden Kompromissen verlangen.

III. Verteilungspolitische Effekte der Erweiterung

Das folgende Kapitel behandelt die möglichen verteilungspolitischen Effekte der Osterweiterung vorrangig auf die EU-Länder sowie partiell auf die neuen Beitrittskandidaten. In einem kurzen theoretischen Abschnitt werden die aus den maßgeblichen ökonomischen Theorien ableitbaren Ergebnisse erläutert. Es folgen Betrachtungen über die Wirkungen des Außenhandels und der Faktorbewegungen (Kapital und Arbeit), die sich aus empirischen Untersuchungen anhand von partialanalytischer Analysen und ökonomischen Modellen ergeben. Darüber hinaus werden die Ergebnisse von makroökonomischen Modellen sowie anspruchsvolleren allgemeinen Gleichgewichtsmodellen dargestellt.

1. Welche Effekte können aus der Theorie abgeleitet werden?

Zu den Grunderkenntnissen der ökonomischen Theorie gehört, dass zunehmende außenwirtschaftliche Verflechtungen und internationale Arbeitsteilung für alle Seiten die Realeinkommen erhöhen. Die positiven Wohlfahrtseffekte sind das Ergebnis statischer (verbesserte Allokation) und dynamischer Effizienzgewinne (höhere Investitionen und somit Wachstum). Nicht zutreffend ist demnach die Annahme, die Vorteile wirtschaftlicher Integration bestehen vorrangig in günstigeren Exportchancen, Importzunahme sowie Handels- bzw. Leistungsbilanzdefizite seien dagegen eher schädlich. In Wirklichkeit ergeben sich die Vorteile der Integration aus einer effizienteren Arbeitsteilung. Auch können die Wohlfahrtsgewinne aus der wirtschaftlichen Integration demnach nicht einfach aus dem Saldo der Handels- oder Leistungsbilanz zwischen einzelnen Regionen abgeleitet werden.³

Da es sich bei der Osterweiterung um eine regionale Integration handelt, sind positive Wohlfahrts- und Wachstumseffekte allerdings nur dann zu erwarten, wenn die handels-schaffenden und handelsausweitenden Effekte die handelsumlenkenden übersteigen. Überprüfbar wäre dies, wenn die Einfuhren innerhalb der EU und gegenüber Drittländern steigen. Zudem stellen sich dann keine statischen Allokationseffekte ein, wenn der Außenzoll niedriger ist als die Kostendifferenz zwischen der EU und Drittländern. Da die EU eine vergleichsweise große Zollunion darstellt, ist anzunehmen, dass die handelsumlenkenden Effekte eher gering ausfallen, d.h. die handels-schaffenden Effekte überwiegen.

Standardmodelle der Außenhandelstheorie führen die positiven Wohlfahrtseffekte der internationalen Arbeitsteilung entweder auf relative Produktivitätsunterschiede (Ricardo-Modell) oder auf Differenzen in der Ausstattung mit Produktionsfaktoren (Heck-

³ Kohler (2000a), S. 117-118.

scher-Ohlin-Samuelson, HOS-Modell) zurück. Im Ricardo-Modell ist die Verteilung der integrationsbedingten Einkommenszuwächse durch die Veränderung der Weltmarktpreise determiniert. Eine Nivellierung der Einkommen zwischen den Regionen ist möglich, jedoch nicht zwingend. Die Einkommen der MOE-Länder würden sich vor allem dann an die EU angleichen, wenn sich die Terms of Trade zugunsten der MOE-Länder verschieben. Dies kann durch Produktions- und Nachfrageänderungen in den MOE-Ländern oder durch die Auswirkungen des technischen Fortschritts auf den Importsektor der MOE-Länder erfolgen. In diesem Falle müssten sich die Importe aus der EU verbilligen, wodurch die Terms of Trade sich für die EU verschlechtern würden. Gleichzeitig können aus diesem Modell bereits temporäre Anpassungskosten im Zuge eines Strukturwandels abgeleitet werden. Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt verlangen nach regionaler und sektoraler Lohndifferenzierung. Unterbleiben diese, wäre mit temporärer Arbeitslosigkeit zu rechnen.

Obwohl Ricardos Erklärungsansatz bis heute hohen Plausibilitätsgehalt besitzt und die Idee der komparativen Kostenvorteile weitgehend das ökonomische Denken bestimmt, enthält das Modell auch im Zusammenhang mit der Ost-Westintegration Defizite, die andere Theorieansätze zu überwinden versuchten. Die Schwachpunkte des Modells bestehen u.a. darin, dass es letztlich eine extreme, in der Realität nicht vorzufindende Spezialisierung voraussetzt und die Rolle der spezifischen Faktorausstattung der jeweiligen Länder vernachlässigt wird. Im Falle der Osterweiterung ist zu konstatieren, dass die MOE-Länder relativ reich mit dem Produktionsfaktor Arbeit und die EU-Staaten mit Kapital ausgestattet sind. Auch können die Effekte des Handels auf die Einkommensverteilung sowie der stark wachsende Handel mit ähnlichen Erzeugnissen nicht ausreichend erklärt werden.⁴ Der zweite Standardansatz der Außenhandelstheorie, die Heckscher-Ohlin-Theorie, ermöglicht es, einige dieser Mängel analytisch zu überwinden.

Auf der Grundlage eines einfachen HOS-Modells ließe sich der Außenhandel zwischen beiden Regionen wie folgt beschreiben: die MOE-Länder werden nach dem Wegfall der Handelsbarrieren zunehmend arbeitsintensive Erzeugnisse in die EU exportieren, wogegen sich die Ausfuhren der EU nach Osteuropa auf kapitalintensive Erzeugnisse konzentrieren.⁵ Während im Falle des Ricardo-Modells nur ein Produktionsfaktor (Arbeit) eingesetzt wird und steigende Realeinkommen prognostiziert werden, kann mittels der HOS-Theorie die Frage nach der Einkommensverteilung des Handels auf die verschiedenen Produktionsfaktoren (Arbeit und Kapital und/oder qualifizierter und wenig qualifizierter Arbeit) gestellt werden. Veränderte relative Güterpreise würden sich nämlich in der jeweiligen Region auf die relative Entlohnung der Produktionsfaktoren niederschlagen, d.h. die Einkommensverteilung würde sich zugunsten des im Lande reichlich vorhandenen Produktionsfaktors ändern (Stolper-Samuelson-Theorem). Die kapitalreiche EU würde sich auch weiter auf kapitalintensive Branchen spezialisieren. Dadurch entsteht eine Überschussnachfrage nach Kapital, wogegen im Zuge einer redu-

⁴ Krugman, Obstfeld (1991), S. 29.

⁵ Brücker (2000), S. 12-13.

zierten arbeitsintensiven Produktion der Produktionsfaktor Arbeit im Überangebot wäre. Folglich müssten die Kapitalrenditen steigen und die Reallöhne sinken.⁶

Das „Faktorpreisausgleichtheorem“ würde sogar eine Angleichung der Kapitalrenditen und der Löhne zwischen der EU und den MOE-Ländern konstatieren. Im Falle der EU hieße dies, dass die Löhne relativ zu dem Ertrag des Produktionsfaktors Kapital solange fallen würden, bis die Faktorpreise sich zwischen den Regionen angeglichen haben. Dieser aus der Perspektive der Industrieländer traurigen, aus Sicht der Theorie jedoch unausweichlichen Konsequenz für die Reallöhne stände eine positivere Beschäftigungsperspektive gegenüber. Aufgrund der veränderten Faktorpreisrelationen (relative Verbilligung des Faktors Arbeit) kann mit einer höheren Arbeitsintensität in kapital- und arbeitsintensiven Zweigen gerechnet werden. Trotz stärkerer Spezialisierung auf kapitalintensive Zweige bliebe im Laufe dieser Anpassungsreaktionen die Gesamtbeschäftigung unverändert. Umgekehrt würde die Kapitalintensität der arbeitsintensiven Branchen in den MOE-Ländern steigen, so dass auch hier die Gesamtbeschäftigung konstant bliebe.

ÜBERSICHT 1

Verteilungspolitische Effekte im Zuge der Osterweiterung in der Theorie

Ricardo-Modell

| Annahmen | Mechanismus | Ergebnis |
|---|---|--|
| Unterschiedliche Ressourcenausstattung bzw. Technologie führt zu absoluten bzw. komparativen Kostenvorteilen einzelner Länder bzw. Regionen | Kostenvorteile bedingen Preis- bzw. Wettbewerbsvorteile; jede Region spezialisiert sich auf Produktion mit komparativen Kostenvorteilen; durch Handel findet vollständige Spezialisierung statt | Wohlfahrtsgewinne durch Spezialisierung; Verteilung der Gewinne durch Terms of Trade; temporäre Anpassungskosten im Zuge eines Strukturwandels |

Beispiele: MOE-Länder spezialisieren sich auf ressourcenintensive Wirtschaftszweige bzw. solche mit einfachen Technologien (Kohle, Stahl, Landwirtschaft). Die Einkommens- und Technologieunterschiede zwischen den Handelspartnern bleiben bestehen.

⁶ Slaughter, M., Swagel, P. (1997), S. 12.

ÜBERSICHT 1, Forts.

HOS-Modell

| Annahmen | Mechanismus | Ergebnis |
|---|--|---|
| Unterschiedliche Faktorausstattung bedingt verschiedenartige Faktorpreise | Spezialisierung der Erzeugung, in der der relativ reich vorhandene Produktionsfaktor (Arbeit oder Kapital) stärker genutzt wird. | Wohlfahrtseffekte durch Spezialisierung, neue relative Güterpreise ändern die relative Entlohnung der Produktionsfaktoren; Einkommensverteilung würde sich zugunsten des im Lande reichlich vorhandenen Produktionsfaktors ändern, Faktorpreise zwischen den Regionen gleichen sich an; Beschäftigungswirkung letztlich neutral |

Beispiel: Die kapitalreiche EU würde sich auch auf kapitalintensive Produktion u.a. Chemieindustrie und High-Tech-Branchen spezialisieren, wogegen sich die MOE-Länder auf arbeitsintensive Bereiche (u.a. Bekleidungsbranche, einfache Metallverarbeitung) orientieren.

Neue Außenhandelstheorie (intra-industrieller Handel)

| Annahmen | Mechanismus | Ergebnis |
|-------------------------|--|---|
| Steigende Skalenerträge | größere Märkte erlauben Effizienzgewinne und Produktdifferenzierung, gehandelt werden ähnliche Erzeugnisse | Einkommen gleichen sich an; verteilungspolitische Wirkung neutral |

Beispiel: Die EU und die MOE-Länder produzieren PKWs, die sich hinsichtlich Ausstattung und spezieller Konsumentenwünsche unterscheiden. In einem größer werdenden Markt können solche Produkt- und Preissegmente weitaus besser entwickelt werden.

Regionale Standorttheorien

| Annahmen | Mechanismus | Ergebnis |
|-----------------------------------|--|--|
| externe Effekte von Investitionen | Investitionen konzentrieren sich auf Agglomerationen | regionale Disparitäten in Einkommen, Beschäftigung verstärken sich |

Beispiel: Wichtige strategische Investitionen werden auch weiterhin in den Ballungszentren der EU vorgenommen. Die MOE-Länder bleiben Zulieferer von Rohstoffen und einfachen Vorprodukten. Das technologische Niveau zwischen den Wirtschaftsräumen bleibt bestehen bzw. verstärkt sich noch.

Gibt man einige restriktive Annahmen der traditionellen Theorie auf, dann sind die Prognosen weitaus weniger eindeutig. Die These, EU und MOE-Länder würden gleiche Technologien verwenden, ist offensichtlich nicht haltbar. Theoretisch ist denkbar, dass sich im Laufe der Zeit das technologische Niveau anpasst. Geht man jedoch zunächst von exogenen (d.h. nicht veränderbaren) technologischen Unterschieden aus, die zudem neutral hinsichtlich Branchen und Produktionsfaktoren sind, dann würden sich mit zunehmender Integration nur die relativen und nicht die absoluten Einkommen einander anpassen.⁷

In der neueren Außenhandelstheorie wird die Zunahme des intra-industriellen Handels mit steigenden Skalenerträgen erklärt, die im Zuge der Interaktion von Wirtschaftsräumen wirksam werden können. Größere Märkte erlauben Produktdifferenzierungen und Effizienzgewinne, die eine raschere Angleichung der Einkommen ermöglichen. Ein intensiverer intra-industrieller Handel wäre faktisch beschäftigungsneutral, wenn tatsächlich ähnliche Erzeugnisse mit ähnlichem Faktorinhalt gehandelt werden (horizontaler intra-industrieller Handel). Werden allerdings in gleichen Gütergruppen qualitativ und preislich verschiedenartige Erzeugnisse letztlich mit unterschiedlichem Faktorinhalt ausgetauscht (vertikaler intra-industrieller Handel), dann gelten auch weiterhin die Annahmen des HOS-Modells.

Angleichung der Faktoreinkommen und wirtschaftliche Konvergenz im Zuge der Integration sind nicht zu erwarten, wenn die MOE-Länder langfristig nur als Peripherie der industriellen Zentren der EU existieren. In einem solchen Fall fielen die Integrationsgewinne vorrangig auf Seiten der EU an, bei gleichzeitigem hohen Einkommensgefälle und Migrationsdruck. Theoretisch denkbar ist ein solches Szenario, da durch bestehende Industrieansiedlungen externe Effekte entstehen, die wiederum den Zuzug weiterer Industrien begünstigen. Fehlende attraktive Märkte als Magnet für Industrieansiedlungen und infrastrukturelle Defizite würden diese Gefahr noch verstärken. Die EU-Integration dürfte indes mit den erheblichen Transferzahlungen, die auf die Verbesserung der Infrastruktur und regionaler Wirtschaftsstruktur ausgerichtet sind, gerade diesen Tendenzen entgegenwirken. Allerdings könnte es zu einer stärkeren Differenzierung innerhalb Ostmitteleuropas kommen.

Handel und Faktorbewegungen stellen in der Theorie weitgehende Substitute für den Ausgleich der Faktorpreise dar. Mit einem Kapitaltransfer aus der EU in die MOE-Länder würde die Kapitalrendite steigen und die Arbeit sich verbilligen. Ein Zufluss von Arbeitskräften aus den MOE-Ländern würde den gleichen Effekt auslösen. In einem gemeinsamen Markt (Zollunion und Mobilität der Produktionsfaktoren) würden tendenziell die Faktorpreise sich über den Güterhandel und Kapitaltransfer ausgleichen. Der Grund hierfür ist, daß die Transaktionskosten der Arbeitskräftewanderungen höher einzuschätzen sind.

In den traditionellen Außenhandelstheorien (Ricardo, HOS-Theorie) sind die Effizienzgewinne dann am größten, wenn Volkswirtschaften mit unterschiedlichen Einkommensniveaus sich integrieren. Dies würde im Falle der Osterweiterung zutreffen.

⁷ Brücker (2000), S. 14-21.

Die Verteilung zwischen den Regionen bestimmt sich durch die Terms of Trade. Nach der modernen Außenhandelstheorie würden die Handels- und Wohlfahrtseffekte bei Ländern mit ähnlichem Einkommensniveau am größten sein. Die jeweiligen ökonomischen Theorieansätze können keinen ausschließlichen Erklärungsanspruch haben. Sie erklären Teilphänomene unterschiedlicher Integrationsstufen.

2. Handelseffekte der Osterweiterung

In welchem Umfang Arbeitsmarkteffekte in der EU durch intensiveren Handel von Waren und Dienstleistungen mit den MOE-Ländern auftreten, wird stark davon abhängen, wie dynamisch sich der Außenhandel zwischen EU und MOE-Ländern entwickeln wird. Zudem ist die Struktur des Handels entscheidend. Ist eine entsprechende Spezialisierung auf arbeitsintensive Branchen in den MOE-Ländern und auf kapital- bzw. humankapitalintensive Zweige in der EU zu beobachten bzw. wird sich dieses Spezialisierungsmuster künftig fortsetzen? Auch sind Umfang und Art (horizontal bzw. vertikal) des intra-industriellen Handels für eine Beurteilung wichtig. Ein Überblick, wie sich die Beschäftigungseffekte nach erfolgter völliger Liberalisierung gestalten werden, ist jedoch nur mittels ökonomischer Modellberechnungen (u.a. Allgemeine Gleichgewichtsmodelle) möglich, deren wichtigste Ergebnisse im folgenden dargestellt werden.

Die Effekte aus der zusätzlichen Handelsliberalisierung werden begrenzt sein. Maßgeblich sind die allgemeinen Wachstumsperspektiven der Region

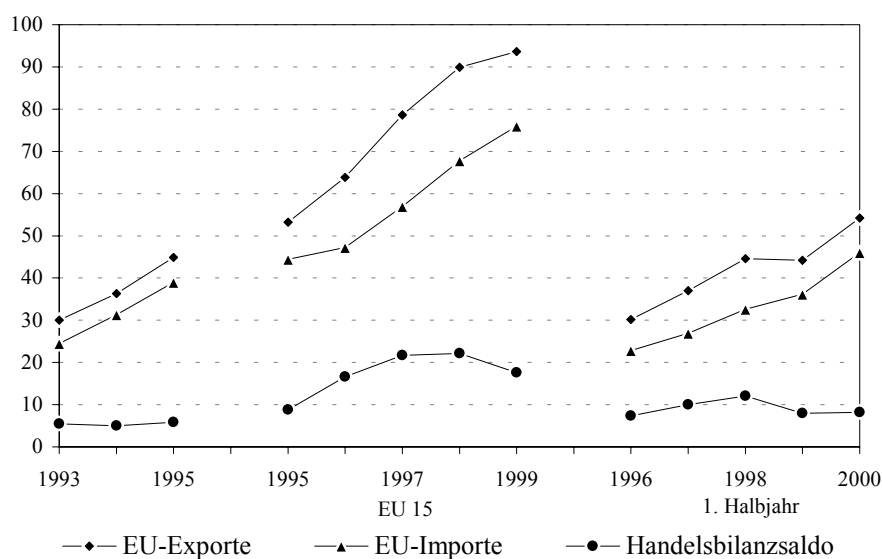
Seit 1990 hat die EU den Handel mit den MOE-Ländern schrittweise liberalisiert. Schon jetzt ist eine Freihandelszone entstanden, die schließlich mit dem EU-Beitritt, d.h. der Integration in den gemeinsamen Binnenmarkt endet. Da die Handelsbarrieren im Bereich der sensiblen Sektoren (Ausnahme Landwirtschaft) bis 1997 fast vollständig abgebaut wurden, sind bis zum Beitritt keine weiteren positiven Impulse für die MOE-Importe aus handelspolitischen Maßnahmen zu erwarten. Ähnliches gilt für die EU-Exporte in diese Region, da auch die MOE-Länder ihren Handel gegenüber der EU (letzte Handelsbarrieren fallen im Jahr 2002) weitgehend liberalisiert haben.

Ein Beitritt der Länder würde jedoch zumindest mittelfristig die Landwirtschaft in den gemeinsamen Binnenmarkt schrittweise integrieren, d.h. in diesem Bereich wären die größten verteilungspolitischen Effekte der Integration zu erwarten. Hinzu käme, dass mit der schrittweise Übernahme des „Acquis Communautaire“ (Standardisierung, Zertifizierung, Produkthaftung, Wettbewerbsregeln) die nichttarifären Handelshemmnisse beseitigt würden. Damit könnten die Transaktionskosten im Handel gesenkt werden. Die Höhe der sog. realen Handelskosten (Real Trade Costs) wird sehr unterschiedlich zwischen 2,5% bis sogar 15% geschätzt. Im Vergleich zu den zweistelligen Wachstumsraten der Vergangenheit und den noch zu erwartenden Exportsteigerungen würde ein Ergebnis von nur 2,5% nicht besonders beeindrucken.

Der Handel zwischen EU und MOE-Ländern wurde mit Hilfe von Gravitationsmodellen geschätzt. Die Ergebnisse lassen vermuten, dass der Außenhandel schon jetzt etwa dem Niveau entspricht, das bei Ländern ähnlichen Einkommensniveaus und vergleichbarer Nähe zu Westeuropa erwartet werden kann. Dies gilt auch für die sensiblen Bereiche (Stahl, Textilien, Bekleidung, Chemie), so dass es auch hier zu keinem verstärkten Importdruck in die EU kommen wird. Auch vor dem Hintergrund der weitgehenden Handelsliberalisierung kann deshalb nicht von einer durch die Osterweiterung ausgelösten Handelsexpansion ausgegangen werden. Ob sich die Wirtschaftsbeziehungen weiter intensivieren, wird deshalb entscheidend von den Wachstumsperspektiven Ost- und Westeuropas abhängig sein. Maßgeblich für ein anhaltend hohes Wirtschaftswachstum in den MOE-Ländern ist allerdings nur zu einem Teil der EU-Beitritt, sondern vor allem eine insgesamt erfolgreiche Wirtschaftspolitik.

SCHAUBILD 1

Außenhandel der EU-12 und der EU-15 mit den MOE-10-Ländern
Mrd. ECU



Quelle: Eurostat

Entwickelt sich Ostmitteleuropa zu einer boomenden Wirtschaftsregion, dann wird die EU und insbesondere Deutschland auch weiterhin beachtliche Exportsteigerungen erzielen können. Die MOE-Märkte bieten mit insgesamt über 65 Mio. Einwohnern (4 Beitrittskandidaten der ersten Runde) den EU-Produzenten beachtliche Exportchancen, welche die negativen Effekte einer steigenden Importkonkurrenz ausgleichen werden. Dank der geographischen Nähe zu Ostmitteleuropa werden die positiven Wirtschaftsimpulse aus der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung Ost- und Westeuropas insbe-

sondere Deutschland, Österreich und Italien zugute kommen. Verteilungspolitische Wirkungen werden auch insofern begrenzt sein, als das Angebot dieser EU-Staaten ausgesprochen komplementär zu dem der MOE-Länder ausgerichtet ist. Dagegen stehen einige EU-Südländer – vor allem in den arbeitsintensiven Bereichen – in Konkurrenz zu Osteuropa. Die EU-Südländer und Ostmitteleuropa weisen jedoch unterschiedliche Marktsegmente auf, wobei auch Südeuropa angesichts hoher Wachstumsraten durchaus von der Osterweiterung profitiert.

Die Handelseffekte der Osterweiterung werden den Druck auf Löhne und Beschäftigung nicht nennenswert erhöhen

Bisher haben nicht nur die Investitionsgüterindustrien bzw. human- und kapitalintensive Zweige, sondern auch konsumorientierte Branchen (u.a. die Nahrungsmittelindustrie) ihre Exporte nach Osteuropa deutlich erhöht. Von der Erschließung der Ostmärkte gingen damit auch positive Effekte auf die Beschäftigung in der EU aus. Eigene Berechnungen für den Handel der EU-12 (EU-15 ohne Österreich, Finnland und Schweden) mit den vier wichtigsten MOE-Beitrittskandidatenländern (Polen, Tschechien+Slowakei, Ungarn) im Bereich der gewerblichen Wirtschaft (nach der EU-Klassifikation NACE) bestätigen dies. Dabei zeigt sich, dass die unmittelbar am MOE-4-Export hängenden Arbeitsplätze in den 90er Jahren von ca. 70.000 auf über 320.000 gestiegen sind (vgl. Schaubild 2). Der Anteil dieser Arbeitsplätze an den gesamten exportorientierten Arbeitsplätzen hat sich demnach von ca. 2% auf über 7% erhöht. Würde man die EU-15 und den gesamten Außenhandel berücksichtigen, dann dürfte der Anteil sicherlich über 10% liegen.

Allerdings berücksichtigt diese Untersuchung nicht die gestiegenen Importe aus den MOE-Ländern, die möglicherweise umgekehrt Arbeitsplätze in der EU verdrängt haben könnten. Die durch den Außenhandelsüberschuss mit den MOE-Ländern gesicherten Arbeitsplätze umfassten dann jedoch nur etwa 0,3% aller Beschäftigten in der EU. Aufgrund steigender Außenhandelsbilanzüberschüsse ist jedoch ab 1994 ein deutlicher Anstieg der Beschäftigungseffekte zu beobachten. Für Deutschland errechnet sich (zweite Methode) etwa ein Nettogewinn von 44.000 Arbeitsplätzen, was ca. 1% der Beschäftigten des verarbeitenden Gewerbes entspricht (Schaubild 3). In dieser Kalkulation bleiben indirekte Beschäftigungseffekte in anderen Branchen unberücksichtigt. Würde man sie hypothetisch auf 75% der direkten Effekte schätzen, so wären das insgesamt ca. 114.000 und für Deutschland 77.000 Beschäftigte.⁸

Berechnet man die kurzfristigen Beschäftigungseffekte über den Außenhandelsbilanzsaldo der Branchen, dann konnten vor allem der Maschinenbau, die Gummi- und Kunststoffindustrie, aber auch in etwas geringerem Ausmaß der Kraftfahrzeugbau sowie

⁸ Exakte Berechnungen der indirekten Beschäftigungseffekte wären nur anhand von Input-Output-Tabellen möglich. An dieser Stelle wurde nur eine grobe Richtgröße angewendet, die sich auf die indirekten Beschäftigungseffekte des Einkaufsvolumens des Siemens-Konzerns bei den Lieferanten stützt (vgl. Siemens, 1998, S. 18).

die Medizin- und Steuertechnik profitieren. Dagegen haben die Bekleidungsbranche, das Holzgewerbe, die Möbelproduktion und die einfache Metallbearbeitung Beschäftigungsverluste erlitten. Gewinner der Osterweiterung sind in der EU demnach entsprechend der HOS-Theorie vor allem kapital- und humankapitalintensive Branchen, wogegen die arbeitsintensiven Branchen eher Beschäftigungsverluste hinnehmen müssen.

SCHAUBILD 2

Beschäftigungssicherung durch den Export aus der EU-12 in die MOE-4-Länder

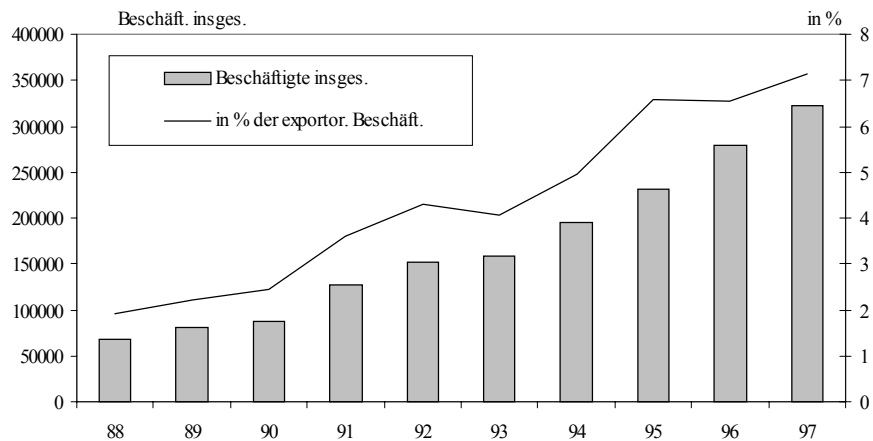
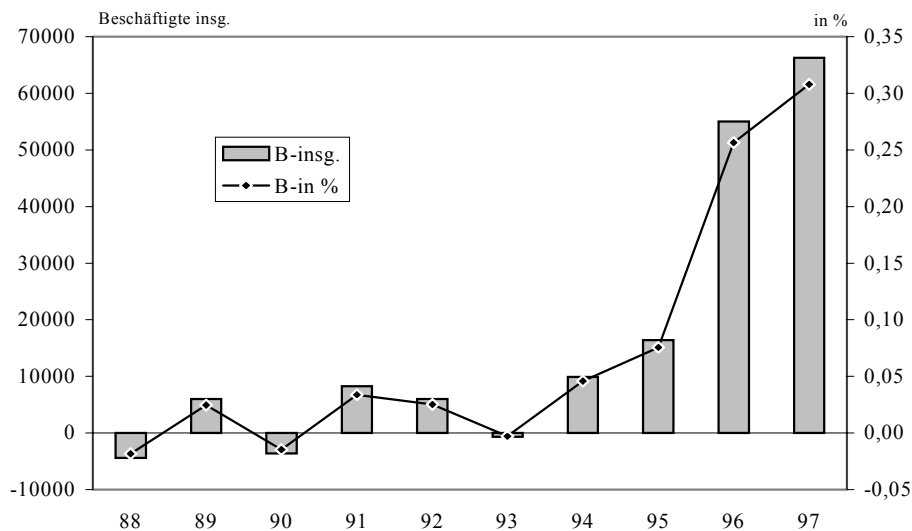


SCHAUBILD 3

Beschäftigungssicherung durch den Außenhandel mit den MOE-4-Ländern



Anmerkung: Gesicherte Beschäftigte = Summe aus den Außenhandelsbilanzsalden je Industrie durch Produktion je Beschäftigten und Industrie

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die EU-Einfuhren aus den MOE-Ländern in den arbeitsintensiven Bereichen deutlich gestiegen sind. Dennoch fallen diese Einfuhren in Relation zum BIP und zu den Gesamtimporten zu gering aus, um Reallöhne bzw. Beschäftigung auf gesamtwirtschaftlicher Ebene zu beeinflussen. Die zunehmende Importkonkurrenz der MOE-Länder kann den Anpassungsdruck innerhalb der EU und den Beschäftigungsrückgang nur in einigen Bereichen (Bekleidungs- und Metallbranche) negativ beeinflusst haben (vgl. Tabelle 15). Diese Vermutung liegt nahe, da in diesen Branchen die insgesamt stark gestiegene Importdurchdringung (Importe zur Gesamtproduktion) mit hohen Anteilsgewinnen der MOE-Länder an den gesamten EU-Importen und mit starkem Beschäftigungsrückgang in der EU einherging. Selbst hier ist ein kausaler Zusammenhang zwischen Ostöffnung und forciertem Strukturwandel nicht unbedingt gegeben, da diese Branchen angesichts eines *weltweit* intensiveren Wettbewerbs ohnehin unter starkem Anpassungsdruck stehen.

Tabelle 13 untermauert die obigen Aussagen. Insgesamt ist der Importanteil am BIP der EU in den 90er Jahren ca. um 2%-Punkte auf 9,3% gestiegen. Dabei hat sich der Anteil der Niedriglohnländer (OPEC als vorrangiger Rohstofflieferant ausgenommen) von 2,7% auf 3,5% unterdurchschnittlich (d.h. um ca. 0,8%-Punkte) erhöht. Gleichzeitig hat sich der BIP-Anteil der MOE-Importe von 0,4% auf fast 1% verdoppelt. Diese Zahlen zeigen, dass zwar die Bedeutung der Niedriglohnländer an den EU-Importen gestiegen ist, doch in Relation zum BIP bewegen sie sich in relativ geringen Margen. Bestätigt wird dies auch durch die Regionalstruktur der Extra-EU-Importe (vgl. Tabelle 14), die sich in den 90er Jahren nur um ca. 3%-Punkte zugunsten der Niedriglohnländer änderte (Anteil 1998: ca. 37%). Dabei ist allerdings auffällig, dass der Importanteil der MOE-Länder sich auf nunmehr ca. 10% verdoppelt hat, wogegen die anderen Regionen (ausgenommen die asiatischen Schwellenländer) an Bedeutung verloren haben.

TABELLE 13

Anteil der Extra-EU-Importe aus Niedriglohnländern am BIP der EU-15 (in %)

| Importe aus | 1991 | 1995 | 1998 |
|-----------------------------------|------|------|------|
| Insgesamt | 7,3 | 8,3 | 9,3 |
| MOE-Länder | 0,4 | 0,7 | 0,9 |
| Niedriglohnländer ohne MOE-Länder | 2,2 | 2,3 | 2,5 |
| Niedriglohnländer insgesamt | 2,7 | 3,0 | 3,5 |

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen

TABELLE 14

**Anteil von Wirtschaftsregionen mit Niedriglohnländern
am gesamten Extra-EU-Außenhandel**

| | 1989 | 1995 | 1998 |
|------------------------------|------|------|------|
| MOE-Länder | 5,2 | 8,7 | 10,1 |
| Länder des Mittelmeerbeckens | 9,1 | 8,3 | 8,0 |
| Asiatische Schwellenländer | 8,2 | 10,0 | 10,8 |
| Lateinamerika | 6,6 | 5,6 | 5,0 |
| AKP-Staaten | 4,7 | 3,6 | 3,0 |
| Insgesamt ohne MOE-Länder | 28,6 | 27,5 | 26,9 |
| Insgesamt | 33,7 | 36,1 | 37,0 |

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen

TABELLE 15

**Veränderung der Importdurchdringung und der Beschäftigung
im Bekleidungsgerbe und Metallbereich der EU-12***

| | 1988-97 | 1988-92 | 1992-97 |
|---|---------|---------|---------|
| Bekleidungsgerbe (NACE-Pos. 18) | | | |
| Beschäftigung (in %) | -20,7 | -3,7 | -17,7 |
| Importdurchdringung Welt (in %-Punkten) | 28,5 | 10,0 | 18,5 |
| Importdurchdring. MOE-4 (in %-Punkten) | 4,0 | 1,9 | 2,1 |
| MOE-4-Importe/EU-Importe (in %-Punkten) | 4,4 | 3,3 | 1,1 |
| Metalle und Metallbearbeitung (Nace-Pos. 27) | | | |
| Beschäftigung (in %) | -30,0 | -11,8 | -21,7 |
| Importdurchdringung Welt (in %-Punkten) | 1,9 | -0,2 | 2,1 |
| Importdurchdring. MOE-4 (in %-Punkten) | 1,1 | 0,9 | 0,2 |
| MOE-4-Importe/EU-Importe (in %-Punkten) | 4,2 | 4,0 | 0,2 |

Anmerkung: * Beschäftigung: Wachstumsrate der Periode in %; die übrigen Indikatoren: Veränderung der Anteilswerte in Prozentpunkten.

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

Mit zunehmender Integration in die EU ist davon auszugehen, dass die komparativen Vorteile der fortgeschrittenen MOE-Länder im Bereich niedriger Lohn- und Kapitalkosten sich verringern werden. Löhne (durch Lohnsteigerungen und Aufwertungen) und Kapitalkosten (durch Modernisierungsanstrengungen) werden im Zuge eines Konver-

genzprozesses steigen. Ferner gelten EU-Wettbewerbsregelungen, so dass der Anpassungsdruck auf diese Industrien wächst. Deshalb werden die Sozial- und Umweltstandards der EU höhere Produktionskosten in den MOE-Ländern hervorrufen. Die Osterweiterung wird deshalb den Anpassungsdruck auf die EU in arbeitsintensiven Bereichen, in denen die MOE-Länder traditionell über komparative Handelsvorteile verfügen, nicht wesentlich erhöhen. Können die fortgeschrittenen MOE-Länder ihre Volkswirtschaften erfolgreich modernisieren, dann wird ein intensiverer Wettbewerb in Marktsegmenten ähnlicher Qualität entstehen. Ein dadurch verstärkter horizontaler intra-industrieller Handel wird jedoch eher neutral auf Löhne bzw. Beschäftigung wirken.

Auch ökonometrische Modellberechnungen lassen keine markanten beschäftigungspolitischen Konsequenzen infolge der Osterweiterung erkennen

Die obigen Ausführungen haben einen direkten Zusammenhang zwischen Außenhandels- und Beschäftigungsentwicklung aufzuzeigen versucht. Unter Berücksichtigung des in der Außenhandelstheorie abgeleiteten Wirkungszusammenhangs zwischen Außenhandels- und Beschäftigungsentwicklung müssten jedoch zunächst relative Preissenkungen bei Importerzeugnissen mit Marktanteilsgewinnen der MOE-Länder und schließlich mit kurzfristigen Beschäftigungsverlusten in den entsprechenden Branchen einhergehen. Preisentwicklungen für die EU insgesamt sind jedoch aufgrund der Wechselkursschwankungen zwischen den einzelnen Ländern für die Vergangenheit nicht darstellbar, allenfalls nach der Währungsunion für die Eurozone. Deshalb beziehen sich die empirischen Untersuchungen zu diesem Bereich auf nationale Entwicklungen.

Um die beschäftigungspolitischen Implikationen zu schätzen, eignen sich die verschiedenen ökonomischen Modelle unterschiedlich gut. Die allgemeinen Gleichgewichtsmodelle gehen von Vollbeschäftigung aus. Sie erfassen damit weniger die Auswirkungen auf das allgemeine Beschäftigungsniveau, als die Veränderungen hinsichtlich der Verteilung der Beschäftigung, die sich aus einer Reallokation von Produktion und Handel nach der EU-Erweiterung ergeben. Die meisten dieser Untersuchungen gehen dann durchaus von einer Reallokation der Beschäftigung von arbeitsintensiven zu kapitalintensiven Branchen aus.

In ihrem allgemeinen Gleichgewichtsmodell ermitteln Keuschnigg und Kohler (1996, 1999, 1999a,) nach der Osterweiterung für Österreich (im Vergleich zum steady state) zunächst Beschäftigungsverluste in der Land- und Forstwirtschaft, dem Bergbau, der Nahrungsmittelindustrie, dem Holzgewerbe und in einigen Dienstleistungsbereichen. Im Agrarbereich fielen die entsprechenden Effekte ohne die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) weitaus größer aus, da diese aufgrund der Garantiepreise ein Stützniveau der Preise und letztlich auch der Produktion ermöglicht. Bei Übernahme der bestehenden GAP in den MOE-Ländern wird es eine Nachfrageverlagerung nach ausländischen (Extra-EU) Erzeugnissen deshalb geben, weil es zu einem Rückgang der Weltmarktpreise kommt (u.a. wegen höherer EU-Agrarexporte). Der Produktionsrückgang von 1,36% bleibt jedoch moderat. In allen übrigen Bereichen expandiert die Produktion trotz partieller Preissenkungen (vgl. Tabelle 16).

Im Agrarsektor geht auch die Beschäftigung am stärksten (im qualifizierten als auch weniger qualifizierten Bereich), d.h. um ca. 1,8% zurück. Weitaus geringer wird die Beschäftigung in den Bereichen Nahrungsmittel, Holz und Papier sowie Dienstleistung abgebaut. Da es sich um ein allgemeines Gleichgewichtsmodell mit Vollbeschäftigung handelt, erklärt der Beschäftigungsrückgang in diesen Bereichen auch die Beschäftigungszunahme in anderen Sektoren. Die Veränderungen können somit nur etwas über die sektoralen Verschiebungen in der Beschäftigungsstruktur aussagen.

Die stärksten expansiven Effekte bei Produktion und Beschäftigung sind in der Branche für Transportausrüstungen (KfZ und KfZ-Teile) zu beobachten, was vor allem auf das anfangs recht hohe Protektionsniveau in den MOE-Ländern zurückzuführen ist, d.h. die Liberalisierungsschritte wirken hier am stärksten. Weitere Beschäftigungsgewinne fallen in der Chemie-, der Papierindustrie und der Metallbranche sowie sogar in der Textil- und Bekleidungsbranche (bedingt durch Zollabbau von einem hohen Niveau) an. In den Branchen mit Beschäftigungsabbau werden meist weniger qualifizierte Mitarbeiter stärker entlassen. Ähnliche Ergebnisse sind in neueren Untersuchungen von Keuschnigg und Kohler (1999b) für Deutschland feststellbar.

Durch die Osterweiterung soll es jedoch – entgegen den Erwartungen – zu einer Reduzierung der Lohnspreizung zwischen unqualifizierter und qualifizierter Arbeit kommen, da von einer induzierten höheren Kapitalintensität die lohnintensive Industrie stärker profitiert als Industrien mit hochqualifizierten Mitarbeitern und höherem Kapitaleinsatz. Grund hierfür ist u.a. auch der höhere Wachstumspfad für die österreichische Wirtschaft. Dabei setzen Keuschnigg und Kohler (1996, 1999) allerdings voraus, dass es eine perfekte intersektorale Arbeitsmobilität gibt.

Dies führt zu einer Unterschätzung der kurzfristigen Anpassungskosten. Kritisch zu betrachten ist außerdem, dass es sich um hypothetische Gleichgewichtsergebnisse handelt, deren Realisierungszeitraum schwer zu bestimmen ist. So muss die Angabe einer permanenten Erhöhung des österreichischen Sozialprodukts durch die Osterweiterung um 1,36 Prozent (in neueren Untersuchungen 1,25%) vor dem Hintergrund aktueller Wachstumszahlen als sehr optimistisch gelten.⁹ Ein geringerer Anstieg des Sozialprodukts um 0,6% wird für Deutschland prognostiziert.

Dagegen können die Makromodelle die allgemeine Entwicklung des BIP, die Beschäftigung, Preise und den Außenhandel analysieren. Der Vorteil solcher Modelle liegt demnach in der Möglichkeit, verschiedene Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt sowie die Auswirkungen der Osterweiterung auf die Beschäftigungslage der EU zu untersuchen. Die Ergebnisse der schon erwähnten Untersuchung von Breuss, Schebeck (1997, 1998) ergaben immerhin im Falle der ersten Öffnung Osteuropas einen positiven Beschäftigungseffekt von 2,6% für Österreich (alle Angaben kumulierte Effekte). Er lag damit immerhin etwa doppelt so hoch wie beim Beitritt Österreichs zur EU, doch stieg die Arbeitslosigkeit

⁹ Eine Bestätigung dieser Einschätzung liefert Holzmann et al. (1994, S.161 ff.), der für Österreich einen Anstieg der Arbeitslosigkeit um 4,5 % prognostiziert.

aufgrund höherer Immigration um 2,6%. Die Osterweiterung würde mit einem kumulierten Effekt von -0,1% die Beschäftigungslage Österreichs kaum tangieren.¹⁰

TABELLE 16

**Langfristige Output-Effekte der Osterweiterung mit den MOE-5-Ländern
in ausgewählten Sektoren (Allgemeines Gleichgewichtsmodell)**

Effekte für Österreich (Veränderungen in % des Steady State)

| | Produktion | Preise | Kapital | Arbeit, qualifiziert | Arbeit, wenig qualifiziert |
|---------------------|------------|--------|---------|-------------------------|----------------------------------|
| Landwirtschaft | -1,36 | 0,31 | -1,57 | -1,78 | -1,87 |
| Nahrungsmittel | 0,26 | 0,13 | 0,55 | -0,72 | -0,81 |
| Textil | 4,30 | -0,07 | 4,53 | 3,04 | 2,95 |
| Leder | 4,39 | -0,11 | 4,57 | 3,09 | 3,00 |
| Holz | 0,27 | 0,25 | 0,80 | -0,63 | -0,72 |
| Papier | 1,10 | 0,11 | 1,49 | 0,05 | -0,04 |
| Maschinenbau | 1,96 | 0,22 | 2,48 | 1,03 | 0,94 |
| Elektrik | 3,26 | 0,20 | 3,77 | 2,29 | 2,21 |
| Transportausrüstung | 15,59 | 0,04 | 15,93 | 14,28 | 14,18 |

Quelle: Keuschnigg, Kohler (1999).

Effekte für Deutschland (Veränderungen in % des Steady State)

| | Produktion | Preise | Kapital | Arbeit, qua- lifizierte | Arbeit, wenig qualifiziert |
|--------------------|------------|--------|---------|----------------------------|----------------------------------|
| Landwirtschaft | -3,13 | -0,03 | -3,22 | -3,61 | -3,13 |
| Nahrungsmittel | 0,15 | -0,43 | -0,28 | -0,81 | -0,80 |
| Textil, Bekleidung | 2,18 | -0,63 | 1,61 | 0,96 | 0,97 |
| Holz | -0,08 | 0,01 | -0,05 | -0,62 | -0,61 |
| Papier | 1,07 | -0,08 | 1,03 | 0,44 | 0,46 |
| Chemie | -0,08 | 0,01 | -0,05 | -0,62 | -0,61 |

Quelle: Keuschnigg, Kohler (1999).

¹⁰ Breuss (1999), S. 10-11.

Auch die ökonometrischen Modellanalysen für Deutschland lassen erkennen, dass der Außenhandel mit den MOE-Ländern in den meisten Branchen zu gering ist, um spürbar Löhne, Arbeitskräftemobilität und Beschäftigungsrisiken zu beeinflussen. Angesichts der kleinen Ex- und Importanteile der MOE-Länder an der EU-Produktion konnte anhand der Regressionsanalysen der Einfluss des Außenhandels der MOE-Länder in den meisten Industriebranchen kaum gemessen werden.¹¹

Für Deutschland wurde nur in zwei Branchen ein spürbarer Einfluss des Außenhandels auf den Arbeitsmarkt ermittelt. In der Textilbranche war mit einer Steigerung der Exportorientierung von ca. 9,5 Prozentpunkten in der ersten Hälfte der 90er Jahre ein positiver Lohneffekt von 0,6% verbunden, wobei gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu werden um 0,4% sank. Dagegen stieg die Importdurchdringung in der Bekleidungsindustrie im gleichen Zeitraum um 6,8 Prozentpunkte, was die Löhne um 0,02% hätte sinken lassen. Die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu werden, stieg in dieser Branche aufgrund der MOE-Importe um 0,4 Prozentpunkte. Dabei ist anzumerken, dass beide Branchen eng miteinander verknüpft sind.

Insgesamt sind die quantitativen Schätzungen nur unter dem Vorbehalt der restriktiven Modellannahmen zu interpretieren. Möglichen Wohlfahrtsgewinnen in einem Gleichgewichtszustand stehen Anpassungskosten in der Beschäftigungsentwicklung bestimmter Sektoren gegenüber. Auch Holzmann et al. (1994) gehen von einer gestiegenen Arbeitslosenrate in Österreich um 4,7 Prozentpunkte gegenüber 1992 aus, ohne die Beschäftigungsgewinne durch zusätzliche Exporte und ohne die Anpassungen an den Importdruck aus Mitteleuropa zu berücksichtigen.¹²

Fazit: Die in ökonometrischen Modellen errechneten Preiseffekte der Osterweiterung fallen gering aus und sind allenfalls in einigen Branchen nennenswert. Der sich daraus ergebende Einfluss auf Löhne und Beschäftigung wird deshalb sich in engen Grenzen bewegen. Trotz insgesamt steigender Beschäftigung, die sich vor allem aus den dynamischen Wachstumsgewinnen ergibt, werden in den Modellen, die nicht von Vollbeschäftigung ausgehen, durch Reallokationen arbeitsmarktpolitische Probleme konstatiert.

3. Ausländische Direktinvestitionen und Arbeitsplatzverlagerung

Die Osterweiterung der EU fällt in eine Zeit, in der weltweit die Globalisierungstendenzen an Dynamik gewonnen haben. Die zunehmende wirtschaftliche Interdependenz einzelner Länder bzw. Wirtschaftsblöcke untereinander schlägt sich nicht nur in einem wachsenden Außenhandel von Gütern und Dienstleistungen, sondern auch in rapide zunehmenden internationalen Kapitalströmen nieder. In diesem Abschnitt interessieren vor allem die ausländischen Direktinvestitionen. Dabei soll der Frage nachgegangen werden, ob durch zunehmende ausländische Direktinvestitionen in den MOE-Ländern

¹¹ Brücker, Kreyenfeld (2000).

¹² vgl. hierzu Holzmann et al. (1994) Tabelle V, S. 160-161.

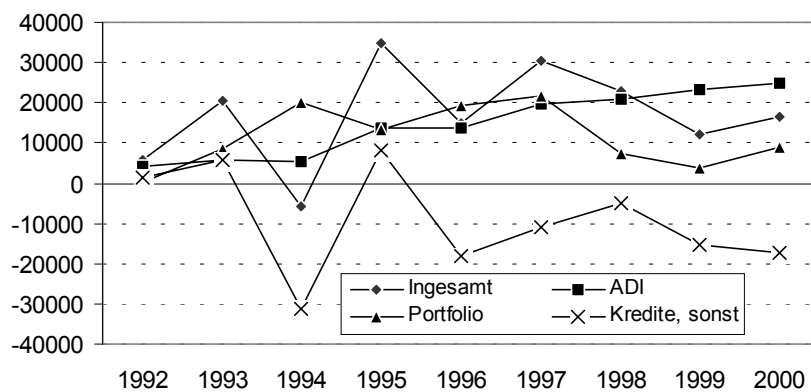
Produktionsverlagerungen aus der EU stattfinden und damit Arbeitsplätze insbesondere in Deutschland verloren gehen bzw. massiver Lohndruck entsteht. Dabei sind auch die spezifischen räumlichen Effekte zu berücksichtigen.

Der Kapitaltransfer in die MOE-Länder hat auf aggregierter Ebene keinen nennenswerten Einfluss auf Löhne und/oder Beschäftigung gehabt

In der Theorie können Güterhandel und Faktorbewegungen einander ersetzen. Ähnlich dem Güterhandel bringt der Kapitalfluss aus Ländern mit niedriger Kapitalrendite (Industrieland) in solche mit höherer Kapitalrendite (Entwicklungs- bzw. Schwellenland) eine verbesserte Faktorallokation und Realeinkommenssteigerungen in beiden Regionen mit sich. In dem Kapitalexportland wird dadurch jedoch Arbeit weniger knapp und die Löhne sinken bzw. bei starren Löhnen geht die Beschäftigung zurück. Gleichzeitig ist im Kapitalimportland der umgekehrte Prozess zu beobachten, und die Faktoreinkommen zwischen den Regionen gleichen sich an. Die Theorie sagt allerdings nichts über die Struktur der Kapitalflüsse (d.h. Portfoliokapital, höhere Verschuldung, ausländische Direktinvestitionen) aus (Buch, Piazzolo, 2000).

SCHAUBILD 4

Nettokapitalzuflüsse in die Transformationsländer nach ihrer Struktur
(in Mio. US \$)



Quelle: EBRD (2000), Transition Report.

Wie stark können die Kapitalbewegungen zwischen EU und MOE-Ländern die relativen Faktoreinkommen in der jeweiligen Region tatsächlich verändert haben? Diese Frage lässt sich zunächst nur mit einem Hinweis auf die relative Bedeutung dieser Kapitaltransfers für die EU beantworten. Die Nettokapitalströme der EU in sämtliche MOE-Länder betragen jährlich nur 0,15% des BIP der Union und etwa 0,8% der Brutto-

anlageinvestitionen der EU. Angesichts weltweiter mobiler Kapitalmärkte kann davon ausgegangen werden, dass dies ein zu geringer Anteil ist, um messbar Einfluss auf die Kapitalrenditen in der EU ausüben zu können. Berücksichtigt man nur die ADI (Nettozuflüsse), dann konnten die MOE-Länder ca. 2,4% der weltweiten ADI und ca. 10% der in die Entwicklungsländer geflossenen ADI auf sich vereinen.¹³

Für die MOE-Länder dürften sich insofern deutlich positive Effekte für die Investitionsstätigkeit und Modernisierung ergeben, als die ADI in den MOE-4-Ländern ca. 5% bis 7% des BIP und ca. 22% bis 37% der Bruttoanlageinvestitionen erreichten. Zudem zeigt Schaubild 4, dass ihre Bedeutung hinsichtlich der Nettokapitalzuflüsse in die Transformationsländer wächst. Damit können auch die verteilungspolitischen Wirkungen auf die relative Entlohnung der Produktionsfaktoren größer veranschlagt werden. Allerdings ist schwer abzuschätzen, wie stark der Kapitalzufluss zu einer Verknappung des Produktionsfaktors Arbeit und damit zu steigenden Löhnen geführt hat. Da transformationsspezifisch erheblicher Bedarf zur Umstrukturierung der Wirtschaft besteht, d.h. im erheblichen Maße auch Arbeitskräfte freigesetzt werden, dürften positive Nachfrage- bzw. Lohneffekte nur in Segmenten des Arbeitsmarktes wirken.

Die Mehrzahl der Investitionen weltweit, aber auch in den MOE-Ländern sind absatzorientiert ADI, ohne negative verteilungspolitische Wirkungen

Angesichts der spezifischen Formen und Motivationen von ADI wurden zudem verschiedene Theorieansätze entwickelt, die horizontale ADI (Ziel: Markterschließung) sowie vertikale ADI (Ziel: Senkung der Produktionskosten) zu erklären versuchen. Bezüglich der absatzorientierten ADI geht die Theorie davon aus, dass ADI dann stärker die Exporte ersetzen, je größere die Märkte und die Markterschließungskosten sind. Die verteilungspolitischen Effekte horizontaler ADI sind deshalb als gering einzuschätzen, weil Produktion (bzw. Exporte) nicht durch Produktionsverlagerungen ersetzt wird, sondern es um die Erschließung zusätzlicher Märkte geht. Man könnte allenfalls insofern von „entgangenem Nutzen“ sprechen, als keine zusätzlichen exportorientierten Standorte entstanden sind.

Empirische Untersuchungen zeigen, dass Investitionen meist aus binnenmarktorientierten bzw. strategischen Gründen getätigt wurden. Dies lässt sich schon daraus ableiten, dass der überwiegende Anteil der Direktinvestitionen seitens der höherentwickelten Staaten bzw. regionalen Wirtschaftsblöcke USA, Japan und der EU in der Region selber bzw. untereinander getätigt werden. Damit können die auch zur Erklärung des internationalen Handels herangezogenen Gravitationsmodelle ebenso den überwiegenden Anteil der Direktinvestitionen mit Hilfe der Marktnähe und des BIP der Region beschreiben (vgl. Tabellen 17 bis 20; Shatz, Venables, 2000).

¹³ Weltinvestitionsbericht (1999), Unctad.

TABELLE 17

**Anteil einzelner Regionen an den Direktinvestitionen (Bestand)
der USA, Japans, der EU und Deutschlands**

| Zielregion/Herkunftsland | USA(1996) | Japan(1994) | EU, Extra-EU (1997)* | DeutschlandExtra-EU (1998)* |
|--------------------------|-----------|-------------|----------------------|-----------------------------|
| Industrielländer | 69,0 | 68,4 | 61,0 | 68,8 |
| darunter | | | | |
| EU | 43,4 | 41,9 | (50,7)** | (49,7)** |
| USA | - | 18,2 | 45,2 | 51,3 |
| Schwellenländer | 31,0 | 31,6 | 23,3 | 31,1 |
| darunter | | | | |
| Lateinamerika | 19,0 | 12,0 | 7,7 | 11,3 |
| Asien | 8,6 | 16,4 | 6,5 | 5,8 |
| Afrika | 0,9 | 1,7 | 3,6 | 1,8 |
| MOE-Länder | 0,9 | 0,2 | 4,5 | 12,3 |

Anmerkungen: * Anteile der EU und Deutschlands bezogen auf die Extra-EU-Direktinvestitionen;
**Angabe in Klammern: Anteil an den gesamten Direktinvestitionen.

Quellen: Schatz, Venables (2000), Eurostat (2000), Deutsche Bundesbank (2000)

TABELLE 18

Anteil der Regionen an den weltweiten Direktinvestitionen (Flows)

| | Inflows | | Outflows | |
|------------------------------------|---------|------|----------|------|
| | 1995 | 1998 | 1995 | 1998 |
| Hochentwickelte Länder | 63,4 | 71,5 | 85,3 | 91,6 |
| Entwicklungs- bzw. Schwellenländer | 32,2 | 25,8 | 14,5 | 8,1 |
| MOE-Länder | 4,3 | 2,7 | 0,1 | 0,3 |

UN (1999): World Investment Report.

TABELLE 19

Direktinvestitionen pro 1000 US\$ des BIP

| | Inflows | | Outflows | |
|--|---------|------|----------|------|
| | 1995 | 1997 | 1995 | 1997 |
| Hochentwickelte Länder | 9,4 | 12,4 | 13,8 | 18,4 |
| Entwicklungs.- bzw. Schwellenländer | 19,3 | 26,9 | 9,4 | 10,0 |
| MOE-Länder | 20,6 | 22,3 | 0,7 | 4,1 |
| Welt | 11,6 | 15,8 | 12,7 | 16,2 |

UN (1999): World Investment Report.

TABELLE 20

Direktinvestitionen pro Kopf (in US \$)

| | Inflows | | Outflows | |
|--|---------|-------|----------|-------|
| | 1995 | 1997 | 1995 | 1997 |
| Hochentwickelte Länder | 238,6 | 518,3 | 350,4 | 669,5 |
| Entwicklungs.- bzw. Schwellenländer | 23,8 | 35,4 | 11,7 | 11,1 |
| MOE-Länder | 42,3 | 52,2 | 1,4 | 5,7 |
| Welt | 58,0 | 108,9 | 63,2 | 109,7 |

UN (1999): World Investment Report.

Zwar gewannen die gesamten und speziell die europäischen ADI in den 90er Jahren eine beachtliche Dynamik, doch überwiegen in Umfragen über die Motive von ADI in Osteuropa die absatzorientierten Direktinvestitionen. Zu diesem Ergebnis gelangen auch die meisten Analysen über die Motive der deutschen Investoren. Nur drei Untersuchungen stellen überwiegend kostenorientierte Investitionsentscheidungen in den Vordergrund.¹⁴ Allerdings weist eine neue Untersuchung von Beyfuß und Eggert (2000) auf eine stärkere Kostenorientierung der deutschen ADI in den MOE-Ländern hin (siehe auch nächster Abschnitt). Dennoch kann festgehalten werden, dass ausländische Direktinvestitionen in den MOE-Ländern vorrangig binnenmarktorientiert sind und damit komplementär und nicht substitutiv zum Außenhandel wirken.

Das Absatzmotiv bestätigt sich indirekt durch die Struktur der Direktinvestitionen, die zu einem hohen Prozentsatz auf nicht-handelbare Güter und Dienstleistungen orien-

¹⁴ Vincentz (1995).

tiert sind. Laut Tabelle 21 ist im Jahr 1998 ein Großteil der Investitionen (Bestände) auf den Dienstleistungssektor (47%) konzentriert. Die ADI im Bereich des verarbeitenden Gewerbes betragen ca. 41%, wobei die Nahrungsmittelindustrie mit ca. 11% stark binnenmarktorientiert ist. Investitionen in den Primärsektor spielen für die ADI eine geringe Rolle (4%). Ein Vergleich mit den Strömgrößen der Extra-EU-Investitionen zeigt allerdings, dass die verarbeitende Industrie in den MOE-Ländern stärker gewichtet ist.

TABELLE 21

ADI-Branchenstruktur der EU und der MOE-Länder
(in % der gesamten Zu- bzw. Abflüsse oder Bestände)

| | EU-Abflüsse (Extra-EU, 1995-96) | EU-Zuflüsse, (Extra-EU, 1995-96) | MOE-Länder (Bestände) |
|----------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------|
| Primärsektor | 0,1 | 2,1 | 4,0 |
| Verarbeitende Industrie | 40,8 | 33,1 | 41,0 |
| Dienstleistungen | 54,2 | 61,2 | 47,1 |

Anmerkung: Differenz zu 100% ist branchenmäßig nicht definierbar.

UN (1999): World Investment Report.

Produktionsverlagerungen in die MOE-Länder konzentrieren sich in den geographisch näher gelegenen MOE-Staaten

Die Verlagerungen von Teilen bzw. gesamten Produktionsprozessen (auch vertikale ADI genannt) werden theoretisch mit Hilfe eines erweiterten HOS-Modells erklärt. Dieses unterstellt zwei Produktionsfaktoren (Arbeit, Kapital) und zwei Sektoren, wobei der erste Sektor unter vollständigem Wettbewerb homogene Güter bei konstanten Skalenerträgen erzeugt. Der zweite Sektor produziert dagegen bei unvollständigem Wettbewerb und steigenden Skalenerträgen differenzierte Güter. In diesem Fall kann es zu einer Trennung zwischen den „Headquarters“ und den Produktionsaktivitäten eines Unternehmens kommen.

Bei nicht zu unterschiedlichen Faktorausstattungen geht das Modell davon aus, dass der internationale Ausgleich der Faktorpreise durch den Handel vollzogen wird, d.h. keine Direktinvestitionen erfolgen. Wenn allerdings die relative Faktorausstattung (d.h. ein Land weist einen wesentlich höheren Bestand an Arbeitskräften im Vergleich zum Kapital auf) zu divergent ist, dann können die Faktorpreise nicht mehr alleine durch den Handel ausgeglichen werden. Arbeitsintensive Produktion wandert dann in das Billiglohnland ab, kapitalintensive verbleibt dagegen im Heimatland, das u.a. auch Exporteur von „Headquarter-Services“ wird (Schatz, Venables, 2000).

Dieser Ansatz integriert zwar auf elegante Weise ausländische Direktinvestitionen in die klassische Außenhandelstheorie, doch ihr Erklärungsansatz wird dann stark eingeschränkt, wenn bestimmte Annahmen nicht berücksichtigt werden (u.a. internationale Transaktionen sind friktionsfrei, es existieren keine Handelsbarrieren sowie keine Kosten für die Aufteilung der Produktion). Wenn man einerseits unterstellt, dass hohe Transportkosten im Handel mit Enderzeugnissen den Ausgleich der Faktorpreise verhindern, dann werden diese Unterschiede Produktionsverlagerungen begünstigen. Andererseits werden die zusätzliche Kosten, welche durch die Produktionsverlagerung in unterschiedliche Länder entstehen, den Anreiz für Direktinvestitionen mindern. Letztlich wird die Entscheidung multinationaler Firmen, ihre Produktion ins Ausland bzw. an verschiedene Standorte zu verlagern von der Interaktion dieser beiden Kräfte abhängen.

Bezogen auf die Ostintegration kann dieser theoretische Ansatz wie folgt verdeutlicht werden: Deutschland (als industrielles Zentrum) mit unterschiedlichen Entfernungen zu den MOE-Ländern (als Niedriglohnländer), exportiert und importiert Güter (auch Zwischenprodukte) aus verschiedenen MOE-Länder, wobei gleichzeitig Direktinvestitionen getätigt werden. Die erste interessante Frage ist, in welchem Verhältnis Handel und Direktinvestitionen zumindest theoretisch zum angenommenen Ausgleich der Faktorpreise beitragen. Aus Tabelle 22 ist für Deutschland erkennbar, dass der Anteil der ADI (Zuflüsse) am Außenhandelsumsatz mit der MOE-Region in den 90er Jahren markant gestiegen ist, jedoch noch deutlich unter den Werten für alle Länder liegt. Noch eindeutiger fällt die Diskrepanz bezüglich Umsatz der ADI zu den Exporten in diese Region aus. Daraus kann geschlossen werden, dass zwar die Bedeutung der ADI zunimmt, doch der Außenhandel weiterhin eine überproportionale Rolle in den Wirtschaftsbeziehungen mit der MOE-Region spielt.

TABELLE 22

Relative Bedeutung der deutschen ADI (Zuflüsse) zum deutschen Außenhandel

| | 1991 | 1993 | 1995 | 1998 |
|------------------------|------|------|------|------|
| Mit allen Ländern | | | | |
| ADI/Außenhandelsumsatz | 2,43 | 1,93 | 3,26 | 7,08 |
| Umsatz ADI/Export | | 0,12 | 0,12 | 0,15 |
| Mit den MOE-Ländern | | | | |
| ADI/Außenhandelsumsatz | 0,40 | 2,18 | 3,13 | 4,01 |
| Umsatz ADI/Export | | 0,03 | 0,05 | 0,09 |

Quelle: Deutsche Bundesbank, Zahlungsbilanzstatistik; eigene Berechnungen

Berücksichtigt man wiederum Lohnkostenunterschiede und Transportkosten, dann ist beispielsweise die Teilverlagerung des Produktionsprozesses eines Automobilunter-

nehmens (im Rahmen einer internationalen Arbeitsteilung des Unternehmens und nicht aus Zwecken der Markterschließung) dann unattraktiv, wenn hohe Transportkosten entstehen (beispielsweise Rumänien, Bulgarien). Ungarn, Tschechien oder Polen werden deshalb bevorzugt. Tatsächlich ist empirisch feststellbar, dass solche Produktionsverlagerungen vor allem in diese Länder vorgenommen werden.

Da für Rumänien und Bulgarien mit Deutschland ebenfalls Transportkosten im Handel mit anderen Erzeugnissen anfallen, werden die Faktorkosten in diesen Ländern auch zu den zuvor genannten MOE-Ländern niedriger sein (siehe Lohnkostenunterschiede dargestellt in Kapitel II). Dies gilt insbesondere für den Preis des im Export intensiv genutzten Produktionsfaktors (insbesondere weniger qualifizierte Arbeit), wodurch Investitionsprojekte vor allem in diesen Bereichen (beispielsweise in der Bekleidungsbranche) mit gleichzeitig geringeren Transportkosten lohnend werden. Tatsächlich ist zu beobachten, dass die leicht verlagerbare passive Lohnveredelung in solche Länder abgewandert ist. Damit entscheidet die relative Faktorintensität des Investitionsprojektes im Vergleich zu den Exporten des Landes sowie dessen relative Transportintensität zu anderen handelbaren Gütern des Landes darüber, welche deutsche Investoren in welchem MOE-Land investieren werden. Es ist demnach kein Zufall, dass ein Großteil der aus Kostengründen durchgeführten Direktinvestitionen mit höherem Qualifikationsprofil in den geografisch günstiger gelegenen Staaten lokalisiert ist.

ÜBERSICHT 2

Motive, Kriterien und Effekte von Direktinvestitionen

| | Motiv | Kriterium | verteilungspolitische Wirkung |
|-----------------|------------------------|---|--|
| horizontale ADI | Markterschließung | Größe und Kaufkraft des Binnenmarktes Markterschließungskosten | neutral |
| vertikale ADI | Produktionsverlagerung | unterschiedliche Faktorpreise, Transportkosten | Veränderung der relativen Entlohnung der Produktionsfaktoren |

Über den Standort für Direktinvestitionen können auch Agglomerations- und externe Effekte entscheiden, die zu einer räumlichen Konzentration von Produktionsstandorten führen. Diese können u.a. durch positive Verknüpfungen verschiedener Investitionsprojekte an einem Ort (z.B. im Bereich Forschung und Entwicklung, Infrastruktur) sowie durch Zulieferbetriebe entstehen. Beispielsweise können die starken Investitionen im ungarischen Automobilbau entsprechende Folgeinvestitionen nach sich ziehen. Verschiedene Theorieansätze betonen zudem, dass Direktinvestitionen ungeachtet der jeweiligen Faktorausstattung des Landes von den politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Stabilitätsgesichtspunkten ab-

hängen. In diesem Zusammenhang wäre für die EU-Beitrittsperspektive der Stand der Transformation und insbesondere der Privatisierung wichtig. Auch dies könnte die starke Konzentration der ADI in den fortgeschrittenen MOE-Ländern erklären.

Produktionsverlagerungen in die MOE-Länder nehmen zu, doch stärken sie auch die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen

Produktionsverlagerungen aus der EU bzw. Deutschland würden vor allem lohnkostenintensive Wirtschaftszweige betreffen, vor allem Branchen mit einem hohen Anteil an weniger qualifizierter Arbeit. Sinkende Löhne bzw. höhere Arbeitslosigkeit wären wiederum die Folge. Wird die Annahme identischer Technologien aufgegeben, dann können jedoch Handel und Direktinvestitionen in die gleiche Richtung wirken und zusätzliche Exporte und Einfuhren auslösen. In diesem Falle würden sich die relativen Faktoreinkommen zunächst nicht verändern.

Untersuchungen über multinationale Firmen beweisen, dass das Outsourcing solcher Unternehmen nur wenig zur wachsenden Lohndifferenzierung beitrug. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass in- und ausländische Beschäftigte sich weniger gegenseitig substituieren als vielmehr ergänzen.¹⁵ Andere Untersuchungen (Feenstra, Hanson, 1995) gehen für die USA jedoch von einem stärkeren Einfluss aus, der etwa 20% der Arbeitskräftebewegung zu nicht-produktionsbezogener Beschäftigung erklären kann.¹⁶

Verschiedene Befragungen zeigen, dass die Motive der Direktinvestitionen auch vom Stand der Transformation und der internen Marktgröße abhängig sind. Beispielsweise ist in Ungarn und Tschechien das Kostenmotiv stärker ausgeprägt als im Falle Polens. Eine verbesserte Infrastruktur, geringere Transport- und Transaktionskosten lassen vermuten, dass im Zuge der Osterweiterung das Kostenmotiv für ADI insbesondere in den MOE-Ländern an Bedeutung gewinnt. Vielfach wird dies jedoch keine unmittelbare Bedrohung von Arbeitsplätzen in der EU darstellen, da die Auslagerung arbeitsintensiver Produktionszweige im Rahmen von Mischkalkulationen auch Arbeitsplätze in der EU sichert. Dennoch dürfte die Osterweiterung den Standortwettbewerb in der EU intensivieren.

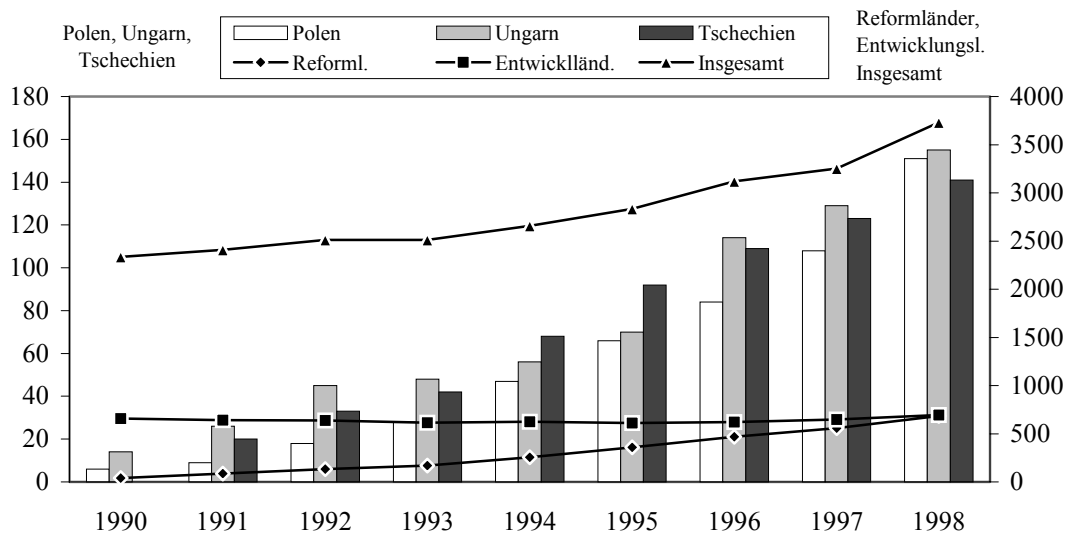
Beyfuß und Eggert (2000) bestätigen diesen Trend anhand einer repräsentativen Umfrage unter deutschen Unternehmen. Zwar überlappen sich bei den Direktinvestitionen vielfach Absatz- und Kostenmotiv, doch wird letzteres für die MOE-Länder häufiger genannt und hat im Gegensatz zu vorherigen Umfragen an Bedeutung gewonnen. Gleichfalls betonen zahlreiche Unternehmen, dass sie bestehende Absatzmärkte nur sichern konnten, indem sie Produktionsteile ins kostengünstigere Ausland verlagert haben. Allerdings verzeichnen bei Unternehmen, die Produktionsverlagerungen aus Kostengründen vorgenommen haben, einen mit über 40% doppelt so hohen Arbeitsplatzabbau in Deutschland.

¹⁵ Slaughter, Swagel (1997), S. 23.

¹⁶ Feenstra (1997), S. 3.

SCHAUBILD 5

Beschäftigungsentwicklung deutscher Direktinvestitionen im Ausland (Beschäftigte in 1000)



Quelle: Deutsche Bundesbank.

Fast die Hälfte der in den 90er Jahren durch deutsche Unternehmen im Ausland entstandenen bzw. gesicherten Arbeitsplätze entfällt auf die MOE-Länder

Nach Schaubild 5 steigen die Beschäftigungszahlen in den deutschen ADI vor allem in den MOE-Ländern deutlich an. Wie wichtig deutsche ADI für die MOE-Länder auch unter beschäftigungspolitischen Aspekten geworden sind, ist daran zu sehen, dass zwischen 1990 und 1997 von den insgesamt 915.000 neu entstandenen (bzw. übernommenen) Arbeitsplätzen aus deutschen ADI allein 438.000, d.h. 48% auf die Reformländer (ohne China) entfallen. Allein die fortgeschrittenen Transformationsländer Polen, Ungarn und Tschechien konnten fast 37% der insgesamt von Deutschland im Ausland geschaffenen Arbeitsplätze auf sich vereinen.

Obwohl in den letzten Jahren Kapitalintensität und Investitionssumme pro Beschäftigten in den Reformländern deutlich gestiegen sind, liegen sie dennoch unter den Vergleichsgrößen der Industrieländer, aber auch der Entwicklungsländer. Daraus kann zunächst die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die ADI in den MOE-Ländern in arbeitsintensivere Bereiche geflossen sind. Zudem ist denkbar, dass selbst in Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung der transformationsspezifische Restrukturierungsprozess bisher nicht abgeschlossen ist. Es besteht noch eine gewisse Überbesetzung an Arbeitskräften, die künftig abgebaut werden muss. Die höhere Arbeitsintensität der osteuropäischen ADI erklärt zwar zum Teil deren Beschäftigungseffekt, doch wird auch die zunehmende Attraktivität des Produktionsstandortes deutlich. Im gleichen Zeit-

raum sind in den übrigen Niedriglohnländern Griechenland, Portugal, Spanien und Irland insgesamt nur ca. 8000 Arbeitsplätze aus deutschen ADI entstanden.

Mit Hilfe einiger Annahmen soll analog zu den Berechnungen von Vincentz (1995) der Einfluss deutscher Direktinvestitionen auf die Beschäftigung bestimmt werden. Um sich realistischen Größenordnungen von Arbeitsplatzverlagerungen aus Kostengründen anzunähern, müssen diese Zahlen um den Anteil der deutschen Kapitalbeteiligung und um die vorrangig auf den Binnenmarkt orientierten Investitionen korrigiert werden. Nach einer solchen einfachen Überschlagsrechnung¹⁷ dürften bis 1997 maximal bis zu 112 tsd. Arbeitsplätze aus Kostengründen durch deutsche Unternehmen in Ostmitteleuropa entstanden sein. Für Osteuropa insgesamt kann die Zahl 125 tsd. betragen und bis 1999 auf ca. 190 tsd. angestiegen sein. Dies heißt allerdings nicht, dass ebenso viele Arbeitsplätze aus Deutschland wegen zu hoher Kosten verlagert wurden. Die Arbeitsproduktivität in Deutschland ist höher, und die Investitionen können auch zum Aufbau zusätzlicher Kapazitäten für neue Märkte dienen.

4. Migrationseffekte

In den Beitrittsverhandlungen mit den MOE-Ländern stellen für Deutschland und Österreich die Fragen der Niederlassungsfreiheit für Personen und der Freizügigkeit der Arbeitnehmer sensible Bereiche dar. Freizügigkeit ist indes ein Kernbereich des gemeinsamen Rechtsstandes und muss jedem EU-Mitglied gewährt werden. Die Beitrittsverhandlungen, die in diesem Bereich noch nicht eröffnet wurden, können sich deshalb nur auf Dauer und Art der Übergangsfristen bis zur völligen Implementierung der Freizügigkeit beziehen. Angesichts der beachtlichen Einkommensdifferenzen befürchten vor allem Deutschland und Österreich starke Zuwanderungen, die sich negativ auf Löhne und Beschäftigung auswirken können. In diesem Zusammenhang ist die Bewertung des Migrationpotentials und die verteilungspolitischen Effekte verstärkter Zuwanderung von herausragendem Interesse. Im folgenden Abschnitt werden die wichtigsten Erklärungsansätze und Forschungsergebnisse über Umfang und Auswirkungen des durch die Osterweiterung zu erwartenden Migrationpotentials und deren Folgen für Löhne und Beschäftigung dargestellt.

¹⁷ Sie beruht darauf, dass man die Beschäftigungszahlen deutscher Direktinvestitionen um den Anteil der deutschen Kapitalbeteiligung und um den Anteil der am Binnenmarkt orientierten Investitionen korrigiert.

Bisher war keine massive Ostmigration zu beobachten, was vorrangig auf Zuwanderungsbeschränkungen zurückzuführen ist

Befürchtungen hinsichtlich einer massenhaften Migration aus den MOE-Ländern haben sich nicht bestätigt. Die Ost-West-Wanderungen bewegen sich nach einer intensiveren Phase in den Anfangsjahren nicht zuletzt aufgrund der restriktiven Arbeitsmarktregelungen auf relativ niedrigem Niveau. Derzeit liegt der Anteil der Erwerbstätigen aus den MOE-Ländern in der EU bei nur 0,2%, in Deutschland bei 0,6% und in Österreich bei 1,1%. Hauptzielländer der Migration sind demnach Deutschland und Österreich, auf die zusammen ca. 72% der MOE-Erwerbstätigen in der EU entfallen (Anteil Deutschlands ca. 57%). Hauptherkunftsland ist Polen, das angesichts des großen Arbeitskräftepotentials und anstehender Strukturänderungen auch weiterhin Hauptquelle der Migration sein wird. 1998 arbeiteten ca. 69.000 Polen in Deutschland, das sind ca. zwei Drittel aller polnischen Arbeitskräfte in der EU (Hönekopp, 2000).

Obwohl der Gesamtumfang der Wanderung aus den MOE-Ländern gering ist, sind Regionen (in Deutschland: Süden, Südwesten und Berlin), Sektoren und Segmente des Arbeitsmarktes unterschiedlich betroffen. Auch wegen der spezifischen Arbeitsmarktregulierungen konzentriert sich die Beschäftigung auf einige Wirtschaftszweige wie die Landwirtschaft, den Bau- und Dienstleistungsbereich und vor allem auf das Hotel- und Gaststättengewerbe. Nur in einigen Bereichen dürften die Arbeitskräfte aus den MOE-Ländern im Wettbewerb mit heimischen Arbeitskräften stehen. Insbesondere im Baugewerbe (auch wegen eines hohen Anteils illegaler Beschäftigung) können die Löhne und Beschäftigung durch zusätzliche MOE-Arbeitskräfte negativ beeinflusst worden sein. In vielen anderen Bereichen handelt es sich vorwiegend um komplementäre Beschäftigungsmöglichkeiten, für die deutsche Arbeitnehmer nicht zur Verfügung stehen bzw. ihre Arbeitskraft angesichts fehlender Qualifikation, hoher Sozialleistungen und/oder niedriger Löhne nicht anbieten wollen oder können.

Die Einkommen zwischen der EU und den MOE-Ländern werden sich schrittweise annähern. In peripheren MOE-Ländern bleibt indes der Migrationsdruck aufgrund von Einkommensdifferenzen bestehen

Schon zuvor wurde darauf hingewiesen, dass bei freier Arbeitsplatzwahl, wie im gemeinsamen Binnenmarkt gegeben, die Theorie eine Wanderung des Produktionsfaktors Arbeit von Regionen mit niedrigerem Grenzertrag zu solchen mit höherem und damit positive Wohlfahrtseffekte voraussagt. Dabei wird sich ähnlich wie beim Handel und Kapitaltransfer die relative Einkommensverteilung durch die Arbeitskräftewanderung allerdings im Immigrationsland (EU) zuungunsten des Faktors Arbeit und in den MOE-Ländern dagegen zu dessen Gunsten entwickeln. Angesichts beachtlicher Einkommensdifferenzen zwischen der EU (insbesondere Deutschland) und den MOE-Ländern müsste von einem erheblichen Migrationspotential ausgegangen werden. Allerdings stellt sich zunächst die Frage, welche Faktoren darüber entscheiden, ob Arbeitskräfte-

wanderungen und nicht Handel- und Kapitalbewegungen für einen Ausgleich der Faktorpreise sorgen.

In welcher Form die Angleichung der Wertgrenzprodukte der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital vollzogen wird, ist bei voller Mobilität der Produktionsfaktoren aus strikt ökonomischer Sicht abhängig von den Transaktionskosten. Diese dürften unter normalen Bedingungen im Güterhandel und in den Kapitaltransaktionen niedriger sein als bei Migrationsbewegungen. Hier bestehen vielfältige Hemmnisse (Sprache, Kultur, Qualifikation, Unterbringung), die die Transaktionskosten erhöhen und eine Arbeitskräftewanderung unvorteilhafter erscheinen lassen. Migration ist allerdings dann die einzige Möglichkeit, die relativen Faktorpreise anzugleichen, wenn dieser Mechanismus über Handel (wie im Falle der vollständigen Spezialisierung) oder Kapitalbewegungen (zu hohe Transportkosten bzw. Risikoprämien) nicht vollzogen wird.

Eine solche Situation würde sich insbesondere in den peripheren MOE-Ländern ergeben (u.a. Bulgarien und Rumänien), in denen Einkommensdifferenzen und Unterschiede in den Produktionstechnologien weitaus stärker ausgeprägt sind. Auch nach der Osterweiterung dürfte der wirtschaftliche Aufholprozess sich dort nur langsam (ohne Beitritt allerdings noch langsamer) vollziehen. In den fortgeschrittenen Transformationsländern der ersten Erweiterungsrunde besteht dagegen die Chance, dass der Konvergenzprozess im Zuge der Osterweiterung sich beschleunigt und damit der Migrationsdruck abnimmt. Handel und Direktinvestitionen wären die vorrangigen Mechanismen, durch die die Faktorpreise ausgeglichen werden. Dennoch muss davon ausgegangen werden, dass der Aufholprozess auch hier etliche Zeit in Anspruch nimmt und damit auch weiterhin wegen bestehender Einkommensdifferenzen ein Migrationsdruck ausgeht.

Befürchtungen vor einer massenhaften Zuwanderung sind dennoch unbegründet, zumal zunächst Übergangsregelungen die Zuwanderung begrenzen werden

Für die Migrationstheorien gelten Push- (hohe Arbeitslosigkeit, niedrige Löhne, ethnische Konflikte) und Pullfaktoren im Aufnahmeland (hohes Wirtschaftswachstum, politische Stabilität etc.) als Erklärungsansätze für Wanderungen. Andere Theorien betonen dynamische Aspekte und gehen auch über rein ökonomische Interpretationen von internationalen Bevölkerungsströmen hinaus. Laut Theorie Migrationsnetzwerke beginnen Wanderungsbewegungen aus verschiedenen Gründen, die sowohl im ökonomischen, aber auch im ethnischen sowie politischen Bereich liegen können. Die Migration gewinnt im Laufe der Zeit jedoch aufgrund sinkender Kosten und Risiken an eigener Dynamik. Je mehr Personen die potentiellen Migranten im möglichen Zielland kennen, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie selbst auswandern werden. Die Existenz solcher Netzwerke bestimmt damit auch die Zielrichtung von Wanderungsbewegungen, wobei auch die soziale, demographische und ökonomische Ausprägung der Migranten prognostiziert werden kann.

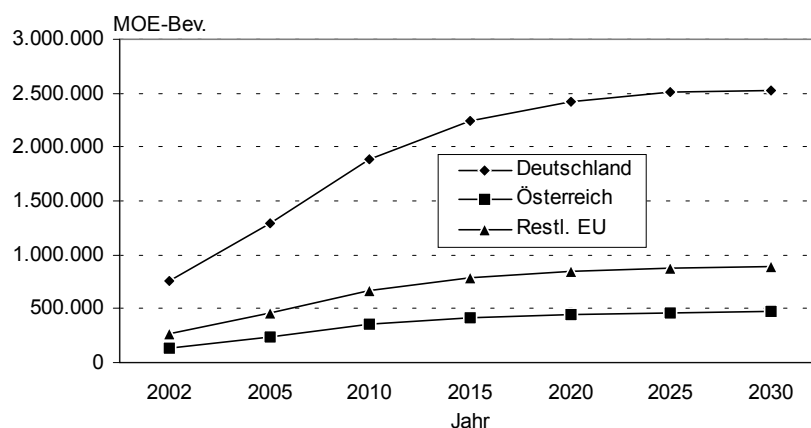
Das Vorhandensein solcher Netzwerke erklärt schon jetzt sehr gut die regionale Ausprägung und das Potential von Wanderungsbewegungen. Dies gilt in Deutschland insbe-

sondere für die Türken und Polen, die aufgrund verschiedener Migrationswellen bereits über ausgeprägte „Communities“ verfügen, wodurch für einen potentiellen Migranten das Wanderungsrisiko geringer und die Integration erleichtert wird. Nach Einführung der Freizügigkeit im Zuge der Osterweiterung würden sicherlich Deutschland und Österreich auch weiterhin bevorzugtes Zielland bleiben. Dabei ist zu erwarten, dass eine Vielzahl der Migranten nur temporär im Westen bleiben werden und es sich bei ihnen vorrangig um qualifizierte Arbeiter handeln wird.

Prognosen über das Ausmaß des Wanderungspotential differieren stark. Hohe Schätzungen von 13 bis 27 Millionen Menschen gelten als überholt.¹⁸ Verschiedene ökonomische Schätzungen vor dem Hintergrund der bisherigen Wanderungsbewegungen gehen davon aus, dass ca. 2% bis 3% der Bevölkerung aus Beitrittsstaaten innerhalb der nächsten 15 Jahre in den Westen abwandern werden. Dies wären etwa 3 Millionen Menschen, d.h. ca. 0,81% der EU-Bevölkerung (IZA, 2000). Auch Befragungen in den MOE-Ländern kommen zu einem ähnlichen Ergebnis. Neuere ökonomische Schätzungen des DIW gehen von einer anfänglichen jährlichen Zunahme der ausländischen Bevölkerung aus 10-MOE-Ländern um ca. 220.000 in Deutschland und um 335.000 Personen in allen Mitgliedsstaaten der EU aus. Dieser Zustrom wird allerdings innerhalb einer Dekade auf weniger als die Hälfte des ursprünglichen Niveaus sinken, und nach ca. 30 Jahren wird sich ein Gleichgewicht zwischen Ein- und Rückwanderung herstellen (Boeri, Brücker, 2000; vgl. Schaubild 6). Ferner ist zu berücksichtigen, dass in der Anfangsphase voraussichtlich weiterhin Zuwanderungsbeschränkungen gelten werden.

SCHAUBILD 6

Projektion der Bevölkerung aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern in Deutschland, Österreich und den restlichen EU-Staaten



Quelle: Projektionen des DIW, Wochenbericht des DIW, 21, 2000.

¹⁸ eine Übersicht bestehender Schätzungen gibt Hönekopp in: Quaisser et. al. (2000).

Die Arbeitsmarkteffekte der Zuwanderung bleiben in engen Grenzen, werden jedoch voraussichtlich weniger qualifizierte Beschäftigte stärker treffen.

Aufgrund der umfassenden Zuwanderungsregulierung können bisher keine generellen Schlussfolgerungen hinsichtlich der Arbeitsmarkteffekte in einer erweiterten Union mit weitgehender Freizügigkeit gezogen werden. Während sich Handel und Direktinvestitionen auf den deutschen Arbeitsmarkt begrenzt bzw. teilweise sogar positiv auswirken werden, fallen die Effekte durch Migration möglicherweise stärker negativ aus. Vorliegende Untersuchungen geben hier keine eindeutige Antwort, und die Ergebnisse variieren sehr stark (von neutralen bis negativen Effekten).

Allerdings muss daran erinnert werden, dass in offenen Volkswirtschaften ein Arbeitskräftezufluss die Einkommensverteilung dann nicht berühren wird, wenn die Grenznachfrage durch den Sektor handelbarer Güter mit elastischer Nachfrage auf den Weltmärkten determiniert wird. Die zusätzlichen Arbeitskräfte befriedigen dann die steigende Nachfrage auf den Weltmärkten, und die Einkommensverteilung bleibt unberührt. Im Sektor nicht-handelbarer Güter wäre dagegen mit sinkenden Reallöhnen bzw. Beschäftigungsrückgängen zu rechnen.¹⁹ Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob in der EU bei bestehenden Arbeitsmarktregelungen (Tarifverträge, Mindestlöhne) und angesichts des hohen Arbeitskräfteangebots mit verschiedenen Qualifikationsprofilen in der EU die wenigen offenen Arbeitsplätze durch ausländische Arbeitskräfte besetzt werden.²⁰

Ökonometrischen Schätzungen zufolge wird der Anstieg des Ausländeranteils in einem Wirtschaftszweig in Deutschland um ein Prozent eine Lohndämpfung von 0,6% bzw. ein erhöhtes Arbeitsplatzrisiko von 1,8% zur Folge haben (Boeri, Brücker, 2000). Andere Studien für die EU erwarten im ersten Erweiterungsjahr (jährliche Wanderung 200.000 pro Jahr über einen Zeitraum von 10 bis 15 Jahren) negative Lohneffekte von 0,81% sowie einen Anstieg der Arbeitslosigkeit von 0,54 Prozentpunkten. Dabei gelten diese Angaben als Maximalwerte und werden wahrscheinlich wesentlich geringer ausfallen (DIW, Wochenbericht, 21, 2000). Massive arbeitsmarktpolitische Effekte sind also von den angenommenen Wanderungsbewegungen nicht zu erwarten. Dennoch zeigen die Studie des DIW sowie andere Untersuchungen, dass gering qualifiziert Beschäftigte tendenziell mit höheren Einkommenseinbußen zu rechnen haben als qualifizierte Arbeitnehmer.

In Deutschland können die Grenzregionen (Ostdeutschland, Oberfranken) durch Pendler aus den MOE-Ländern sowie Berufe mit wenig qualifizierter Arbeit stärker beeinträchtigt werden. Zu berücksichtigen ist, dass Deutschland und Österreich sicherlich für den Arbeitsmarkt mittelfristige Übergangsregelungen beantragen werden, um die Wanderungsbewegungen zu begrenzen. Langfristig wird der deutsche Arbeitsmarkt aber nicht gegenüber den neuen Beitrittsländern abzuschotten sein. Wichtig ist, dass die Liberalisierung schrittweise erfolgt. Wie auch die Erfahrungen mit der Süderweiterung nahe legen, wird mittelfristig bei positivem Wachstum und aufgrund der Transferzahlungen (Strukturfonds) der Zuwanderungsdruck begrenzt bleiben.

¹⁹ Brücker (2000), S. 14-15.

²⁰ Agarwal et al. (1999), S. 29.

IV. Die Erweiterungs- und Reformperspektive nach der Konferenz von Nizza

1. Erweiterungsfähigkeit der EU – Die Konferenz in Nizza und der weitere Reformbedarf

Bereits die Tatsache, dass der Gipfel in Nizza nicht scheiterte, ist unter dem Gesichtspunkt der Osterweiterung als Erfolg zu werten. Zudem haben die Regierungschefs die Erweiterungsstrategie der Kommission insofern bestätigt, als sie den Beitritt einer ersten Gruppe von Ländern bis zum Jahr 2004 (vor den Wahlen zum europäischen Parlament) in Aussicht stellten. Ob tatsächlich die neuen institutionellen Strukturen und Entscheidungsmechanismen für eine größere Union angemessen sind, ist indes zweifelhaft. Es überwiegen die kritischen Stimmen und selbst das Europaparlament sowie der Kommissionspräsident Romano Prodi beurteilen die Gipfelergebnisse insbesondere im Bereich der Mehrheitsentscheidungen eher skeptisch. Dennoch werden voraussichtlich das EU-Parlament und die nationalen Parlamente dem Vertrag zustimmen, um die Erweiterung nicht zu blockieren. Zwar liegt der konkrete Vertragstext noch nicht vor, doch sollen im folgenden die aus der Presse zugänglichen Ergebnisse der Konferenz unter besonderer Berücksichtigung der Erweiterungsproblematik dargestellt werden.

Kaum Fortschritte bei Mehrheitsentscheidungen

Als wichtiges Erfolgskriterium der Regierungskonferenz galt, ob die Handlungsfähigkeit einer größer werdenden Union durch qualifizierte Mehrheitsentscheidungen gesichert werden kann. Die Ergebnisse sind aber vor allem in diesem Punkt besonders enttäuschend. Das französische Beharren auf ein Veto in einem Teilbereich der Außenhandelspolitik (Filmindustrie) hatte fatale Auswirkungen, denn es lieferte auch anderen Ländern den Vorwand, für ihre spezifischen Interessensbereiche ein Veto einzufordern. So sicherte sich das Vereinigte Königreich das Einspruchsrecht in der Steuer- (hier auch zusammen mit Schweden und Irland), Sozial- sowie EU-Sicherheitspolitik. Deutschland konnte den noch im Amsterdamer Vertrag vorgesehenen Übergang zu Mehrheitsentscheidungen in der Visa-, Asyl-, und Einwanderungspolitik im Jahr 2002 insofern verhindern, als nun zunächst ein einstimmiger Beschluss über „gemeinsame Regeln und wesentliche Grundsätze“ dieses Politikbereichs vorgeschaltet sein muss.

Insgesamt haben die Regierungschefs aus den rund 70 Bereichen, die nach ursprünglichen Vorschlägen für Mehrheitsentscheidungen vorgesehen waren, nur ca. 40 akzeptiert. Dennoch konnten einige Fortschritte, so u.a. beim Artikel 133 des EU-Vertrages, erreicht werden. Da selbst die Experten der Generaldirektion Handel bisher keine endgültige Interpretation des neuen Außenhandelsartikels aufgrund verschiedener Ungenauigkeiten des vorläufigen Vertragstextes vorlegen können, sind die Ergebnisse vor-

sichtig zu interpretieren. Zunächst sieht es so aus, dass über Dienstleistungen und handelspolitische Aspekte des geistigen Eigentums zukünftig mit Mehrheit entschieden werden kann, was grundsätzlich die Effizienz der EU in internationalen Verhandlungen erhöht. Dies wird allerdings insofern stark eingeschränkt, als audiovisuelle Dienstleistungen (hier auf Betreiben Frankreichs), die Bereiche Soziales und Gesundheitswesen sowie See-, Luft-, Landverkehr weiterhin der Einstimmigkeit bedürfen. Da international diese Kapitel meist im Paket verhandelt werden, bleibt damit faktisch im gesamten Handelsbereich die Einstimmigkeit bestehen.

Positiv zu bewerten ist, dass auch bei wichtigen Personalentscheidungen nicht mehr einstimmig entschieden werden muss. Dies betrifft u.a. den Präsidenten der EU-Kommission, die Liste der Kommissare sowie wichtige Sonderbeauftragte der Union wie der Außenpolitische Repräsentant des Ministerrates. Hier dürften monatelange Detailverhandlungen der Vergangenheit angehören. In der ausgabenträchtigen Strukturpolitik blieb auf Betreiben Spaniens das Veto bis 2007 bestehen. Damit können sich die Verhandlungen über die nächste mittelfristige Finanzplanung als äußerst schwierig erweisen, zumal auch die neuen Mitgliedsländer am Verhandlungstisch sitzen werden.

Die Neugewichtung der Stimmen im Ministerrat begünstigt die großen Staaten

Die Stimmengewichtung im Ministerrat ist nicht nur eine Frage der nationalen Eitelkeit, sondern direkte Folge des Übergangs zu verstärkten Mehrheitsentscheidungen. Je mehr Entscheidungen mehrheitlich gefällt werden, desto wichtiger ist für die Wahrung des Einflusses die Stimmengewichtung. Genauso bedeutend ist zudem aus Sicht der großen Länder die Frage, wie viele Stimmen in einer erweiterten Union ausreichen, um Entscheidungen zu blockieren. Die großen Staaten befürchten dabei, dass sie im Rahmen einer auf 27 Länder erweiterten Union durch die größere Zahl von kleinen Staaten handlungsunfähig bzw. majorisiert werden.

Das auf dem Nizza-Gipfel erzielte Ergebnis trägt diesen Befürchtungen insofern Rechnung, als das Gewicht der großen und mittleren Staaten durch die Stimmenspreizung zunimmt. Während zuvor das Stimmenverhältnis des kleinsten Staates Luxemburg zu dem größten Staat Deutschland eins zu fünf betrug, wird es künftig eins zu zehn sein. Diese neue Stimmenrelation stärkt die größeren Staaten bereits vor der Erweiterung, was durch entsprechende Zugeständnisse hinsichtlich der Kommissionsgröße (bis zur Erweiterung weiterhin pro Land zwei Kommissare) erkaufte wurde.²¹ Gleichzeitig wurden jedoch auch die Stimmen der kleinen Staaten, unter Berücksichtigung ihrer Bevölkerungszahl neu gewichtet. Der Widerstand insbesondere Belgiens konnte erst überwunden werden, nachdem den Benelux-Staaten zusammen insgesamt genauso viel Stimmen wie jeweils einem großen Land zugestanden wurden.

²¹ vgl. Rinke, A. (2000), Keine Sperrminorität für Nettozahler, in: Handelsblatt vom 12.12.2000.

Faktisch gilt das Prinzip der doppelten Mehrheit, doch die Entscheidungsprozesse werden komplizierter

Zusätzlich besteht für bevölkerungsreiche Länder wie Deutschland eine weitere Möglichkeit, unliebsame Entscheidungen zu verhindern. Eine Entscheidung des Ministerrates kann dann von Regierungen zu Fall gebracht werden, wenn ihre Staaten einen EU-Bevölkerungsanteil von mindestens 38% repräsentieren. Damit könnten Deutschland und Frankreich zusammen mit Italien oder mit dem Vereinigten Königreich Entscheidungen verhindern. Betrifft es nur die Stimmen im Rat, dann benötigen drei große Länder indes die Unterstützung eines kleinen Landes.

Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit werden zusätzlich dadurch erschwert, dass mindestens 71% der Stimmen im Ministerrat erreicht werden müssen (nach der Erweiterung sind es sogar 73,4% (statt zuvor 62%). Gleichzeitig muss eine einfache Mehrheit der Staaten für einen solchen Beschluss existieren. Diese Regelung wird in einer erweiterten Union mit größerer Interessensvielfalt die Entscheidungsprozesse eher erschweren als vereinfachen. Wesentlich effizienter wäre der Vorschlag der Kommission gewesen, die Stimmen im Ministerrat gleich zu behandeln, bei doppelter Mehrheit jedoch strikt nach der Bevölkerungszahl abzustimmen.

Deutschland hat ein wichtiges Ziel, nämlich die Sperrminorität der Nettozahler (Deutschland, Österreich, Großbritannien, Schweden und die Niederlande), weder über die neuen Stimmengewichte noch über das demographische „Sicherheitsnetz“ erreicht. Das Bild könnte sich jedoch wandeln, wenn Frankreich nach der Erweiterung zum Nettozahler wird. Die MOE-Länder können insofern zufrieden sein, als sie bei der Neugewichtung der Stimmrechte angemessen berücksichtigt wurden. Polen erhält mit 27 Stimmen genauso viel Gewicht wie Spanien. Damit zeichnet sich eine neue Entscheidungssache von Frankreich über Deutschland nach Polen ab, die sich zum Träger des Zusammenhalts zwischen West- und Osteuropa entwickeln kann. Zudem ist es für Deutschland als bedeutendster Wirtschaftspartner der MOE-Länder möglich, mit dieser Ländergruppe wichtige Allianzen einzugehen.²²

Das EU-Parlament ist durch die stärkere Gewichtung nach Bevölkerungszahl demokratisch legitimer, ohne jedoch über größere Kompetenzen zu verfügen

Eine Neugewichtung konnte Deutschland im europäischen Parlament durchsetzen. Zwar ändert sich die deutsche Stimmenzahl von 99 nicht, doch verringerte sich diejenige anderer Staaten (Frankreich, GB und Italien 72; zuvor jeweils 87). Dies war deshalb nötig, um nach der EU-Erweiterung das Parlament in einer überschaubaren Größe zu halten. Im Gesamtergebnis spiegelt damit das EU-Parlament die Bevölkerungsverhältnisse besser wider, doch bleiben kleine Länder im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungszahl deutlich

²² Mit 97 von 346 Stimmen (28%) verfügt Deutschland mit den MOE-Ländern über eine Sperrminorität. vgl. Weideman, J (2000), In Osteuropa wachsen für Deutschland starke Partner im europäischen Kräfte-messen, in: Handelsblatt vom 12. Dezember 2000.

überrepräsentiert. Eine Stärkung des Parlaments kam jedoch nicht zustande, denn ihm fehlt weiterhin bei etwa 80% aller ausgabenwirksamen Beschlüsse des Ministerrates die politische Gestaltungsmöglichkeit.

Eine verstärkte Zusammenarbeit ist leichter möglich

Schon im Amsterdamer Vertrag war die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit (bisher nicht erfolgt) vorgesehen, d.h. eine Gruppe von Ländern konnte in der Integration rascher voranschreiten. Bisher mussten allerdings alle EU-Mitgliedsländer dem zustimmen. In Nizza haben die Regierungschefs dieses Veto beseitigt, wodurch eine flexible Integration deutlich einfacher wird. Auch in der erweiterten Union können mindestens acht Länder eine verstärkte Zusammenarbeit beschließen, wobei die anderen Länder daran jederzeit teilnehmen können. Zusätzliche Integrationsschritte sind jedoch an den institutionellen Rahmen der EU gebunden. Dies bedeutet u.a., dass das Vorschlagsrecht auch für die verstärkte Zusammenarbeit allein bei der Kommission liegt. Eine mögliche Blockade weiterer Integrationsschritte durch einzelne Mitgliedsländer kann damit faktisch durch die verstärkte Zusammenarbeit zumindest einer Ländergruppe umgangen werden.

Die EU-Kommission wird nicht effizienter

Während die französische Haltung in weiten Bereichen institutionelle Reformen eher erschwerte, hatte Paris bezüglich Aufbau und Struktur der Kommission eine im Sinne der Effizienz konstruktive Position eingenommen. Eine deutlich verkleinerte Kommission hätte die Funktionsfähigkeit des Gremiums vor dem Hintergrund der Erweiterung deutlich erhöht. Dies ist indes auf Betreiben der kleineren EU-Staaten nicht gelungen. Um die Funktionsfähigkeit dennoch zu gewährleisten, müssen die großen Länder ab 2005 auf einen Kommissar verzichten. Erst wenn die Gemeinschaft 27 Mitglieder umfassen wird, soll die Zahl der Kommissare auf 20 schrumpfen und paritätisch rotieren. Allerdings muss diese neue Regelung zuvor nochmals einstimmig von den Ländern beschlossen werden. Hier kann man durchaus von einem neuen „left over“ von Nizza sprechen. Es ist deshalb fraglich, ob die Kommission wirklich schlanker wird. Als Ausgleich wurde jedoch die Stellung des Kommissionspräsidenten gestärkt.

Die Finanzierung der Osterweiterung ist bis 2006 gesichert

Eine immer wieder kritisch gestellte Frage ist, ob die Erweiterung finanziert werden kann. In der mittelfristigen Finanzplanung der EU werden die Kosten der ersten Erweiterungsrunde (fünf Staaten) im Jahr der höchsten Belastung (2006) auf 0,113% des BSP der EU geschätzt. Da die neuen Mitgliedsländer Nettoempfänger (bis 4% ihres BSP)

sein werden, stellt sich die Frage der Finanzierung. Geht man von diesem EU-internen Kostenszenario aus, dann müsste sich der Bruttotransfer Deutschlands an den EU-Haushalt im Falle der Erweiterung (einschließlich Vorbereitungshilfen) voraussichtlich im Jahr 2006 um 3,6 Mrd. Euro erhöhen, d.h. er müsste um rund 10 % steigen. Der deutsche Nettobeitrag zum EU-Budget bliebe jedoch aufgrund der eingeleiteten Kürzungen vor allem in der Strukturpolitik (Beitritt der ersten Runde) im Jahr 2006 unverändert bei 0,54% des BSP (einschließlich Vorbeitrittshilfen 0,58% des BSP). Die Kürzungen der Strukturfonds gingen vor allem zu Lasten der Südländer Spanien, Portugal und Griechenland sowie Irlands. Dennoch blieben diese Länder auch weiterhin Nettoempfänger von EU-Transferleistungen.

Demnach ist die Finanzierung der Erweiterung bis 2006 gesichert. Dies gilt auch dann, wenn ein Beitritt mit mehr als den ursprünglichen fünf Ländern erfolgen wird. Zunächst ist davon auszugehen, dass der Beitritt mindestens um zwei bis drei Jahre später als in der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehen, erfolgen wird. Da ein sog. Phasing-In in den wichtigen Ausgabenbereichen (Struktur- und Agrarpolitik) geplant ist, werden die Fördermittel nur langsam steigen. Im zweiten bzw. dritten Jahr nach dem Beitritt (d.h. im Jahr 2006) werden damit die Transferleistungen nicht sofort die volle vorgesehene Höhe für dieses Jahr (ursprünglich dem fünften Jahr nach dem Beitritt) erreichen. Ferner ist auch den Beitrittsländern klar, dass eine Neuverhandlung (bzw. Verschiebung einzelner Haushaltsposten) der mittelfristigen Finanzplanung bis 2006 ausgeschlossen ist. Finanzielle Forderungen, die über diesen Rahmen hinausgehen, können daher in den Beitrittsverhandlungen nicht zur Disposition stehen.

Die Finanzierung der Osterweiterung bereitet allerdings mittel- und langfristig Sorgen, wenn wir eine vollständige Integration der neuen Beitrittsländer in die Agrar- und Strukturpolitik unterstellen. Dies gilt insbesondere dann, wenn wir im Zeitrahmen der nächsten mittelfristigen Finanzplanung ab 2007 weitere Beitritte (zumindest Bulgarien und Rumänien) einplanen müssen. In der Finanzplanung ist zunächst der Agrarsektor insofern ein kritischer Bereich, als die Beitrittskandidaten eine Gleichbehandlung bezüglich der direkten Einkommensbeihilfen für die Landwirtschaft verlangen. Dies ist in den bisherigen Finanzplanungen nicht vorgesehen. Würde man dieser Forderung nachgeben, wäre die finanzielle Solidität der Union gefährdet, da die Eigenmittelobergrenze von 1,27% des BSP der Union überschritten würde.

Verteilungspolitische Konflikte sind vorprogrammiert, da die alten Empfängerländer nennenswerte Kürzungen ihrer Transferleistungen zugunsten der neuen ärmeren Mitgliedsländer verhindern wollen. Spanien hat faktisch ein Vetorecht in der Strukturpolitik bis 2007 erstritten, so dass die neue Finanzplanung unter denkbar schwierigen Bedingungen stattfinden wird. Neben den Forderungen der alten Mitgliedsländer müssen diejenigen der neuen EU-Staaten berücksichtigt werden, zumal eine Ungleichbehandlung einzelner Mitgliedsländer politisch nicht tragbar ist. Alte Besitzstände (Südländer) bzw. Sonderregelungen (Brittenrabatt) werden deshalb zwangsläufig mittelfristig erneut zur Disposition stehen, um eine gerechtere Lastenverteilung zu erzielen.

Eine weitere Erhöhung der EU-Ausgaben ist auch deshalb kaum vorstellbar, weil die Nettozahlerländer die Finanzierungsgrenze von 1,27% des BSP weiter lockern werden. Zwar wird Deutschland durch Wachstums- und Wohlfahrtseffekte (teilweise schon rea-

lisiert) höhere Steuereinnahmen verbuchen können. Angesichts weitgehender Stabilitätsverpflichtungen im Zuge der Währungsunion und der hohen Kosten der Wiedervereinigung steht Deutschland jedoch vor der Notwendigkeit, Schulden abzubauen und die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Zudem sind wir aus wachstums- sowie arbeitsmarktpolitischen Gründen gehalten, die hohen Lohnnebenkosten zu senken. In einer solchen Situation lassen sich weitere Steuererhöhungen bzw. Umverteilungen des Staatshaushaltes zugunsten der Osterweiterung politisch kaum vermitteln.

Weitere Reformen in der Agrar- und Strukturpolitik sind notwendig

Es gibt einen breiten Konsens in Fachkreisen, der Öffentlichkeit, aber auch in der Politik, dass die Agrarpolitik nicht nur zu teuer, sondern auch ineffizient ist. Warum sie bisher dennoch nicht geändert wurde, gehört zu den Merkwürdigkeiten europäischer Politik. Die jetzt durchgeführte Agrarreform stellt zwar mit weiteren Preissenkungen und direkten Einkommensbeihilfen einen Schritt in die richtige Richtung dar, doch liefert sie keine langfristig tragfähige Alternative (keine Degression der Beihilfen, Koppelung an die Produktionsmittel, keine nationale Kofinanzierung, zögerlicher Übergang zu Marktpreisen). Auch die Strukturpolitik unterscheidet sich nur unwesentlich von den alten ineffizienten Konzepten.

Deshalb erscheint es dringend geboten, entweder vor oder kurz nach der Osterweiterung, in jedem Falle jedoch vor der neuen mittelfristigen Finanzplanung, einen weiteren Anlauf zur Reform der Agrar- und Strukturpolitik zu unternehmen. Da die Entscheidungsprozesse nach der Erweiterung eher komplizierter werden, wäre ein rasches Handeln sicher sinnvoll. Dennoch sollten die Vorschläge unter Mitarbeit der neuen Mitgliedsländer und im Rahmen der angekündigten Neudefinition der Kompetenzen innerhalb der EU angegangen werden. Warum sollte Brüssel beispielsweise die Einkommensbeihilfen zentral steuern und die Prioritäten in der regionalen Strukturpolitik bestimmen?

Reformen in diesen Bereichen sind notwendig, um die ostmitteleuropäischen Länder als gleichwertige Partner in die EU aufzunehmen, ohne die Nettozahler finanziell zu überfordern. Dies ist dann nicht aussichtslos, wenn sich die Erkenntnis durchsetzt, dass mit einem effizienteren Mitteleinsatz mehr erreicht wird und sich bei Untätigkeit auch die Finanzposition von Empfängerländern (u.a. Frankreich) verschlechtern kann. Gleichzeitig ist zu fragen, welches Interesse die neuen Mitgliedsländer an der Übernahme einer überholten EU-Agrarpolitik haben könnten, wenn diese gleichzeitig einen hohen Verwaltungsaufwand erfordert, den notwendigen Strukturwandel nur verzögert und langfristig neue Probleme aufwirft. Viel wichtiger wären ländliche Strukturprojekte und Programme für Grenzregionen.

Zudem wird es für die Politiker in den Mitgliedsstaaten zunehmend schwieriger, ihren eigenen Wählern bzw. Konsumenten zu erklären, warum vorhandene Mittel umgelenkt bzw. Steuern erhöht werden sollen, um bestimmte Gruppeninteressen zu unterstützen. Auch wird die neue WTO-Runde den Druck von außen erhöhen, weitere Änderun-

gen in der Agrarpolitik vorzunehmen. Schließlich muss sich die EU im globalen Wettbewerb behaupten. Können wir es uns leisten, einen Großteil der Gelder für ineffiziente Politik auszugeben?

2. Erweiterungsfähigkeit der MOE-Länder und Beitrittsstrategie

Die Erweiterungsfähigkeit der Beitrittskandidaten ist verbunden mit der Erfüllung der sog. Kopenhagener Kriterien. Die MOE-Länder müssen demnach zunächst im politischen Bereich „institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung“ sowie die Wahrung der Menschenrechte und Minderheitenschutz erreicht haben. Im ökonomischen Bereich handelt es sich um die Erfüllung von zwei Sub-Kriterien, nämlich die Etablierung einer „funktionsfähigen Marktwirtschaft“ und die Fähigkeit des Beitrittslandes, „dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten“. Schließlich bezieht sich das dritte Kriterium auf den gemeinsamen Rechtsstand der EU, der von den Kandidatenländern nicht nur formaljuristisch übernommen, sondern auch faktisch implementiert werden muss. Seit den Anträgen auf Mitgliedschaft im Juli 1997 überprüft die Kommission jährlich im Rahmen sog. Fortschrittsberichte den Stand der Erfüllung dieser Kriterien sowie die Durchführung mittelfristiger Prioritäten, die gemeinsam mit der EU zur Erlangung der Beitrittsfähigkeit festgelegt wurden.

Die politischen Kriterien werden weitgehend erfüllt, doch Defizite im politisch institutionellen Bereich haben auch ökonomische Konsequenzen

Alle Beitrittskandidaten (ausgenommen die Türkei) erfüllen die politischen Kriterien, wenn auch Fortschritte beim Schutz der Menschenrechte und Minderheiten angemahnt werden. Die Berichte durchziehen allerdings kritische Bemerkungen über Mängel in der öffentlichen Verwaltung und des Justizwesens, obwohl Fortschritte bei der Ausbildung der Beamten sowie Maßnahmen zur Stärkung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung und des öffentlichen Dienstes eingeräumt werden. Dieser Schwachpunkt ist auch deshalb nicht zu vernachlässigen, als von ihm nicht nur die Durchsetzung des gemeinsamen Rechtsstandes der EU, sondern letztlich auch die Erfüllung der ökonomischen Kriterien (u.a. die Sicherung der Eigentumsrechte und Vertragssicherheit) abhängt. Ähnliches gilt für die weit verbreitete Korruption, Betrugsdelikte und Wirtschaftskriminalität sowie die vielfachen bürokratischen Kontrollen über die Wirtschaft. Zwar dürfte an den politischen Kriterien, sieht man von den Sonderfällen Zypern und Türkei ab, kein Bewerberland scheitern, doch sind hier nach Auffassung der Kommission noch erhebliche Anstrengungen erforderlich.

Die Kandidatenländer dürften mit Ausnahme von Bulgarien und Rumänien bis 2005 die ökonomischen Kriterien erfüllen

Die Kommission differenziert in ihrer zusammenfassenden Bewertung zwischen den einzelnen Ländern. Zypern und Malta wird faktisch bestätigt, beide ökonomischen Subkriterien zu erfüllen. Estland, Ungarn und Polen werden als funktionierende Marktwirtschaften bezeichnet. Prognostiziert wird, dass beide Länder dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der EU in naher Zukunft standhalten können, sofern sie die derzeitigen Reformen weiter vorantreiben. Ähnliches gilt für Tschechien und Slowenien. Eine semantische Differenzierung zu Polen, Ungarn und Estland besteht darin, dass beide Länder nicht definitiv als funktionierende Marktwirtschaften bezeichnet werden. Tschechien und Slowenien könnten nur „als Marktwirtschaften angesehen werden“. Diese sprachliche Unterscheidung begründet letztlich nur bedingt eine wirkliche ökonomische Differenzierung, was auch in der Langfassung des Berichtes deutlich wird. Allenfalls sind etwas kritischere Töne im Bereich des Finanzsektors, der Unternehmenskontrolle und der Weiterentwicklung des Rechtsrahmens zu erkennen, was sich auch in der Einschätzung anderer Institutionen niederschlägt. Zu fragen ist, ob die Fortschritte Tschechiens diesbezüglich wirklich gewürdigt wurden, zumal Tschechien in anderen Bereichen durchaus andere Länder der Luxemburg-Gruppe übertrifft.

Obwohl insgesamt der Bericht zu Tschechien positiv ausfällt, führte diese Differenzierung zu heftigen Reaktionen in Prag. Seitens der EU werden allerdings in der Tat stärker als in den Berichten zu anderen Ländern die Versäumnisse bei der Implementierung mittelfristiger Reformprojekte in Verwaltung und Justiz angemahnt. Deutlicher fällt die Differenzierung dagegen zu Lettland, Litauen und der Slowakei aus, die das erste Kriterium zwar erreichen, das zweite indes erst mittelfristig erfüllen können, sofern sie die laufenden Programme zur Strukturreform durchführen. Bulgarien erfüllt trotz deutlicher Fortschritte nach Auffassung der Kommission keines der beiden Kriterien. Diese Bewertung fiel der bulgarischen Regierung allerdings zu negativ aus. Dies ist verständlich, denn Bulgarien kann in den letzten zwei Jahren deutliche Fortschritte in der Liberalisierung und Stabilisierung der Wirtschaft vorweisen. Rumäniens Fortschritte hinsichtlich der Erfüllung der ökonomischen Kriterien werden dagegen als nicht ausreichend bezeichnet.

Bezüglich des gemeinsamen Besitzstandes ist die „Beitrittsreife“ auch bei der Luxemburg-Gruppe lange noch nicht erfüllt

Die Erweiterungsfähigkeit aller Kandidatenländer ist im Bereich der Implementierung des „Acquis Communautaire“ noch nicht gegeben. Dabei geht es ausdrücklich, wie der Europäische Rat in Madrid hervorhob, nicht nur um die Übernahme des gemeinsamen Besitzstandes in einzelstaatliches Recht, sondern darüber hinaus um seine wirksame Anwendung durch geeignete Verwaltungs- und Justizstrukturen. Gerade in diesem Bereich ruft trotz gewisser Fortschritte die Kommission die Kandidatenländer dazu auf, noch erhebliche Reformanstrengungen zu unternehmen. Das betrifft nicht nur die

schwachen Verwaltungsstrukturen, sondern auch die mangelhafte Einbindung der Zivilgesellschaft (Organisationen der Wirtschaft, regionale und lokale Einrichtungen, Berufsverbände) in die Vorbereitung zur Übernahme und Anwendung des gemeinsamen Besitzstandes.

Im Gegensatz zu den politischen und wirtschaftlichen Kriterien nimmt die Kommission kein explizites Ranking einzelner Länder bei der Acquisübernahme vor, sondern verweist auf die Fortschritte der Rechtsimplementierung in allen Ländern. Dagegen werden, ohne auf einzelne Länder einzugehen, unterschiedliche Fortschritte beim Aufbau und Ausbau der Institutionen zur Implementierung des „Acquis“ konstatiert. In den umfassenden Länderanalysen werden Implementierung und Umsetzung des Acquis erstmals anhand der 29 Kapitel des Gemeinsamen Besitzstandes, nach denen auch die Beitrittsverhandlungen gegliedert sind, eingehend dokumentiert. Damit können die länderspezifischen Unterschiede der Acquisumsetzung auch in Bezug auf den Verhandlungsprozess einfacher analysiert werden.

Eine differenzierte Bewertung kann hier nicht erfolgen, zumal Stand und Tempo der Rechtsanpassungen und des Verwaltungsaufbaus in den einzelnen Bereichen sich länderspezifisch recht unterschiedlich darstellen. Dennoch ist der Gesamteindruck der, dass die Luxemburg-Gruppe (Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien und Estland) hier weiter vorangeschritten ist. Dabei kämpft Polen sicherlich in einigen Bereichen (u.a. Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie) mit größeren Problemen als die restlichen Länder der Luxemburg-Gruppe, doch hat es 1999 im Gegensatz zum Vorjahr seine Anstrengungen hier intensiviert. Die Slowakei, Lettland und Litauen sind in der Rechtsanpassung und dem Verwaltungsaufbau etwas ungünstiger zu bewerten, wobei der Abstand zu einigen Ländern der ersten Gruppe nicht allzu groß sein dürfte. Aus den Kommissionsberichten geht aber hervor, dass Bulgarien und Rumänien auch hier das Schlusslicht bilden, obwohl sie Fortschritte verzeichnen können.

Was die einzelnen Acquis-Kapitel betrifft, zeichnet sich insofern ein allgemeiner Trend ab, als die meisten Bewerberländer im Bereich der Binnenmarktvorschriften, vor allem hinsichtlich Normung und Zertifizierung, beachtliche Fortschritte und in den Bereichen Dienstleistungen, Kapitalverkehr und Gesellschaftsrecht gute Ergebnisse erzielt haben. In der Agrarpolitik werden nennenswerte Fortschritte konstatiert, wobei es insbesondere beim Ausbau der Agrarstrukturen (Betriebsgröße, Verarbeitung, Absatz, Bodenmarkt) vor allem in Polen und Rumänien noch erhebliche Anstrengungen bedarf. Auch in den Bereichen Tiergesundheit, Pflanzenschutz, Lebensmittelsicherheit sowie Verkehr (insbesondere maritime Sicherheit), Umwelt, Justiz und Inneres (um nur einige Bereiche zu nennen) fällt die Bewertung kritischer aus. Ausdrücklich bemängelt werden die geringen Fortschritte in den Bereichen der Sozialpolitik und Beschäftigung, einschließlich des sozialen Dialogs.

Die Beitrittsverhandlungen treten in eine kritische Phase

Seit dem 31. März 1998 verhandelt die EU mit der Luxemburg-Gruppe und seit dem 15. Februar mit der sog. Helsinki-Gruppe (Slowakei, Lettland, Litauen, Bulgarien und Rumänien). Alle 29 Verhandlungskapitel (ausgenommen: Institutionen und Verschiedenes) sind mit der Luxemburg-Gruppe und mehr als die Hälfte der Kapitel sind mit den sechs Ländern der Helsinki-Gruppe eröffnet worden. Bisher wurden je nach Land 13 bis 18 Kapitel vorläufig abgeschlossen. Jedes dieser vorläufig abgeschlossenen Kapitel kann indes von der EU erneut zur Überprüfung geöffnet werden. Zudem gilt, daß nichts endgültig vereinbart ist, solange nicht die Verhandlungen insgesamt erfolgreich beendet wurden. Für die einzelnen Verhandlungskapitel werden Positionspapiere vorgelegt, in denen jede Seite die Forderung nach Übergangsregelungen formulieren kann. Bisher haben die MOE-Länder ca. 170 solcher Anträge in nicht-landwirtschaftlichen Bereichen und 340 Anträge alleine im Agrarbereich gestellt. Die Verhandlungen treten insofern in eine kritische Phase, als die schwierigen Kapitel (Agrar, Umwelt, Wettbewerb, Freizügigkeit) nunmehr auf der Agenda stehen.

Um einen zügigen Verhandlungsprozess bemüht, fordert die Kommission vor allem die Mitglieds-, aber auch die Bewerberländer auf, nunmehr die schwierigen Verhandlungskapitel anzugehen und substantielle Positionspapiere vorzulegen. Gleichzeitig will die Kommission zwischen annehmbaren (technische Probleme), verhandlungsfähigen und unannehmbaren Forderungen (betreffen vor allem den Binnenmarkt und Wettbewerb) unterscheiden. Eine genaue Wegskizze soll den zeitlichen Rahmen für den weiteren Verhandlungsverlauf vorgeben. Demnach geht es vor allem in der ersten Hälfte 2001 um wichtige Fragen des Binnenmarktes (freier Warenverkehr, Freizügigkeit), in der zweiten Hälfte 2001 u.a. um Problembereiche wie Wettbewerbspolitik sowie um einen Teil des Agrarkapitels (Tier- und Pflanzengesundheit), um dann in der ersten Jahreshälfte 2002 die ausgabenträchtigen Bereiche (u.a. Landwirtschaft und Regionalpolitik) abschließend zu verhandeln. Dieses Vorgehen soll es ermöglichen, die Verhandlungen mit den am weitesten fortgeschrittenen Ländern 2002 abzuschließen, so dass die ersten Beitritte 2004 bereits vor den Europaparlamentswahlen vollzogen werden können.

Eine differenzierte Aufnahme-strategie wäre theoretisch sinnvoll

Die Frage der richtigen Strategie (Regatta-Prinzip oder Gruppenbeitritt) und des Zeitpunkts (2003 bis 2005 oder später) ist ein heiß diskutiertes Thema in Europa. Aus ökonomischer Sicht müsste der Termin so gewählt werden, dass die Volkswirtschaften und Unternehmen Ostmitteleuropas in der Lage sind, entsprechend dem Kopenhagen-Kriterium, dem intensiveren Wettbewerb durch den Binnenmarkt, standzuhalten. Die Übernahme der EU-Standards und Regeln erzeugt mikroökonomische Kosten, die von den Beitrittsländern weitgehend unterschätzt werden. Ein zu früher Termin könnte viele Unternehmen überfordern, so dass sie außerhalb der Regelungen operieren (was zu permanenten Friktionen mit den Behörden der EU führen wird) bzw. ihre Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Hohe Folgekosten könnten für die neuen Länder, aber auch für die

EU entstehen. Da sich die Fortschritte der EU-Anpassung differenziert darstellen, wäre das Regatta-Prinzip (Aufnahme einzelner Staaten nach dem Stand der Reformen) angebracht.

Die EU hat sich in den letzten Jahrzehnten zu einem hochintegrierten Binnenmarkt mit intensivem Wettbewerb und einem ausgebauten Regelwerk entwickelt. Eine formaljuristische Übernahme des sog. *Acquis Communautaire* reicht nicht aus. Die öffentliche Verwaltung, erklärtermaßen ein Schwachpunkt der Kandidatenländer, wird diesen Anforderungen nur schwer gewachsen sein. Deshalb ist es verständlich, dass Kommission und Mitgliedsländer die Übernahme des gemeinsamen Besitzstandes in der Praxis strikt überprüfen. Dennoch wird man nicht ohne mittelfristige Übergangsregelungen auf beiden Seiten (Umwelt, Landwirtschaft, Arbeitsmarkt) auskommen. Zudem kann nicht die perfekte und sofortige Übernahme des *Acquis* und die Überwindung aller Strukturprobleme der Beitrittsländer verlangt werden. Dies war auch in bisherigen Erweiterungsrounds nicht der Fall. Zudem weisen die Kandidatenländer zu Recht auf die Anpassungskosten hin, die ihnen schon jetzt entstehen, ohne in den vollen Genuss der EU-Finanzhilfen zu kommen. Deshalb ist die finanzielle und operative Unterstützung der Kandidatenländer im Rahmen der EU-Programme (u.a. SAPARD) so wichtig und sollte in einigen Bereichen noch ausgebaut werden.

Ein gemeinsamer Beitritt von acht ostmitteleuropäischen Staaten im Jahr 2005 ist realistisch

Es wäre naiv zu glauben, die Osterweiterung ließe sich auf der Grundlage präziser und optimaler Konzepte durchführen. Zu viele Akteure agieren mit unterschiedlichen Interessen. Positionen und Vorgehensweisen einzelner Staaten bzw. Interessengruppen werden von taktischen Überlegungen geleitet und maßgebliche Entscheidungen in einem Bargainingprozess in letzter Minute vorgenommen. Nichts anderes ist in Nizza geschehen. Was können wir realistischerweise erwarten? Die Kommission möchte vor bzw. kurz nach Ablauf ihrer Amtsperiode den ersten „Erweiterungserfolg“ erzielen. Dies ist kein Staatsgeheimnis, sondern erklärtes Ziel der Kommission (siehe Wegskizze des Strategiepapiers) und der Mehrheit der Mitgliedsstaaten. Aus politischen und administrativen Gründen wäre dann eine große Erweiterung (ohne Bulgarien und Rumänien) um das Jahr 2005 wahrscheinlich, jedoch nicht ohne Risiko.

Zunächst scheint ein früherer Zeitpunkt wegen der Verhandlungsdauer und Vertragsratifizierungen kaum realistisch zu sein. Eine kleine und raschere Lösung ohne Polen ist wiederum für Deutschland schwer vorstellbar. Aus taktischen Gründen ist es klüger, das skizzierte Gruppenszenario nicht vorab zu propagieren, um den Reformdruck auf die Kandidatenländer aufrechtzuerhalten. Kommission und Mitgliedsländer sollten sich daher nicht auf ein konkretes Beitrittsdatum festlegen.

Aus administrativen Gründen liegt der Vorteil des Gruppenszenarios darin, dass keine künstlichen Außengrenzen bzw. Sonderregelungen nötig sind. Sonst müsste beispielsweise eine EU-Außengrenze zwischen Tschechien und der Slowakei entstehen,

um kurze Zeit später wieder abgebaut zu werden. Zudem können Ratifizierungsprozess und Neujustierung der sensiblen Machtbalance im Rahmen der EU in einem Wurf erfolgen. Fällt die Beitrittsreife der einzelnen Länder allerdings zu unterschiedlich aus, wäre eine mehrstufige Osterweiterung sinnvoll. Die EU kann nicht mit zu vielen Ausnahmen und Übergangsregelungen leben, ohne ihre administrativen Kapazitäten und ihre innere Kohärenz zu gefährden. Die Osterweiterung muss nicht nur durchgeführt werden, sondern sie muss auch in eine funktionsfähige Union münden. Nur so können wir unserer Europa- und weltpolitischen Verantwortung gerecht werden.

Literaturverzeichnis

- Backe, P., Radzyner, O. (1999), The Introduction of the Euro: Implications for Central and Eastern Europe, The Case of Hungary and Slovenia, in: Focus of Transition, Österreichische Nationalbank, Wien.
- Beyfuß, J., Eggert, J. (2000), Auslandsinvestitionen der deutschen Wirtschaft und ihre Arbeitsplatzeffekte, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, No. 258, 4/2000, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Boeri, T., Brücker, H. (2000), The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Wages in the Member States, Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, Berlin und Mailand.
- Breuss, F. (1999), Costs and Benefits of EU Enlargement in Model Simulations, IEF Working Paper Nr. 33, Wien.
- Brücker, H. (2000a), The Impact of Eastern Enlargement: Emerging Patterns of Trade, unpublished Manuskript, Berlin.
- Brücker, H., Kreyenfeld, M. (2000), The Impact of Trade: A Quantitative Analysis, Unpublished Manuskript, Berlin.
- Buch, C., Piazzolo, D. (2000), Capital and Trade Flows in Europe and the Impact of Enlargement, Kiel Working Papers, No. 1001, Kiel, September 2000.
- DB-Research (2000), Monitor EU-Erweiterung, Nr. 1, Frankfurt.
- EBRD (2000), Transition Report, Employment, Skills and Transition, London.
- ECE: Economic Survey of Europe, No. 1, 2000.
- Economic Commission for Europe, United Nations, Economic Survey of Europe (verschiedene Jahrgänge), New York, Geneva.
- Eurostat Jahrbuch 2000, Brüssel.
- Feenstra, R., Hanson, G.H. (1995), Foreign Investment, Outsourcing, and Relative Wages, NBER Working Paper No. 5121, May 1995.
- Gros, D. (2000), Enlargement and EMU: Can the Candidates Meet the Maastricht Criteria and Will They Weaken the Euro?, CEPS, April 2000.
- Holzmann, R., Petz, A., Thimann, Ch. (1994), Pressure to Adjust: Consequences for the OECD-Countries from Reforms in Eastern Europe, in: *Empirica*, Bd. 21, S. 141-196.
- Hönekopp, E. (2000), Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Arbeitsmärkte der Mitgliedsländer der Europäischen Union, in: Quaisser et. al. (2000).
- IMF, World Economic Outlook, May 1999.
- IZA (2000): EU-Osterweiterung, Zuwanderung und Arbeitsmarkt, in: IZA Compact, März 2000.
- Keuschnigg, Ch., Kohler, W. (1996), Austria in the European Union: Dynamic Gains from Integration and Distributional Implications, *Economic Policy*, April, 22/1996, S. 155-211.

- Keuschnigg, Ch., Kohler, W. (1997), Eastern Enlargement of the EU: How much is it Worth for Austria? Europa-Institut, Universität des Saarlandes, Forschungsbericht 9710, November 1997.
- Keuschnigg, Ch., Kohler, W. (1998), Eastern Enlargement of the EU: How Much is it Worth for Austria? CEPR Discussion Paper Series, No. 1786.
- Keuschnigg, Ch., Kohler, W. (1999), Eastern Enlargement of the EU: A Dynamic general Equilibrium Perspective, Saarbrücken-Linz, September 1999.
- Keuschnigg, Ch., Kohler, W. (1999), Eastern Enlargement of the EU: Economic Costs and Benefits for the EU Present Member States?, Saarbrücken-Linz, September 1999.
- Keuschnigg, Ch., Kohler, W. (1999a), Eastern Enlargement to the EU: Economic Costs and Benefits für the EU Present Member States?, The Case of Austria, Part 1, Part 2, Final Report on Study XIX/B1/9801, Brussels.
- Keuschnigg, Ch., Kohler, W. (1999b), Eastern Enlargement to the EU: Economic Costs and Benefits für the EU Present Member States? Germany, Final Report on Study XIX/B1/9801, Brussels.
- Kohler, W. (2000a), Die Osterweiterung der EU aus Sicht bestehender Mitgliedsländer: Was lehrt uns die ökonomische Theorie? in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 1 (2).
- Krugman, P., Obstfeld, M. (1991), International Economics, Theory and Policy, New York.
- Mundell, R.A. (1961), A Theory of Optimal Currency Areas, American Economic Review, No. 51, September, S. 657-65.
- OECD, OECD Wirtschaftsausblick (verschiedene Jahrgänge), Paris.
- OEI (2000), Ostmitteleuropa vor der Konsolidierung?, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Working Papers, Nr. 227, Oktober 2000.
- Quaisser, W., Hartmann, M., Hönekopp, E., Brandmeier, M., Die Osterweiterung der Europäischen Union: Konsequenzen für Wohlstand und Beschäftigung in Europa.
- Rinke, A. (2000), Keine Sperrminorität für Nettozahler, in: Handelsblatt vom 12.12.2000
- Schröder, C. (1999), Industrielle Arbeitskosten in Mittel- und Osteuropa, in: IW-Trends, Institut der Deutschen Wirtschaft, 26. Jg., Nr. 1, 1999, S. 21-27.
- Shatz, H.J., Venables, A.J. (2000), The geography of international investment (Forthcoming, The Oxford Handbook of Economic Geography, Eds. G.L. Clark, M. Feldman and M.S. Gertler).
- Siemens (1998), Siemens und der Mittelstand – Gemeinsam erfolgreich im Wettbewerb, München.
- Slaughter, M., Swagel, P. (1997), The Effect of Globalization on Wages in Advanced Economies, IMF Working Paper (WP/9743), Washington D.C.
- Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland (1999), Wiesbaden.
- Vincentz, V. (1995), Auswirkungen der wachsenden Arbeitsteilung zwischen Deutschland und seinen östlichen Nachbarn auf Arbeitsmarkt, Investitionen und Güterströme, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Working Papers, Nr. 188, München.
- Vincentz, V., Quaisser, W., (1997), Wachstumsfaktoren in Transformationsländern, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Working Papers, Nr. 211, München.
- Weideman, J (2000), In Osteuropa wachsen für Deutschland starke Partner im europäischen Kräftenessen, in: Handelsblatt vom 12. Dezember 2000.

Wochenbericht des DIW 21/2000, Arbeitsmarkteffekte der Zuwanderung nach Deutschland, Berlin, 25. Mai 2000.

Wochenbericht des DIW 21/2000, EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten, Berlin, 25. Mai 2000.

World Investment Report (1999), United Nations, New York and Geneva.