
AUSWIRKUNG DER EU-ERWEITERUNG AUF WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG IN DEUTSCHLAND UND AUSGEWÄHLTEN EU-MITGLIEDSSTAATEN

—

BISHERIGE ERFAHRUNGEN UND KÜNFTIGE ENTWICKLUNGEN UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER EU-BEITRITTE BULGARIENS UND RUMÄNIENS

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Projekt 33/05

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin

Endbericht zum 1. Juni 2007

GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen GbR Münster

CE – Cambridge Econometrics, Cambridge UK

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg

WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien

KONTAKT

GEFRA - Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen,
Ludgeristr. 56, D-48143 Münster
Tel: (+49-251) 263 9311 Fax: (+49-251) 263 9319
Email: gerhard.untiedt@gefra-muenster.de

Projektmitarbeiter

GEFRA:

Dr. Gerhard Untiedt (Projektleitung)
Dr. Björn Alecke
Timo Mitze

CE:

Ben Gardiner
Andrew Lamour

IAB:

Dr. Herbert Brücker
Elmar Hönekopp
Timo Maas

WIFO:

Prof. Gudrun Biffi
Peter Huber
Oliver Fritz, PhD

Mit der fünften EU-Erweiterungsrunde zum 1. Mai 2004 wurden zehn neue Mitgliedsländer in die Europäische Union aufgenommen. Mit Ausnahme von Zypern und Malta handelt es sich dabei um Staaten aus Mittel- und Osteuropa (Lettland, Litauen, Estland, Polen, Slowakei, Tschechien, Ungarn, Slowenien, nachfolgend als NMS-8 bezeichnet), die sich nicht nur ihre sozialistische Vergangenheit, sondern auch die tief greifende wirtschaftliche und soziale Transformation hin zu funktionierenden Marktwirtschaften teilen. Zum 1. Januar 2007 wurden dann zum Abschluss der fünften Erweiterungsrunde mit Bulgarien und Rumänien zwei weitere Transformationsstaaten in die Europäische Union aufgenommen, die - auch im Vergleich zu den neuen Mitgliedsstaaten aus dem Jahr 2004 – ein deutlich niedrigeres Einkommensniveau aufweisen. Neben der bedeutsamen politischen Wirkung der europäischen Integration auf den europäischen Zusammenhalt werden mit der Erweiterung weitere Barrieren für Handel, Auslandsinvestitionen und insbesondere für die Wanderung von Arbeitskräften reduziert. Es wird über verschiedene Mechanismen Auswirkungen auf die Wachstums- und Beschäftigungsentwicklungen und –perspektiven in den alten und neuen Mitgliedsstaaten der EU geben. Insbesondere im Vorfeld der Erweiterung der EU im Jahr 2004 wurde befürchtet, dass es durch das große Einkommens- und Lohngefälle zu einer verstärkten Konkurrenz bei arbeitsintensiven Produkten kommen und die Verlagerung von Kapital und die Zuwanderung von Arbeitskräften aus den neuen Mitgliedsstaaten zu sinkenden Löhnen und steigender Arbeitslosigkeit führen könne.

Mehr als zwei Jahre nach der erfolgten Erweiterung und kurz nach der Aufnahme von Bulgarien und Rumänien wird nun erstmals eine Bestandsaufnahme und Bewertung des bisher Erreichten insbesondere mit Blick auf die Auswirkungen der EU-Erweiterung um die NMS-10 (die neuen Mitgliedsstaaten der fünften Erweiterungsrunde ohne Malta und Zypern) auf Deutschland vorgenommen. Neben einer Bestandsaufnahme zu den Erwartungen im Vorfeld der Erweiterung wird die tatsächliche Entwicklung der wirtschaftlichen Integration seit 2004 dargestellt. Ferner wird neben der gesamtwirtschaftlichen Sicht und den aggregierten Effekten auf regionale und sektorale Betroffenheiten in Deutschland eingegangen. Daneben werden im Rahmen eines Ländervergleichs die Integrationseffekte für Österreich und Großbritannien im Vergleich zu Deutschland untersucht und bewertet. Abschließend werden für Deutschland wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen gezogen.

Gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den neuen Mitgliedsländern

Die gesamtwirtschaftliche Dynamik in den neuen EU-Mitgliedsstaaten liegt signifikant über der in den Ländern der alten EU-15 und insbesondere Deutschlands. In der letzten Dekade lag die durchschnittliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in den neuen Beitrittsländern bei knapp 4%, während sie im Durchschnitt der EU-15 gut 2% und in Deutschland lediglich 1,3% betrug. Gesamtwirtschaftliche Projektionen für die neuen Mitgliedsstaaten bis 2008 erwarten ähnlich hohe Wachstumsraten, so dass auch in den nächsten Jahren mit einer höheren gesamtwirtschaftlichen Dynamik in diesen Staaten zu rechnen ist. Der seit Mitte der neunziger Jahre zu beobachtende Konvergenzprozess wird sich somit fortsetzen.

Nach EUROSTAT entspricht das BIP der NMS-8 ca. 24%, das von Rumänien und Bulgarien ca. 4,5% des deutschen BIP zu Marktpreisen in Höhe von 2.245 Mrd. € im Jahr 2005. Während das BIP der NMS-8 etwa dem BIP der Niederlande entspricht, ist das BIP für Rumänien und Bulgarien zusammengenommen etwa gleich dem des Bundeslandes Rheinland-Pfalz. Bezogen auf die Bevölkerung ergeben sich deutlich andere Relationen. Im Jahr 2006 lebten in den NMS-8 72,91 Mio. Personen und in Rumänien und Bulgarien 29,3 Mio.

Dies entspricht für die NMS-8 ungefähr 88% und für Bulgarien und Rumänien 36% der Bevölkerung Deutschlands. Die EU-Erweiterung zum 1. Januar 2007 führte somit zu einer deutlichen Zunahme der Bevölkerung der EU, aber nur zu einer geringen Zunahme des BIP der Europäischen Union.

Das BIP-pro-Kopf in den NMS-8 ist signifikant niedriger als in den alten EU-Mitgliedsstaaten, so dass die Einkommensdifferenzen in der Europäischen Union mit den Erweiterungen 2004 und 2007 sehr viel größer geworden sind. Im Jahr 2005 streute das in Kaufkraftparitäten (KKP) gemessene BIP-pro-Kopf zwischen 48,6% des EU-25-Durchschnitts in Lettland und 251% in Luxemburg. Das deutsche BIP-pro-Kopf lag mit 110% über dem Durchschnitt der EU-25. Aber auch zwischen den neuen Mitgliedsländern bestehen signifikante Unterschiede: Tschechien und Slowenien verfügen mit 73% bzw. 82% des durchschnittlichen BIP-pro-Kopf in der EU-25 über deutlich höhere Einkommen als die übrigen neuen Mitgliedsstaaten. Ihr Einkommensniveau ist ähnlich dem der Länder mit den niedrigsten BIP-pro-Kopf in der „alten“ EU-15 (Portugal und Griechenland). Die Beitrittsländer Rumänien und Bulgarien weisen mit gut 32% des Durchschnitts der EU-25 das mit Abstand niedrigste Einkommensniveau auf.

Die Erwerbstätigkeit ist in den neuen Mitgliedsländern während der vergangenen Dekade im Durchschnitt zurückgegangen. Erst in den jüngsten Jahren zeigt sich eine Verbesserung der Erwerbslage und auch die Arbeitslosigkeit hat signifikant abgenommen, so dass sich auch eine Besserung am Arbeitsmarkt in den neuen Mitgliedsstaaten zeigt.

Fortsetzung der dynamischen Handelsentwicklung seit der Erweiterung im Jahr 2004

Bereits unmittelbar vor und nach der politischen und wirtschaftlichen Öffnung der ehemaligen mittel- und osteuropäischen Staatshandelsländer wurden von der EU mit der Aufnahme eines Teils der mittel- und osteuropäischen Länder in ihr Allgemeines Präferenzsystem (APS) weitgehende Schritte zur Liberalisierung des Ost-West-Handels unternommen. Im Zuge der „Heranführungsstrategie“ an eine vollständige Freihandelszone zwischen der EU und den mittel- und osteuropäischen Ländern haben sich die außenwirtschaftlichen Beziehungen Deutschlands mit diesen Staaten schon vor der EU-Osterweiterung erheblich intensiviert. Der deutsche Außenhandel mit den NMS-8 und Bulgarien und Rumänien hat sich bereits seit Anfang der 90er Jahre dynamischer entwickelt als der deutsche Außenhandel insgesamt oder der mit den alten EU-Mitgliedsländern.

Auch nach der Erweiterung hat sich diese Dynamik fortgesetzt: Die Exporte in die NMS-8 sind von gut 56 Mrd. € im Jahr 2003 auf 83 Mrd. € im Jahr 2006 angestiegen und die Importe sind von 55,3 Mrd. € auf gut 70 Mrd. € gewachsen. Ähnlich hat sich die Entwicklung für Rumänien und Bulgarien vollzogen, die Exporte stiegen von 4,6 Mrd. € (2003) auf 9,3 Mrd. € (2006) und die Importe haben von gut 3,2 Mrd. € auf 5,8 Mrd. € zugenommen. Insgesamt verzeichnet Deutschland seit der Erweiterung mit den NMS-8 und mit Bulgarien und Rumänien hohe Handels- und Leistungsbilanzüberschüsse, d.h. die Wertschöpfung der von Deutschland in die NMS-8 ausgeführten Güter und Dienstleistungen übersteigt deutlich die Wertschöpfung der eingeführten Güter und Dienstleistungen.

Vor dem Hintergrund des bereits erfolgten Liberalisierungsprozesses hätte erwartet werden können, dass der EU-Beitritt keine wesentliche Änderung des Außenwirtschaftsregimes für industrielle Güter bewirkt. Somit wäre eine weitere Intensivierung der Handelsverflechtungen mit den östlichen Nachbarn, welche über die Entwicklung in den 90er Jahren hinausgeht,

nicht wahrscheinlich. Von vielen Beobachtern wurde deshalb kein deutlicher Anstieg der Handelsverflechtungen nach der Erweiterung erwartet. Zwei Argumente sprechen aber dagegen: Erstens hat die „eigentliche“ EU-Erweiterung im Mai 2004 die nicht handelspolitisch bedingten Transaktionskosten mit industriellen Gütern gesenkt. Auch die Integration der mittel- und osteuropäischen Länder in die Zollunion der Gemeinschaft verringert die Handelskosten im Vergleich zu der vor der Erweiterung bestehenden Freihandelszone. Zweitens ist es angesichts der wirtschaftlichen Rückständigkeit der mittel- und osteuropäischen Länder wahrscheinlich, dass diese auch in Zukunft schneller wachsen werden als die bisherigen EU-Länder. Weil das Einkommensniveau der Handelspartner eine wichtige Determinante für die Erklärung des Handelsvolumens ist, dürfte dieser Konvergenzprozess auch weiterhin zu einem beschleunigten Wachstum des Handels mit den neuen Mitgliedsländern im Vergleich zu den „reichen“ Ländern der bisherigen EU führen. Hinzu kommt, dass die neuen EU-Mitglieder erhebliche Mittel aus den europäischen Strukturfonds erhalten werden und darüber eine erhöhte Importnachfrage haben werden.

Somit kann auch auf längere Sicht mit einem Wachstum des deutschen Handelsvolumens mit den NMS-10 gerechnet werden, welches über demjenigen mit den bisherigen EU-Mitgliedsländern liegt. Auch wenn die EU-Erweiterung und die Vergrößerung des gemeinsamen Binnenmarktes angesichts des inzwischen erfolgten Abbaus von Zöllen und anderen Handelsbarrieren nicht mehr der große Stimulus für eine weitere Intensivierung ist, so wird das Wachstum des Handelsvolumens durch die Konvergenz der neuen Mitgliedsländer, einschließlich Bulgarien und Rumänien, zum Einkommensniveau der alten EU-15 Mitglieder gestützt.

Annäherung in der Warenstruktur im Außenhandel

Die Warenstruktur des deutschen Außenhandels mit den NMS-8 ist im Zeitablauf deutlichen Veränderungen unterworfen, wobei eine Interpretation des Musters der komparativen Vor- und Nachteile über die Industriezweige im Außenhandel Deutschlands am aktuellen Rand nicht immer einfach ist. Während sich für einige Ergebnisse nahe liegende Erklärungen finden lassen, sind andere Resultate zunächst nicht den Erwartungen entsprechend. So entspricht die Beobachtung, dass 5 Industriezweige unter den 20 Industrien mit den höchsten komparativen Vorteilen aus der chemischen Industrie und weitere 4 aus dem Maschinenbau stammen, den Erwartungen. Ähnliches lässt sich für andere stark technologieintensive Industrien wie der Herstellung von elektronischen Bauelementen, der Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen oder der Herstellung von Mess-, Kontroll-, Navigations- u.ä. Instrumenten und Vorrichtungen anführen.

Unerwartet ist dagegen der Befund, dass eher arbeitsintensive Industriezweige wie das „sonstige Textil- oder Ernährungsgewerbe“ zu den Branchen mit dem komparativen Vorteilen gehören und technologieintensive Industriezweige wie die Herstellung von nachrichtentechnischen Geräten und Einrichtungen, die Herstellung von elektrischen Ausrüstungen, der Schienenfahrzeugbau oder die Herstellung von Rundfunk- und Fernsehgeräten sowie phono- und videotecnischen Geräten komparative Nachteile aufweisen. Den Erwartungen entsprechend weisen Industriezweige aus dem Ernährungsgewerbe, der Holzindustrie, dem Textil-, Bekleidungs- und Ledergewerbe oder die Herstellung von Möbeln komparative Nachteile auf. Bemerkenswert sind die niedrigen Wettbewerbswerte von Industriezweigen aus der Kfz-Branche und eng damit verbundenen vorgelagerten Bereichen (Herstellung von Karosserien, Aufbauten, Anhängern; Herstellung von Kraftwagen und –

motoren; Stahl- und Leichtmetallbau; Herstellung von Gummiwaren, Herstellung von Elektromotoren und Generatoren).

Der Blick auf die sektorale Struktur im deutschen Handel mit Bulgarien und Rumänien zeigt – noch etwas stärker ausgeprägt als bei den NMS-8 – , dass unter den Industriezweigen mit den größten komparativen Vorteilen vornehmlich Industriezweige aus der chemischen Industrie, dem Maschinenbau oder anderen technologieintensiven Bereichen zu finden sind. Umgekehrt stammen die Industriezweige mit komparativen Nachteilen in erster Linie aus arbeitsintensiven Bereichen wie dem Ernährungsgewerbe, der Holzindustrie, dem Textil-, Bekleidungs- und Ledergewerbe oder der Metallerzeugung. Allerdings gibt es auch im Handel mit Bulgarien und Rumänien zum Teil schwierig zu interpretierende Befunde. Zum einen trifft dies auf die hohen komparativen Vorteile von Industriezweigen aus der Textilindustrie (Herstellung von gewirktem und gestricktem Stoff; Sonstiges Textilgewerbe; Weberei) zu. Zum anderen überraschen die komparativen Nachteile für Industriezweige aus der Elektrotechnik (Herstellung von Elektromotoren, Generatoren und Transformatoren; Herstellung von elektrischen Ausrüstungen).

Insgesamt liefert die Analyse des Verlaufs der komparativen Vor- und Nachteile somit ein ambivalentes Bild. Unter den Branchen mit hohen komparativen Vorteilen als auch mit niedrigen Werten finden sich zugleich technologie- wie lohnintensive Industriezweige. Ein Vergleich der komparativen Vor- und Nachteile für den Zeitraum 1992-1994 und dem Zeitraum 2003-2005 zeigt, dass sich für die NMS-8 der sektorale Anpassungsdruck stark geändert hat, während dieses für Bulgarien und Rumänien nicht im selben Ausmaß beobachtet werden kann. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die komparativen Vorteile Deutschlands in technologie- und humankapitalintensiven Warengruppen wie auch die komparativen Nachteile in arbeitsintensiven Warengruppen über die Zeit abgeschmolzen sind, gleichzeitig sind die Anteile des intraindustriellen Handels, also der Handel innerhalb derselben Warengruppen, im Zeitablauf deutlich angestiegen. Die Befunde sprechen dafür, dass die neuen Mitgliedsstaaten im industriellen Bereich zunehmend mit ähnlichen Technologien wie Deutschland fertigen.

Dienstleistungshandel

Neben dem freien Austausch von Waren und Kapital sowie der Arbeitnehmerfreizügigkeit ist die Dienstleistungsverkehrsfreiheit eine der vier so genannten Grundfreiheiten innerhalb der Europäischen Union. Obwohl mit der Schaffung des Europäischen Binnenmarktes zwar de jure auch die Dienstleistungsfreiheit verwirklicht wurde, bestehen im grenzüberschreitenden Austausch von Dienstleistungen innerhalb der EU noch zahlreiche Hindernisse. Erst jüngst, nach langwierigen Verhandlungen, konnte mit der Einigung auf die EU-Dienstleistungsrichtlinie im Dezember 2006 ein Kompromiss unter den EU-Mitgliedsstaaten erzielt werden, der zu Erleichterungen beim EU-weiten Austausch im Dienstleistungsbereich führen sollte. Entsprechend ist es nicht überraschend, dass der Dienstleistungshandel zwischen der EU und den NMS-8 im Laufe der 90er Jahre nicht von einer ähnlichen Liberalisierungsstrategie der EU und einer entsprechenden Öffnung der Märkte geprägt war wie der Warenhandel. Gleichwohl konnten die NMS-8 ihren Anteil im deutschen Dienstleistungshandel von 1,5% auf aktuell fast 5% erhöhen. Bulgarien und Rumänien hatten 1991 einen Anteil von 0,21%, dieser stieg zwar auf 0,36% im Jahr 2005 an, die Bedeutung dieser beiden Staaten für den gesamten deutschen Dienstleistungshandel ist aber gering. Ein Vergleich des Handelsvolumens im Dienstleistungsverkehr Deutschlands zwischen den EU-15 und

den NMS-8 zeigt aber, dass sich das Volumen des Dienstleistungshandels um den Faktor zehn unterscheidet und noch ein erhebliches Potenzial im Dienstleistungshandel mit den NMS besteht.

Hinsichtlich der Struktur der internationalen Arbeitsteilung ist bei der grenzüberschreitenden Erbringung bzw. Lieferung von Dienstleistungen und dem Austausch von Gütern kein grundlegender Unterschied zu erwarten. Deutschland sollte technologisch anspruchsvolle und mit relativ hohem Humankapitaleinsatz zu erbringende Dienstleistungen (ihre prinzipielle Handelbarkeit vorausgesetzt) exportieren und umgekehrt Dienstleistungen importieren, die mit hohem Einsatz gering qualifizierter Arbeit erbracht werden. Leider fehlt es bei den Statistiken zum Dienstleistungshandel an geeigneten Daten, um in der notwendigen Tiefe statistische Analysen durchführen zu können.

Fasst man die Ergebnisse – trotz der wenig befriedigenden Datenlage – zum Dienstleistungsverkehr zusammen, so kann festgestellt werden, dass der Dienstleistungshandel mit den NMS-8 – ausgehend von einer geringen Basis – seit Anfang der 90er Jahre schneller zugenommen hat als der Dienstleistungshandel mit den EU-15. Der Anteil der NMS-8 am gesamten Handelsvolumen der Dienstleistungen ist mit rund 5% deutlich geringer als der Anteil beim Warenverkehr (10%). Zweitens übersteigen die deutschen Ausgaben deutlich die Einnahmen, was im Wesentlichen durch den negativen Saldo im Reiseverkehr verursacht wird. Bemerkenswert ist, dass der Handel mit technologischen Dienstleistungen deutlich zugenommen hat. Mittlerweile werden hier anteilig die höchsten Einnahmen und ein Überschuss im Dienstleistungsverkehr mit den NMS-8 erzielt. Das Handelsmuster entspricht in so weit den theoretischen Erwartungen, nach denen wie im Waren- auch im Dienstleistungsverkehr die internationale Arbeitsteilung durch komparative Kostenvorteile bestimmt wird. Insgesamt ist jedoch zu konzedieren, dass sowohl der Umfang als auch die statistische Erfassung der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen wenig Substanz für weitergehende Analysen bieten. Entsprechend hat auch der Dienstleistungshandel mit den mittel- und osteuropäischen Staaten im Vergleich zum Warenhandel in der ökonomischen Literatur bisher kaum Beachtung gefunden.

Dynamische Entwicklung der Direktinvestitionen, wenig Hinweise auf Verlagerungen

Die zeitliche Entwicklung der Direktinvestitionsbestände in den NMS-8 und insbesondere der „bilateralen“ Investitionsbeziehungen mit Deutschland zeigt, dass die Integration der mittel- und osteuropäischen Länder in die europäische Wirtschaft zügig voranschreitet und das deutsche Unternehmen einen erheblichen Anteil an den Direktinvestitionsbeständen in neuen Mitgliedsstaaten aufweisen. Weiterhin zeigt die Entwicklung für den Zeitraum 1995-2004, dass deutsche Investoren ihre Investitionsaktivität in allen NMS-8 und auch Bulgarien und Rumänien stark ausgeweitet haben. Die Entwicklung der deutschen Direktinvestitionen in den NMS-8 verlief dabei deutlich dynamischer als die Entwicklung der deutschen Investitionstätigkeit in der EU-15. Der Verlauf der Direktinvestitionen in den NMS-8 reiht sich insgesamt ein in die weltweite Globalisierung der Produktion und der Produktionsstätten, er weist gegenüber den deutschen weltweiten Direktinvestitionen keine besondere Entwicklung auf.

Allerdings ist der Direktinvestitionsbestand in den NMS-10 mit etwa 6% an den weltweiten deutschen Direktinvestitionsbeständen von ungefähr 700 Mrd. € im Jahr 2004 noch relativ gering. Auf Bulgarien und Rumänien entfallen 0,08% und 0,19% der Direktinvestitions-

bestände, so dass insbesondere die jüngsten Mitgliedsstaaten der EU über recht geringe deutsche Direktinvestitionsbestände verfügen. In Polen, Tschechien und Ungarn, den größeren der neuen Mitgliedsstaaten gehört Deutschland mit einem Anteil von 20 bis 25 Prozent am gesamten dortigen Direktinvestitionsbestand zu den bedeutendsten Investoren.

In der öffentlichen Diskussion herrscht die Sorge vor, dass mit deutschen Direktinvestitionen in den neuen Mitgliedsstaaten in erster Linie eine Verlagerung von Arbeitsplätzen verbunden ist. Um zu überprüfen, inwieweit diese Sorgen um massive Verlagerungen in Niedriglohnländer berechtigt sind, lohnt sich ein Blick auf die Determinanten von Direktinvestitionen. In der ökonomischen Literatur werden im Wesentlichen zwei Gründe für Auslandsinvestitionen identifiziert: Erstens kann die Entscheidung für Direktinvestitionen aus Markterschließungsgründen erfolgen (horizontales Engagement) oder sie kann zweitens in der Nutzung von komparativen Kostenvorteilen gründen (vertikales Engagement).

Je nach dem, welches Motiv bei der Standortwahl von Unternehmen im Vordergrund steht, kann es zu völlig unterschiedlichen Wirkungen auf die Entwicklung der inländischen Beschäftigung kommen. Vor allem Investitionsentscheidungen, die auf komparativen Kostenvorteilen basieren, können – müssen aber nicht zwangsläufig – zu einem direkten Anpassungsdruck auf dem nationalen Arbeitsmarkt führen. Die empirische Literatur zu den Motiven der Direktinvestitionen findet in der Regel, dass Markterschließungsmotive der wesentliche Grund für Investitionen in den neuen Mitgliedsstaaten sind. Dies gilt insgesamt auch für Deutschland. Es finden sich aber mit Blick auf die osteuropäischen Länder auch empirische Ergebnisse, die Unterschiede in den Lohnkosten als signifikant für die Direktinvestitionen deutscher Unternehmen in den osteuropäischen Ländern identifizieren. Zwar lassen sich daraus negative Effekte auf die Erwerbstätigkeit in den alten EU-Mitgliedsstaaten identifizieren, sie sind allerdings nicht sehr groß.

Insgesamt lässt sich auf der Basis der vorliegenden empirischen Evidenz zu den Direktinvestitionen der Schluss ziehen, dass die Effekte auf Wachstum und Beschäftigung in Deutschland eher marginal sind. Auch wenn es in Einzelfällen zu Verlagerungen von Produktionsstätten in die neuen Mitgliedsstaaten kommt, so lässt sich daraus doch keine allgemeine Tendenz zum Abbau von Beschäftigung in Deutschland durch die EU-Erweiterung ableiten. Dazu ist auch gesamtwirtschaftlich das Volumen der Direktinvestitionen in die NMS-10 zu gering. Im Jahr 2004 betrug das Volumen an Direktinvestitionen in den neuen Mitgliedsstaaten ungefähr 0,3% des deutschen Bruttoinlandsprodukts.

Umlenkung der Migrationsströme durch die Übergangsregelungen

Von den vier Grundfreiheiten dürfte die Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die neuen Mitgliedsstaaten ökonomisch besonders weitgehende Folgen haben. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass Güterhandel und Kapitalverkehr weitgehend und der Dienstleistungshandel teilweise vor der Erweiterung liberalisiert wurden, während die Mitgliedsstaaten der Union den Zugang zum Arbeitsmarkt für Staatsbürger aus den Beitrittsländern stark eingeschränkt haben.

Die Wanderungsrestriktionen treffen auf starke ökonomische Wanderungsanreize. Das Einkommensgefälle zwischen den EU-15, den NMS-8 sowie Bulgarien und Rumänien ist hoch. Zu Kaufkraftparitäten betrug das BIP-pro-Kopf im Jahr 2005 rund 50%, und zu laufenden Wechselkursen rund 25% des Niveaus in der EU-15. Angesichts dieses großen Ein-

kommensgefälles ist die Ungewissheit über den Umfang des Migrationspotenzials aus den neuen Mitgliedsländern und Bulgarien und Rumänien hoch.

Im Vorfeld der Erweiterung wurde versucht, die Ungewissheit über die Folgen der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu reduzieren und systematisch zu untersuchen. Die meisten Studien erwarten für die EU-15 langfristig eine Zuwanderung von 3-4% der Bevölkerung aus den Beitrittsländern, auch wenn einzelne Studien deutlich höhere oder deutlich niedrigere Projektionen ausweisen. Bei einer Bevölkerung in den NMS-8 von 73 Millionen Personen entspräche dies einer Zuwanderung von 2,2-3 Millionen Personen. Berücksichtigt man zusätzlich Bulgarien und Rumänien erhöht sich die prognostizierte Zuwanderung auf insgesamt rund 3-4 Millionen Personen. Kurzfristig, d.h. in den ersten Jahren nach der Öffnung, erwarten die meisten Untersuchungen eine jährliche Nettozuwanderung aus den zehn Beitrittsländern (mit Bulgarien und Rumänien) von 250.000 bis 400.000 Personen in die EU-15, die allerdings schnell zurückgeht. Unter der Voraussetzung, dass die Freizügigkeit in allen Mitgliedsstaaten der EU gleichzeitig eingeführt worden wäre, hätten Netzwerkeffekte und andere Argumente dafür gesprochen, dass die regionale Verteilung der Zuwanderer aus den neuen Mitgliedsstaaten über die einzelnen Länder der EU-15 weitgehend konstant geblieben wäre. Auf Deutschland wäre dann ein Anteil von rund 60% an der Zuwanderung aus den neuen Mitgliedsstaaten in die EU-15 entfallen.

Die unterschiedliche Anwendung der Übergangsfristen seit dem 1. Mai 2004 hat zu einer Umorientierung hinsichtlich der regionalen Wanderungsstruktur geführt. Die Arbeitsmärkte wurden nach der Erweiterung im Jahr 2004 in einem Teil der Länder gar nicht, in anderen teilweise und einigen Ländern vollständig geöffnet. Insgesamt kann die Zuwanderung aus den NMS-8 in die EU-15 in den beiden Jahren seit der Erweiterung auf 200.000 bis 220.000 Personen p.a. geschätzt werden. Das entspricht gut zwei Drittel des von vielen Studien bei voller Freizügigkeit prognostizierten Potenzials. Zwar kann dies angesichts der bestehenden Wanderungsrestriktionen als Bestätigung der Schätzungen interpretiert werden. Allerdings ist die Zuwanderung nach Großbritannien und Irland deutlich höher als in den Prognosen ausgefallen, während die Nettozuwanderung nach Deutschland mit 36.000 Personen (2004) und 63.000 Personen (2005) weit hinter das bei Freizügigkeit prognostizierte Potenzial zurückgefallen ist.

Überdurchschnittliche Arbeitsmarktrisiken bei Reglementierung der Zuwanderung

Die Zuwanderung von Arbeitskräften nach Deutschland wird auch nach der Erweiterung zu großen Teilen durch bilaterale Abkommen bzw. durch bilaterale Vermittlungsabsprachen zwischen den Arbeitsverwaltungen geregelt (hier „Programmarbeitnehmer“ genannt). Diese Abkommen öffnen den Zugang zu bestimmten Wirtschaftszweigen und Tätigkeiten. In der Landwirtschaft oder im Hotel- und Gaststättengewerbe hat sich der Bedarf an Arbeitskräften aus den NMS-8 während des letzten Jahrzehnts erhöht. Den bei weitem größten Teil der in diesem Kontext zugewanderten Arbeitskräfte stellen die Saisonarbeitnehmer. Sie arbeiten zumeist (90%) in der Landwirtschaft, kommen überwiegend (zu beinahe 90%) aus Polen und arbeiten zu 90% in Westdeutschland. Die Zahl der Saisonarbeitnehmer ist auch nach der Erweiterung auf hohem Niveau zunächst stabil geblieben und liegt für 2005 bei 330.000.

Neben den Programmarbeitnehmern bietet die Niederlassungsfreiheit seit der Erweiterung eine weitere Möglichkeit des Zugangs zum deutschen Arbeitsmarkt. Zwar wird die Zahl aller Selbstständigen aus den NMS-8 in Deutschland nicht erfasst, allerdings lassen sich Schluss-

folgerungen über die Nutzung der Niederlassungsfreiheit aus der Registrierung von Selbstständigen bei den Handwerkskammern ziehen. Seit dem 1. Mai 2004 haben ca. 14.000 Staatsbürger aus den NMS-8 bei den Handwerkskammern einen Betrieb angemeldet. Allein im Jahr 2005 wurden fast 11.000 Handwerksbetriebe von Eigentümern aus den NMS-8 registriert. Der Anteil an den Handwerksunternehmen lag im Jahr 2005 mit 1,6% deutlich über dem Anteil von Bürgern aus den NMS-8 an der deutschen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (0,6%). In regionaler Hinsicht konzentrieren sich die Gewerbeanmeldungen auf die Agglomerationen und auf jene Regionen in Deutschland, die über ein hohes BIP-pro-Kopf verfügen. In den ländlichen Regionen und den Neuen Bundesländern ist die Zahl der Anmeldungen im Allgemeinen gering.

Bestandsaufnahme wesentlicher Projektionen vor der EU-Erweiterung

a) Hohe Integrationsgewinne für die NMS und moderate Wohlfahrtsgewinne für Deutschland

Vor der Erweiterung im Jahre 2004 befassten sich zahlreiche Untersuchungen mit den gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Integration der mittel- und osteuropäischen Länder in die Europäische Union. Obwohl es deutliche Unterschiede in der Ausgestaltung der einzelnen Untersuchungen gibt, lassen sich doch drei wesentliche Ergebnisse aus beinahe allen Studien ziehen. Erstens fallen die Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer sehr viel stärker aus als auf die „alten“ EU-Mitgliedsländer und weisen insgesamt deutliche Wohlfahrtsgewinne für die neuen Mitgliedsstaaten aus. Zweitens ergeben sich auch für die alten Mitgliedsländer insgesamt Wohlfahrtsgewinne aus der EU-Erweiterung. Diese sind im Allgemeinen allerdings nur gering. Drittens streuen die Wohlfahrtsgewinne in den alten EU-Mitgliedsländern stark in regionaler wie sektoraler Hinsicht. In der Regel zeigt sich, dass die Wohlfahrtsgewinne umso größer sein dürften, je größer die Handelsanteile der Länder bzw. Regionen mit den neuen Mitgliedsstaaten sind. Diese wiederum sind eine Funktion der räumlichen Nähe, so dass insbesondere Deutschland und Österreich positive Effekte erwarten dürfen. Die gesamtwirtschaftlichen Integrationsgewinne werden für Deutschland und Österreich mit einer Veränderung des Niveaus des BIP von etwa 0,5% beziffert.

Zusammenfassend kommen die im Vorfeld der Erweiterung ausgeführten Studien zu dem Ergebnis, dass die EU-Erweiterung um die NMS der fünften Erweiterungsrunde für die alten Mitgliedsländer zu einem positiven wirtschaftlichen Netto-Nutzen führt, dessen Größenordnung ausreicht, um die fiskalischen Belastungen des EU-Haushalts durch die Nettotransfers an die Beitrittsländer zu kompensieren. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass die EU-Erweiterung hier alle positiven Wohlfahrtseffekte umfasst und auch jene Effekte einschließt, die bereits durch die weitgehende Handelsliberalisierung über die Europaabkommen erzielt wurden.

b) Arbeitsmarktwirkungen: Insgesamt geringe Effekte auf Löhne, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Die Untersuchungen, die sich mit den Wirkungen des Außenhandels und der Migration auf Löhne, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in den alten EU-Mitgliedsstaaten befassen, finden tendenziell geringe Effekte, betonen aber die verteilungspolitischen Konsequenzen der wirt-

schaftlichen Integration. Als vielleicht überraschendstes Ergebnis ergibt sich dabei, dass Zuwanderung nicht für alle Gruppen im Arbeitsmarkt negative Auswirkungen haben muss. Gerade für Gruppen, die, wie bei hoch qualifizierten Arbeitskräften, in einem komplementären Verhältnis zu gering qualifizierten ausländischen Arbeitskräften stehen, finden diese Studien auch positive Auswirkungen der Zuwanderung für Löhne und Beschäftigungschancen. Allerdings fallen diese Effekte, in Österreich stärker als in Deutschland aus. Für niedrig qualifizierte und immobile Arbeitskräfte finden einige Studien negative Auswirkungen von Handel und Migration auf Löhne und Beschäftigungschancen, andere Studien kommen zu neutralen Ergebnissen.

Kritisch ist gegenüber diesen Untersuchungen einzuwenden, dass sie aufgrund ihrer partial-analytischen Herangehensweise und der oftmals sehr speziellen Gruppen, an denen sie sich orientieren, kaum für prognostische Zwecke geeignet sind und auch keine Aussagen über die Wohlfahrtseffekte von Migration und Außenhandel zulassen. Hierzu sind Methoden vorzuziehen, die stärker an einem allgemeinen Gleichgewicht orientiert sind. Die Stärke der empirischen Arbeitsmarktsicht liegt vor allem darin, solche modellorientierten Untersuchungen, die notgedrungen Weise oft recht pauschal sind, um zusätzliche Hinweise über Verteilungswirkungen zu ergänzen.

Deutschland profitiert stärker von der EU-Erweiterung als bislang vermutet

In der vorliegenden Untersuchung wurden deshalb die gesamtwirtschaftlichen Effekte der EU-Erweiterung in einem angewandten Gleichgewichtsmodell für Deutschland simuliert. Die EU-Erweiterung beeinflusst die Volkswirtschaften in der Union insbesondere auf drei Wegen: durch die Integration der Gütermärkte, der Kapitalmärkte und der Arbeitsmärkte. Das Gleichgewichtsmodell ermöglicht es, die Effekte der Erweiterung auf allen drei Märkten simultan zu simulieren. Die Simulationen stützen sich auf ein Modell, welches explizit die Lohn- und Beschäftigungsstruktur der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten modelliert. Es berücksichtigt Lohnrigiditäten und erlaubt damit die Analyse der Effekte der Zuwanderung für Arbeitslosigkeit und Beschäftigung. Ferner wird die spezifische Beschäftigungsstruktur von Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedsstaaten im Vergleich zu deutschen Arbeitnehmern und anderen Nationalitäten in die Untersuchung einbezogen. Dadurch können auch Schlussfolgerungen für die sektoralen Lohn- und Beschäftigungseffekte der Zuwanderung aus den neuen Mitgliedsstaaten gezogen werden.

Die Simulationen kommen zu dem Ergebnis, dass in Deutschland die Liberalisierung von Handel und Kapitalverkehr mit den NMS-8 zu einem Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion, höheren Löhnen und selbst, unter Berücksichtigung von Lohnrigiditäten, zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit führen. Bei Fortsetzung des Status quo, d.h. bei Beibehaltung der Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit, steigt das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland gegenüber dem Baselineszenario um 1% die Löhne um 0,8% und die Beschäftigung um 1,1%, während die Arbeitslosenrate um 0,6% sinkt. Bei Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die NMS-8 steigt das Bruttoinlandsprodukt um 1,3% und die Beschäftigung um 1,6%. Allerdings fallen das Lohnwachstum mit 0,6% und der Rückgang der Arbeitslosenrate mit 0,5% etwas geringer als bei der Fortsetzung des Status quo aus. Im Falle der zusätzlichen Einführung der Freizügigkeit für Bulgarien und Rumänien würden Beschäftigung und gesamtwirtschaftliche Produktion noch etwas stärker wachsen, während das Lohnwachstum und der Rückgang der Arbeitslosigkeit weiter gedämpft würden.

Insgesamt könnte durch Einführung der Freizügigkeit der erweiterungsbedingte Anstieg des BIP in Deutschland um rund ein Drittel erhöht werden.

Die Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktion und der Beschäftigung fällt in den hier durchgeführten Simulationen etwas stärker aus als in ähnlichen Rechnungen mit ähnlichen Modellansätzen. Neben kleineren methodischen Unterschieden und der Verwendung einer neueren Datenbasis dürfte dies vor allem darauf zurückzuführen sein, dass der Handel im Zuge der EU-Osterweiterung stärker angestiegen ist als von früheren Studien erwartet wurde.

Die gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse der Simulationen bei Freizügigkeit hängen stark von den unterstellten Annahmen über die Zuwanderung ab. Hier wurde auf Projektionen des Migrationspotenzials zurückgegriffen, die vor der Osterweiterung erstellt wurden. Die tatsächliche Zuwanderung könnte für Deutschland allerdings niedriger ausfallen, weil durch die Umlenkung der Migrationsströme nach Großbritannien und Irland der Umfang der wanderungsbereiten Bevölkerung in den NMS-8 und Bulgarien und Rumänien nach Auslaufen der Übergangsregelungen sinkt. Dies kann jedoch kaum quantifiziert werden. Insgesamt unterliegen die Wanderungsszenarien und damit auch die gesamtwirtschaftlichen Simulationen der Erweiterungseffekte bei Einführung der Freizügigkeit einer erheblichen Ungewissheit.

Unter Annahme einer negativ geneigten Lohnkurve, d.h. sinkende Löhne bei steigender Arbeitslosigkeit, sind die Lohneffekte der Zuwanderung und der Integration der Güter- und Kapitalmärkte zwar recht moderat. Dennoch ergeben sich durch die sektoralen Effekte der Integration erhebliche Verteilungswirkungen. So wird durch Zuwanderung primär die Landwirtschaft und aufgrund der Abschaffung der Quotenregelungen auch der Bausektor unter Druck gesetzt. In diesen Sektoren müssen entweder die Löhne deutlich sinken oder es kommt zu einem Rückgang der Beschäftigung. Im Gegensatz hierzu profitiert die Industrie von der Zuwanderung. In dieser Wirtschaftsbranche können die Effekte der EU-Erweiterung erst durch Schaffung von Freizügigkeit oder Arbeitsmarktflexibilität vollständig genutzt werden. Daher kann die Industrie als Motor der Erweiterung für Deutschland gesehen werden, die bei hinreichendem Arbeitsangebot die Leistungsbilanz, sowohl beim inner-europäischen Handel als auch beim Handel mit dem Rest der Welt, positiv verändert.

Allerdings müssen die Ergebnisse dieser Analyse vorsichtig interpretiert werden. Wie auch im Falle anderer angewandter Gleichgewichtsmodelle, unterliegt die hier durchgeführte Analyse einer Reihe von Beschränkungen: Erstens werden nur Effekte der EU-Erweiterung bei Konstanz in den weltweiten Handelsbedingungen betrachtet. Zweitens handelt es sich um eine Betrachtung zu zwei Zeitpunkten, in denen sich die Wirtschaft im Gleichgewicht befindet, d.h. es werden die Effekte in fiktiven langfristigen Gleichgewichtszuständen miteinander verglichen. Dennoch deutet die Konstanz der Prognose, die sowohl bei Verwendung der Datengrundlage von 1996 als auch bei Verwendung der Datengrundlage von 2001 zu ähnlichen Ergebnissen führt, darauf hin, dass die vorliegenden Ergebnisse recht robust hinsichtlich unterschiedlicher Annahmen sind.

Regionale und sektorale Effekte der EU-Erweiterung

Neben den gesamtwirtschaftlichen Wirkungen wurde der Frage nachgegangen, wie sich die EU-Erweiterung auf die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Regionen und insbesondere der Grenzregionen ausgewirkt hat und weiter auswirken wird. Dabei wird die Wettbewerbsfähigkeit einer Region als ihre Fähigkeit definiert, der Bevölkerung langfristig ein hohes

Faktoreinkommen zu sichern, und über das international übliche Maß des Bruttoinlandsprodukts (BIP)-pro-Kopf gemessen. Als regionale Analyseeinheit werden Raumordnungsregionen verwendet.

Da ein großer Teil der Wirkungen der EU-Erweiterung faktisch bereits im Laufe der 90er Jahre eingetreten ist, wird davon ausgegangen, dass Regionen, die in der Vergangenheit unter den Bedingungen der weltweiten wirtschaftlichen Integration eine hohe (niedrige) Wettbewerbsfähigkeit offenbart haben, dies auch unter den Bedingungen einer (noch) stärkeren Integration der mittel- und osteuropäischen Märkte in die EU tun werden. Vor diesem Hintergrund erfolgt zunächst eine Analyse der räumlichen Verteilung des BIP-pro-Kopf innerhalb Deutschlands. Dabei zeigt sich ein deutliches Ost-West-Gefälle und – allerdings in weitaus geringerem Umfang – auch ein Nord-Süd-Gefälle. Daneben kann festgehalten werden, dass in den Verdichtungsräumen höhere BIP-pro-Kopf als in den ländlichen peripheren Regionen erwirtschaftet werden. Neben diesen bekannten „stilisierten Fakten“ ist ein weiteres Ergebnis der Untersuchung, dass ein strikter Zusammenhang zwischen der räumlichen Nähe zur ehemaligen östlichen EU-Außengrenze und dem BIP-pro-Kopf nicht existiert. Stattdessen weisen einige Grenzregionen ein höheres, andere ein niedrigeres BIP-pro-Kopf als vergleichbare Nicht-Grenzregionen auf.

Neben dem Stand der Entwicklung des BIP-pro-Kopf steht die sektorale Wirtschaftsstruktur als wichtiger Bestimmungsgrund für die Wettbewerbsfähigkeit der Raumordnungsregionen im Zentrum der Analyse. Über den Einfluss einer gegebenen sektoralen Wirtschaftsstruktur auf *langfristige* regionsspezifische Wirtschaftsentwicklungen lassen sich aber keine eindeutigen Aussagen ableiten. Man kann allerdings *kurz- bis mittelfristige* Prognosen treffen, wenn man den Einfluss der EU-Erweiterung auf die zukünftige Entwicklung der komparativen Kostenvorteile des Außenhandels und die Standortgunst für Sektoren mit steigenden Skalenerträgen berücksichtigt. Mit Blick auf die regionale „Betroffenheit“ des implizierten Strukturwandels durch die EU-Erweiterung lassen sich für die kurze bis mittlere Frist folgende Aussagen treffen:

- Von der EU-Erweiterung profitieren vornehmlich jene Regionen innerhalb Deutschlands, in denen viele Wirtschaftszweige vertreten sind, die sich auf (human-)kapitalintensive Produktionsverfahren und die Herstellung von technologisch fortgeschrittenen Gütern spezialisiert haben.
- Die EU-Erweiterung hat die Möglichkeiten erweitert, die Produktion entlang der Wertschöpfungskette über Direktinvestitionen und Kooperationen international zu organisieren. Die daraus resultierenden Verlagerungsrisiken konzentrieren sich tendenziell auf jene Regionen mit einem hohen Anteil von Sektoren, die auf arbeitsintensive Fertigungsprozesse und geringwertige Produktsegmente spezialisiert sind.

Die EU-Erweiterung hat den Druck erhöht, vorhandene Wettbewerbsvorteile durch Innovationen zu sichern und zu erweitern. Innerhalb Deutschlands profitieren folglich Regionen überdurchschnittlich, die über ein hohes Niveau an Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten verfügen und auf die Herstellung von Gütern spezialisiert sind, die sich in einer frühen Phase des Produktlebenszyklus befinden. Vor allem solche Regionen profitieren, in denen die Existenz von komparativen Kostenvorteilen durch unternehmensexterne Agglomerationsvorteile (z.B. Wissensspillover bei F&E) verstärkt werden.

Von besonderem Interesse für die Bewertung der EU-Erweiterung ist die Frage nach der Veränderung der Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor,

die unmittelbar nach dem Beitritt der NMS-8 in den Regionen Deutschlands beobachtet werden konnte. Dazu wurde das Wachstum der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zwischen Juni 2004 und Juni 2005 untersucht. Das Muster des regionalen Beschäftigungswachstums in den einzelnen Industrie- und Dienstleistungsgruppen erweist sich dabei als sehr heterogen. Die räumliche Nähe zu den neuen Mitgliedsländern spielt allerdings keine systematische Rolle. Insgesamt geben die Wachstumsraten der Beschäftigung somit keinen Hinweis auf einen Sondereffekt in den Grenzregionen, der plausibel durch die EU-Erweiterung erklärt werden könnte.

Im letzten Arbeitsschritt werden in Ergänzung zur gesamtwirtschaftlichen Untersuchung im Kapitel 3 die Determinanten der regionalen Verteilung der neuen Handwerksbetriebe mit Inhabern aus den NMS-8 mit Hilfe eines Regressionsmodells auf der Ebene der Handwerkskammerbezirke analysiert. Die Resultate zeigen, dass Handwerksgründungen von Personen aus den NMS-8 in erster Linie durch den Wohlstand der Region und die Dichte der ökonomischen Aktivität bestimmt werden. Für Ostdeutschland lässt sich kaum eine Besonderheit beobachten, so dass der dortige relativ geringe Anteil an Handwerksgründungen im Wesentlichen auf die geringere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zurückgeführt werden kann. Zusammenfassend bestätigen die ökonometrischen Resultate somit die in Kapitel 3 intuitiv abgeleiteten Ergebnisse, erklären aber gleichzeitig, dass die Abhängigkeit der Gründungen durch ökonomische Determinanten bestimmt ist.

Insgesamt zeigt die Analyse, dass ein zusammenhängendes regionales Muster und eine besondere Rolle der räumlichen Nähe zu den NMS im Hinblick auf die sektorale Wirtschaftsstruktur der Regionen nicht zu erkennen ist. Stattdessen kann festgestellt werden, dass sich die erwarteten gesamtwirtschaftlich positiven Effekte in räumlicher Perspektive sehr unterschiedlich innerhalb Deutschlands verteilen werden und besonders in den Regionen zum Tragen kommen, die über sektorale Strukturen verfügen, die sich im internationalen Wettbewerb insgesamt und damit auch im Verlauf der Integration der mittel- und osteuropäischen Länder als stark erwiesen haben. Regionen mit einem hohen Besatz an arbeitsintensiven und humankapitalarmen Segmenten sind dagegen verstärkt einem Anpassungsdruck ausgesetzt. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass dieser Anpassungsdruck nicht ursächlich durch die EU-Erweiterung ausgelöst wird, sondern diese nur ein besonderer europäischer Baustein in der allgemeinen Tendenz zur weltweiten Liberalisierung der Märkte ist.

Internationale Vergleiche

a) Großbritannien

Die britische Volkswirtschaft erlebte im Beobachtungszeitraum 1991 bis 2006 eine vergleichsweise positive wirtschaftliche Entwicklung gegenüber der deutschen und auch der EU-15-weiten Entwicklung. Dieser positive Wachstumsstimulus zeigt auch Wirkungen auf das relative Wohlstandsniveau Großbritanniens innerhalb der EU: Wies das britische BIP-pro-Kopf Anfang der 90er Jahre noch einen deutlichen Rückstand zum EU-weiten und deutschen Einkommensniveau auf, konnte dieses Defizit bis zum Ende des Beobachtungszeitraum in ein deutliches Plus umgewandelt werden.

Zu den wichtigsten Handelspartnern Großbritanniens zählen die Staaten der EU-15. Demgegenüber ist der Exportanteil der NMS-10 noch relativ gering, auch wenn im Zeitablauf leichte Zuwächse zu verzeichnen sind. Relativ deutlich wachsen hingegen die Importe aus den NMS. Quantitative Studien zu den Handelspotenzialen Großbritanniens mit den NMS

sehen hierbei zudem noch weiteren Handlungsspielraum. Bei den britischen Direktinvestitionen im Ausland dominieren die EU-15 und die USA, die zusammen mehr als zwei Drittel der gesamten FDI-Bestände aufweisen. Die Direktinvestitionen in den neuen EU-Staaten sind sehr gering, Direktinvestitionen aus den NMS in Großbritannien sind so gut wie nicht vorhanden.

Der britische Arbeitsmarkt wies seit den 90er Jahren bis zum Ende des Beobachtungszeitraums eine ebenfalls deutlich positive Performance auf: Diese manifestiert sich insbesondere in der Kombination einer hohen Erwerbstätigen- und niedrigen Arbeitslosenquote. Hier liegt Großbritannien deutlich vor dem EU- und auch dem deutschen Niveau. Deutschland weist zwar eine ähnlich hohe Erwerbstätigenquote auf, allerdings ist die Arbeitslosenquote in Deutschland deutlich höher.

Die positive Arbeitsmarktpformance Großbritanniens wird – neben einer Vielzahl weiterer Motive wie institutionelle Faktoren, eine geringe sprachliche Barriere etc. - als ein wesentlicher Punkt für eine vergleichsweise hohe Zuwanderung aus den NMS-8 nach Großbritannien gesehen. Ein in der öffentlichen Diskussion und wissenschaftlichen Forschung stark debattiertes Thema sind dabei die ökonomischen Wirkungen der Migration insbesondere vor dem Hintergrund der zum 1. Januar 2007 vollzogenen EU-Erweiterung um Bulgarien und Rumänien. Im Fokus der Debatte stehen die Effekte auf wesentliche Makroaggregate wie Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Produktion und Produktivität. Für die britische Wirtschaft existieren mehrere Makrosimulationen, die in ihrer grundsätzlichen Aussage (korrigiert für unterschiedliche Modellannahmen) weitgehend vereinbar sind. Ein Zusammenhang zwischen Zuwanderung und einer erhöhten Arbeitslosenquote wird dabei allenfalls temporär gesehen. Barrell et al. (2006) schätzen, dass bei einer Zunahme um insgesamt 500.000 Migranten (verteilt auf 5 Jahre) die Arbeitslosenquote in Großbritannien in den ersten 5 Jahren um bis zu einen halben Prozentpunkt ansteigt. Langfristig wird der Effekt jedoch eher durch sinkende Löhne und eine steigende Beschäftigung ersetzt, die die Arbeitslosenquote wieder auf das Ursprungsniveau fallen lässt. Lediglich in Arbeitsmarktsegmenten, die durch Lohnstarrheiten charakterisiert sind (wie etwa der Niedriglohnsektor mit einem Mindestlohn als untere Schranke) kann es zu einer erhöhten Arbeitslosigkeit kommen, da hier keine Preismechanismen (Lohnsenkung) wirken können. Aufgrund der durch die Zuwanderung zunehmenden Beschäftigung sieht die Mehrzahl der Makrostudien einen durch die Binnennachfrage getriebenen positiven Output-Effekt, der bei etwa 1% des britischen Sozialprodukts liegt. Neben aggregierten Effekten werden auch sektorale und räumliche Wirkungsprozesse durch die Zuwanderung aus den NMS ausgelöst, die durch geeignete Politikmaßnahmen (z.B. Modifikationen im interregionalen Transfersystem) abgefedert werden könnten. In sektoraler Perspektive ist insbesondere das Arbeitsmarktgleichgewicht im Dienstleistungssektor durch das zusätzliche Arbeitskräftepotenzial aus den neuen Mitgliedsstaaten betroffen. Zu erwarten ist, dass dadurch Tertiärisierungstendenzen weiter Vorschub geleistet wird.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass Großbritannien von der gestiegenen Migration aus den NMS-8 profitiert. Das Produktionspotenzial und das BIP steigen durch das erweiterte Arbeitsangebot, während die Arbeitskosten, die Preise und die Rentenlast durch die niedrigere Altersstruktur der neuen Migranten sinken. Bedeutsam ist gleichfalls, dass die Aktivitäten der Migranten die regionalen Arbeitsmärkte flexibler machen, die gesamte Wirtschaft dynamischer und gegen Störungen unempfindlicher wird. Obwohl aus ökonomischer Sicht wenig für dauerhaft negative Wirkungen der Zuwanderung aus den NMS nach Großbritannien spricht, hat Großbritannien auf die unmittelbare Gewährung der Arbeitnehmerfrei-

zügigkeit für Rumänien und Bulgarien verzichtet. Begründet wurde dieses in erster Linie mit dem starken Fokus der Migration auf eine Beschäftigung in der Landwirtschaft und damit einer veränderten regionalen Verteilung der Zuwanderung, deren Folgen, insbesondere Sprach- und Schulproblemen, gesellschaftlich noch nicht bewältigt seien.

b) Österreich

Auch für Österreich deuten die gesamtwirtschaftliche, die sektorale und die regionale Entwicklung auf keine dramatischen Verschiebungen der Wachstumsdynamik und der Arbeitsmarktlage durch die EU-Erweiterung hin. Bereits vor der Erweiterung wurden von dem weiteren Abbau der Barrieren für Handel und Kapitalverkehr nur geringe gesamtwirtschaftliche Effekte erwartet. Gerade jene Bereiche, in denen durch die EU-Erweiterung die größten Effekte erwartet wurden, wurden durch die Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit weiter geschützt.

Die wichtigsten Impulse der wirtschaftlichen Entwicklung kamen in den Jahren 2004 und 2005 somit aus einer Verbesserung der Außenhandelsposition gegenüber den nicht europäischen Ländern und aus einer Zuwanderung, die vor allem aus den alten EU-Ländern stammte. Auch in regionaler Hinsicht sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine dramatischen Verschiebungen in der Wirtschaftsentwicklung zu beobachten. Allerdings zeigen sich am österreichischen Arbeitsmarkt Anzeichen einer zunehmenden Konkurrenz verschiedener Zuwanderergruppen untereinander und eine teilweise Nutzung der im Beitrittvertrag angelegten Umgehungsmöglichkeiten der Übergangsfristen. Generell haben diese Entwicklungen aber zu keinen starken Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt geführt und die Übergangsfristen scheinen zumindest relativ zu den ex-ante Prognosen der Zuwanderung ohne Übergangsfristen eine Eindämmung der Wanderung bewirkt zu haben. Aus kurzfristiger Sicht kam es daher kaum zu Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Österreichs.

In mittelfristiger Perspektive war die Ostöffnung in den neunziger Jahren zwar eine treibende Kraft in der Internationalisierung der österreichischen Unternehmen, in den letzten Jahren steigen allerdings vor allem die Direktinvestitionen in die damaligen Kandidatenländer, während jene in die neuen Mitgliedsstaaten 2004 und 2005 sogar zurückgingen. Österreich hat dabei vor allem durch eine Verbesserung der Standortgunst für internationale Unternehmens"headquarter", durch sinkende Kosten für heimische Unternehmen, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Unternehmen steigerten, und einer hohen Rentabilität der getätigten Investitionen in den neuen Mitgliedsstaaten, profitiert. Die Verlagerung von Arbeitsplätzen in das Ausland dürfte hingegen eine geringe Rolle gespielt haben.

Die bisher feststellbaren sektoralen und regionalen Auswirkungen, die gerade in Österreich besonders intensiv diskutiert wurden, deuten kaum in die Richtung erheblicher regionaler oder sektoraler Verwerfungen. Insbesondere ist es hinsichtlich der sektoralen Entwicklungen zu keinen dramatischen Veränderungen in der Standortgunst gekommen. Unter den Grenzregionen gab es einzelne, die sich besser entwickelten als Regionen im Inneren des Landes, und andere, die sich schlechter entwickelten, so dass sich keine klaren allgemeinen Zusammenhänge zwischen sektoraler und regionaler Entwicklung und der Erweiterung ergeben. Die Jahre 2004 und 2005 waren zwar insgesamt durch einen rascheren sektoralen Strukturwandel (insbesondere in der Sachgüterproduktion) gekennzeichnet, dieser dürfte

aber ein Resultat der guten Exportkonjunktur gewesen sein. Überdies zeigen unsere Untersuchungen auch, dass die Beschäftigung in den Grenzregionen seit der Erweiterung in den Grenzregionen Österreichs zu den NMS im Vergleich zu den beiden Vorjahren signifikant langsamer wuchs als in Nicht-Grenzregionen: dieser Effekt ist allerdings ausschließlich auf die Beschäftigungsentwicklung in Wien zurückzuführen.

Bulgarien und Rumänien: große Bevölkerung, geringes BIP und hohe Wachstumsdynamik

Mit der Aufnahme Bulgariens und Rumäniens zum 1. Januar 2007 fand die fünfte Erweiterungsrunde der Europäischen Union ihren Abschluss. Die Europäische Union wird darüber um knapp 30 Mio. Einwohner größer. Das Sozialprodukt der Europäischen Union gemessen als BIP zu Marktpreisen in € steigt aber um nur knapp 1%. Bezogen auf Deutschland entspricht die Produktion Bulgariens und Rumäniens gut 4% des deutschen BIP. Mithin werden zwei relativ bevölkerungsreiche, aber mit einer geringen volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ausgestattete Volkswirtschaften aufgenommen. Die vorliegenden Wachstumsprojektionen zeigen für Rumänien und Bulgarien eine dynamische Entwicklungsperspektive an, die aber von einem sehr niedrigen Niveau startet. Unsere Analysen haben gezeigt, dass sich der Außenhandel mit beiden Volkswirtschaften signifikant ausgeweitet hat, die Direktinvestitionsbestände Deutschlands in beiden Staaten allerdings auch noch relativ gering sind. Insgesamt ist davon auszugehen, dass sich über den Außenhandel nach dem Beitritt keine signifikanten sektoralen Verschiebungen für Deutschland ergeben werden. Signifikante Auswirkungen könnten sich allenfalls über Wanderungsbewegungen ergeben. Allerdings ist seitens Deutschlands die Gewährung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte nicht vorgesehen, so dass auch von dieser Seite kaum Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft zu erwarten sind.

Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Die Erweiterung der EU um zehn neue Mitgliedsstaaten im Jahr 2004 und die Aufnahme Bulgariens und Rumäniens zum Jahresanfang 2007 haben die wirtschaftliche Integration in Europa vertieft. Die Integration dieser Länder in den Gemeinsamen Binnenmarkt dürfte zu einem dynamischen Wachstum von Handel, Direktinvestitionen und einer erhöhten Wettbewerbsintensität im Binnenmarkt führen. Zudem haben sich die Möglichkeiten zur Standortwahl erweitert. Im Unterschied zu Handel und Kapitalverkehr unterliegt die Freizügigkeit, insbesondere in Deutschland und Österreich noch erheblichen Restriktionen, während andere EU-Länder ihre Arbeitsmärkte für die Zuwanderung aus den 2004 beigetretenen NMS-8 entweder gleich (Großbritannien, Irland, Schweden und bedingt Dänemark) oder nach Ablauf der ersten Phase der Übergangsfristen im Jahr 2006 geöffnet haben (Italien, Finnland, Griechenland, Portugal, Spanien). Demgegenüber haben alle Mitgliedsstaaten der alten EU-15 (mit Ausnahme von Finnland und Schweden) ihre Restriktionen für die Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien auch nach dem Beitritt zunächst beibehalten.

In diesem Abschnitt werden zunächst die wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen, die sich aus der Integration der Güter- und Kapitalmärkte im Allgemeinen und die regionale und sektorale Entwicklung ergeben, diskutiert, danach wird die Frage der Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für die Zuwanderung aus den neuen Mitgliedsstaaten erörtert.

Integration der Güter-, Kapital- und Dienstleistungsmärkte fördern

Die Integration der Güter- und Kapitalmärkte erhöht das Bruttoinlandsprodukt in der erweiterten EU spürbar. Deutschland als einer der wichtigsten Handelspartner der neuen Mitgliedsstaaten profitiert von der Erweiterung stärker als bislang angenommen. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene steigen Produktion, Löhne und Beschäftigung, während die Arbeitslosenrate zurückgeht. Bei dieser Entwicklung handelt es sich um keinen Schock, sondern um einen dynamischen Trend, der sich aller Wahrscheinlichkeit nach auch in Zukunft fortsetzen wird.

Die wichtigste Ursache der positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte für Deutschland ist der Handel mit den neuen Mitgliedsländern. Für die häufig befürchtete, systematische Verlagerung von Betriebsstätten auf Grund komparativer Nachteile Deutschlands gibt es kaum eine Berechtigung. Im Gegenteil, der Aufbau der Direktinvestitionsbestände dient in erster Linie der Markterschließung, für eine Produktionsverlagerung in großem Umfang gibt es keine Anzeichen. Auch demonstrieren die anhaltend hohen Leistungsbilanzüberschüsse Deutschlands im Handel mit den neuen Mitgliedsstaaten, dass per Saldo keine Wertschöpfung aus Deutschland in die NMS-8 oder NMS-10 verlagert wird. Auch die Vermutung, dass die mittel- und osteuropäischen Länder durch ihre komparativen Vorteile bei der Faktorausstattung mit Arbeit insbesondere die arbeitsintensive Produktion in Deutschland unter Wettbewerbs- und Anpassungsdruck setzt, wird durch unsere Befunde nicht bestätigt. Zwar hatten die neuen Mitgliedsstaaten zunächst erkennbare komparative Vorteile bei der Herstellung arbeitsintensiver Güter gegenüber Deutschland und der EU-15, während umgekehrt Deutschland und die EU-15 komparative Vorteile bei humankapital-, sachkapital- und technologieintensiven Gütern gegenüber den neuen Mitgliedstaaten hatten. Diese komparativen Vorteile sind aber im Zeitverlauf abgeschmolzen. Umgekehrt erreichen die Anteile des intraindustriellen Handels, d.h. des Handels innerhalb der gleichen Gütergruppen, zwischen Deutschland und den neuen Mitgliedsstaaten ungefähr die gleichen Werte wie im Handel zwischen Deutschland und der übrigen EU. Mit anderen Worten, die neuen Mitgliedsstaaten produzieren inzwischen Güter mit ähnlichen Technologien und ähnlichen Faktoreinsatzverhältnissen wie die EU-15. Bulgarien und Rumänien sind hier eine Ausnahme. Allerdings sind diese Länder zu klein, um Preisänderungen auf den Güter- und Faktormärkten in der EU-15 oder Deutschland zu bewirken. Es ergibt sich folglich kein oder bestenfalls ein marginaler Anpassungsdruck auf den Faktormärkten, d.h. es sind auch sektoral durch Handel und Kapitalverkehr keine negativen Lohn- und Beschäftigungseffekte erkennbar. Ähnliches gilt für die regionale Ebene. Der von vielen Beobachtern erwartete Anpassungsdruck auf die Grenzregionen ist ausgeblieben. Sie sind weder besonders positiv noch besonders negativ von der Erweiterung betroffen, viele Grenzregionen wie z.B. die deutsch-polnischen Grenzregionen sind sogar deutlich unterproportional betroffen. Am stärksten dürften in Deutschland die Agglomerationen von der EU-Erweiterung profitieren.

Angesichts dieser Befunde – positive gesamtwirtschaftliche Effekte bei keinen oder bestenfalls geringen Anpassungsfriktionen auf der sektoralen oder regionalen Ebene – ist die wichtigste Politikschlussfolgerung, dass Deutschland und die EU gemeinsam daran arbeiten sollten, die noch verbleibenden Barrieren für den Handel von Gütern und Dienstleistungen und für den Kapitalverkehr weiter abzubauen. Zwar haben die NMS den „Acquis Communautaire“, also den rechtlichen Rahmen der Gemeinschaft übernommen. Es existieren aber weiterhin zahlreiche Barrieren für die Integration der Märkte, etwa auf dem Ge-

biet der Verkehrsinfrastruktur, der Zahl der Grenzübergänge, der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts usw., die zu hohen Transaktionskosten führen und eine weitere Integration hemmen. Von weiteren Integrationsschritten, wie dem Beitritt der neuen Mitgliedsländer in die Europäische Währungsunion, sind zusätzliche gesamtwirtschaftliche Gewinne für die neuen Mitgliedsländer und die EU-15 zu erwarten. Die ökonomische Theorie postuliert, dass die monetäre Integration durch eine höhere Transparenz der grenzüberschreitenden Transaktionen und einen erleichterten Zugang der mittel- und osteuropäischen Länder zum Kapitalmarkt auch die realwirtschaftliche Integration vorantreibt. Von der Teilnahme der mittel- und osteuropäischen EU-Mitglieder an der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion sind folglich zusätzliche Impulse für den Handel zu erwarten. Nach den Erfahrungen mit den bisherigen Integrationsschritten dürfte dies die positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte der EU-Erweiterung für Deutschland weiter verstärken.

Das größte Entwicklungspotenzial besteht im Dienstleistungshandel. Aufgrund der unterentwickelten Transportinfrastruktur, aber auch wegen der geringen Tiefe der Kapitalmärkte bleibt das Niveau des Dienstleistungshandels hinter dem vergleichbarer Länder und Regionen zurück. Hier sind mit der weiteren Integration und Anpassung der neuen Mitgliedsstaaten deutliche Steigerungen zu erwarten, die von politischer Seite durch die Harmonisierung von Regeln und die Förderung von Infrastrukturinvestitionen unterstützt werden können.

Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit

Eine zunehmende Integration kann mit Veränderungen in den Möglichkeiten zur Standortwahl der Unternehmen einhergehen. Um komparative Vorteile der einzelnen Länder zu nutzen, werden Unternehmen ihre Standortentscheidung überdenken. Hierbei können auch geringfügige Unterschiede zwischen einzelnen Ländern den Ausschlag für einen konkreten Standort geben. Unsere Untersuchungen haben jedoch keine Hinweise für eine Verlagerung von Produktionsstandorten in die neuen Mitgliedsstaaten in größerem Umfang gefunden. So sind die Direktinvestitionen deutscher Unternehmen in Mittel- und Osteuropa vergleichsweise gering, stehen im Einklang mit der weltweiten Entwicklung deutscher Direktinvestitionen und dienen zu erheblichen Anteilen der Markterschließung. Angesichts der recht hohen Lohnunterschiede ist dieses Ergebnis überraschend.

Aus Sicht der Unternehmen sind mit der Verlagerung von Produktionskapazitäten zwar auf kurze Frist Kosten verbunden, jedoch stellen sich aufgrund der Ausnutzung von komparativen Vorteilen, Agglomerationsvorteilen und der Angleichung der Struktur des Wirtschaftens in der mittleren bis langen Frist Erträge ein, die die Kosten bei weitem übertreffen können. Auch können die Beschäftigungseffekte per saldo mittel- bis langfristig positiv sein, obwohl die Arbeitnehmer kurzfristig den Verlust ihres Arbeitsplatzes erleiden. Die Verlagerung von Industrien ist aus ökonomischer Sicht über die Ausnutzung von Vorteilen mit einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit verbunden. Hierauf deuten auch die starken deutschen Direktinvestitionen in Industrieländern hin. Allerdings kann es in spezifischen Industrien und Regionen zu Arbeitsplatzverlusten, in anderen zu Beschäftigungsgewinnen kommen. Die Effekte von Direktinvestitionen sind folglich für ein Sendeland wie Deutschland ambivalent. Es ist deshalb durchaus gerechtfertigt Regionen kurzfristig zu fördern, wenn sie durch die Verlagerung etwa eines größeren Werkes mit spezifischen Problemen konfrontiert sind. Solche Förderungen sollten darauf zielen, den Anpassungsprozess zu beschleunigen, d.h. an den komparativen Vorteilen Deutschlands in human- und technologieintensiven Gütern ansetzen

und nicht den Erhalt bestehender Strukturen fördern. Dies könnte beispielsweise durch die Unterstützung von wissenschaftlichen Einrichtungen oder der wirtschaftsnahen Infrastruktur erfolgen. Im Falle der EU-Erweiterung ergibt sich jedoch aufgrund der geringen Effekte kein unmittelbarer Handlungsbedarf.

Neben der weiteren Integration und Liberalisierung der Märkte wird es innerhalb Deutschlands darauf ankommen, zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit diejenigen Faktoren zu stärken, durch die bei einer immer stärkeren Integration der internationalen Güter- und Faktormärkte höhere Einkommen erzielt werden können. Dabei geht es vor allem um die Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit, verstanden als Fähigkeit einer Region, den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital und damit der Bevölkerung langfristig ein hohes Faktoreinkommen zu sichern. Dafür sind zwei Aspekte von Bedeutung: Zum einen lässt sich anhand der derzeitigen sektoralen Wirtschaftsstruktur ein Bild davon geben, wo stark wachsende bzw. stark schrumpfende Sektoren angesiedelt sind und kurz- bis mittelfristig Vor- und Nachteile im Wettbewerb liegen. Für die langfristigen Entwicklungsperspektiven der Regionen ist aber zum anderen ihre Ausstattung mit (immobilen) Potenzialfaktoren entscheidend. Dieses kann sich im Übrigen durch den zunehmenden Handel und die steigende Faktormobilität zwischen den deutschen Regionen und den neuen Mitgliedsstaaten verändern und damit Rückwirkungen auf die regionale Wirtschaftsentwicklung entfalten.

Die bisherige Wirtschaftsförderpolitik hat das Problem als zukunftsfähig erachtete Industrien zu identifizieren und zu fördern. Diese Förderung muss zudem stärker in Richtung einer Nutzung komparativer Vorteile der jeweiligen Region ausgebaut werden. Dies sollte in Grenzregionen auch im Zusammenspiel mit den jeweiligen Partnerregionen in den neuen Mitgliedsländern erfolgen. So muss beispielsweise bei Ansiedlung von technologieintensiver Produktion der benötigte regionale Arbeitsmarkt vorhanden sein. Die gegenläufige Strategie, durch Subventionierung eine Standortverlagerung – in welchen Region Deutschlands auch immer - zu verhindern, würde dagegen nur kurzfristige Effekte erreichen und langfristig die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und der betroffenen Regionen behindern.

Die Ergebnisse unserer Untersuchung zeigen, dass keine generelle Benachteiligung spezifischer Regionen durch die EU-Erweiterung erkennbar ist. Ein regionales Muster der benachteiligten Regionen konnte nicht identifiziert werden. So sind auch die Grenzregionen nicht, wie häufig befürchtet wurde, systematisch benachteiligt. Die meisten Regionen Deutschlands sind dem Wettbewerb mit den Regionen der neuen Mitgliedsländer gewappnet. Allerdings profitieren nicht alle Regionen im gleichen Umfang. So profitieren z.B. viele ostdeutsche Regionen an der Grenze zu Polen nur unterproportional, weil die wirtschaftliche Verflechtung gering ist. Die Regionalpolitik sollte deshalb systematisch die wirtschaftliche Verflechtung zwischen Deutschland und den neuen Mitgliedsländern fördern. Hierzu gehören eine Verbesserung der grenzüberschreitenden Infrastruktur und eine gemeinsame Entwicklung von Clustern, die an den wirtschaftlichen Stärken der Region und ihren Potenzialfaktoren ansetzen.

Obwohl der überwiegende Teil des Handels zwischen Deutschland und den neuen Mitgliedsländern einen intraindustriellen Charakter hat, so gibt es einzelne Sektoren die Anpassungslasten zu tragen haben. Die höchsten Anpassungskosten entfallen aus sektoraler Perspektive auf die Landwirtschaft, wie die Ergebnisse unserer Simulation der EU-Erweiterung zeigen. Daher ist es notwendig die bisherige Agrarpolitik, deren Sinn auch aus anderen Gründen zu hinterfragen ist, zu überdenken. Nach Wegfall der Übergangs-

regelungen kann es zudem zu einem starken Rückgang saisonaler Arbeitskräfte aus Mittel- und Osteuropa kommen, die in andere Sektoren ausweichen.

Schrittweise Öffnung der Arbeitsmärkte

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit gehört aus ökonomischen und sozialen, aber auch politischen Gründen zu den sensibelsten Fragen der EU-Erweiterung. Zu unterscheiden sind die beiden Komplexe der Anwendung der Übergangsfristen für die NMS-8 und für Bulgarien und Rumänien. Die selektive Anwendung der Übergangsfristen für die NMS-8 hat in der ersten Zweijahresperiode zu einer Umlenkung der (bei Freizügigkeit erwarteten) Migrationsströme von Deutschland und Österreich nach Großbritannien und Irland geführt. In der zweiten Periode hat zwar die Mehrheit der EU-Mitgliedsstaaten ihre Arbeitsmärkte für die Zuwanderung aus den NMS-8 teilweise oder vollständig geöffnet. Mit Deutschland, Frankreich und den Beneluxländern halten jedoch wichtige Teile der EU weiterhin erhebliche Barrieren für die Migration von Arbeitskräften aufrecht. Sind diese Barrieren gerechtfertigt?

Unumstritten ist, dass die Migration zu erheblichen gesamtwirtschaftlichen Gewinnen führt, insbesondere auch, wenn die Wohlfahrt der Migranten berücksichtigt wird. In der erweiterten EU könnte das BIP je nach Wanderungspotenzial durch vollständige Einführung der Freizügigkeit im 0,5 bis 1% steigen. Am stärksten dürften die Einkommen der Migranten selbst profitieren. Auch das Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung in den Auswanderungsländern dürfte steigen, wenn die Entlastung des Arbeitsmarktes berücksichtigt wird. Da der überwiegende Teil der Migration auf Arbeitskräfte mit mittleren Qualifikationen entfällt, dürften die Kosten eines „Brain-Drain“ im Falle der neuen Mitgliedsländer als eher gering einzustufen sein. Schließlich dürften die Sendeländer von Rücküberweisungen (remittances) der Migranten profitieren. Angesichts des hohen Anteils temporärer Migranten dürften die Verbindungen zu den Heimatländern und folglich die Transfers der Migranten vergleichsweise hoch sein.

Umstritten ist dagegen, ob die einheimische Bevölkerung in den Einwanderungsländern unter Berücksichtigung von Arbeitsmarktrigiditäten und Arbeitslosigkeit durch Zuwanderung gewinnt. Zwar wird die gesamtwirtschaftliche Produktion in den Einwanderungsländern durch Migration erhöht. Offen ist jedoch, ob die einheimische Bevölkerung durch Zuwanderung gewinnt, oder ob steigende Arbeitslosigkeitsrisiken zu Wohlfahrtsverlusten führen. Simulationsergebnisse und ökonometrische Studien lassen hier keine eindeutigen Schlussfolgerungen zu. Nach unseren Simulationen ergäbe sich bei Einführung der Freizügigkeit ein erheblicher Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion in Deutschland, allerdings würden das durch die EU-Erweiterung bedingte Lohnwachstum und der Rückgang der Arbeitslosigkeit etwas gedämpft.

Weder die Erfahrungen in Großbritannien und Irland noch unsere Simulationsergebnisse deuten darauf hin, dass die Zuwanderung zu einem spürbaren Anstieg der Arbeitslosigkeit führt. Schließlich spricht ein konjunkturelles Argument für eine Überprüfung der Regelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit. Im Konjunkturaufschwung können Arbeitskräfte besser vom Arbeitsmarkt absorbiert werden und potenzielle Verdrängungseffekte fallen geringer aus. Gegenwärtig ist die Lage in Deutschland also vergleichsweise günstig, während die Bedingungen im Jahr 2011, wenn die Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit auslaufen, heute nicht prognostiziert werden können. Unsere Simulationsergebnisse zeigen, dass die Effekte der Migration für Löhne und Arbeitslosigkeit moderat sind, sofern sich die

künftigen Migrationsströme im Rahmen der bestehenden Prognosen bewegen. Die Umlenkung der Migrationsströme nach Großbritannien und Irland spricht dafür, dass die tatsächliche Migration nach Deutschland eher unterhalb des prognostizierten Niveaus liegen dürfte. Es verbleibt jedoch nach wie vorher eine erhebliche Ungewissheit über das Migrationspotenzial. Es bietet sich deshalb an, dass die Zuwanderungspolitik dieser Ungewissheit Rechnung trägt. Das könnte durch Sicherheitsklauseln oder Quoten – etwa in der Höhe des geschätzten Migrationspotenzials – geschehen. Mit einer solchen Politik könnte der Arbeitsmarkt gegen mögliche Risiken geschützt werden, ohne dass die ökonomischen Gewinne der Wanderung verloren gehen. Sicherheitsklauseln oder Quoten könnten vor Ablauf der Übergangsfristen ganz aufgehoben werden, wenn sich zeigt, dass sie nicht ausgeschöpft werden. In diesem Fall könnte das Risiko einer unerwarteten Massenzuwanderung ausgeschlossen werden.

Im Falle einer Quotenregelung bietet sich die Allokation nach Humankapitalkriterien, etwa nach kanadischem Vorbild, an. Insgesamt steigen die Wanderungsgewinne mit der Qualifikation der Zuwanderer. Da eine solche Steuerung aber ohnehin nur während der Übergangsfristen möglich ist, muss der bürokratische Aufwand bedacht werden und geprüft werden, ob eine solche Regelung sinnvoll sein kann. Alternativ bietet sich eine Sicherheitsklausel an, die die Zuwanderung nach dem Prinzip „first-come-first-use“ steuern würde.

Übergangsfristen für Bulgarien und Rumänien

Im Falle Bulgariens und Rumäniens nehmen mit Ausnahme Finnlands und Schwedens alle Mitgliedstaaten der EU-15 Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit in Anspruch. In den meisten Ländern dürften die Übergangsregelungen restriktiv angewendet werden, d.h. die Zuwanderung effektiv beschränken. Die restriktive Anwendung der Übergangsfristen in der EU-15 reflektiert nicht nur das im Vergleich zu den NMS-8 niedrigere Einkommen und die ungünstigere Qualifikationsstruktur der Bevölkerung aus Rumänien und Bulgarien. Sie ist auch das Ergebnis der Umlenkung der Migrationsströme nach Großbritannien und Irland. Viele Mitgliedsstaaten der EU befürchten, dass sie an Stelle von Staaten, die sich für eine restriktive Einwanderungspolitik entscheiden, einen weitaus größeren Anteil der Zuwanderung erhalten, wenn sie als erste ihren Arbeitsmarkt öffnen. Im Ergebnis entscheiden sich alle Mitgliedsstaaten für eine Politik des Abwartens. Ohne Umlenkungseffekte würde auf Deutschland vermutlich nur ein moderater Teil der Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien in die EU-15 entfallen. Seit 1993 hat sich die ausländische Bevölkerung aus diesen beiden Ländern in Deutschland halbiert, während sie in Spanien und Italien in den letzten Jahren erheblich gewachsen ist. Dabei dürften neben bilateralen Abkommen auch Sprache, Kultur und Klima eine wichtige Rolle gespielt haben. Aufgrund der restriktiven Politik in der EU können die Migrationseffekte einer Öffnung schwer kalkuliert werden. Allerdings gilt für Bulgarien und Rumänien ähnlich wie für die NMS-8, dass effektive Wanderungsbeschränkungen zu Wohlfahrtsverlusten zumindest auf Ebene der erweiterten EU führen. Um zumindest einen Teil der möglichen Wohlfahrtsgewinne der Zuwanderung aus diesen Ländern zu realisieren, könnte diesen Ländern ebenfalls eine Zuwanderungsquote eingeräumt werden, die analog zu den NMS-8 entweder nach Humankapitalkriterien oder durch eine Sicherheitsklausel gesteuert wird.

