

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 526

Arbeitsmarkteffekte der EU-Osterweiterung

**Zur Wirkung von Integration, Migration und
institutionellem Wandel auf dem Arbeitsmarkt**

Von

Martin Hebler



Duncker & Humblot · Berlin

DOI <https://doi.org/10.3790/978-3-428-50884-6>

Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:00:15

FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

MARTIN HEBLER

Arbeitsmarkteffekte der EU-Osterweiterung

Volkswirtschaftliche Schriften

Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann †

Heft 526

Arbeitsmarkteffekte der EU-Osterweiterung

Zur Wirkung von Integration, Migration und
institutionellem Wandel auf dem Arbeitsmarkt

Von

Martin Hebler



Duncker & Humblot · Berlin

Die Fakultät für Wirtschaftswissenschaft der Ruhr-Universität Bochum
hat diese Arbeit im Jahre 2001 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-9372
ISBN 3-428-10884-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Für Konrad Stanka und Irmgard Schmidt

Vorwort

Die Auseinandersetzung mit Fragen der EU-Osterweiterung kann äußerst kurzweilig sein. Fast täglich erscheinen neue wissenschaftliche Studien zum Thema, aktuelle Makrodaten oder Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung in Mittel- und Osteuropa; Umfragen zur Akzeptanz der Osterweiterung bzw. des EU-Beitritts in der Bevölkerung oder Äußerungen von Politikern der Mitgliedsstaaten, der EU und der Beitrittskandidaten. Ich habe die letzten Jahre damit verbracht, diese Informationsflut auszuwerten und für die wissenschaftlichen Forschung über die Arbeitsmarkteffekte der Osterweiterung zu nutzen. Das Ergebnis liegt vor: eine Dissertation, die mit dem Wissenschaftspreis der Kreissparkasse Recklinghausen ausgezeichnet wurde. Ich danke meinem akademischen Lehrer und Doktorvater Wim Kösters nicht nur dafür, dass er meine Arbeit für diesen Preis vorgeschlagen hat, sondern vor allem dafür, dass er mich in jeder Hinsicht bei meinem Promotionsvorhaben unterstützt hat.

Mein besonderer Dank gilt Ansgar Belke, einem ehemaligen Kollegen am Lehrstuhl von Prof. Kösters an der Ruhr-Universität Bochum. Unsere Zusammenarbeit in den letzten Jahren hat nicht nur diese Dissertation befruchtet, sondern auch eine gemeinsame Monographie hervorgebracht, die inzwischen im Oldenbourg-Verlag unter dem Titel „EU-Osterweiterung, Euro und Arbeitsmärkte“ erschienen ist. Dieses Buch ist als Einführung für interessierte Laien konzipiert und stellt, nach ersten Erfahrungen von Prof. Belke an den Universitäten Wien und Hohenheim, auch ein hervorragendes Lehrbuch dar.

Aus dem Kreis meiner Familie danke ich Nadja Hebler-Numsen besonders dafür, dass sie mir in anstrengenden Zeiten den Rücken frei gehalten hat. Unsere Kinder Jannic und Marlen haben mich trotzdem immer wieder gezwungen, auch an andere, wichtigere Dinge zu denken. Meinen Eltern und Geschwistern danke ich für ihre Unterstützung. Sigrid Hebler gebührt unter anderem Dank dafür, dass sie diese Dissertation Korrektur gelesen hat. Carl-Ludwig Hebler war er durch sein Interesse und die sich daraus ergebenden Diskussionen eine wichtige Quelle der Inspiration. Letzteres gilt insbesondere auch für meine Kollegen an der Ruhr-Universität Bochum: Rainer Beckmann, Jürgen Born, Christian Einhaus, Carsten Eppendorfer, Jens Heine, Sonja Kisselmann, Markus Neimke und Inka Schoewe, denen ich darüber hinaus für die gewährte Unterstützung danke.

Beim Rückblick auf die letzten Jahre muss ich an zwei Menschen denken, die großen Anteil an dieser Arbeit genommen hätten, wenn sie deren Fertigstellung erlebt hätten. Im Abstand von nur zwei Tagen verstarben im März 1999 mein Freund Konrad Stanka und meine Großmutter Irmgard Schmidt. Ihnen ist dieses Buch gewidmet.

Bochum/Hattingen, im April 2002

Martin Hebler

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung	17
I. Problemstellung.....	17
II. Vorgehensweise.....	20
B. Vorgeschichte der EU-Osterweiterung	23
I. Transformation, Strukturwandel und Arbeitslosigkeit in den MOEL.....	23
II. Europaabkommen, Beitrittsverhandlungen und der Vertrag von Nizza	32
III. Bisherige Einwanderung aus den MOEL in die EU	47
C. Arbeitsmarkteffekte in der EU durch Handel und Direktinvestitionen.....	52
I. Begriffe.....	52
II. Theoretische Grundlagen.....	54
1. Außenwirtschafts- und integrationstheoretische Grundlagen	54
a) Effekte zunehmenden Güterhandels im Integrationsraum.....	55
b) Effekte der Herstellung von Faktormobilität im Integrationsraum.....	62
2. Arbeitsmarkttheoretische Grundlagen	65
III. Handelsströme und ausländische Direktinvestitionen	70
1. Entwicklung des Güterhandels zwischen den MOEL und der EU bis 1998.....	71
2. Prognosen der Handelsentwicklung zwischen den MOEL und der EU.....	80
3. Ausländische Direktinvestitionen in den MOEL bis 1998	82
4. Prognosen der Entwicklung ausländischer Direktinvestitionen aus der EU in den MOEL	85
5. Prognosen der Wohlfahrtseffekte der EU-Osterweiterung	87
IV. Schlussfolgerungen für die Arbeitsmärkte der EU	91
D. Arbeitsmarkteffekte des EU-Beitritts in den MOEL.....	97
I. Arbeitsmarkteffekte durch Handel und Direktinvestitionen	98
II. Arbeitsmarktinstitutionen in den MOEL	101
1. Lohnersatzleistungen.....	104
2. Lohnnebenkosten	106
3. Tarifverhandlungssysteme.....	107
4. Kündigungsschutz und Teilzeitarbeit	108
5. Aktive Arbeitsmarktpolitiken.....	110
6. Regionale Ungleichgewichte.....	112

7. Schlussfolgerungen	113
III. Arbeitsmarkteffekte durch die Übernahme der EU-Sozialpolitik	114
1. Rechtliche Grundlage der EU-Sozialpolitik	116
2. Neue Dimension der EU-Sozialpolitik	118
3. Richtlinien und Verordnungen	121
4. Interregionale Umverteilung und Gemeinsame Agrarpolitik	124
5. Schlussfolgerungen: Arbeitsmarkteffekte der Übernahme des Acquis in den MOEL.....	132
IV. Schlussfolgerungen.....	136
E. Arbeitsmarkteffekte in der EU durch Ost-West-Migration	142
I. Theoretische Grundlagen.....	142
1. Migrationseffekte im Standardmodell der Außenwirtschaftstheorie	143
2. Arbeitsmarkttheoretische Grundlagen: Verteilungs- und Beschäftigungseffekte	147
3. Migrationstheoretische Grundlagen: Wer wandert weshalb wohin?	153
II. Migrationspotential der MOEL – Übersicht der vorliegenden Schätzungen ...	158
1. Schätzungen des Migrationspotentials auf Grundlage von Plausibilitätsüberlegungen	159
2. Schätzungen des Migrationspotentials auf Grundlage von Befragungen ..	160
3. Ökonometrisch fundierte Schätzungen des Migrationspotentials.....	164
4. Schlussfolgerungen	173
III. Migrationspotential der MOEL – Analyse der Push- und Pull-Faktoren	175
1. Einkommen, Wachstumsaussichten, räumliche Entfernung, bestehende Netzwerke	176
2. Arbeitslosigkeit	178
3. Soziale Sicherungssysteme.....	180
4. Weitere Push- und Pull-Faktoren (Wohnraum, Infrastruktur, demographische Entwicklung).....	181
5. Schlussfolgerungen: Die Sonderrolle Polens.....	183
IV. Schlussfolgerungen.....	186
F. Fazit	196
Literaturverzeichnis	202
Sachwortregister	219

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Beschäftigung in Polen, Tschechien und Ungarn.....	30
Abbildung 2: Erwerbspersonen in Polen, Tschechien und Ungarn	31
Abbildung 3: Das Beitrittsverfahren im Überblick	41
Abbildung 4: Einflusskanäle der realwirtschaftlichen Integration auf den Arbeits- markt.....	53
Abbildung 5: Reallohn im arbeitsreichen Land.....	144
Abbildung 6: Reallohn im arbeitsarmen Land	144
Abbildung 7: Ursache und Wirkungen von Migration	145
Abbildung 8: Nutzengewinn der Monopolgewerkschaft durch einen über dem markträumenden Gleichgewicht liegenden Reallohn.....	151
Abbildung 9: Anpassung im Segment für geringqualifizierte Arbeit bei Zuwan- derung qualifizierter Arbeiter.....	152
Abbildung 10: Regionale Einkommensverteilung in der EU	178

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Größe und Produktion der zehn MOEL	24
Tabelle 2: Transformationsrezession und Erholung	25
Tabelle 3: Wirtschaftsstruktur in den MOEL nach Sektoren	26
Tabelle 4: Pro Kopf-BIP der MOEL in Prozent des EU-Durchschnitts.....	27
Tabelle 5: Arbeitslosenquoten in den MOEL 1993-2000	28
Tabelle 6: Europaabkommen und Beitrittsanträge.....	34
Tabelle 7: Stand der EU-Beitrittsverhandlungen Ende Juni 2001.....	37
Tabelle 8: Stimmenverteilung im europäischen Ministerrat vor und nach der Osterweiterung.....	43
Tabelle 9: Kennziffern zur bisherigen Migration aus den MOEL in die EU	48
Tabelle 10: Wohnbevölkerung aus den MOEL in der EU 1998	49
Tabelle 11: Vorübergehende Beschäftigung aus den Transformationsländern in Deutschland	51
Tabelle 12: Effekte einer Liberalisierung des Güterverkehrs im neoklassischen 2-Länder-2-Güter-Modell	56
Tabelle 13: Effekte einer Liberalisierung des Kapitalverkehrs im 2-Länder-2-Güter-Modell.....	62
Tabelle 14: Effekte einer Liberalisierung des Personenverkehrs im 2-Länder-2-Güter-Modell.....	63
Tabelle 15: Export- und Importwachstum der MOEL-6 1988-1998.....	74
Tabelle 16: Export- und Importwachstum der MOEL-10 1993-1998.....	75
Tabelle 17: Kennziffern des Außenhandels der MOEL mit der EU 2000	76
Tabelle 18: Kennziffern des Handels der EU-Staaten mit den MOEL 1998	77
Tabelle 19: Struktur des Außenhandels der BRD mit den Beitrittsländern 1999.....	78
Tabelle 20: Top Ten der Exportprodukte der EU und der MOEL 1996	79
Tabelle 21: Ausländische Direktinvestitionen in den MOEL seit 1989	83

Tabelle 22: Relative Kennziffern zu den ausländischen Direktinvestitionen in den MOEL.....	84
Tabelle 23: Flexibilität der Arbeitsmärkte in der EU.....	104
Tabelle 24: Suchanreize der Lohnersatzleistungen in den MOEL.....	105
Tabelle 25: Flexibilität der Arbeitsmärkte in Polen, Tschechien und Ungarn	108
Tabelle 26: Quellen der EU-Sozialpolitik.....	118
Tabelle 27: Wichtige Richtlinien und Verordnungen mit Bezug auf die EU-Sozialcharta	122
Tabelle 28: Entwicklung der Ausgaben der EU 1997-2006	125
Tabelle 29: Größenvergleich der EU-Erweiterungsrunden.....	139
Tabelle 30: Push- und Pull-Faktoren der modernen ökonomischen Migrationstheorie.....	157
Tabelle 31: Migrationswünsche in vier MOEL nach Faßmann, Hintermann (1997)...	162
Tabelle 32: Migrationswünsche in sieben MOEL nach Wallace (1998).....	163
Tabelle 33: Konkrete Migrationsvorbereitung in 7 MOEL nach Wallace (1998).....	163
Tabelle 34: Migrationspotential im ersten Jahr nach dem Beitritt der MOEL nach Bauer, Zimmermann (1999)	168
Tabelle 35: Übersicht über jüngere Schätzungen des Migrationspotentials der MOEL.....	169
Tabelle 36: Jährliche Migrationsraten der MOEL nach Straubhaar (2001)	170
Tabelle 37: Dauer der Einkommenskonvergenz auf 70 % des EU-Durchschnittes	177
Tabelle 38: Zuwanderung nach Deutschland 1946 bis 1995	194

Abkürzungsverzeichnis

AEA	Association of European Airlines
AKE	Arbeitskräfteerhebung
ALMP	Active labour market policy (aktive Arbeitsmarktpolitik)
BE	Belgien
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BU	Bulgarien
CAP	Common Agricultural Policy (Gemeinsame Agrarpolitik)
CEEC	Central and Eastern European Countries
CEEP	Centre Européen de l'Entreprise Publique, jetzt: Centre Européen des Entreprises à Participation Publique et des Entreprises d'Intérêt Economique Général, Brüssel
CEPR	Centre for Economic Policy Research, London
CEPS	Centre for European Policy Studies, Brüssel
CES	Center for Economic Studies, München
CET	Common External Tariff (Gemeinsamer Außenzolltarif)
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
DK	Dänemark
DL	Deutschland
EA	European Agreement (Europa-Abkommen)
EALE	European Association of Labour Economists
EBWE	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ECA	European Cockpit Association
ECSA	European Community Shipowners' Association
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ERA	European Regions Airline Association
EST	Estland
ETF	European Transport Workers' Federation
ETUC	European Trade Union Confederation (Europäischer Gewerkschaftsbund), Brüssel
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWU	Europäische Währungsunion
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDI	Foreign Direct Investment (ausländische Direktinvestitionen)
FI	Finnland
FN	Fußnote
FR	Frankreich

FST	Federation of Transport Workers' Unions in the European Union
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GB	Großbritannien
GR	Griechenland
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HOS	Heckscher-Ohlin-Samuelson
HWWA	Hamburgisches Weltwirtschaftliches Archiv
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg
IACA	International Air Carrier Association
IEW	Institut für Europäische Wirtschaft, Bochum
ifo	Institut für Wirtschaftsforschung, München
IHS	Institut für Höhere Studien, Wien
IMAD	Institute of Macroeconomic Analysis and Development, Ljubljana
IMF	International Monetary Fund, Washington, DC
IRL	Irland
ISR	Institut für Stadt- und Regionalforschung, Wien
IT	Italien
IW	Institut der deutschen Wirtschaft, Köln
IZA	Institut Zukunft der Arbeit, Bonn
KKS	Kaufkraftstandards
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LET	Lettland
LIT	Litauen
LUX	Luxemburg
M	Malta
MOEL	Mittel- und osteuropäische Länder
NL	Niederlande
Ö	Österreich
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris
PHARE	Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy
POL	Polen
POR	Portugal
R	Rumänien
RUB	Ruhr-Universität Bochum
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen
SL	Slowenien
SP	Spanien
SR	Slowakische Republik
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
SW	Schweden
SZ	Süddeutsche Zeitung
T	Tschechische Republik
U	Ungarn
UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe, Brüssel
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

WIIW	Vienna Institute for International Economic Studies, Wien
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
Z	Zypern
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim

A. Einführung

Seit einigen Jahren wird die Aufnahme mittel- und osteuropäischer Länder (MOEL) neben Malta, Zypern und der Türkei in die Europäische Union (EU) betrieben. Für die Türkei, die bereits 1963 ein Assoziierungsabkommen mit der EU unterzeichnet hat und 1987 den Beitritt beantragte, wurde aufgrund der schwierigen politischen Situation (Durchsetzung der Menschenrechte, Konflikte mit Griechenland) ein Sonderweg gewählt, der sie zwar offiziell in den Status eines Beitrittskandidaten erhebt, aber die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen von der Erfüllung des Kopenhagener politischen Kriteriums abhängig macht, mithin einen konkreten Beitrittstermin bislang noch nicht erkennbar werden lässt (Verheugen (2001), S. 5). Anders sieht es dagegen für die MOEL, Malta und Zypern aus: Seit dem Gipfel von Nizza im Dezember 2000 wird der Beitritt zum ersten Mal wirklich greifbar, denn die EU hat die Verträge mit dem Ziel umzugestalten versucht, dass ihre Gremien auch bei 27 Mitgliedsstaaten entscheidungs- und handlungsfähig bleiben. Neben den zwölf Staaten, die sich bereits in Beitrittsverhandlungen mit der EU befinden und der Türkei, haben sich auch einige weitere Länder wie diejenigen, die aus der föderativen Volksrepublik Jugoslawien hervorgingen, auf eine Zugehörigkeit zum europäischen Integrationsraum festgelegt.¹ Aus dieser Sicht ist wahrscheinlich, dass in absehbarer Zukunft das gesamte Mittel- und Osteuropa über eine mehr oder minder konkrete Perspektive der EU-Mitgliedschaft verfügen wird.

I. Problemstellung

Die Freizügigkeit für Arbeitskräfte und die Niederlassungsfreiheit für Unternehmen sowie Selbständige (im folgenden kurz „Freizügigkeit“) zählen, neben dem freien Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, zu den vier Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes der EU. EU-Bürger haben das Recht, sich jederzeit ohne Meldepflicht für drei Monate in anderen Mitgliedsstaaten aufzuhalten und dort einen Arbeitsplatz zu suchen. Ihnen wird darüber hinaus auf Antrag eine Aufenthaltsgenehmigung für fünf Jahre eingeräumt. Diskriminie-

¹ So wurde z. B. schon über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Kroatien spekuliert, vgl. FAZ (2000).

rungen nach Nationalität sollen grundsätzlich in allen Bereichen der „Arbeitswelt“ abgeschafft werden. Die Osterweiterung wird somit die Möglichkeiten zur Migration von Arbeitskräften (im folgenden verkürzt „Migration“) der beitretenden Staaten fundamental ausweiten.

Anders als beim grenzüberschreitenden Güter- oder Dienstleistungshandel und dem freien Kapitalverkehr, wird jedoch im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit in der öffentlichen Diskussion oft von einem *Migrationsproblem* bei der anstehenden EU-Osterweiterung gesprochen. Oft haben solche Äußerungen explizit die Arbeitsmärkte im Blick. Zu deutlich scheint der Zusammenhang von Zuwanderung und Arbeitslosigkeit unter der einheimischen Bevölkerung zu sein.² Dass der Güterhandel und der Kapitalverkehr ebenfalls negative Arbeitsmarkteffekte in Form sinkender Löhne oder steigender Arbeitslosigkeit induzieren können, wird dabei oft vergessen. Dies wundert nicht, denn gerade Prognosen der durch die Integration ausgelösten *Handelsausweitung und Kapitalströme* werden in den gängigen ökonometrischen Untersuchungen der Ableitung *positiver Wohlfahrtseffekte* zugrunde gelegt. Ob darüber hinaus spürbare Arbeitsmarkteffekte, in Form einer steigenden Beschäftigung oder eines als negativ einzustufenden Lohndrucks, zu erwarten sind, können diese Modelle oft gar nicht beantworten, da sie in neoklassischer Tradition implizit von der Vollbeschäftigungssannahme ausgehen. Aus dem gleichen Grund werden mögliche Anpassungslasten auf den Arbeitsmärkten durch einen forcierten Strukturwandel, der Voraussetzung einer Erhöhung der Allokationseffizienz und damit der traditionellen Quelle der Wohlfahrtsgewinne einer Integrationsmaßnahme ist, vernachlässigt. Das Argument, dass diese Anpassungslasten nur vorübergehender Natur seien und somit nicht beachtet werden müssten, verliert angesichts der ökonomischen Realität rigider Arbeitsmärkte mit persistenter Arbeitslosigkeit in Kontinentaleuropa stark an Gewicht. Über mögliche direkte Arbeitsmarkteffekte hinaus, haben die Güter- und Kapitalmarktintegration indirekte Effekte, da sie die Höhe der möglicherweise auftretenden Arbeitskräftewanderung beeinflussen können. Eine Abschätzung der Arbeitsmarkteffekte der EU-Osterweiterung, wie sie in der vorliegenden Studie vorgenommen wird, muss diese Einsichten berücksichtigen.

Aus Sicht der MOEL ist für die Arbeitsmarkteffekte des EU-Beitritts aber mindestens ebenso entscheidend wie sich die Rahmenbedingungen der Arbeitsmärkte durch die unausweichliche Übernahme des „*Acquis communautaire*“ (im folgenden verkürzt „*Acquis*“) verändern werden. Denn für diese Staaten werden die Anforderungen an den Strukturwandel, u. a. wegen des Größenverhältnisses zur EU, ungleich höher ausfallen. Wenn sich dazu ein verbleibender

² Vgl. exemplarisch die in der FAZ (2001a) zitierten Aussagen des IG Metall-Vorsitzenden Klaus Zwickel.

Reformbedarf aus der Transformation der Wirtschaftssysteme gesellt, so wird die Arbeitsmarktentwicklung nach dem Beitritt entscheidend davon abhängen, ob die MOEL einen institutionellen Rahmen der Arbeitsmärkte anbieten können, der die notwendigen Anpassungskapazitäten bereitstellt. Auch die Arbeitsmärkte in Ost und West werden nach der Erweiterung auf 27 Mitgliedsstaaten enger verknüpft sein. Es wäre deshalb naiv anzunehmen, dass Interdependenzen bei einer Abschätzung der Arbeitsmarkteffekte vernachlässigt werden könnten. Insbesondere wird die Höhe der Arbeitslosigkeit in den MOEL die vielleicht entscheidende Variable zur Abschätzung der Arbeitsmarkteffekte der Osterweiterung in der EU, das Ausmaß der Emigration nach der Gewährung der Freizügigkeit im Binnenmarkt, mitbestimmen.

Aus ökonomischer Sicht stellt sich folgerichtig auch die Frage, ob von einem Migrationsproblem bei der Erweiterung gesprochen werden kann. Allgemein formuliert liegt *aus Sicht der bislang in der EU vereinigten Staaten* nur dann ein Migrationsproblem vor, wenn negative ökonomische Effekte, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt,³ zu erwarten sind. Drei Aspekte eines möglichen ökonomischen Migrationsproblems können dabei unterschieden werden. Erstens die Größenordnung der zu erwartenden Einwanderung, nachdem die MOEL der EU beigetreten sind und die volle Freizügigkeit gewährt wurde, zweitens die Arbeitsmarkteffekte der Einwanderung und drittens die Art der wandernden Arbeit, d. h. die Qualifikation der Migranten. Denn auch wenn eine Volkswirtschaft insgesamt von Einwanderung profitiert oder makroökonomisch spürbare Effekte eher unwahrscheinlich sind, könnten einzelne Bevölkerungsgruppen negativ betroffen sein, so dass aus deren Sicht durchaus ein Migrationsproblem vorläge. Deshalb müssen Verteilungseffekte der Einwanderung diskutiert werden, für die die Qualifikation der potentiellen Einwanderer aus Mittel- und Osteuropa eine entscheidende Determinante ist. Aus diesem dritten Aspekt der Qualifikationsstruktur der Migranten ergibt sich eine zusätzliche vierte ökonomische Dimension eines möglichen Migrationsproblems aus *Sicht der erweiterten EU*. Sollten in erster Linie hochqualifizierte Arbeitnehmer emigrieren, so könnten sich für die Auswanderungsländer (hier: die MOEL) Probleme ergeben, die seit den 70er Jahren in den Sozialwissenschaften unter dem Stichwort „brain drain“ diskutiert werden (Straubhaar (1998), S. 158).

Mit diesen Punkten ist die ökonomische Analyse erschöpft. Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass umfangreiche Einwanderung, auch wenn sie kein ökonomisches Problem darstellt, ein gesellschaftlich-kulturelles Problem sein kann, wenn größere Teile einer Gesellschaft Angst davor haben, ihre kulturelle Identität zu verlieren. Die Größenordnung dieser nicht-ökonomischen Dimen-

³ Andere Autoren, wie z. B. Sinn (2000) und Sinn u. a. (2001), betonen fiskalische Effekte der Einwanderung. Im Sinne der Fragestellung werden in dieser Arbeit dagegen primär die Arbeitsmarktwirkungen der Migration untersucht.

sion des Migrationsproblems kann durch einen Vergleich der zu erwartenden Einwanderung mit historischen Einwanderungsströmen geschätzt werden, da letztere die Integrationstradition und -fähigkeit einer Gesellschaft widerspiegeln. Denn typischerweise finden sich – zumindest in Deutschland – die angesprochenen Ängste vor dem Verlust der kulturellen Identität, die sich in Ausländerfeindlichkeit niederschlagen können, nicht in Regionen mit hohen Anteilen im Ausland geborener Einwohner, sondern in eher dünn von Ausländern bewohnten Gegenden (Ribhegge (2000), S. 27).

II. Vorgehensweise

In dem auf diese Einführung folgenden zweiten Kapitel der vorliegenden Erörterung wird die ökonomische Entwicklung der MOEL in der vergangenen Dekade in Grundzügen dargestellt und die Vorgeschichte der Osterweiterung der EU nachgezeichnet. Bei dem ersten der beiden genannten Punkte interessiert vor dem Hintergrund der Problemstellung dieser Arbeit vor allem die Überwindung der auf die Transformation der Wirtschaftssysteme der MOEL folgenden Rezession und die sich ergebende Entwicklung der Arbeitslosigkeit in diesen Ländern (Kapitel B.I.) und die bisherige Einwanderung aus den MOEL in die EU (Kapitel B.III.). Der zweite Punkt, d. h. die Vorgeschichte der Osterweiterung, wird vor allem aus Sicht der EU als Annäherung an den Gedanken einer osterweiterten EU und Konsensfindung über die Verhandlungs- und Heranführungsstrategie der MOEL dargestellt. Dazu gehören auch die seit 1991 mit allen MOEL geschlossenen Europaabkommen, die immer noch die rechtliche Grundlage der ökonomischen Beziehungen darstellen, und die Vorbereitungen der EU auf die Erweiterung durch die institutionellen Reformen des Vertrages von Nizza (Kapitel B.II.).

Im dritten Kapitel werden zunächst die möglichen Arbeitsmarkteffekte der Osterweiterung in den bislang in der EU vereinigten Länder durch eine Veränderung der Güter- und Kapitalströme erörtert. In Kapitel C.II. wird die dazu notwendige breite theoretische Grundlage erarbeitet. Die Ergebnisse des Standardmodells der Außenwirtschaftstheorie (Heckscher-Ohlin-Samuelson-Modell im folgenden kurz „HOS-Modell“) werden kurz dargestellt und durch traditionelle und moderne ökonomische Integrationstheorien validiert (Kapitel C.II.1.). Insbesondere werden diese Ergebnisse aber vor dem Hintergrund eines modernen Arbeitsmarktmodells mit unvollkommener Konkurrenz und der Produktion handelbarer und nicht-handelbarer Güter diskutiert (Kapitel C.II.2.). Denn bislang stehen empirischen Studien zu den Arbeitmarkteffekten der EU-Osterweiterung entweder in der Tradition arbeitsmarkt- oder außenwirtschaftstheoretischer Modelle: „labour theoretic approaches tend to use a simple closed economy labour demand and labour supply models and consider trade an ex-

ogenous shock to labour demand. Trade theoretic approaches, in contrast, typically cast their discussion in terms of a Heckscher Ohlin model“ (Hofer, Huber (2001), S. 2). In Kapitel C.III. folgt die empirische Untersuchung der bisherigen Ströme von Gütern und Kapital zwischen der EU und den MOEL und eine Übersicht der in einschlägigen Studien erwarteten erweiterungsinduzierten Veränderungen des Güterhandels und der Direktinvestitionen aus der EU in den MOEL sowie der Wohlfahrtseffekte der Osterweiterung. Kapitel C.IV. fasst die Schlussfolgerungen für die Arbeitsmärkte der EU kurz zusammen.

Das vierte Kapitel der vorliegenden Erörterung der Arbeitsmarkteffekte der EU-Osterweiterung untersucht die Wirkungen des Beitritts zur EU auf die Arbeitsmärkte der MOEL. In Kapitel D.I. wird zunächst analog zu Kapitel C. gefragt, welche Arbeitsmarkteffekte durch eine Veränderung der Güter- und Kapitalströme induziert werden. Für die MOEL muss dieser Aspekt durch eine Untersuchung der Arbeitsmarktinstitutionen und der sich aus der Übernahme des arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Gemeinschaftsrechts, des „Acquis communautaire“ der EU, ergebenden Veränderungen ergänzt werden, denn die Kosten des Beitritts der MOEL zur EU hängen entscheidend von dem Ausmaß ab, „to which adoption of the European Union's body of legislation and case law – the *acquis* – will stunt eastern growth raise unemployment rates“ (Baldwin, François, Portes (1997), S. 128). Aufbauend auf einer Darstellung der institutionellen Ausgangslage der Arbeitsmärkte der MOEL (Kapitel D.II.) wird somit untersucht, welche Veränderungen sich durch die Übernahme der Arbeitsmarktinstitutionen des Gemeinschaftsrechts ergeben, und ob diese den speziellen Bedürfnissen der Transformationsökonomien angemessen sind (Kapitel D.III.). Erst die systematische Abwägung der Kosten- und der Nutzenseite der „Rückkehr nach Europa“ ermöglicht eine fundierte Spekulation über die durch den Beitritt zur EU induzierten Arbeitsmarkteffekte in den MOEL (Kapitel D.IV.).

Diese Einschätzung der Arbeitsmarkteffekte der EU-Osterweiterung aus dem vierten Kapitel der vorliegenden Studie geht als Determinante in die Prognose der Migrationswahrscheinlichkeit im fünften Kapitel dieser Arbeit ein. Die Kernfrage lautet dort: Wie wahrscheinlich ist eine spürbare Ost-West-Migration in Folge des Beitritts der MOEL überhaupt? Bis heute weisen die ökonomischen Studien zur potentiellen Einwanderung aus den MOEL in die EU beachtliche Unterschiede auf. Sowohl methodisch als auch im Ergebnis bietet sich alles andere als ein einheitliches Bild. Auf der einen Seite warnt der Präsident des ifo Institutes (München) Hans-Werner Sinn noch in jüngeren Publikationen vor bis zu 11 Millionen Einwanderern aus den zehn MOEL (Sinn (2000), S. 5), während Herbert Brücker vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin seine frühere Schätzung der Ost-West-Migration im Lichte der Beschleunigung des Aufholprozesses der MOEL stark *nach unten* auf nur noch 3,15 Millionen zusätzliche Einwohner aus den MOEL in der EU 30 Jahre nach

dem Beitritt *korrigieren* musste (vgl. Brücker, Franzmeyer (1997) mit Brücker (2000)). Kapitel E.II. untersucht die Frage, wie sich diese stark voneinander abweichenden Ergebnisse erklären lassen und gibt einen Überblick über die wichtigsten der bislang vorliegenden Schätzungen des Migrationspotentials der MOEL.

Zuvor wird in Kapitel E.I. auf Basis außenwirtschafts- bzw. integrations- und arbeitsmarkttheoretischer Ansätze nach den ökonomischen Folgen von Einwanderung gefragt. In den Modellen der ökonomischen Integrationstheorie ergeben sich bei flexiblen Arbeitsmärkten sinkende Löhne im Einwanderungsland mit der Folge sinkender Arbeitslosigkeit und steigender Produktion. Wenn jedoch heterogene Arbeit unterstellt wird, und in einem Arbeitsmarktmodell zwei „Segmente“, eines für un- bzw. geringqualifizierte und eines für hochqualifizierte Arbeitnehmer unterschieden werden, so können etwas differenziertere Aussagen vor allem über die Verteilungswirkungen der Zuwanderung gemacht werden.

Anschließend wird in Kapitel E.III. gefragt, wie groß das Migrationspotential wirklich ist. Dabei werden wichtige Erkenntnisse daraus gewonnen, dass, statt der Frage nach der Wahrscheinlichkeit von Ost-West-Migration, zunächst die Frage nach den ökonomischen Alternativen von Migration gestellt wird. Denn auf Grundlage der klassischen Außenhandelstheorie ergibt sich mit dem Grad der Handelsverflechtung ein wichtiger Indikator für die Wahrscheinlichkeit von Migration, der zwar von Straubhaar (1998, 2001) in Plausibilitätsüberlegungen zum Migrationspotential der MOEL einbezogen wird, der jedoch bislang in den vorliegenden Studien zur Migrationsfrage der EU-Osterweiterung noch nicht explizit analysiert wird. Aus diesen Überlegungen folgt unmittelbar auch die Bedeutung der Kapitalmarktintegration für das Ausmaß von Wanderungen des Faktors Arbeit, denn: Ist es nicht sehr viel wahrscheinlicher, dass die viel mobileren Kapitalströme mögliche Migration zum größten Teil substituieren würden? In Abschnitt E.III. werden diese Überlegungen durch eine migrationstheoretisch fundierte Analyse von Push- und Pull-Faktoren der Migration ergänzt. Daraus ergeben sich zusätzliche Erkenntnisse über das Ausmaß, die Richtung und die Qualifikation der zu erwartenden Humankapitalbewegungen. Auf dieser Grundlage kann die Frage beantwortet werden, ob aus ökonomischer Sicht von einem Migrationsproblem gesprochen werden kann, bzw. wie wahrscheinlich das Auftreten eines gesellschaftlichen Migrationsproblems ist (Kapitel E.IV.). Das abschließende sechste Kapitel zieht ein Fazit vor allem im Hinblick auf die Beurteilung der von der EU gewählten Beitritts- und Verhandlungsstrategie.

B. Vorgeschichte der EU-Osterweiterung

I. Transformation, Strukturwandel und Arbeitslosigkeit in den MOEL

Nachdem die Staaten Mittel- und Osteuropas sich vor nunmehr zehn Jahren aus der politischen Vorherrschaft der Sowjetunion lösen konnten, wurde relativ schnell deutlich, dass ihre politische und ökonomische Zukunft im Westen Europas zu finden sein würde. Mit „The Return to Europe“ überschrieb Jeffrey Sachs die Schlussfolgerungen seiner 1993 erschienenen Analyse der Transformation in Polen und schuf damit ein programmatisches Schlagwort zur Beschreibung der vergangenen und wahrscheinlich auch noch der kommenden Dekade. Sachs zielte damit auf die Teilnahme der mittel- und osteuropäischen Länder an der seit den 50er Jahren als regionale Integrationsmaßnahme institutionalisierten Europäischen Gemeinschaft ab. Natürlich waren auch der Sozialismus und die Planwirtschaft nach ihrem Ursprung, ihren theoretischen Grundlagen und ihrer Umsetzung fast vollständig europäische Erscheinungen. Um eine Rückkehr handelt es sich aber trotzdem, da nach 1945 das ökonomische Netzwerk Europas zerrissen wurde, und die MOEL alle wesentlichen ökonomischen Kontakte zu ihren westlichen Nachbarn und damit zu ihren natürlichen Handelspartnern verloren hatten. Mit der Krise und dem Untergang des Sozialismus wurde deutlich, dass ökonomische und politische Stabilität in absehbarer Zukunft nicht mehr aus dem Osten, sondern nur noch aus dem Westen importiert werden könnte. Darüber hinaus wird gesagt, dass die Bevölkerung der MOEL vom westlichen Lebensstandard und der westlichen Lebensweise fasziniert und zumindest in großen Teilen der sowjetischen bzw. russischen Einflüsse überdrüssig gewesen sei.

Die EU sah sich der Herausforderung gegenüber, einen Wirtschaftsraum zu (re-)integrieren, der mit einer Größe von 1 Million Quadratkilometern und einer Bevölkerung von 100 Millionen Menschen 34 bzw. 28 Prozent der Größe der fünfzehn bislang in der EU vereinigten Staaten ausmacht (siehe *Tabelle 1*). Dabei ist die Gruppe der 10 MOEL äußerst heterogen. Vor allem ökonomisch, gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, liegen die MOEL z. T. weit auseinander. Gemessen an diesem Indikator für den Lebensstandard übertrifft einer der kleinsten Staaten (Slowenien) mittlerweile schon das langjährige EU-Mitglied Griechenland, während der größte Staat der Gruppe (Polen) noch weit hinter dieser Untergrenze der EU zurückbleibt. Einen Sonderfall, auf den im

Rahmen dieses Kapitels noch näher eingegangen wird, stellen die beiden mittelgroßen Staaten Rumänien und Bulgarien dar.

Tabelle 1
Größe und Produktion der zehn MOEL

	Bevölkerung		Fläche in 1000 km ²	BIP in Kaufkraftparitäten 2000		
	in Mill.	Ein- wohner pro km ²		absolut in Mrd. €	pro Ein- wohner in €	pro Einw. in % des EU- Durchschnitts
Polen	38,6	124	313	337,9	8.700	39
Rumänien	22,4	94	238	135,4	6.000	27
Tschechien	10,3	130	79	135,1	13.500	60
Ungarn	10,0	108	93	117,0	11.700	52
Bulgarien	8,2	74	111	44,3	5.400	24
Slowakei	5,4	110	49	58,3	10.800	48
Litauen	3,7	57	65	24,3	6.600	29
Lettland	2,4	37	65	15,6	6.600	29
Slowenien	2,0	98	20	32,0	16.100	72
Estland	1,4	32	45	12,1	8.500	38
Summe	104,4	97	1.078	912,0	8.700	39
EU	374,6	117	3.191	k. A.	22.530	100

Quellen: EU-Kommission (2001a), Annex 2; für die EU: Eurostat (2001); eigene Berechnungen.

Es ist bekannt, dass die EU-Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa im Rahmen der Transformation ihrer Wirtschaftssystem von zentral gesteuerten Planwirtschaften zu dezentralen, marktisierten Volkswirtschaften gerade hinsichtlich ihrer Arbeitsmarktentwicklung *große realwirtschaftliche Anpassungshärten* auf sich nehmen mussten. Auch für dieses Kriterium gilt, dass die MOEL eine heterogene Gruppe darstellen. Bis vor einigen Jahren war Tschechiens niedrige Arbeitslosigkeit die mit großer Aufmerksamkeit betrachtete Ausnahme. Für alle MOEL gilt, dass die Liberalisierung der Preise zu einem gravierenden *Preisschock* führte.

Für die anfängliche Entwicklung der Arbeitsmärkte vielleicht noch bedeutsamer war jedoch ein starker *Outputschock* (Jovanovic (1999), S. 493). Der Output fiel in den ersten zwei bis drei Jahren nach der politischen Wende dramatisch. Am Geringsten waren noch die frühen Reform-Staaten (Ungarn, Polen, Tschechien und die Slowakei) mit Einbrüchen des BIPs von unter 20 Prozent betroffen. Das hohe Produktionsniveau des letzten Jahres vor der Transformation wurde bis 1998 lediglich von Ungarn (95 %) und Tschechien (97 %) knapp und von Slowenien und der Slowakei wieder voll erreicht, sowie aller-

dings von Polen deutlich übertroffen (123 %) (siehe *Tabelle 2*). Damit schneiden die MOEL sehr viel besser als andere Transformationsökonomien ab. Im Durchschnitt aller 25 Transformationsländer (die zehn Beitrittskandidaten, Albanien, Mazedonien und Kroatien, sowie zwölf Staaten der ehemaligen Sowjetunion) wurde nach einem Einbruch von 41,8 Prozent der niedrigste Output im Jahr 1993 realisiert und nach der Erholung bis 1998 lediglich 70 Prozent des Niveaus des letzten Jahres vor der Transformation wieder erreicht (Fischer, Sahay (2000), S. 34). Dies bedeutet, dass die nicht in Beitrittsverhandlungen mit der EU stehenden Staaten Ost- und Südosteuropas, noch sehr viel stärker unter der Transformation ihrer Wirtschaftssysteme zu leiden haben, als die Kandidatenstaaten.

Tabelle 2
Transformationsrezession und Erholung

	kumulierter BIP-Rückgang bis zum niedrigsten Niveau (1989 = 100)	Jahr mit dem niedrigsten BIP	kumulierte BIP-Wachstum seit dem niedrigsten Niveau bis 1998	Verhältnis des BIP 1998 zum BIP 1989
Polen	13,6	1991	42,6	1,23
Tschechien	15,4	1992	12,8	0,97
Ungarn	18,1	1993	16,3	0,95
Slowenien	20,4	1992	25,4	1,00
Slowakei	24,7	1993	32,9	1,00
Rumänien	26,7	1992	3,4	0,82
Estland	36,4	1994	25,7	0,89
Bulgarien	36,8	1997	4,0	0,72
Litauen	40,8	1994	19,8	0,71
Lettland	52,8	1993	17,0	0,64

Quelle: Fischer, Sahay (2000), S. 34.

Die Schmerhaftigkeit des Anpassungsprozesses drückte sich vor allem in einer heftigen *Umverteilung von Ressourcen* (u. a. Arbeitskräften) in Bezug auf verschiedene Verwendungen aus. Die offiziell ausgewiesene Arbeitslosigkeit stieg in weniger als drei Jahren auf zweistellige Werte (siehe unten), und übertraf damit zum Teil sogar die langsam gewachsene, permanent hohe Arbeitslosigkeit in Westeuropa (Euroskerose). Die *Struktur* der Beschäftigung veränderte sich im Transformationsverlauf substantiell. Mit der Deindustrialisierung und der Deagrarisierung sowie dem Aufbau des Dienstleistungssektors lassen sich Trends erkennen, die je nach Ausgangssituation und bisherigem Transformationspfad unterschiedlich stark ausgeprägt sind. Die planwirtschaftliche Verzerrung in Richtung industrieller Beschäftigung wurde fast überall beseitigt. In fast allen MOEL konnte ein *dramatischer Rückgang der industriellen Be-*

schäftigung verzeichnet werden: zwischen 1990 und 1997 wurden in diesem Bereich mehr als 6 Millionen Arbeiter entlassen. Am Stärksten betroffen waren Bulgarien, Litauen und Rumänien, wo zwischen 35 Prozent und 50 Prozent der Industriearbeitsplätze verloren gingen. In den anderen Staaten sank die Beschäftigung in der Industrie um immerhin noch ca. 30 Prozent, wobei allerdings Tschechien mit einem Arbeitsplatzabbau in diesem Sektor von lediglich 20 Prozent eine Ausnahme bildet (EU-Kommission (1999), S. 9 f.). Dort beträgt der Anteil der Industrie an der Gesamtbeschäftigung immer noch mehr als 40 Prozent (siehe Tabelle 3). Es ist deshalb sehr fraglich, ob die tschechische Industrie tatsächlich bereits als international wettbewerbsfähig zu bezeichnen ist, oder ob die strukturelle Anpassung dort lediglich zeitlich verschoben wurde, so dass in naher Zukunft auch in Tschechien noch mit einer sehr viel höheren Arbeitslosigkeit zu rechnen sein wird.

Tabelle 3
Wirtschaftsstruktur in den MOEL nach Sektoren

	sektorale Beschäftigung (in % der gesamten Beschäftigung)							
	Landwirtschaft			Industrie		Dienstleistung		
	1990	1995	2000	1995	1999	1995	1999	
Tschechien	12	7	5,1	42	41	52	54	
Ungarn	16	8	6,5	33	34	59	59	
Slowakei	13	9	6,7	39	39	52	54	
Estland	17 ^{a)}	11	7,4	34	33 ^{b)}	55	57 ^{b)}	
Slowenien			9,9		38	55	51	
Lettland		17	13,5	28	26 ^{b)}		55 ^{b)}	
Polen	26	23	18,8	32	32 ^{b)}	45	49 ^{b)}	
Litauen			19,6		28 ^{b)}		51 ^{b)}	
Bulgarien	18		26 ^{b)}		31 ^{b)}		43 ^{b)}	
Rumänien	29	40	42,8	31	28	29	31	

^{a)} 1993, ^{b)} 1998.

Anmerkung: In der EU waren 1997 von den 150 Millionen Erwerbstägigen 5 Prozent in der Landwirtschaft, 30 Prozent in der Industrie und 65 Prozent im Dienstleistungssektor tätig (Eurostat (2000)).

Quellen: Beschäftigung in der Landwirtschaft 1990: Conquest (1999), S. 4;

Sektorale Struktur 1995: EU-Kommission (1999), S. 50 ff.;

Sektorale Struktur 1999: EU-Kommission (2000), S. 50 ff.

Beschäftigung in der Landwirtschaft 2000: EU-Kommission (2001a), Annex 2.

Gleichzeitig geriet auch die *Landwirtschaft* unter starken Anpassungsdruck. In einem Teil der MOEL wie vor allem Tschechien, Ungarn, Estland, Slowenien und der Slowakei kam es zu erheblichen Rückgängen der Beschäftigung in der Landwirtschaft. Andere Beitrittskandidaten wie vor allem Polen, Lettland und Litauen weisen immer noch einen *sehr hohen Anteil der Landwirtschaft* an der gesamten Beschäftigung auf. Auch hier ist die Freisetzung einer großen Zahl von Arbeitskräften bei fortschreitender Westintegration nur eine Frage der

Zeit und könnte einen potentiellen Anreiz für eine Immigration in die bisherige EU darstellen. In Bulgarien und Rumänien führte die Verringerung der Beschäftigung im industriellen Sektor sogar dazu, dass die Zahl der im Agrarbereich Beschäftigten relativ und absolut drastisch stieg. Zum Teil wird dieser Trend durch die Aufteilung und Privatisierung der großen staatlichen Landwirtschaftsbetriebe erklärt, zu einem erheblichen Teil jedoch auch durch die wirtschaftliche Not, welche die Menschen zur Subsistenzwirtschaft, d. h. zur selbständigen Beschäftigung in der Landwirtschaft zwingt, um die eigene Versorgung mit Nahrungsmitteln sicherzustellen (EU-Kommission (1999), S. 9). Schließlich stieg in allen MOEL, mit Ausnahme von Ungarn und Rumänien⁴, die relative und absolute Größe des *Dienstleistungssektors* deutlich. Die hieraus resultierenden Beschäftigungseffekte sind anerkanntermaßen durchaus signifikant. Sie konzentrierten sich bisher aber vor allem in urbanen Regionen, so dass die Arbeitslosigkeit nach wie vor ein großes *regionales* Problem darstellt.

**Tabelle 4
Pro Kopf-BIP der MOEL (KKS) in Prozent des EU-Durchschnitts**

	1998	1999	2000
Slowenien	68	71	72
Tschechien	60	59	60
Ungarn	49	51	52
Slowakei	46	49	48
Polen	39	37	39
Estland	36	36	38
Litauen	31	29	29
Lettland	27	27	29
Rumänien	27	27	27
Bulgarien	23	22	24

Quellen: Für 1998: EU-Kommission (1999a), Annex 2; für 1999: EU-Kommission (2000a), Annex 2; für 2000: EU-Kommission (2001a). Die Kommission weist darauf hin, dass die Kalkulationsmethode jeweils gegenüber dem Vorjahr verändert wurde und die Werte deshalb nicht vergleichbar seien.

Mit dem Strukturwandel ging in den MOEL eine spürbare *Erholung ihrer Wirtschaftslage*, gemessen an geeigneten Indikatoren für das Wachstum des realen BIP und mit einiger Verzögerung auch der Arbeitslosenrate (in Ungarn,

⁴ In Ungarn kam es nicht zu einer vergleichbar starken Ausweitung, da die Entwicklung des Dienstleistungssektors dort bereits in den späten 80er Jahren eingesetzt hatte. In Bulgarien ist der Dienstleistungssektor trotz seiner starken Expansion noch unterentwickelt. Das geringe Gewicht dieses Sektors an der Gesamtstruktur hängt dort, wie auch in Rumänien, mit der zögerlichen Durchsetzung marktwirtschaftlicher Reformen zusammen; vgl. EU-Kommission (1999), S. 10.

Polen, Lettland und Litauen) einher. Trotz des starken BIP-Wachstums in den letzten Jahren liegen die Beitrittsbewerber hinsichtlich ihres *Einkommens* immer noch deutlich *hinter dem EU- bzw. Euroland-Durchschnitt* zurück. Allerdings rangierte Slowenien 1998 mit einem Wert von knapp 68 Prozent des Euroland-Durchschnitts bereits vor Griechenland, das nur auf ca. 66 Prozent kommt (Portugal als (im übertragenen Sinne) „zweitärmer“ EU-Staat erreicht ungefähr 75 Prozent). An zweiter Stelle folgte Tschechien mit einem Pro-Kopf-BIP von ungefähr 60 Prozent des EU-Durchschnitts. Diese Konstellation ist in etwa vergleichbar mit der Situation Griechenlands und Portugals Anfang 1980 vor ihrem EU-Beitritt. Die verbleibenden MOEL sind, gemessen am Pro-Kopf-BIP, noch viel „ärmer“ als Slowenien und Tschechien (siehe *Tabelle 4*). Ein besonderes Problem stellt das geringe Pro-Kopf-BIP Polens dar. Polen ist mit einem Drittel der Bevölkerung der 10 MOEL das Schwergewicht der Gruppe und zieht deshalb den gemeinsamen Durchschnitt nach unten. Viel wichtiger ist jedoch, dass Polen aufgrund seiner Größe über eine gewisse Verhandlungsmacht gegenüber der EU verfügt und schon häufiger die Erwartung geäußert wurde, dass Polen in jeden Fall zu einer ersten Gruppe von beitretenden Staaten gehören müsste. Die ökonomisch fortgeschritteneren Staaten befürchten somit zu Recht, eventuell auf Polen warten zu müssen.

Tabelle 5
Arbeitslosenquoten^{a)} in den MOEL 1993-2000

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Rumänien	k. A.	8,2	8,0	6,7	6,0	6,3	6,8	7,1
Tschechien	4,3	4,3	4,0	3,9	4,8	6,5	8,7	8,8
Ungarn	11,9	10,7	10,2	9,9	8,7	7,8	7,0	6,4
Slowenien	k. A.	9,0	7,4	7,3	7,4	7,9	7,6	7,0
Estland	6,5	7,6	9,7	10,0	9,7	9,9	11,7 ^{b)}	13,7
Polen	14,9	16,5	15,2	12,3	11,2	10,6	15,3 ^{c)}	16,1
Slowakei	12,2	13,7	13,1	11,3	11,8	12,5	16,2	18,6
Litauen	k. A.	17,4	17,1	16,4	14,1	13,3	14,1	16,0
Lettland	k. A.	k. A.	18,9	18,3	14,4	13,8	14,5	14,6
Bulgarien	21,4	20,5	14,7	13,7	15,0	16,0	17,0	16,4
EU15	10,5	10,9	10,5	10,6	10,4	9,8	9,0	8,1

^{a)} Arbeitslosigkeit nach der Arbeitskräfteerhebung in Prozent der Erwerbsbevölkerung. Für Litauen (94-99) und Rumänien (94-99) in Prozent der Gesamtbewölkerung älter als 14 Jahre; ^{b)} 2. Quartal; ^{c)} 4. Quartal.

Quellen: EU-Kommission (1999), S. 50 ff.; für 2000: EU-Kommission (2001a), Annex 2,
für die EU: Eurostat: Erwerbslosenstatistik.

Im gesamten Zeitraum von 1989 bis 1998 zeigte das Beschäftigungswachstum in den MOEL einen weniger dynamischen Trend als das Wachstum des BIP (EU-Kommission (1999), S. 8). Die durch den Transformationsschock ausgelösten Anpassungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt unterscheiden sich da-

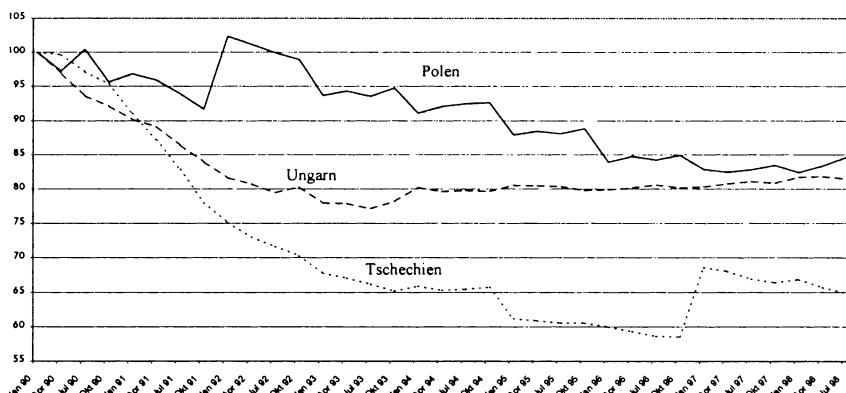
bei unter den betrachteten Ländern deutlich. *In Ungarn und Polen* stieg die offiziell ausgewiesene Arbeitslosigkeit von einem Niveau von Null direkt nach den Reformen zur Etablierung der Marktwirtschaft 1990 im dritten Quartal 1991 (Polen) beziehungsweise im dritten Quartal 1992 (Ungarn) auf zweistellige Werte. In Ungarn wurde 1993 ein Maximum von 13 Prozent erreicht. In Polen wurde der Höhepunkt der Arbeitslosigkeit mit 16,7 Prozent im Jahr 1994 erzielt. Seitdem sank die Arbeitslosigkeit jeweils stetig. In Polen betrug der Rückgang bis 1998 sogar beachtliche 6 Prozentpunkte. Die Entwicklung der *tschechischen* Arbeitslosenrate hingegen war während der gesamten Transformationsphase bis zur Währungskrise des Jahres 1998 eine auch in OECD-Ländern bewunderte Ausnahme (Lavigne (1998), S. 50 f.). Von Anfang 1994 bis Mitte 1997 schwankte sie zwischen 2 und 4 Prozent, um dann im Jahr 1998 auf 6,5 und im Jahr 1999 auf 8,8 Prozent anzusteigen (siehe *Tabelle 5*).

Im Jahr 1998 lagen schließlich neben der tschechischen auch die ungarische, die slowenische und die rumänische Rate *unterhalb des EU-Durchschnitts* von 9,9 Prozent. Polen und Estland waren in etwa gleichauf mit dem EU-Durchschnitt, während Lettland, Litauen, Bulgarien und die Slowakei zum Teil deutlich darüber lagen. In diesen Staaten deuten zudem die Zahlen für 1999 noch eine zum Teil dramatische Verschlechterung (Polen !) der Arbeitsmarktlage an. In der Tat hätte das Ausmaß der im Agrar- und im Industriesektor zu verzeichnenden Arbeitsplatzverluste eine noch viel höhere Arbeitslosigkeit erwarten lassen. Insofern lohnt sich eine nähere Analyse der gerade abgeleiteten Trends.

Die nach der Transformation in den MOEL mehrheitlich hohen Arbeitslosenraten können zum Teil auf die *überdurchschnittliche Partizipationsrate* in der Phase *vor* dem Jahr 1989 zurückgeführt werden. Mit der Partizipationsrate ist hier der Anteil der dem Arbeitsmarkt tatsächlich zur Verfügung stehenden erwerbstätigen Bevölkerung (labour force) an der arbeitsfähigen Bevölkerung gemeint. Mittlerweile sind die auch Erwerbsquoten genannten Partizipationsraten in etwa mit denen der *EU-Länder vergleichbar*; Ungarns Quote entspricht dabei annähernd dem EU-Durchschnitt (Burda (1998), S. 6, EU-Kommission (1999), S. 9). Im Durchschnitt der MOEL fiel die männliche Partizipation dabei in den letzten Jahren unter westeuropäische Niveaus; die weibliche Partizipation bleibt hingegen trotz einer drastischen Verringerung weiterhin beträchtlich höher. Die diesen Durchschnittswerten zugrunde liegenden Entwicklungen von Arbeitsangebot und -nachfrage stellen sich bei näherer Betrachtung jedoch als durchaus *heterogen* heraus, so dass sich an dieser Stelle weitergehende Schlussfolgerungen für die Gesamtheit der MOEL wohl verbieten dürften (Franz (1995)).

Welche Ländertrends lassen sich erkennen? Trotz massiv fallender Beschäftigung konnten *in Tschechien* in den ersten Jahren nach der Wende geringe Arbeitslosenraten erzielt werden, da sich das Arbeitskräftepotential ähnlich stark

verringerte (siehe Abbildung 1 und Abbildung 2). Vormals als arbeitslos Registrierte tauchen in den Arbeitslosigkeitsstatistiken deshalb nicht mehr auf. Darüber hinaus treten entlassene Erwerbspersonen nicht in den Arbeitslosen-Pool ein, sondern verlassen die labour force auf direktem Wege. Faktoren, die zu dieser Entwicklung beitrugen, waren die zunehmende nicht erfasste Beschäftigung in kleinen privaten Unternehmen, die wachsenden Pendlerströme in das Ausland sowie die Verringerung der Teilnehmeraten am Erwerbsleben insbesondere seitens der Frauen. Vor allem in Tschechien (und auch in der Slowakei) werden jedoch immer noch viele Arbeitskräfte in wenig produktiven (Industrie-)Betrieben gehortet. Die offiziellen Arbeitslosenzahlen spiegeln diese Haltung nicht wieder, obwohl diese im Rahmen des Transformationsprozesses in naher Zukunft (d. h. innerhalb der nächsten zehn Jahre) noch zu einer Freisetzung vieler Arbeitskräfte führen wird (Walterskirchen (1998), S. 536).⁵



Quelle: Huber (1999), S. 3.

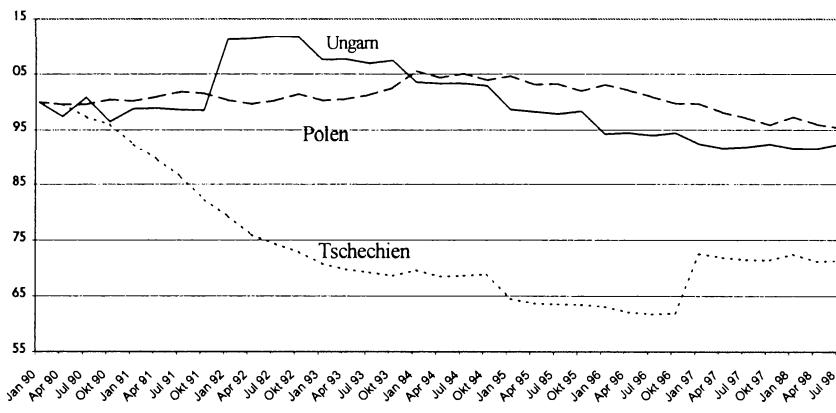
Abbildung 1: Beschäftigung in Polen, Tschechien und Ungarn
(Januar 1990 = 100)

In Ungarn hingegen fielen die Mengenreaktionen auf die Transformationsprozesse wegen des früheren Beginns und deshalb graduelleren Charakters der marktwirtschaftlichen Reformen vergleichsweise weniger deutlich aus.⁶ So wohl die Beschäftigung als auch das Erwerbspersonenpotential verringerten sich mit einer moderaten und relativ konstanten Rate. Polen stellt schließlich einen mittleren Fall dar, dessen fallende Beschäftigung nicht durch gleichgerichtete Veränderungen des Erwerbspersonenpotentials kompensiert wurde

⁵ Zum Teil kommt dies schon in dem Anstieg der Arbeitslosenquote in der Slowakei von 12,5 (1998) auf 16,2 % (1999) zum Ausdruck, siehe Tabelle 5.

⁶ Mit Mengen- im Gegensatz zu den ebenfalls prinzipiell möglichen Preisreaktionen sind hier Änderungen der Arbeitsmengen an der Stelle von Lohnänderungen gemeint.

(Huber (1999), S. 3 f.). Die Arbeitslosenrate entwickelte sich folglich auf einem vergleichsweise höheren Niveau.



Quelle: Huber (1999), S. 3.

Abbildung 2: Erwerbspersonen in Polen, Tschechien und Ungarn
(Januar 1990 = 100)

Der Anteil der *Langzeitarbeitslosen* an der Gesamtzahl der Arbeitslosen liegt zwischen ungefähr 30 Prozent in Tschechien, Litauen und Lettland und 55 Prozent in Bulgarien und Slowenien (EU-Kommission (2000)). Mehrheitlich ist jedoch in den MOEL die Dynamik am Arbeitsmarkt nach wie vor relativ schwach; die Wahrscheinlichkeit, nach einer Beschäftigung arbeitslos zu werden, ist viel höher als nach einer Periode der Arbeitslosigkeit wieder beschäftigt zu werden. Die Langzeitarbeitslosen in den MOEL sind durch einen hohen Anteil von Arbeitskräften mit geringem Bildungs- und Qualifikationsniveau gekennzeichnet (EU-Kommission (1999), S. 12).

In den Ländern mit einem relativ hohen Zustrom an Anlageinvestitionen (siehe Kapitel C.III.3.) ist der aggregierte Output angestiegen, obwohl die Arbeitslosigkeit ebenfalls wuchs. Parallel stieg die Arbeitsproduktivität (wohl auch durch die Substitution der am wenigsten produktiven Arbeitsplätze durch Kapital) in diesen Ländern stark an. Polen und Ungarn beispielsweise verzeichneten hierdurch eine signifikante Verbesserung ihrer makroökonomischen Performance. Tschechien hingegen wurde in dieser Hinsicht durch seine Unfähigkeit, das Problem verlusterzielnder Unternehmen und deren Finanzierung durch Staatsbanken (das sogenannte „Bailout“) anzugehen, stark beschränkt. Länder wie Bulgarien und Rumänien hingegen, die bisher nicht mehr als rudimentäre Reformen vorweisen können und die Privatisierung großer staatlicher Konglomerate versäumt haben, stehen weitaus schlechter da. Während Polen und Ungarn (und bei den baltischen Staaten vor allem Estland) sehr aktiv die Privatisierung der Staatsbetriebe vorantrieben, fürchteten Bulgarien und Rumänien

nien die Folgen einer Schocktherapie. Sie zogen die Anpassung durch lediglich *graduelle* Reformen, d. h. kleine Reformschritte, vor. Somit kann die Heterogenität der Entwicklungspfade seit der Transformation vor allem wohl als das *Resultat unterschiedlicher Reformstrategien* interpretiert werden.

Insgesamt stützen die in diesem Abschnitt vorgestellten Daten die Interpretation, dass die extremsten Turbulenzen auf den Arbeitsmärkten *erst im Jahr 1993* vorüber waren. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ab welchem Zeitpunkt ein hinreichend stabiles institutionelles Umfeld für die Arbeitsmarktentwicklung unterstellt werden kann. Für die MOEL als Gruppe kann das Jahr 1991 als Ausgangspunkt der Analyse zugrundegelegt werden, da ein Großteil der Arbeitsmarktinstitutionen erst im Gefolge der Transformation neu geschaffen wurde. Länderspezifische Untersuchungen sollten allerdings nach frühen und späten Reformstaaten unterscheiden. Die „Pfadabhängigkeit des institutionellen Wandels“, also die Beobachtung, dass Wahlhandlungen von gestern die Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte heute beeinflussen bzw. dass durch die heutigen Entscheidungen die Wahlhandlungsmöglichkeiten von morgen determiniert werden, scheint für diesen kurzen Zeitraum und damit für die Analyse in dieser Arbeit weniger relevant zu sein, da sich die Ausgestaltung von Institutionen im Zeitablauf nur langsam ändert und stark vom Status quo abhängt.

Eine Analyse der üblichen Arbeitsmarktanpassungen und der Rolle von Institutionen für diese Anpassungen darf streng genommen erst *frühestens im Jahr 1993*, dem Beginn der aktiven Umstrukturierung, beginnen (Richter, Landesmann, Havlik (1998), S. 21, Huber (1999), S. 4). Damit ergibt sich aber für quantitative Untersuchungen der Arbeitsmarktwirkungen der Übernahme westlicher Institutionen – dem Kernthema des 4. Kapitels – bis heute lediglich ein äußerst kurzer Stütz- oder Beobachtungszeitraum.

II. Europaabkommen, Beitrittsverhandlungen und der Vertrag von Nizza

Bereits auf dem Gipfeltreffen in Kopenhagen im Juni 1993 stellte der Europäische Rat fest, dass „Frieden und Sicherheit in Europa“ vom Erfolg des Reformprozesses und des Übergangs zur Marktwirtschaft in den MOEL abhängen (Europäischer Rat (1993)). In Essen – ein Jahr später – wurde dann betont, dass die Heranführung der MOEL an die EU ein „Beitrag zur Sicherheit und Stabilität in Europa“ sei (Europäischer Rat (1994)). Im Dezember 1995 bezeichnete der Europäische Rat schließlich in Madrid die Osterweiterung der EU als „politische Notwendigkeit und historische Chance“. Sie sorge für Stabilität und Sicherheit des Kontinents und eröffne sowohl für die beitrittswilligen Staaten als auch für die derzeitigen Mitglieder der EU „neue Perspektiven des Wirtschafts-

wachstums und des allgemeinen Wohlstands“ (Europäischer Rat (1995)). Damit verweist der Europäische Rat erstmals nachdrücklich auch auf die *ökonomischen Vorteile* einer Erweiterung der EU. Aus diesen und anderen Gründen wird bei der öffentlichen Diskussion oft vergessen, dass das Eintreten der Osterweiterung zwar äußerst wahrscheinlich jedoch keineswegs sicher ist. Es handelt sich bei den Beitragsverhandlungen grundsätzlich um einen offenen Prozess, der auch mit einem negativen Ergebnis enden könnte.

Bereits in den Jahren 1989/90 wurden vom Westen die ersten wirtschaftlichen Soforthilfen beschlossen. Aktiv wurden neben den einzelnen Staaten, der Internationale Währungsfonds (International Monetary Fund – IMF) mit Beistandskrediten, die Weltbank, die OECD und die EU. Die Instrumente der Osteuropapolitik der EU waren in den ersten Jahren vor allem die Koordination des multilateralen PHARE-Programms⁷, der Abschluss von „Handels- und Kooperationsabkommen“, die Aufnahme der MOEL in das „Allgemeine Präferenzszollsystem“ der EU und die Aussetzung von nicht-tarifären Handelshemmissen. Der wichtigste Schritt der ökonomischen Annäherung war die Assozierung der Staaten gemäß Art. 310 EG-Vertrag⁸ durch die sogenannten *Europaabkommen*, die bis heute die juristische Grundlage für das Verhältnis der MOEL zur EU sind. Die ersten *Europaabkommen* waren die 1991 unterzeichneten Assoziierungsverträge mit der Tschechoslowakei, Ungarn und Polen. Bis 1996 wurden weitere Verträge mit allen anderen MOEL geschlossen, die heute zum Kandidatenkreis für die Osterweiterung der EU gehören (siehe Tabelle 6).

Die MOEL verpflichten sich in den Europaabkommen, welche die Schaffung einer Freihandelszone innerhalb von 10 Jahren vorsehen, zu einer *Öffnung ihrer Gütermärkte*, zu einer Beschleunigung der Anpassung ihrer Rechtsordnung an das geltende Recht der EU und zu einer Fortsetzung der marktorientierten Reformen und der Demokratisierung. Auf der anderen Seite erkannte die EU durch eine Klausel in der Präambel der Verträge den Wunsch der MOEL nach einer EU-Vollmitgliedschaft an, versprach reformunterstützende Hilfe und öffnete ihrerseits den *Gemeinsamen Markt für Güter aus den MOEL*. Charakteristisch für den handelspolitischen Teil der Europaabkommen ist die *Asymmetrie der Marktoffnung* zugunsten der assoziierten Staaten. Die EU öffnete nach Inkrafttreten der Verträge ihren Markt zwischen dem 1. und 4. Jahr, während die assoziierten Staaten diesen Schritt erst zwischen dem 3. und 7. Jahr nachvoll-

⁷ PHARE ist das Akronym für „Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy“. Polen und Ungarn waren als frühe Reformstaaten die ersten Ziele westlicher Hilfen. Das Programm wurde schnell auf alle Reformstaaten (sogar noch auf die DDR vor ihrem Beitritt zur Bundesrepublik) ausgeweitet und existiert bis heute.

⁸ Damit ist der „Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ in der Amsterdamer Fassung gemeint. Alle Verweise auf den EG-Vertrag in dieser Arbeit sind in der seit 1997 gültigen neuen Nummerierung der Artikel notiert.

zogen. Sonderregelungen gibt es auf EU-Seite für Kohle, Stahl, Textilien und Agrarprodukte. Die MOEL konnten ganz individuelle Ausnahmen von der Liberalisierung in den Verhandlungen durchsetzen, z. B. für Autos (Polen, Ungarn), Alteisen und Altpapier (CSFR), sowie für Möbel (Ungarn) (Langhammer (1992), S. 9 f.).

Tabelle 6
Europaabkommen und Beitrittsanträge

Unterzeichnung des Europaabkommens	Land	Beitrittsantrag
16. Dezember 91	Ungarn	31. März 94
16. Dezember 91	Polen	5. April 94
16. Dezember 91	Tschechoslowakei	
8. Februar 93	Rumänien	22. Juni 95
1. März 93	Bulgarien	14. Dezember 95
6. Oktober 93	Slowakische Republik	27. Juni 95
6. Oktober 93	Tschechische Republik	17. Januar 96
12. Juni 95	Lettland	13. Oktober 95
12. Juni 95	Estland	24. November 95
12. Juni 95	Litauen	8. Dezember 95
10. Juni 96	Slowenien	10. Juni 96

Quelle: Eigene Darstellung.

Obwohl bereits in der Präambel der Europaabkommen das Ziel der Vollmitgliedschaft der MOEL in der EU festgehalten wird, gilt erst die *Gipfelkonferenz des Europäischen Rates in Kopenhagen im Juni 1993* als *politischer Auftakt der EU-Osterweiterung*, da dort erstmals von Seiten der EU-Staaten die grundsätzliche Bereitschaft zur Aufnahme von Ländern Mittel- und Osteuropas erklärt wurde.

„Der Europäische Rat hat heute beschlossen, dass die assoziierten mittel- und osteuropäischen Länder, die dies wünschen, Mitglieder der Europäischen Union werden können.“ (Europäischer Rat (1993)).

Die Europaabkommen wurden, nachdem sie bis 1993 noch als Alternative zu einer Mitgliedschaft in der EU diskutiert worden waren, zur *Voraussetzung* und zum *Hauptinstrument* aller den Beitritt vorbereitenden Aktivitäten. In der Folge des Kopenhagener Gipfels erreichten die EU von 1994 bis 1996 Beitrittsanträge aller assoziierten Staaten (siehe *Tabelle 6*). Die Bereitschaft der EU, neue Mitglieder aufzunehmen, wurde mit einem Katalog von Bedingungen – den sogenannten *Kopenhagener Kriterien* – verknüpft, die von Seiten der beitrittswilligen Staaten als *Voraussetzung* nicht etwa für den Beitritt, sondern für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zu erfüllen seien.

„Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben (*politisches Kriterium, Anmerkung d. Verf.*); sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten (*wirtschaftliches Kriterium, Anmerkung d. Verf.*). Die Mitgliedschaft setzt ferner voraus, dass die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können (*Kriterium der Übernahme des Acquis communautaire, Anmerkung d. Verf.*)“ (Europäischer Rat (1993)).

Der *Acquis communautaire* umfasst dabei den gemeinschaftlichen Besitzstand, d.h. alle gültigen Verträge und Rechtsakte der EU. Im Dezember 1995 wurde dieser Kriterienkatalog auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates in Madrid durch die Forderung nach einer Anpassung der Justiz- und Verwaltungsstrukturen ergänzt. Es wurde beschlossen, dass das Kopenhagener Kriterium der Übernahme des *Acquis* nicht schon dann als erfüllt angesehen werden kann, wenn dieser in einzelstaatliches Recht transformiert worden sei. Durch geeignete Justiz- und Verwaltungsstrukturen müsse sichergestellt werden, dass der *Acquis* auch *wirksam angewendet* werden kann.

Seit der Tagung des Europäischen Rates in Essen im Dezember 1994 wird offiziell von einer *Heranführungsstrategie* für die MOEL gesprochen. Erste Maßnahme der Heranführung, als dessen Hauptinstrument in Essen die Europaabkommen genannt wurden, war die Veröffentlichung eines *Weißbuchs zur Osterweiterung* durch die Kommission im Mai 1995. Kern des Weißbuchs war die Bewertung der Fortschritte bei der Rechtsangleichung, d. h. bei der Übernahme des *Acquis*, durch die Kandidaten und die Entwicklung von Vorschlägen zur Überwindung der größten Probleme auf diesem Gebiet (EU-Kommission (1995)).⁹ Es folgte im Juli 1997 der Kommissionsbericht zu den Fortschritten der beitrittswilligen Staaten bei der Erfüllung der Bedingungen für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen.

Auf der Grundlage der durch die EU-Kommission interpretierten und näher definierten Kopenhagener Kriterien wurde im Fortschrittsbericht der Kommission aus dem Juli 1997 die Empfehlung ausgesprochen, zunächst nur mit Estland, Polen, Ungarn, Slowenien und Tschechien (und Zypern) Beitrittsverhandlungen aufzunehmen. Der Europäische Rat folgte auf seiner Sitzung in Luxemburg im Dezember 1997 diesem Vorschlag, bestätigte die im Aktionsprogramm „Agenda 2000“ vorgestellte Erweiterungsstrategie und nahm am 30. März 1998 die Verhandlungen mit den genannten fünf MOEL auf. Diese Länder werden

⁹ Die Hilfen im Rahmen der Heranführungsstrategie betragen 3 Mrd. € jährlich; vgl. Verheugen (2001), S. 4.

seitdem auch als „Luxemburg-Gruppe“ bezeichnet. Die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit den anderen fünf MOEL wurde mit der Begründung, dass in diesen Staaten noch keine funktionierende Marktwirtschaft etabliert sei, vorerst abgelehnt. Diese Ländern wurden aufgefordert, bei der Erfüllung der für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen festgelegten Kriterien erst einmal weitere Fortschritte zu machen.

Ebenfalls in Luxemburg wurde ein neues Hauptinstrument der Heranführungsstrategie für alle Kandidatenländer, die sogenannten „*Beitrittspartnerschaften*“ (accession partnerships) entwickelt. Im Gegensatz zu den Europaabkommen, die bilateral ausgehandelt wurden und damit auch von den MOEL beeinflusst werden konnten, sind die Beitrittspartnerschaften durch ihre *Einseitigkeit* gekennzeichnet. Die Kommission erfasst und bewertet die Fortschritte der Kandidaten und der Rat entscheidet über „die Grundsätze, die Prioritäten, die Zwischenziele, die signifikanten Anpassungen und die Bedingungen für jede einzelne Partnerschaft“ (Europäischer Rat (1997)). Bereits am 30. März 1998 beschloss der Rat über die Beitrittspartnerschaften mit allen zehn Kandidaten. Die Nichterfüllung der detaillierten Anforderungen der Beitrittspartnerschaften kann durch die Suspendierung finanzieller Hilfen sanktioniert werden. Zur Umsetzung der Anforderungen der Beitrittspartnerschaften entwickeln die MOEL sogenannte „Nationale Programme zur Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes“.

Im November 1998, Oktober 1999 und November 2000 wurden die *jährlichen Erweiterungsberichte* (Enlargement Commission Reports) der Kommission über die Fortschritte der Kandidaten bei der Umsetzung der Beitrittspartnerschaften veröffentlicht. Konkrete Beitrittsdaten wurden den Kandidaten jedoch in diesem Fortschrittsbericht nicht vermittelt. Auf der Grundlage des vorletzten Berichtes wurden im Februar 2000 die Beitrittspartnerschaften erstmals geändert und die Verhandlungen mit den verbleibenden fünf MOEL eröffnet – obwohl in Bulgarien und erst recht in Rumänien nach Einschätzung der Kommission immer noch keine funktionierenden Marktwirtschaften (1. wirtschaftliches Teilkriterium) etabliert wurden. Die anderen acht MOEL werden zwar als funktionierende Marktwirtschaften angesehen, erfüllen aber bis zum jetzigen Zeitpunkt genau wie Rumänien und Bulgarien und anders als Malta und Zypern das 2. wirtschaftliche Teilkriterium nicht: die in den Kopenhagener Kriterien geforderte Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck in der EU und den Marktkräften standhalten zu können (SVR (2000), S. 229). Estland, Ungarn und Polen werden nach Ansicht der EU-Kommission jedoch in naher Zukunft dem Wettbewerbsdruck gewachsen sein, falls sie ihre derzeitigen Reformen weiter vorantreiben. Auch für Tschechien und Slowenien gelte dasselbe, sofern sie die noch ausstehenden Reformen abschließen bzw. umsetzen. Lettland, Litauen und die Slowakei seien allerdings eher mittelfristig hinreichend wettbewerbsfähig (Dresdner Bank (2001), S. 11).

Tabelle 7
Stand der EU-Beitrittsverhandlungen Ende Juni 2001

	Luxemburg-Gruppe						Helsinki-Gruppe					
	EST	SL	Z	U	T	POL	M	LIT	SR	LET	BU	R
Freier Warenverkehr	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>										
Freier Personenverkehr	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Freier Dienstl.-verkehr	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>										
Freier Kapitalverkehr	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>						
Gesellschaftsrecht	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					
Wettbewerbspolitik	<input type="checkbox"/>											
Landwirtschaft	<input type="checkbox"/>											
Fischerei	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>					
Verkehr	<input type="checkbox"/>											
Steuern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
WWU	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>										
Statistik	<input checked="" type="checkbox"/>											
Soz.- u. Beschäft.-politik	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>						
Energie	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Industriepolitik	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>										
KMU	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>										
Wissenschaft u. Forsch.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>										
Bildung und Ausbildung	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>										
Telekommunikation	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>										
Kultur/Audiovisuelles	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Regionalpolitik	<input type="checkbox"/>											
Umwelt	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Verbr.- u. Gesundh.-schutz	<input checked="" type="checkbox"/>											
Justiz/Inneres	<input type="checkbox"/>											
Zollunion	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Außenbeziehungen	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>										
GASP	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>										
Finanzkontrolle	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Haushalt	<input type="checkbox"/>											
Anzahl vorl. geschl. Kap.	19	20	22	22	19	16	17	18	19	16	10	7

Verhandlungen eröffnet,

Verhandlungen vorläufig abgeschlossen.

Quelle: FAZ (2001d).

Lange wurde von einer *ersten Welle* (Estland, Polen, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn) und einer *zweiten Welle* (Bulgarien, Lettland, Litauen, Rumänien und Slowakische Republik) von Beitritten mittel- und osteuropäischer Staaten zur EU gesprochen. Seitdem am 10. und 11. Dezember 1999 der Europäische Rat in Helsinki beschloss, die Beitragsverhandlungen mit den Ländern der „zweiten Welle“ (und Malta) aufzunehmen, bzw. spätestens seitdem am 15. Februar 2000 diese Ankündigung in die Tat umgesetzt wurde, trifft diese Unterscheidung *nicht* mehr zu. Denn formal befinden sich alle zehn mittel- und osteuropäischen Kandidaten auf *derselben* Stufe der Beitragsverhandlungen.

lungen.¹⁰ Diese orientieren sich am *Acquis communautaire*, der je nach Sprache zwischen 80.000 und 85.000 Seiten umfasst und für die Verhandlungen über den Beitritt der MOEL zu EU in 31 Kapitel untergliedert wurde. Der Fortschritt in den Beitrittsverhandlungen lässt somit sich an der *Zahl* und dem *Schwierigkeitsgrad* der bereits vorläufig geschlossenen Kapitel ablesen. So hatten die Staaten der Luxemburg-Gruppe einen quantitativen Vorsprung von 8 bis 11 bereits provisorisch geschlossenen Kapiteln, als im Februar 2000 die Verhandlungen mit den Staaten der Helsinki-Gruppe aufgenommen wurden, der sich jedoch nach nur einem Jahr zum Teil schon beträchtlich verringert hat (siehe Tabelle 7), so dass nicht abzusehen ist, in welchen Gruppen die Beitritte ab 2004 tatsächlich erfolgen werden.

Für eine qualitative Bewertung des Fortschritts der Verhandlungen ist zu berücksichtigen, dass die größten Probleme bei den Kapiteln über Freizügigkeit, Landwirtschaft, Regionalpolitik und Umweltschutz erwartet werden. Erstmalig konnte mit der Umweltpolitik eines dieser Kapitel im März 2001 in den Verhandlungen mit Slowenien vorläufig zum Abschluss gebracht werden.¹¹ Für das schwierige Agrarkapitel wird die Kommission nach dem aktuellen Zeitplan die Vorschläge der EU allerdings erst Mitte 2002 den Kandidatenländern unterbreiten (SZ (2001)).

Nach der Einigung der EU-Mitgliedsstaaten auf den Vorschlag einer Übergangsregelung bei der *Freizügigkeit für Arbeitnehmer* erfolgte die einstimmige Annahme durch die fünfzehn EU-Partner noch im Rahmen der schwedischen Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2001. Ein Abschluss dieses schwierigen Verhandlungskapitels mit der ersten Gruppe der Beitrittskandidaten wird dabei für Ende des Jahres 2001 anvisiert. Dies entspräche der im Jahr 2000 von den EU-Staats- und Regierungschefs verabschiedeten „Wegskizze“ für den Erweiterungsprozess und wäre eine Folge der Verhandlungsführungsstrategie des deutschen EU-Erweiterungskommissar Verheugen, eine *Paketlösung* durch das Vorziehen der Verhandlungen über die persönliche Freizügigkeit gegenüber den Verhandlungen über die Gemeinsame Agrarpolitik *zu vermeiden*. Nicht zuletzt sollte das Thema wohl auch aus dem Bundestagswahlkampf 2002 herausgehalten werden. Ungarn, die Slowakei und Lettland haben dem Vorschlag der EU bereits zugestimmt, nachdem Arbeitnehmer aus den MOEL anders als Arbeitnehmer aus Zypern und Malta erst *fünf Jahre* nach dem Beitritt ihres Landes freien Zugang zum Arbeitsmarkt der Europäischen Gemeinschaft erhalten.¹² Die Freizügigkeitsbeschränkung bezieht sich nur auf

¹⁰ Die Länder der ehemals „zweiten Welle“ wurden fortan als „Helsinki-Gruppe“ bezeichnet.

¹¹ Estland, Ungarn, Tschechien und Litauen folgten im Juni 2001, vgl. FAZ (2001d).

¹² Dagegen haben die Tschechen die Forderung der EU nach Übergangsfristen bei der Freizügigkeit deutlich zurückgewiesen, vgl. FAZ (2001b), SZ (2001f).

Arbeitnehmer (einschließlich der Lehrer), nicht aber auf jede Art von Dienstleistung. Forschern aus den MOEL beispielsweise soll mit dem EU-Beitritt die Aufnahme einer Tätigkeit an jedem Ort der EU ermöglicht werden, damit sie nicht in die USA auswandern. Jedem EU-Land sei allerdings freigestellt, auf der Grundlage einzelstaatlicher Vorschriften seine Grenzen, z. B. für Lehrer, zu öffnen. Die Beschränkung der Freizügigkeit gilt gleichermaßen für alle MOEL; die Möglichkeit der Differenzierung wird erst für einen späteren Zeitpunkt vorgesehen.

Falls „ernsthafte und schwerwiegende Störungen“ auf ihren Arbeitsmärkten auftreten sollten, können einzelne EU-Länder diese Übergangsperiode nach einer Prüfung durch die Kommission noch um maximal *zwei Jahre* verlängern („safeguard clause“). Im Hinblick auf die Überwachung dieser Sonderregelung gibt es derzeit zwischen der deutschen Bundesregierung und einigen EU-Kommissaren eine Debatte um die Rolle der Gemeinschaftsinstitutionen. Die Bundesregierung strebt an, über eine Verlängerung der Sonderregelung autonom entscheiden zu können. Die Mehrheit der Kommissare hingegen besteht auf der Einhaltung der sogenannten *Gemeinschaftsmethode*. Nicht eine nationale Regierung allein, sondern die europäischen Regierungen gemeinsam befinden über die Verlängerung. Die Kommission liefert hierzu die Berichte und Vorschläge, kann aber einen nationalen Antrag auf Verlängerung dabei nicht einseitig ablehnen. Eine vollständige Freizügigkeit wäre somit nach spätestens *sieben Jahren* erreicht. Immerhin schon zwei Jahre nach dem Beitritt soll überprüft werden, ob die Übergangsbeschränkungen schon eher aufgehoben werden können. Hiermit kommt die Kommission den Ländern wie Spanien und anderen Südeuropäern entgegen, die lange Übergangsfristen als unnötig ansehen; eine einstimmige Entscheidung ist aber in jedem Fall erforderlich.

Die EU führt mit jedem der Kandidatenländer *bilaterale* Verhandlungen über den Beitritt. Im Rahmen des Besuchs des Präsidenten der EU-Kommission, Romano Prodi, in Ungarn Anfang April 2001 wurde das in Helsinki akzeptierte Verhandlungsprinzip, dass jedes Land für sich entsprechend seiner Leistung und dem Stand der Verhandlungen beurteilt wird, erneut gegenüber Ungarn bestätigt. Ungarn befürchtete zu diesem Zeitpunkt, es müsse, selbst wenn es alle 31 Beitragskapitel abgeschlossen habe, auf mögliche Nachzügler wie möglicherweise Polen warten.

„Bei den Verhandlungen wird jedes beitrittswillige Land *für sich genommen* beurteilt werden. Dieser Grundsatz wird sowohl für die Eröffnung der Verhandlungen über die verschiedenen Verhandlungskapitel als auch für den weiteren Verlauf der Verhandlungen gelten. Um die Dynamik der Verhandlungen aufrechtzuerhalten, sollten schwerfällige Verfahren vermieden werden. Die beitrittswilligen Länder, die jetzt in den Verhandlungsprozess einbezogen worden sind, werden die Möglichkeit haben, innerhalb eines vertretbaren Zeitraums die Länder einzuholen, mit denen bereits ver-

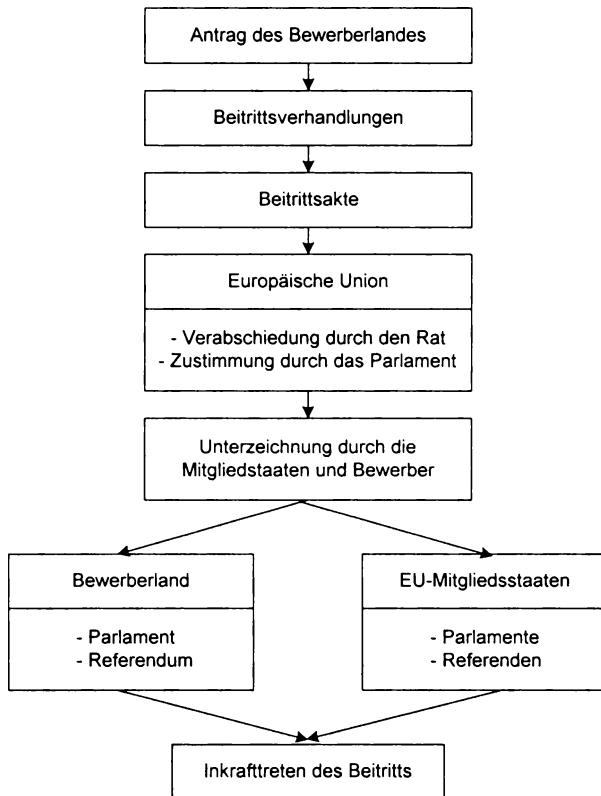
handelt wird, sofern sie hinreichende Fortschritte bei ihrer Vorbereitung auf den Beitritt erzielt haben“ (Europäischer Rat (1999), Hervorhebung durch den Verfasser).

Vor dem eigentlichen Beginn der Verhandlungen stand die Bewertung der Kommission über die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in jedem der Kandidatenländer und in jedem der 31 Kapitel („Screening“). Für die sich daran anschließenden Beitragsverhandlungen erarbeitet die Kommission die Position der EU, die von den Mitgliedsstaaten vor der Aufnahme der Verhandlungen einstimmig angenommen werden muss (Dresdner Bank (2001), S. 9). Die Kandidaten formulieren eine Stellungnahme zu dem Kommissionsbericht und ihre eigene Verhandlungsposition. In den Verhandlungen wird dann jedes einzelne Kapitel geöffnet, die Einschätzung der Kommission und die Stellungnahme des betroffenen Landes wird verhandelt und das Kapitel wird provisorisch geschlossen. Um kapitelübergreifende Paketlösungen zu ermöglichen, werden zum Ende der Verhandlung im Vorfeld der Formulierung der Beitragsakte alle Kapitel noch einmal zusammen geöffnet und abschließend geschlossen. Der Acquis als solcher wird durch die Verhandlungen keinesfalls in irgendeiner Form verändert und muss komplett übernommen und in Kraft gesetzt werden.¹³

Die Beitragskandidaten können Übergangsperioden in Bereichen beantragen, in denen sie die Bestimmungen des Acquis in wenigen Jahren – meist aus Kostengründen – nicht erfüllen können. Die EU kann ebenfalls Übergangsfristen beantragen, um ihre Interessen zu wahren (Verheugen (2001), S. 5). Die Ergebnisse der Beitragsverhandlungen werden in der Beitragsakte zusammengefasst, die vom Rat der EU verabschiedet wird und der das Europäische Parlament mit absoluter Mehrheit zustimmen muss. Erst dann wird der Beitragsvertrag von den Mitgliedsstaaten und den beitretenden Staaten unterzeichnet und von allen Beteiligten gemäß den nationalen Vorschriften ratifiziert (siehe Abbildung 3).

Aus diesem Verfahren könnten sich noch erhebliche Risiken für den Vollzug der Osterweiterung ergeben. Wenn eine erweiterungsfeindliche Strömung in einem der fünfzehn Mitgliedsstaaten politisch an Einfluss gewinnen sollte, so kann ein negatives Votum dieses Staates den Beitreitt der MOEL noch verhindern. Das negative Referendum Irlands zum Vertrag von Nizza kann durchaus als Warnung aufgefasst werden. Aber auch die problemlose Annahme der Beitragsverträge in den MOEL scheint nach den zuletzt veröffentlichten Meinungsbildern keineswegs ohne Einschränkungen vorausgesetzt werden zu können. Denn auch in Mittel- und Osteuropa besteht die Gefahr, dass beitragsfeindliche Kräfte bis 2004 noch an politischem Einfluss gewinnen könnten. Zumal die bisher von der EU verfolgte Strategie in den Beitragsverhandlungen, in den MOEL zunehmend den Eindruck erweckt, die EU wolle neue Mitgliedschaften 2. Klasse einführen.

¹³ „The *acquis* is not negotiable.“ Verheugen (2001), S. 5.



Quelle: Modifiziert übernommen von Dresdner Bank (2001), S. 9.

Abbildung 3: Das Beitrittsverfahren im Überblick

In Kopenhagen wurde 1993 auch, und das darf bei den Spekulationen über das Datum des ersten Beitritts aus dem Kreis der gegenwärtig zehn mittel- und osteuropäischen Kandidaten nicht vergessen werden, die Reform der EU zur *Schaffung von Aufnahmekapazitäten* als Voraussetzung für die Osterweiterung genannt (Nicolaides u. a. (1999), S. 21).

„Die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten, stellt ebenfalls einen sowohl für die Union als auch für die Beitrittskandidaten wichtigen Gesichtspunkt dar“ (Europäischer Rat (1993)).

Die Erfüllung der „Kopenhagener Kriterien“ durch die MOEL kann somit als *notwendige*, die dem Einfluss der Beitrittskandidaten aber völlig entzogene Reform der EU dagegen als *hinreichende* Bedingung der Osterweiterung bezeichnet werden. Auf dem Gipfeltreffen in Amsterdam sollten bereits 1997 die not-

wendigen Reformen beschlossen werden, aber gelungen ist dies nicht. In Amsterdam geregelt wurden die Verbesserung der Stellung des Europäischen Parlaments, die Stärkung der Stellung des Kommissionspräsidenten, die Ausdehnung der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat in bestimmten Politikbereichen und die Einführung der Möglichkeit einer engeren Zusammenarbeit von (mindestens die Hälfte der Mitglieder umfassenden) Gruppen von Mitgliedsstaaten (Deutsche Bundesbank (2001), S. 15, Best (2001), S. 23). Die noch offenen institutionellen Fragen betrafen vor allem die *Größe und Zusammensetzung der Europäischen Kommission*, die *Stimmengewichtung im Rat* und die Frage der möglichen *Ausweitung* der Abstimmungen mit *qualifizierter Mehrheit* im Rat, um die entscheidungsverzögernde Einstimmigkeitsregel abzulösen (EZB (2000)).

Dabei wurden im Vorfeld des Treffens in Nizza mehrere Zielsetzungen ins Visier genommen. Die Kommission sollte maximal wie bisher 20 Mitglieder umfassen, wobei durch Rotation alle Mitgliedsstaaten bei der Benennung von Kommissaren zum Zuge kommen sollen. Eventuell sollte den fünf bevölkerungsreichsten EU-Staaten ein dauerhafter Kommissarsposten zugestanden werden und die Rotation auf die übrigen 15 Kommissare beschränkt werden. Für den Ministerrat wurde die Reform der Stimmenverteilung diskutiert. Falls die neuen Mitglieder entsprechend der jetzigen Verteilung der Stimmen eingegliedert würden und die Mehrheitsregeln gleich blieben, würden die MOEL zusammen über eine Sperrminorität verfügen und Deutschland, Frankreich und Italien würden ihre gemeinsame Sperrminorität verlieren, d. h. sie könnten jederzeit überstimmt werden. Abhilfe sollte entweder eine deutliche Aufwertung der Stimmen der großen Staaten oder das sogenannte Prinzip der einfachen doppelten Mehrheit schaffen. Demnach wäre für die qualifizierte Beschlussfassung im Rat, für die gegenwärtig 71,3 Prozent der Stimmen notwendig sind, die einfache Mehrheit erforderlich, die jedoch auch die einfache Mehrheit der Bevölkerung repräsentieren muss. Auch die weitere Stärkung der Mehrheitsentscheidung zu Lasten der immer noch dominierenden Einstimmigkeitsregel wurde in diesem Zusammenhang diskutiert. Für andere Organe der EU, wie das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuss, der Ausschuss der Regionen, der Europäische Rechnungshof, der Europäische Gerichtshof und auch der Rat der Europäischen Zentralbank, sollte in Nizza sichergestellt werden, dass die Anzahl der Sitze in Zukunft unabhängig von der Zahl der Mitgliedsstaaten sein wird (SVR (2000) S. 245 ff.).

Tatsächlich kam es am 26. Februar 2001 in Nizza zur Unterzeichnung des neuen EU-Vertrags, der vom 7. bis zum 9. Dezember 2000 am selben Ort von den Staats- und Regierungschefs ausgehandelt worden war. Die Ergebnisse von Nizza entsprachen jedoch bei weitem nicht den weiter oben dargestellten Erwartungen. Im Ergebnis wurde in Nizza lediglich eine Begrenzung der Kommission auf 27 Mitglieder erreicht, wobei ab 2005 jeder Mitgliedsstaat nur noch

einen Kommissar stellen wird.¹⁴ Nach Aufnahme aller zwölf in Verhandlungen stehenden Kandidaten soll über eine Verkleinerung der Kommission und ein Rotationsverfahren für die kleineren Mitgliedsstaaten nachgedacht werden (Best (2001), S. 19).

Tabelle 8
Stimmenverteilung im europäischen Ministerrat vor und nach der Osterweiterung

	Stimmen bisher	Stimmenan- teil bisher	Stimmen neu	Stimmen- anteil neu	Relativer Ein- flussverlust	Bevölke- rungsanteil
DL	10	11,5%	29	8,4%	-26,9%	17,0%
GB	10	11,5%	29	8,4%	-26,9%	12,3%
FR	10	11,5%	29	8,4%	-26,9%	12,3%
IT	10	11,5%	29	8,4%	-26,9%	12,0%
SP	8	9,2%	27	7,8%	-14,9%	8,2%
POL			27	7,8%		8,0%
R			14	4,1%		4,7%
NL	5	5,7%	13	3,8%	-34,4%	3,3%
GR	5	5,7%	12	3,5%	-39,5%	2,2%
T			12	3,5%		2,1%
BE	5	5,7%	12	3,5%	-39,5%	2,1%
U			12	3,5%		2,1%
POR	5	5,7%	12	3,5%	-39,5%	2,1%
SW	4	4,6%	10	2,9%	-37,0%	1,8%
BU			10	2,9%		1,7%
Ö	4	4,6%	10	2,9%	-37,0%	1,7%
SR			7	2,0%		1,1%
DK	3	3,4%	7	2,0%	-41,2%	1,1%
FI	3	3,4%	7	2,0%	-41,2%	1,1%
IRL	3	3,4%	7	2,0%	-41,2%	0,8%
LIT			7	2,0%		0,8%
LET			4	1,2%		0,5%
SL			4	1,2%		0,4%
EST			4	1,2%		0,3%
Z			4	1,2%		0,2%
LUX	2	2,3%	4	1,2%	-49,6%	0,1%
M			3	0,9%		0,1%
Summe	87	100 %	345	100 %		

Quelle: Best (2001), S. 21, und eigene Berechnungen.

Die Stimmenverteilung im Rat verändert sich wie in *Tabelle 8* dargestellt. Nach 1992 scheiterte Deutschland abermals am Widerstand Frankreichs mit

¹⁴ Vgl. Deutsche Bundesbank (2001), S. 16 f., Dresdner Bank (2001), S. 16 ff., Verheugen (2001) und Best (2001).

seiner Forderung, die durch die Wiedervereinigung angewachsenen Bevölkerung durch eine entsprechende Anhebung der Zahl der Stimmen im Rat zu berücksichtigen (Best (2001), S. 20). Die vier größten Mitgliedsstaaten verlieren ungefähr 27 Prozent ihres Einflusses, eine Größenordnung, die im Vergleich zum Bevölkerungszuwachs in der EU durch die Erweiterung von 28 Prozent angemessen erscheint. Relativ am besten schneidet Spanien ab, das den Machtverlust auf 15 Prozent begrenzen konnte. Dagegen verlieren die kleineren Staaten in der erweiterten EU zum Teil deutlich an Einfluss. Von einer Aufteilung der Stimmengewichte im Rat nach den Bevölkerungsanteilen ist die EU jedoch immer noch weit entfernt. Die kleineren Staaten haben z. T. deutlich mehr politisches Gewicht, als es ihnen nach ihrer Bevölkerung zusteht.

Für die Ratsentscheidungen mit qualifizierten Mehrheit wurde das Prinzip der dreifachen Mehrheit beschlossen: 1. Die Schwelle für eine qualifizierte Mehrheit wird von heute 71,3 Prozent (62 Stimmen) auf 73,4 Prozent (255 Stimmen) oder 74,8 Prozent (258 Stimmen) angehoben.¹⁵ 2. Die qualifizierte Mehrheit muss zugleich die einfache Mehrheit der Mitgliedsstaaten repräsentieren. Bei einer Entscheidung für eine Schwelle von 258 Stimmen ist dies – wie bislang auch schon – automatisch gewährleistet. 3. Die qualifizierte Mehrheit muss mindestens 62 Prozent der Bevölkerung der EU repräsentieren. Bislang repräsentierte eine qualifizierte Mehrheit im Rat automatisch mindestens 58 Prozent der Bevölkerung. Durch die ausdrückliche Aufnahme einer Schwelle von 62 Prozent ist sichergestellt, dass Deutschland in Koalition mit zwei der drei anderen großen Staaten nicht überstimmt werden kann (Best (2001), S. 21 f.).

Bei der Frage der Beschlussfassung im Rat gelang der Wechsel vom Einstimmigkeitsprinzip zur qualifizierten Mehrheit nur beim Handel mit Dienstleistungen (auf Wunsch Frankreichs mit Ausnahme von kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen), in einigen Fragen aus dem Bereich Justiz und Inneres (ab 2004) und bei den Struktur- und Kohäsionsfonds (ab 2007, aber – auf Drängen Spaniens – nur nachdem die Haushaltplanung bis 2013 vorher einstimmig beschlossen wurde). Deutschland blockierte den Übergang zur qualifizierten Mehrheit in Fragen der Freizügigkeit, Großbritannien in denen der Steuer- und der Sozialpolitik (womit wohl alle Vorurteile über die politischen Präferenzen der großen Mitgliedsstaaten bestätigt wurden).

Die schon in Amsterdam beschlossene Möglichkeit einer engeren Zusammenarbeit kleinerer Teilgruppen von Mitgliedsstaaten in bestimmten Teilbereichen wurde weiter gestärkt. Das Vetorecht der Staaten, die nicht an der engeren Zusammenarbeit beteiligt sind, wurde im Prinzip aufgehoben. Die engere Zusammenarbeit muss durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit genehmigt werden und

¹⁵ Die Frage muss auf der nächsten Regierungskonferenz noch entschieden werden; vgl. Best (2001), S. 22.

mindestens 8 Mitgliedsstaaten umfassen (Best (2001), S. 23). Weitere konkrete Beschlüsse wurden nicht gefasst. Z. B. wurde die Anpassung des Abstimmungsverfahrens im Rat der Europäischen Zentralbank (EZB) durch eine Einigung über das Verfahren der Änderung der EZB-Satzung lediglich vorbereitet (Deutsche Bundesbank (2001), S. 17 f.).

Das nur unter großen Mühen ausgehandelte Vertragswerk bereitet die EU trotz seiner Schwächen auf die geplante Erweiterung vor. Aus dieser Sicht hat es sogar *historischen Rang* (Dresdner Bank (2001), S. 16). Es gibt darüber hinaus *Anstöße für den Fortgang* des Prozesses der Osterweiterung. Letzteres betrifft die inhaltliche Gestaltung und die Struktur des Beitrtsprozesses. Die dabei erzielten Kompromisse über die Stimmengewichtung im Ministerrat, die Struktur der Europäischen Kommission und die Sitzverteilung im Europäischen Parlament machen die *Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten nun im Prinzip möglich*. Allerdings hatte gleichzeitig schon die Debatte um einen abermals neuen EU-Vertrag begonnen, in dem die Fragen der Aufgabenverteilung zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten, der Vereinfachung der Verträge sowie der Rechtsverbindlichkeit der Charta der Grundrechte geregelt werden sollen. Eine neue Konferenz ist im Rahmen des „Post-Nizza-Prozesses“ bereits für 2004, dem Jahr der Europawahlen, anberaumt.

Erst nach Ratifizierung durch die fünfzehn EU-Mitgliedsstaaten wird der in Nizza ausgehandelte EU-Vertrag rechtswirksam. Aller Erfahrung nach wird dies mindestens anderthalb Jahre in Anspruch nehmen.¹⁶ Eine Volksabstimmung über das Vertragswerk fand nur in Irland statt. In allen anderen Mitgliedsstaaten wird der Vertrag von Nizza durch ein entsprechendes Gesetz der Parlamente ratifiziert. Am 7. Juni 2001 stimmten 54 Prozent der irischen Wähler in einem Referendum gegen den Vertrag von Nizza.

Wird die Osterweiterung durch das negative Referendum in Irland, wo übrigens nur ungefähr ein Drittel der 3 Millionen Wahlberechtigten an der Abstimmung teilnahmen, verzögert werden? Während im Vorfeld des Referendums noch davon ausgegangen wurde, dass der Vertrag von Nizza bei einer Ablehnung durch die Iren neu ausgehandelt werden müsse (SZ (2001b); FAZ (2001e)), wird mittlerweile erwartet, dass es ohne Nachverhandlung bald zu einer zweiten Abstimmung kommen wird. Schon wenige Tage nach dem Referendum haben sich die Außenminister der EU auf einer Sitzung in Luxemburg am 11. Juni 2001 darauf verständigt, dass der Zeitplan für die Osterweiterung durch Verzögerungen im Ratifizierungsprozess des Nizza-Vertrages nicht beeinflusst werden soll (SZ (2001c)). Auf ihrem Gipfeltreffen in Göteborg am

¹⁶ Im Fall des im Dezember 1991 ausgehandelten Maastrichter Vertrags vergingen – bedingt durch die dänischen Referenden und vor allem die Klage vor dem deutschen Bundesverfassungsgericht – fast zwei Jahre bis zur Rechtswirksamkeit.

23./24 Juni 2001 bestätigten die Staats- und Regierungschefs diese Leitlinie. Die EU wird somit alles daran setzen, die Ratifizierung bis zum Abschluss der Verhandlungen mit den Kandidaten sicherzustellen.

Nach Äußerungen des Kommissionspräsidenten Prodi kann die Osterweiterung der EU sogar ohne Ratifizierung des Vertrages von Nizza erfolgen. Eine Erweiterung auf 20 Mitgliedsstaaten sei schon auf Grundlage des Amsterdamer Vertrages möglich. Bei mehr als 20 Mitgliedern könnten notwendige Änderungen, wie z. B. die Neuregelung der Stimmenverteilung im Rat, in den Beitrittsverträgen geregelt werden (SZ (2001d)). Ganz davon abgesehen, dass diese Auffassung Prodis völkerrechtlich keineswegs unumstritten ist, stellte der Europäische Rat beim Gipfeltreffen in Göteborg klar, dass dieser Vorschlag kein gangbarer Weg für die EU sei. Die Ratifizierung des Vertrages von Nizza in allen 15 EU-Staaten sei die Voraussetzung für die Erweiterung, da darin neben der Verteilung von Stimmrechten auch die Entscheidungsverfahren geändert würden (SZ (2001e)).

Obwohl die EU den Kandidatenländern vor der Konferenz in Nizza kein konkretes Beitrittsdatum in Aussicht gestellt hatte, strebten fast alle Kandidatenländer ihre Aufnahme ursprünglich schon für das Jahr 2003, spätestens aber für den 1. Januar 2004 an. Lediglich Bulgarien und Rumänien spekulierten auf ein Datum um 2006/2007. Durch die in der Agenda 2000 formulierte zu optimistische Prognose erster Beitritte von MOEL schon ab 2002 hat sich die EU selbst unter *großen Zugzwang* und Reformdruck gesetzt (Dresdner Bank (2001), S. 14). Möglicherweise verlieren hierdurch gerade die ökonomischen Kopenhagener Kriterien an Bedeutung und es kommt zu einer Aufnahme von Beitritskandidaten, die nicht alle der Kriterien erfüllen. Das Gewicht der politischen und wirtschaftlichen Argumente könnte das Kriterium der Zahl der abgeschlossenen Kapitel übertreffen. Vor allem scheint eine erste Beitrittsrunde ohne Polen, trotz dessen verbleibender Konvergenzprobleme vor allem in der Landwirtschaft, politisch nur schwer vorstellbar und realisierbar zu sein.

Schließlich könnten *regionale Besonderheiten* wohl zu einer weiteren Aufweichung der Aufnahmekriterien führen. In diesem Zusammenhang hält es die Dresdner Bank (2001) für nicht vorstellbar, dass die baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen zu unterschiedlichen Zeitpunkten in die EU aufgenommen werden. Oder kann die EU es sich leisten, die Slowakei mit ihren relativ starken beitrittskritischen gesellschaftlichen Kräften warten zu lassen, aber die ehemalige Schwesterrepublik Tschechien aufzunehmen? Aus den genannten Gründen setzt die Dresdner Bank in ihrer Erweiterungsstudie auf einen EU-Beitritt einer *großen Ländergruppe* bestehend aus den drei baltischen Staaten, Polen, der Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn (sowie Malta und Zypern) bereits *zum 1. Januar 2005* (Dresdner Bank (2001), S. 14). Ein früherer Zeitpunkt sei wegen der zeitraubenden weiteren Verhandlungen und des Ratifizierungsprozesses wenig realistisch, obwohl auf dem Gipfel von Nizza angestrebt wurde,

die EU-Beitrittsländer bereits 2004 an den Wahlen zum europäischen Parlament zu beteiligen. Für Bulgarien und Rumänien wird ein Beitritt frühestens im Jahr 2008 vermutet, wobei dieser Termin für Bulgarien wegen eines höheren Erfüllungsgrades der wirtschaftlichen Kopenhagener Kriterien auch etwas früher liegen könnte.

III. Bisherige Einwanderung aus den MOEL in die EU

Direkt nach der Westöffnung der Grenzen der MOEL nutzten viele Bürger dieser Staaten die Möglichkeit zur Flucht in den Westen. Ohne über konkrete Ursachen zu spekulieren, wie z. B. mangelndes Vertrauen in die Dauerhaftigkeit des politischen Umschwungs oder die wirtschaftliche Rückständigkeit des sozialistischen Blocks, kann festgehalten werden, dass damit bereits ein bedeutendes Migrationspotential abgebaut wurde. Diejenigen MOEL-Bürger mit der besten Kosten-Nutzen-Relation dürften zuerst die Möglichkeit zur Auswanderung in den Westen genutzt haben. Der Höhepunkt der Einwanderungswelle in die EU wurde bereits 1990 mit etwas mehr als 300.000 Immigranten erreicht.¹⁷ Ab 1993 nahm die Einwanderung aus den MOEL-10 in die EU stetig ab und ist seitdem fast zum Erliegen gekommen. Als Gründe werden vor allem die steigende Arbeitslosigkeit in der EU, die verbesserten Wachstumsaussichten und die zunehmende politische Stabilität in den MOEL genannt. Letzteres zusammen mit einer Verschärfung der Asylpolitik in den Mitgliedsstaaten schließt seit 1993 die Gewährung von politischem Asyl für Staatsbürger der Kandidatenländer in der EU fast völlig aus (Brücker (2000), S. 25).

Insgesamt lebten in der EU 1998 ca. 850.000 Menschen aus Mittel- und Osteuropa. Das entspricht einem Anteil an der Gesamtbevölkerung der EU von 0,23 Prozent. Für einzelne Mitgliedsstaaten liegt dieser Wert zwar bedeutend höher. Den höchsten Anteil an der Wohnbevölkerung machen die Einwohner aus den Kandidatenländern in Österreich mit einem geschätzten Anteil von 1,27 Prozent aus. Es folgen Deutschland (0,68 %) und Schweden (0,3 %). Jedoch machen die Mittel- und Osteuropäer in allen EU-Mitgliedsstaaten nur einen geringen Teil des gesamten Ausländeranteils an der Bevölkerung aus (siehe Tabelle 9).

Von den rund 850.000 Einwohnern aus Mittel- und Osteuropa in der EU stehen etwa 250.000 dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Die bisherigen Einwanderer sind trotz einer formal recht hohen Qualifikation in erster Linie als einfache Arbeiter im verarbeitenden Gewerbe und als Dienstleistungskräfte mit

¹⁷ Ohne Einwanderung nach Österreich (damals noch nicht EU-Mitglied), Frankreich, Griechenland, Italien, Irland und Portugal; vgl. Brücker (2000) S. 51 (FN 44).

geringen Anforderungen an die persönliche Qualifikation tätig (Brücker (2000), S. 50 ff.).

Tabelle 9
Kennziffern zur bisherigen Migration aus den MOEL in die EU

	Wohnbev. aus den 10 MOEL 1998	Anteil an der Gesamtbev. in %	Ausländeranteil insg. in %	Nettoeinwanderung Σ 1990 - 97
Österreich ^{a)}	103.000	1,27	k. A.	k. A.
Deutschland	554.869	0,68	8,98	585.417
Schweden	26.191	0,30	5,90	18.723
Finnland	11.985	0,23	1,57	10.931
Luxemburg ^{a)}	700	0,21	k. A.	1.224
Griechenland	20.131	0,19	1,56	k. A.
Dänemark	8.863	0,17	4,71	5.918
Belgien	10.773	0,11	8,86	4.225
Großbritannien ^{b)}	39.000	0,07	3,37	1.257
Italien ^{b)}	34.490	0,06	1,36	k. A.
Niederlande ^{c)}	9.606	0,06	4,34	14.410
Frankreich ^{a)}	22.000	0,04	k. A.	k. A.
Spanien	10.539	0,03	1,55	k. A.
Portugal	781	0,01	1,76	k. A.
Irland ^{a)}	200	k. A.	k. A.	k. A.
EU15 ^{a)}	853.128	0,23	k. A.	k. A.

^{a)} geschätzt; ^{b)} 1996; ^{c)} 1997

Quelle: Brücker (2000), S. 52 und 174.

Aus Polen, dem bevölkerungsreichsten Land der MOEL, wanderten in der Vergangenheit mehr als 70 Prozent der Migranten nach Deutschland. Dafür ist nicht nur die räumliche Nähe, sondern vor allem der bereits vor 1989 durch die Spätaussiedler-Politik in Deutschland vorhandene große Bestand polnischsprachiger Einwohner ursächlich. Mit ungefähr 283.000 Einwohnern im Jahr 1998 stellte Polen deutlich vor der früheren Tschechoslowakei und Ungarn den größten Anteil der *ausländischen Wohnbevölkerung* aus den MOEL in Deutschland (siehe Tabelle 10).

Die Zahl der legalen Arbeitsverhältnisse entspricht ungefähr dem Anteil der Erwerbstätigen an der Wohnbevölkerung, so dass zumindest in Deutschland die bisherigen Migranten nicht von außergewöhnlich hoher Arbeitslosigkeit betroffen sind oder in die Schattenwirtschaft abgedrängt wurden. Aus den vorliegenden Zahlen lässt sich eine Quote von ca. 40 Prozent berechnen, die nur knapp

unter dem Anteil der Erwerbstätigen an der Wohnbevölkerung in Deutschland insgesamt liegt (41,5 Prozent im Jahre 1998, vgl. IW (1999), Tab. 2).¹⁸ Die Arbeitslosenquote aller Bürger der zehn MOEL in der EU lag 1998 mit 16,5 Prozent allerdings signifikant über dem EU-Durchschnitt in Höhe von 10,3 Prozent (Brücker (2000), S. 58).

Tabelle 10
Wohnbevölkerung aus den MOEL in der EU 1998

	BE	DL	DK ^{a)}	SP	FI	GR	IT ^{a)}	NL ^{b)}	POR	SW	GB ^{a)}
BU	799	34463	341	1673	320	6936	2882	469	311	1331	2000
CSFR ^{c)}	824	55831	184	512	139	1079	3227	797	29	495	5000
EST	k.A.	3173	384	22	9689	36	55	86	2	1124	k.A.
U	966	52029	366	298	454	623	2153	1164	91	2925	2000
LET	k.A.	6174	449	32	134	73	107	88	1	387	k.A.
LIT	k.A.	6631	555	65	163	109	127	185	10	358	k.A.
Polen	6034	283312	5457	5496	684	5185	12812	5642	186	15824	27000
R	2150	95190	1095	2385	397	6060	11801	1073	147	3213	3000
SL	k.A.	18093	32	56	5	30	1326	102	4	516	k.A.

^{a)} 1996; ^{b)} 1997; ^{c)} Tschechien und Slowakei (aus historischen Erfassungsgründen nicht trennbar).

Quelle: Brücker (2000), S. 174. Für die fehlenden EU-Staaten sind die Daten nicht verfügbar.

Die Ost-West-Migration von Arbeitskräften erfolgte bisher in den *engen Grenzen* der bilateralen Regelungen, die durch die Assoziierungsverträge der EU mit den MOEL (Europaabkommen) vereinbart wurden. Grundsätzlich enthalten die Europaabkommen keine Regelungen, die das ursprüngliche Recht der EU-Mitglieder zur länderspezifischen Regelung der Einreise und des Aufenthaltes von Bürgern der MOEL beschränken. Lediglich für bereits in der EU beschäftigte Arbeitnehmer der MOEL wurde ein Verbot der Diskriminierung gegenüber EU-Bürgern vereinbart (Brücker (2000), S. 25). Allerdings wird *Unternehmen und Selbständigen* aus den MOEL bereits seit Inkrafttreten der Europaabkommen¹⁹ das Recht zugestanden, sich in der Europäischen Union niederzulassen (EU-Kommission (2001), S. 6, SVR (2000), S. 240).²⁰ Dabei dür-

¹⁸ Im Gegensatz dazu stufen Brücker, Franzmeyer (1997), S. 90, die Zahl der legalen Arbeitsplätze als gering ein.

¹⁹ Im Falle Ungarns und Sloweniens wurde vereinbart, diese Regelung erst mit dem Übergang zur 2. Stufe der Assozierung (Ungarn) bzw. mit der vollständigen Assoziation (Slowenien) in Kraft zu setzen. Ungarn beispielsweise befindet sich seit dem 1. 6. 2000 durch einen Beschluss des Assoziationsrats EU-Ungarn in der 2. Stufe der Assoziation; vgl. EU-Kommission (2001), S. 6.

²⁰ Die Feststellung von Brücker (2000, S. 25): „However, the EAs (*European Agreements; Anm. d. Verf.*) do not guarantee CEEC nationals the right to self-employment in the EU“, scheint daher nicht richtig zu sein.

fen sie allerdings nur Schlüsselpositionen mit Mitarbeitern aus ihrem Heimatland besetzen. Prinzipiell sollen sie sich das für ihre Aktivitäten in der EU notwendige Personal vor Ort suchen. Die Europaabkommen sind in diesen Punkten absolut symmetrisch, d. h. EU-Bürger und EU-Unternehmen haben grundsätzlich analoge Rechte in den MOEL.²¹

Neben der hier behandelten *permanenten* Einwanderung gibt es einen Anteil *temporärer* Immigration, der in diesen Zahlen nicht enthalten ist. Deutschland hat bisher als einziger EU-Staat mit *allen* MOEL bilaterale Verträge über temporäre Migration geschlossen. Mit allen großen MOEL wurden Gast- und Saisonarbeiterabkommen sowie Verträge über projektgebundene Arbeit geschlossen. Dazu kommen noch Verträge mit Tschechien und Polen über Grenzpendleraktivitäten. Es verwundert daher nicht, dass im Jahr 1996 260.000 temporäre Migranten in Deutschland gezählt wurden (umgerechnet macht diese Zahl etwa 52.000 bis 65.000 Vollzeitjahresarbeitsplätze aus), während kein anderes EU-Land temporäre Immigration aus den MOEL im zweistelligen Tausenderbereich aufweist. Österreich legt jedes Jahr eine allgemeine nicht nach Nationalitäten differenzierte Quote fest, die im Jahr 1998 8660 Personen ausmachte. Frankreich lässt jedes Jahr einige tausend Gast- und Saisonarbeiter aus Polen zu. Nach Finnland können im Rahmen der Abkommen mit Estland und Lettland jährlich einige Hundert Gast- und projektgebundene Arbeiter einreisen. Schweden lässt nur die temporäre Migration von „Austauscharbeitern“ aus den baltischen Staaten im Rahmen von Qualifikationsmaßnahmen zu und Belgien erlaubt nur einen Hundert Polen jedes Jahr als Gastarbeiter einzureisen. Die anderen EU-Staaten haben keine bilateralen Verträge mit den MOEL geschlossen und lassen keine temporäre Migration zu (Brücker (2000), S. 26). Insgesamt kann von etwa 300.000 legalen temporären Migranten aus den MOEL in der EU ausgegangen werden.

²¹ Zum Verhältnis der Freizügigkeit von Arbeitskräften zur Niederlassungsfreiheit von Selbständigen und Unternehmen ist im September 2001 ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) ergangen. Offensichtlich wurde in mehreren EU-Staaten, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, die Zuwanderung Selbständiger durch *allgemeine Zuwanderungsbeschränkungen* kontrolliert. Der EuGH bestätigte in seinem Urteil zwar das Recht der Mitgliedsstaaten, die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von MOEL-Bürgern wie in den Europaabkommen national zu regeln, durch diese Regeln dürfe die Niederlassung von Unternehmen und Selbständigen aber nicht übermäßig erschwert werden (SZ (2001a)). Die diesem Urteil zugrundeliegende Problematik hat zwei Aspekte. Zum einen wurden allgemeine Zuwanderungsregeln von den EU-Staaten dazu genutzt, die einheimischen Selbständigen und Unternehmen vor zuziehenden Konkurrenzbetrieben aus Mittel- und Osteuropa zu schützen. Dies stellt einen Verstoß gegen die Europaabkommen dar. Zum anderen wurde das Recht auf Niederlassungsfreiheit von MOEL-Bürgern in der Vergangenheit missbraucht, indem sie sich im Falle der Verweigerung einer Aufenthaltsgenehmigung als Selbstständige oder Unternehmer ausgaben.

In Deutschland waren die temporären Migranten 1998 zu 80 Prozent Saisonarbeiter, fast ausschließlich (neben einem geringen Anteil im Hotel- und Gaststättengewerbe) im Agrarsektor. Der Großteil der verbleibenden 20 Prozent waren projektgebundene Arbeitnehmer in der Bauwirtschaft. Ihr Anteil wurde im Vergleich zur ersten Hälfte der neunziger Jahre administrativ stark begrenzt, um die heimischen Bauunternehmen vor Wettbewerb zu schützen. Somit war die temporäre Immigration aus den MOEL bislang größtenteils auf den Agrarsektor und die Bauwirtschaft begrenzt (siehe *Tabelle 11*, Brücker (2000), S. 59).

Tabelle 11
Vorübergehende Beschäftigung aus den Transformationsländern^{a)} in Deutschland

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Saisonarbeit	118.393	195.446	164.377	140.656	175.627	203.856	210.098	207.927
Projektgebundene Arbeit	51.770	93.592	67.270	39.070	47.565	44.020	37.021	31.772
Grenzgänger	7.000	12.400	11.200	8.000	8.500	7.500	5.900	5.700
Gastarbeiter	2.234	5.057	5.771	5.529	5.478	4.341	3.165	3.083
Krankenschwestern	k. A.	1.455	506	412	367	3.98	289	125
Insgesamt	179.397	307.950	249.124	193.667	237.537	260.115	256.473	248.607

^{a)} MOEL-10, Nachfolgestaaten Jugoslawiens, GUS, Albanien.

Quellen: Brücker (2000), S. 60; SVR (2000), S. 244.

Zusammenfassend wird festgehalten: Während *dauerhafte* Einwanderung aus den MOEL in der EU auf Basis der Europaabkommen und seit der Reform („Verschärfung“) des Asylrechts 1993 *kaum noch möglich* ist, wurde temporäre Migration, wohl auch um eine den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes angepasste Alternative zu illegaler Beschäftigung zu schaffen, in Deutschland recht großzügig gehandhabt. Temporäre und permanente Migration zusammengenommen dürften insgesamt momentan in der EU nicht wesentlich mehr als 300.000 legale (Vollzeit-)Arbeitskräfte aus den MOEL verfügbar sein. Dazu kommen noch zwischen 600.000 und 700.000 „Arbeitstouristen“ pro Jahr, die auf der Grundlage eines Touristenvisums für drei Monate illegal einer Beschäftigung nachgehen (SVR (2000), S. 240). Das gegenwärtige legale und illegale Arbeitsangebot aus den MOEL in der EU entspricht zusammengenommen also in etwa 500.000 Vollzeitarbeitskräften. Deutschland und Österreich absorbieren mit 70 Prozent den größten Anteil der legalen Arbeitnehmer aus den MOEL. In diesen beiden Ländern machen die Arbeitnehmer aus den MOEL aber wiederum nur 10 Prozent aller ausländischen Arbeitnehmer aus. Bezieht man die Zahl der legalen Arbeitnehmer aus den Bewerberstaaten auf die Beschäftigten in der EU insgesamt, so erhält man einen Anteil von lediglich 0,2 Prozent.

C. Arbeitsmarkteffekte in der EU durch Handel und Direktinvestitionen

I. Begriffe

Die ökonomische Integration von Wirtschaftsräumen kann aus Sicht der Wirtschaftssubjekte als Prozess der exogenen Reduktion von Transaktionskosten aufgefasst werden. Mit dieser Definition wird allerdings ein Transaktionskostenbegriff zugrunde gelegt, der die in der Ökonomie übliche Abgrenzung weit überschreitet.

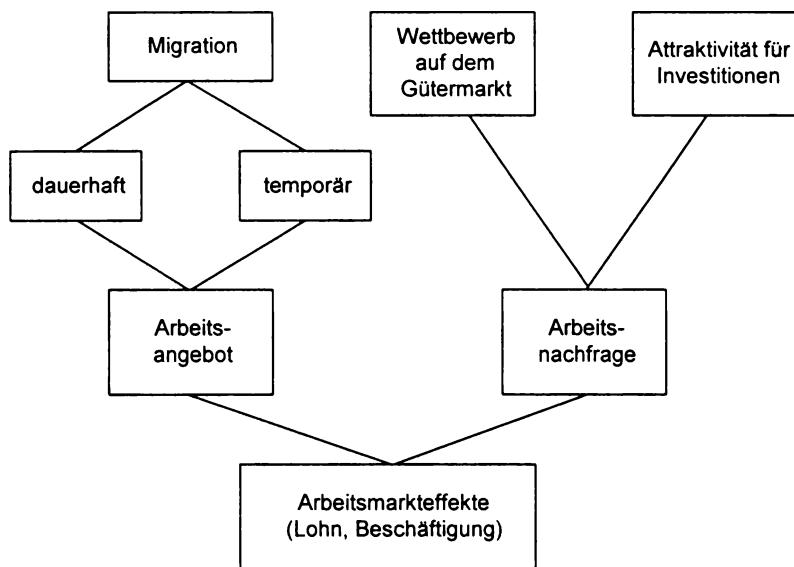
Bekanntlich formuliert „die ökonomische Transaktionskostentheorie (...) das Problem ökonomischer Organisation als Vertragsproblem“ (Williamson (1990), S. 22). Jede Vereinbarung, eine Aufgabe zu erfüllen, benötigt einen ausdrücklichen oder implizierten Transaktionskosten verursachenden Vertrag. Der Abschluss eines Vertrages zweier Wirtschaftssubjekte, die in voneinander durch Staatsgrenzen getrennten Wirtschaftsräumen beheimatet sind, ist durch eine ganze Reihe zusätzlicher Kosten belastet. Im Gegensatz zu Williamson (1990), der die Transaktionskosten auf die Kosten der Verhandlung, des Abschlusses und der Überwachung von Verträgen eingrenzt,²² wird in dieser Arbeit ein weiter gefasster Begriff der Transaktionskosten zugrunde gelegt, der auch tarifäre Handelshemmnisse, wie z. B. Zölle, und Transportkosten umfasst. Somit ist der *grenzüberschreitende* Waren-, Kapital- und Arbeitskräfteverkehr einer Vielzahl zusätzlicher Kosten ausgesetzt, wie z. B. (durch Grenzkontrollen) höheren Transportkosten, Zöllen, Steuern, Informationskosten über Absatz- und Be- schaffungsmärkte des Auslands, Kosten der Beantragung einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis usw.

Die Kostenreduktion der realwirtschaftlichen Integration hängt vom Ausmaß der Integration ab.²³ Eine reine Gütermarktintegration würde zwar alle tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnisse beseitigen, nicht jedoch die Mobilitäts-

²² Williamson (1990), S. 22 ff., unterscheidet zwischen ex-ante- und ex-post-Transaktionskosten, also einerseits Kosten, die vor dem Vertragsabschluss anfallen (Kosten des Entwurfs, der Verhandlung und der Risikominderung eines Vertrages), und andererseits Kosten, die nach Vertragsabschluss entstehen können (vor allem Kontrollkosten und Anpassungskosten an Fehlentwicklungen).

²³ Für eine Übersicht der Formen ökonomischer Integration siehe z. B. Beckmann, Hebler, Kösters (2001), S. 37 ff.

barrieren für die Produktionsfaktoren verringern. Die Osterweiterung der EU ist die Vergrößerung eines bereits stark integrierten Wirtschaftsraumes. Die MOEL werden nicht nur dem Gemeinsamen Markt mit seinen vier Grundfreiheiten (freier Waren-, Kapital-, Dienstleistungs- und Personenverkehr (incl. Niederlassungsfreiheit)) beitreten, sondern erwerben auch einen Anspruch auf die Einführung des Euro, sobald sie die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen (u. a. die zweijährige störungsfreie Mitgliedschaft im europäischen Wechselkursmechanismus II). In dieser Arbeit werden drei Einflusskanäle der Reduktion von Transaktionskosten durch die realwirtschaftlichen Integration der MOEL in die EU auf den Arbeitsmarkt unterschieden (siehe Abbildung 4).



Quelle: modifiziert übernommen von Huber (1998), S. 227.

Abbildung 4: Einflusskanäle der realwirtschaftlichen Integration auf den Arbeitsmarkt

Aus theoretischer Sicht dürfte die EU durch die Osterweiterung einerseits für jedes Mitgliedsland ceteris paribus einen Nutzen in Form höherer Beschäftigung stiften, denn sie umfasst dann einen größeren Raum liberalisierter Wirtschaftsbeziehungen (Kohler (1999), S. 1). Die theoretischen Grundlagen der Arbeitsmarkteffekte des grenzüberschreitenden Güter- und Kapitalverkehrs

werden im folgenden Abschnitt II. erörtert. Die Höhe der induzierten Veränderungen auf den Arbeitsmärkten hängt andererseits entscheidend davon ab, wie sich die Güter-, Kapital- und Arbeitskräfteströme durch den Beitritt der MOEL zur EU verändern werden. Die zentrale Fragestellung des III. Abschnittes ist deshalb, ob für die Güter- und Kapitalströme die Öffnung der MOEL gegenüber dem Westen (*Ostöffnung*) wichtiger war als die bevorstehende *Osterweiterung* der EU, d. h. ob ein Großteil des Integrationseffektes über diese beiden Kanäle bereits aufgetreten ist. Dann könnten spürbare Beschäftigungseffekte der Osterweiterung allenfalls aus der im fünften Kapitel der vorliegenden Erörterung untersuchten Öffnung des Gemeinsamen Marktes der EU für die Arbeitskräfte der MOEL resultieren. Die Ergebnisse dieses Kapitels werden darüber hinaus im fünften Kapitel dieser Arbeit herangezogen, um die Substitutionseffekte von Güterhandel und Kapitalmobilität auf die Arbeitskräftewanderung abzuschätzen.

II. Theoretische Grundlagen

1. Außenwirtschafts- und integrationstheoretische Grundlagen

Im Standardmodell der klassischen Außenhandelstheorie (Heckscher-Ohlin-Samuelson-Modell, im folgenden: HOS-Modell) mit zwei Ländern gleicher Größe und zwei gehandelten Gütern produzieren die Länder zwar mit einheitlicher Technologie (identische Produktionsfunktionen) bei vollkommener Konkurrenz, sind aber ungleich mit den beiden Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital ausgestattet. Durch einen Vergleich des Arbeit-Kapital-Verhältnisses lässt sich eines der Länder als reich an Kapital (Land A, hier: EU) und das andere als reich an Arbeit (Land B, hier: MOEL) kennzeichnen. Die Produktion eines der beiden Güter ist arbeitsintensiv, die Produktion des anderen dagegen kapitalintensiv. In der Ausgangssituation der komparativ-statischen Analyse gibt es weder Güterhandel noch grenzüberschreitende Faktorbewegungen. Deshalb werden im kapitalreichen Land das Zinsniveau niedriger und das Lohnniveau höher ausfallen als im arbeitsreichen Land. Unter diesen Bedingungen produziert das reichlich mit Arbeit ausgestattete Land dasjenige der beiden Produkte kostengünstiger, dessen Herstellung arbeitsintensiver ist; es hat einen komparativen Kostenvorteil bei der Produktion dieses Gutes (Hebler (1998)).

Voraussetzung dieser Analyse ist neben der Funktionsfähigkeit des Preismechanismus (d. h. u. a. die Löhne sind flexibel) auch die Annahme, dass Vollbeschäftigung herrscht. Der Output der beiden Länder wird durch ihre Anfangsausstattung mit Arbeit und Kapital bestimmt: $Y = Y(L, K)$. Es gelten die üblichen Annahmen über neoklassische Produktionsfunktionen, also lineare Homogenität, Unverzichtbarkeit eines Faktors ($Y(0, K) = 0$ und $Y(L, 0) = 0$) und po-

sitive ($\frac{\partial Y}{\partial L} > 0$ und $\frac{\partial Y}{\partial K} > 0$) aber abnehmende ($\frac{\partial^2 Y}{\partial L^2} < 0$ und $\frac{\partial^2 Y}{\partial K^2} < 0$) Grenzproduktivität der Faktoren. Im neoklassischen Modell wählen die Unternehmen den gewinnmaximalen Arbeitseinsatz und die damit korrespondierende Produktion. Der Grenzgewinn, definiert als Differenz von Grenzkosten und Grenzproduktivität, ist im Gewinnmaximum gleich Null. Die realen Grenzkosten sind gleich dem geltenden Reallohnsatz. Im Gewinnmaximum ist somit die Grenzproduktivität der Arbeit gleich dem Reallohnsatz.

Die Integration der beiden Länder in einem Wirtschaftsraum führt unter diesen Annahmen zur Spezialisierung eines jeden Landes auf die Produktion des Gutes, bei dem es einen komparativen Kostenvorteil besitzt. Die treibenden Kräfte der resultierenden internationalen Arbeitsteilung sind Güterhandel, Kapitalmobilität und Arbeitskräftemigration. Die Auswirkungen der einzelnen Kanäle auf den Arbeitsmarkt werden im folgenden getrennt analysiert. Dabei werden die Ergebnisse des einfachen HOS-Modells in diesem Kapitel durch integrationstheoretische und moderne außenwirtschaftstheoretische Ansätze, die in den letzten Jahren unter dem Stichwort „Neue Außenhandelstheorie“ diskutiert wurden, ergänzt. In Abschnitt 2. werden die Ergebnisse durch arbeitsmarkttheoretische Überlegungen validiert.

a) Effekte zunehmenden Güterhandels im Integrationsraum

Jedes Land bietet auf dem Weltmarkt die Güter an, deren relativer Preis (also der Preis ausgedrückt in Einheiten der anderen Güter) niedriger als beim Handelspartner ist. Dadurch nimmt in allen beteiligten Staaten die Wohlfahrt zu, und für jedes Land wird die Spezialisierung auf die Güter attraktiv, bei denen es komparative Kostenvorteile besitzt. Durch den Außenhandel resultiert somit eine *internationale Arbeitsteilung entsprechend den komparativen Kostenvorteilen*. Der Wert eines jeden Gutes wird dabei auf einen bestimmten spezifischen Anteil der eingesetzten Arbeit und des eingesetzten Kapitals zurückgeführt. Durch den internationalen Güterhandel wird somit auch der Einsatz der Produktionsfaktoren gehandelt. Wenn das arbeitsreiche Land B (hier: MOEL) die Leistungen des Faktors Arbeit international vermehrt absetzen kann, so steigt die Nachfrage nach diesem Produktionsfaktor und damit dessen Entlohnung, d. h. der Faktorpreis. Im arbeitsarmen Importland A (hier EU) ist das Gegenteil zu beobachten: die relativ teureren Leistungen des knappen einheimischen Faktors Arbeit werden weniger nachgefragt, wenn sie auch durch den internationalen Handel in Form von Gütern eingekauft werden können. Die Entlohnung des Faktors sinkt. Damit gleicht sich also der Preis des Faktors Arbeit in den beiden Ländern an. Gleichermaßen gilt für das andere Gut im Modell, das relativ viel Kapital zur Produktion benötigt. Der internationale Handel mit diesem

Gut führt dazu, dass sich zwischen den beiden Ländern auch der Preis des Faktors Kapital angleicht. Der Kapitalzins wird in dem kapitalreichen Land steigen und in dem arbeitsreichen Land B sinken, da die Leistungen des Faktors Kapital importiert werden können, das Angebot an diesen Leistungen also steigt. Es gilt die traditionelle Position des Außenhandelsmodells von Heckscher-Ohlin, dass der Faktoreinsatz in geronnener Form in den produzierten Gütern vorliegt und der internationale Handel dadurch zu einem zumindest teilweisen *Ausgleich unterschiedlicher Faktorpreise* führt (*Faktorpreisausgleichstheorem*).²⁴

Tabelle 12
**Effekte einer Liberalisierung des Güterverkehrs im neoklassischen
 2-Länder-2-Güter-Modell**

	Lohn	Zins	Kapital- einkommen	Arbeits- einkommen	gesamt- wirtschaftliche Wohlfahrt
Land A (EU)	↓	↑	↑	↓	↑
Land B (MOEL)	↑	↓	↓	↑	↑

Quelle: Eigene Darstellung.

Welcher Beschäftigungseffekt lässt sich daraus für die EU ableiten? Die Aufnahme des Güterhandels führt unter den geschilderten Modellbedingungen dazu, dass der Preis des arbeitsintensiv hergestellten Produkts in der EU relativ zum Preis des kapitalintensiven Gutes sinken wird. Die Produktion des kapitalintensiven Gutes wird daraufhin steigen und die des arbeitsintensiven Gutes abnehmen. Ein Prozess der Lohnsenkung relativ zum Zinssatz setzt ein. Dieser dauert an, bis sich die Faktorpreise in beiden Ländern angenähert haben. Arbeitskräfte werden vom arbeitsintensiven Sektor in den kapitalintensiven Sektor wechseln und die Arbeitsintensität der Produktion, also das Einsatzverhältnis Arbeit zu Kapital, steigt in beiden Sektoren der Volkswirtschaft, da der Preis der Arbeit gesunken ist.²⁵ Im neuen Gleichgewicht ist jedoch kein Anstieg der Beschäftigung festzustellen, da sich die Effekte der sinkenden Produktion des arbeitsintensiven Gutes und die steigende Arbeitsintensität der Produktion in beiden Sektoren vollständig ausgleichen (Brücker (2000), S. 4).

Die Ergebnisse erweisen sich jedoch keineswegs als robust gegenüber einer Modifikation der restriktiven Annahmen des Modells. Wenn sich z. B. der

²⁴ Vgl. Rose, Sauernheimer (1999), S. 412 ff. Unter restriktiven Bedingungen kann auch der Grenzfall eines totalen Faktorpreisausgleichs theoretisch abgeleitet werden.

²⁵ Der umgekehrte Zusammenhang, also die Begünstigung des relativ knappen Faktors durch die Einführung eines Zolles, ist in der Dogmengeschichte als Stolper-Samuelson-Theorem der Außenwirtschaftstheorie bekannt, vgl. Rose, Sauernheimer, S. 615 ff.

strukturelle Wandel durch die Umorientierung der Arbeitskräfte vom arbeitsintensiven zum kapitalintensiven Sektor der betrachteten Hochlohn-Volkswirtschaft nicht ungestört vollziehen kann, so impliziert der Preisverfall für arbeitsintensive Güter inter-industrielle Lohndifferentiale. Falls andererseits die Lohnanpassung im arbeitsintensiven Sektor der Volkswirtschaft ausbleiben sollte, so wird der sinkende Preis für arbeitsintensive Güter *Arbeitslosigkeit* in diesem Sektor verursachen (Brücker (2000), S. 5).

Darüber hinaus wurde insbesondere die Konzentration auf lediglich zwei Länder aus integrationstheoretischer Sicht kritisiert.²⁶ Viner (1950) unterscheidet in einem komparativ-statistischen Modell drei Länder: das Heimatland und das Partnerland, die zusammen eine Zollunion bilden wollen, sowie ein Drittland, das den Rest der Welt symbolisiert. Das Heimatland weist für ein bestimmtes Gut in der Ausgangslage die am wenigsten effiziente Produktion auf. Das (zukünftige) Partnerland produziert im Vergleich zum Heimatland zwar effizienter, jedoch nicht so billig wie der Weltmarkt. Ein Vergleich der Situationen vor und nach der Liberalisierung des Güterhandels ergibt aus Sicht des Heimatlandes zwei gegenläufige Wohlfahrtseffekte: die *positive Handelsschaffung* (trade creation) und die *negative Handelsumlenkung* (trade diversion).

Wohlfahrtssteigernde *Handelsschaffung* ist zu erwarten, wenn vor der Integrationsmaßnahme die relativ teure heimische Produktion durch einen hohen Zollsatz vor der Konkurrenz aus dem Ausland geschützt war. Dann wird nach Wegfall des Zolls gegenüber dem Partnerland – bei Abwesenheit anderer Handelshemmnisse – die nationale Produktion durch die effizientere Produktion des Partnerlandes ersetzt. Die Produzenten im Heimatland verlieren weniger, als die heimischen Konsumenten durch die Preissenkung gewinnen.²⁷ Im Saldo steigt somit die Wohlfahrt des Heimatlandes. Die *Handelsumlenkung* bezeichnet dagegen die Ablösung von billigen Weltmarktimporten durch die *weniger effiziente und daher teurere* Produktion des Partnerlandes. Sie tritt dann auf, wenn der Zollsatz vor Zollunionsbildung nicht prohibitiv hoch war und das Heimatland Netto-Importeur auf dem Weltmarkt war. Johnson (1965) formalisiert das Modell für ein kleines Land in einer kleinen Zollunion und zeigt, dass Handelsschaffung und Handelsumlenkung im Normalfall gleichzeitig auftreten werden (z. B. Drud Hansen, Nielsen (1997), S. 20 ff.).

²⁶ Die Ausführungen zur Integrationstheorie folgen in einigen Teilen der Arbeit von Beckmann, Hebler, Kösters (2001).

²⁷ Den Anstieg der Konsumentenrente durch die bessere Marktversorgung bezeichnete Viner (1950) ebenfalls als Handelsschaffung. Meade (1955) schlug vor, diesen Effekt mit dem Begriff Handelsausweitung (trade expansion) zu belegen, da er sowohl bei der Handelsschaffung, als auch bei der Handelsumlenkung auftritt; vgl. z. B. Molle (1997), S. 89. Heute findet sich auch die Bezeichnung Konsumeffekt; so z. B. bei Blank, Clausen, Wacker (1998), S. 59.

Meade (1955) kommt zu dem Ergebnis, dass ein hoher Grad an Komplementarität zwischen den Gütern des Integrationsraumes und denen der Drittländer die Wahrscheinlichkeit positiver Wohlfahrtseffekte erhöht, da die wohlfahrtsmindernde Handelsumlenkung geringer ausfällt. Ebenso positiv ist es, wenn innerhalb einer Zollunion substitutive Güter gehandelt werden, weil es dann eher zu wohlfahrtsteigernder Handelsschaffung kommen kann (Meade (1955), S. 107 ff.; siehe auch Drud Hansen, Nielsen (1997), S. 24 f.). Erst Kemp, Wan (1976) konnten nachweisen, dass es einen gemeinsamen Außenzoll für eine Zollunion beliebiger Größe gibt, bei dem handelsumlenkende Effekte ausbleiben. Dieser Außenzoll ließe sich mit einem System von Kompensationszahlungen kombinieren, so dass kein Individuum innerhalb oder außerhalb der Zollunion durch die regionale Integration schlechter gestellt wird (Kemp, Wan (1976), S. 75). Für eine kleine Zollunion ohne Einfluss auf die Weltmarktpreise und damit auf das Güteraustauschverhältnis (*terms of trade*) liegt dieser Außenzoll bei Null, entspricht also einer einseitigen Freihandelslösung (z. B. Wooton 1988, S. 531; Blank, Clausen, Wacker (1998), S. 142).

Neben den beiden traditionellen Allokationseffekten der Gütermarktintegration bei vollkommener Konkurrenz und konstanten Skalenerträgen ist in jüngerer Zeit auf einen dritten Effekt hingewiesen worden, der für die Wohlfahrtswirkungen der Osterweiterung größere Bedeutung als die anderen beiden Effekte haben dürfte (Baldwin, François, Portes (1997), S. 134). In einem Gemeinsamen Markt (Single Market) werden nicht nur tarifäre, sondern möglichst auch alle nicht-tarifären Handelshemmnisse beseitigt. Die wichtigsten Ausprägungen nicht-tarifärer Handelshemmnisse sind Quoten, technische Vorschriften und Standards sowie fiskalische Besonderheiten. Sie können relativ einfach in Zolläquivalente umgerechnet werden, deshalb ist der Übergang zu dem Gemeinsamen Markt mit den Instrumenten der in den vorigen Abschnitten dargestellten Zollunionstheorie analysierbar. Demnach ist der Wohlfahrtseffekt einer vollständigen Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse ohne weitere Maßnahmen unbestimmt. Es besteht jedoch ein wichtiger Unterschied zu den Zöllen: Die Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse ist eine *Reduktion tatsächlicher Kosten*, die physische Ressourcen beanspruchen; es gibt für das Heimatland nicht den negativen Effekt entfallender Zolleinnahmen.²⁸ Im Vergleich zu einem Zollabbau in gleicher Höhe ist es deshalb wahrscheinlicher, dass es zu einem Anstieg der Wohlfahrt kommt (vgl. Drud Hansen, Nielsen 1997, S. 30 f., Kohler (2001), S. 102 f.). Bei der Osterweiterung ist gerade die Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse eine mögliche Quelle positiver Wohlfahrtseffekte, da durch die Europaabkommen, die als Ziel die Schaffung einer Freihandelszone vorsehen, der Abbau tarifärer Handelshemmnisse zum

²⁸ Damit dürfte die Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse aus auch politökonomischer Sicht einfacher sein.

Zeitpunkt des Beitritts schon weitgehend erfolgt sein sollte (siehe Kapitel B.II., Baldwin, François, Portes (1997), S. 134).

Es bleibt festzuhalten, dass bei richtiger Festlegung des gemeinsamen Außenzolls die oben abgeleiteten Effekte der Aufnahme von Güterhandel im Heckscher-Ohlin-Samuelson-Modell somit auch bei Berücksichtigung eines dritten Landes bestehen bleiben. Seit Anfang der 80er Jahre wird die Integrationstheorie durch die Argumente der Neuen Außenhandelstheorie belebt. Durch das Abrücken von der Annahme vollkommener Konkurrenz des neoklassischen Modells und der Berücksichtigung steigender Wirtschaftlichkeit in wachsenden Unternehmen (*economies of scale*) wurden die dynamischen Auswirkungen der realwirtschaftlichen Integration der theoretischen Analyse zugängig gemacht. Zusätzliche positive Wohlfahrtseffekte werden dabei auf den zunehmenden Wettbewerb und die Zunahme der Produktvarianten zurückgeführt. Welche Implikationen ergeben sich aus der Berücksichtigung dieser Ansätze für die oben abgeleiteten Arbeitsmarkteffekte zunehmenden Güterhandels im Integrationsraum?

1. Helpman, Krugman (1985) stellen ein Modell differenzierter Güter auf Basis der „taste for variety“-Annahme dar.²⁹ Letztere lässt sich auf zwei Arten begründen. Zum einen kann eine Nachfragefunktion unter der Annahme abgeleitet werden, dass eine Vielzahl von Produktvarianten für die Konsumenten einen positiven Wert hat, und zwar unabhängig davon, ob sie überhaupt in der Lage sind, alle Varianten zu konsumieren. Die andere Begründung wäre, dass jedes Individuum zwar eine Produktvariante bevorzugt, dass die unterschiedlichen Präferenzen der Individuen jedoch in der Aggregation dazu führen, dass die Bevölkerung als Ganzes eine „Vorliebe für Vielfalt“ aufweist (Helpman, Krugman (1985), S. 116 ff.). Ausgehend von dieser Überlegung und bei positiven Skaleneffekten auf der Angebotsseite lässt sich erklären, warum entgegen den Ergebnissen des HOS-Modells, das bei Liberalisierung des Güterverkehrs internationale Arbeitsteilung und somit steigenden inter-industriellen Handel prognostiziert, mit zunehmendem Handel zwischen den Industriestaaten vor allem der intra-industrielle Handel stark gewachsen ist.

Gegeben sei ein Sektor mit ähnlichen aber differenzierbaren Produkten. Jede einzelne Produktvariante werde mit sinkenden Durchschnittskosten produziert, und der wesentliche Teil der *economies of scale* werde schon bei relativ geringen Unternehmensgrößen realisiert, so dass der Markt eine große Zahl von Anbietern alimentieren kann. Dann ergibt sich als natürliche Marktform die der monopolistischen Konkurrenz, bei der jeder einzelne Anbieter die Variantenwahl und Preissetzung der anderen als gegeben hinnimmt und unter dieser Be-

²⁹ Grundlegende Überlegungen zu diesem Modell finden sich bereits in Krugman (1980), Krugman (1981) und Helpman (1981).

dingung seine gewinnmaximale Variante und seinen gewinnmaximalen Preis ermittelt. Im Endeffekt wird jedes Unternehmen eine andere Variante des Produkts herstellen. Wenn dieses Angebot auf eine Nachfrage mit einer „Vorliebe für Vielfalt“ trifft, so kann auf der internationalen Ebene für jedes Länderpaar mit identischen variantenproduzierenden Industrien intra-industrieller Handel beobachtet werden. Die Produktvarianten des einen Landes werden *auch* im anderen Land nachgefragt und umgekehrt. (Helpman, Krugman (1985), S. 131 f.). Das differenziertere Produktangebot stiftet einen allgemeinen zusätzlichen Nutzen im Integrationsraum (Baldwin, François, Portes (1997), S. 135).

Dieses Ergebnis ergänzt die neoklassische Erklärung des Güterhandels. Helpman, Krugman (1985) führen in ihr Modell weitere Sektoren ein, die homogene Güter produzieren, nehmen Unterschiede in den Faktorproportionen zwischen den Ländern an und zeigen damit, dass intra- und interindustrieller Handel gleichzeitig stattfinden können (Helpman, Krugman (1985), S. 132 ff.). Intra-industrieller Handel wird die Nachfrage und das Angebot der Produktionsfaktoren nicht beeinflussen, während der Austausch von Leistungen der Produktionsfaktoren im inter-industriellen Güterhandel die Schlussfolgerungen des Standardmodells konserviert (Brücker (2000), S. 4).

2. Bereits Viner (1950) setzte sich mit dem Argument auseinander, dass bei der Existenz von economies of scale die betroffenen Industrien eines relativ kleinen Landes aufgrund der begrenzten Größe ihres Absatzmarktes nicht die zur Realisierung dieser Skalenerträge notwendige Kapazität erreichen könnten, ihnen aber diese Möglichkeit durch den größeren Absatzmarkt im Integrationsraum eröffnet würde. Er kommt zu dem Ergebnis, dass das Vorzeichen des Nettowohlfahrtseffektes von dem Ausmaß der Kostensenkung relativ zum Angebotspreis auf dem Weltmarkt abhängt. Falls die Güter auch nach der Integration vom Weltmarkt billiger bezogen werden können, so ist die Zollunionsbildung nicht zwangsläufig mit einem Anstieg der Wohlfahrt verbunden (Viner (1950), S. 45 f.). Corden (1972, S. 468 f.) bietet eine systematische Analyse dieser Zusammenhänge, die die Grundaussage Viners bestätigt.

Dieser statische Effekt wurde in jüngster Zeit durch dynamische Überlegungen ergänzt. So ergeben sich unabhängig von der Unternehmensgröße dynamische Skalenerträge, wenn mit jeder produzierten Einheit – entweder in einem Unternehmen (Dasgupta, Stiglitz (1988)) oder in einer Branche (Krugman (1987)) – die Durchschnittskosten sinken, da weniger Fehler gemacht werden, sich Routinen herausbilden und Produktionsabläufe optimiert werden. Die positive Korrelation von Marktgröße und möglichen Kostenreduktionen wird durch dieses Argument gestärkt (Drud Hansen, Nielsen (1997), S. 88 ff.). Ein größerer Markt kann aber auch zur Realisierung von economies of scope führen. Es wird angenommen, dass mit einem Fixkostenblock verschiedene Produktvarianten gefertigt werden können, die jeweils nur begrenzte Absatzmöglichkeiten haben. Wenn nach der Integration ein größerer Absatzmarkt die Produktion zu-

sätzlicher Varianten bei konstanten Fixkosten ermöglicht, so sinken die Durchschnittskosten (Drud Hansen, Nielsen (1997), S. 49). Diese neueren Überlegungen können zwar die positiven Integrationseffekte näher erklären, sie verändern allerdings die qualitativen Aussagen Viners und Cordens über das Vorzeichen des Wohlfahrtseffektes nicht.

Die Realisierung von economies of scale kann niemals kurzfristig erfolgen. Schon Corden (1972, S. 474) zog das Fazit: „Hence the effects (...) will take time, how much depending on the rate of gross investment.“ Aus der expliziten Berücksichtigung der Marktstruktur lässt sich zusätzlich ein kurzfristiger positiver Effekt der Integration ableiten, der mittel- bis langfristig jedoch durch das unternehmerische Streben nach der Ausnutzung von Skalenvorteilen beseitigt wird. Kurzfristig kann die Integration dazu führen, dass aus nationalen Monopolen in der Zollunion Oligopole werden, oder aus Oligopolen monopolistische Konkurrenz mit einer entsprechenden Zunahme der Wettbewerbsintensität wird (Drud Hansen, Nielsen (1997), S. 36 f.). Die Folge: Monopol- und Oligopolrenten nehmen ab, der Preis sinkt, die Marktversorgung, der Output und die Beschäftigung steigen (Flam (1992), S 15). Mittel- bis langfristig wird die Marktstruktur jedoch durch andere Determinanten bestimmt.

Von besonderer Bedeutung für das Ausmaß der Integrationseffekte, aber auch besonders schwer zu quantifizieren, sind wohl die Wachstumseffekte. Sie untersuchen die Kanäle, durch die die Ausstattung der Länder mit Produktionsfaktoren, insbesondere mit Kapital, durch eine Gütermarktintegration erhöht wird – im Gegensatz zu der reinen Reallokation vorhandener Ressourcen (Baldwin, François, Portes (1997), S. 135). Erst die Endogenisierung der Erklärung des Wachstums in den Modellen der Neuen Wachstumstheorie³⁰ eröffnete der Integrationstheorie die Möglichkeit zur Berücksichtigung wesentlicher dynamischer Wohlfahrtseffekte in Folge einer integrationsbedingten positiven Beeinflussung der Wachstumsrate. Dabei lassen sich zwei Herangehensweisen unterscheiden. Zum einen wird komparativ-statisch die Situation vor und nach der Integration verglichen, zum anderen wird der Prozess der Integration durch Annahme einer stetigen Funktion zwischen der Höhe der Handelshemmnisse und der Wachstumsrate in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit gerückt (Letzner (1997), S. 2).

Die theoretischen Ausführungen dieses Kapitels werden herangezogen, um die in Abschnitt III. dargestellte empirische Evidenz richtig zu interpretieren. Es kann festgehalten werden, dass die Analyse des HOS-Modells zwar durch integrationstheoretische sowie neuere außenwirtschafts- und wachstumstheoretische Ansätze ergänzt werden muss, wenn nach den Wohlfahrtswirkungen der Gütermarktintegration gefragt wird, dass die Tendenz der Schlussfolgerungen

³⁰ Wichtige Arbeiten sind: Romer (1986), Grossman, Helpman (1991).

aber erhalten bleibt. Bei einer insgesamt wohlfahrtssteigernden Zunahme des Güterhandels ergibt sich über die Veränderung der relativen Güterpreise ein die Entlohnung des in der Ausgangssituation relativ knappen Faktor senkender Effekt. In der hier untersuchten Konstellation mit der EU als relativ kapitalreiches Land, kann damit ein lohnsenkender Effekt erwartet werden, der sich in kurzfristig steigender Arbeitslosigkeit ausdrücken könnte, wenn der Strukturwandel, z. B. durch nicht hinreichend flexible Löhne, behindert wird.

b) Effekte der Herstellung von Faktormobilität im Integrationsraum

Durch die Beseitigung von Barrieren der Kapitalmobilität werden bei bestehenden Faktorpreisunterschieden im HOS-Modell Kapitalströme vom kapitalreichen zum kapitalarmen Land ausgelöst. Der Anreiz zur Kapitalwanderung ist das höhere Zinsniveau im kapitalarmen Land. In dem kapitalimportierenden Land (hier: MOEL) kommt es zu einer Zinssenkung aufgrund des höheren Kapitalangebots. Dadurch verringern sich die Kapitaleinkommen, und in gleichem Umfang steigen die Arbeitseinkommen in diesem Land (Umverteilung zugunsten des Faktors Arbeit). Der Kapitalstock nimmt zu, und deshalb gibt es einen positiven Nettowohlfahrtseffekt, der jedoch *allein dem Faktor Arbeit zugute kommt*. Im kapitalexportierenden Land (hier: EU) kommt es spiegelbildlich zu einem Zinsanstieg (niedrigeres Kapitalangebot). Ein Nettowohlfahrtsgewinn stellt sich ein, der jedoch *allein dem Faktor Kapital zugute kommt*. Zusätzlich steigen die Kapitaleinkommen *zu Lasten der Arbeitseinkommen*. Dies erklärt, warum Gewerkschaften in Land A (hier: EU) Investitionen aus Land B (hier: MOEL) in Land A begrüßen, heimische Investitionen in Land B hingegen ablehnen dürften (Molle (1997), S. 164). Ein Teil des inländischen Kapitaleinkommens des Landes A wird bei einer Liberalisierung des Kapitalverkehrs zwischen Land A und Land B durch Kapitaleinkommen von Inländern im Ausland ersetzt. Der inländische Kapitalstock sinkt.

Tabelle 13
Effekte einer Liberalisierung des Kapitalverkehrs im 2-Länder-2-Güter-Modell

	Zins	Kapital- stock	Kapital- einkommen	Arbeits- einkommen	gesamtwirtschaft- liche Wohlfahrt
Land A (EU)	↑↑	↓↓	↑↑	↓↓	↑↑
Land B (MOEL)	↓↓	↑↑	↓↓	↑↑	↑↑

Quelle: Eigene Darstellung.

Die analoge Argumentation lässt sich in Bezug auf die Beseitigung von Hindernissen für Wanderungen des Faktors *Arbeit* führen. Nach einer Liberalisie-

rung des Personenverkehrs werden die Arbeitskräfte von dem Niedriglohnland B (hier: MOEL) zum Hochlohnland A (hier: EU) wandern. Dort sollten die Löhne sinken, damit es zu einem Nettowohlfahrtsgewinn kommen kann. Dann werden jedoch in Land A (hier: EU) auch die Arbeitnehmereinkommen zugunsten der Arbeitgebereinkommen sinken. Diese interne Umverteilung in Land A kann zum Teil durch den entstandenen Wohlfahrtsgewinn kompensiert werden, dieser kommt jedoch auch den zugewanderten Arbeitskräften zugute. Im arbeitsexportierenden Land B (hier: MOEL) kommt es zu einem Lohnanstieg, verbunden mit einem Nettowohlfahrtsverlust und einer Umverteilung der Einkommen von Arbeitgebern (Kapital) hin zu den Arbeitnehmern. Wenn die Migranten jedoch einen Teil ihrer Arbeitseinkommen in ihr Heimatland B (hier: MOEL) transferieren, so ändert sich das Ergebnis. Im Grenzfall eines hundertprozentigen Einkommenstransfers ist der Nettoeffekt auch für das Niedriglohnland B positiv. Dann ist die Analogie zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs vollständig, denn dabei wurde angenommen, dass die im Ausland erzielten Einkommen des Faktors Kapital in voller Höhe in das Heimatland transferiert werden.³¹ In der folgenden Tabelle sind die Effekte der Herstellung von Freizügigkeit ohne die Rücküberweisung von Einkommensbestandteilen durch die Migranten in ihre alte Heimat dargestellt.

Tabelle 14

Effekte einer Liberalisierung des Personenverkehrs im 2-Länder-2-Güter-Modell

	Lohn	Arbeits-angebot	Kapital-einkommen	Arbeits-einkommen	gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt
Land A (EU)	↓	↑	↑	↓	↑
Land B (MOEL)	↑	↓	↓	↑	↓

Quelle: Eigene Darstellung.

Erstmals analysierte *Wooton (1988)* den Übergang von einer Zollunion zu einem Gemeinsamen Markt in einem *3-Länder-Modell*. Die Einbeziehung eines dritten den Weltmarkt repräsentierenden Landes führt zur Ableitung zweier zusätzlicher Effekte einer Zunahme der Faktormobilität im Integrationsraum. Neben dem oben im 2-Länder-Modell abgeleiteten Reallokationseffekt, sind Wirkungen veränderter Handelsvolumina und terms-of-trade zu unterscheiden. Zum ersten Punkt: Infolge der Faktorwanderung verändern sich auch die Handelsbeziehungen des Integrationsraums mit dem Rest der Welt. Das Vorzeichen des Wohlfahrtseffektes hängt dabei davon ab, ob die zusätzliche Produktion in den durch den gemeinsamen Außenzoll geschützten importsubstituierenden Sektoren konzentriert ist, dann nimmt die Wohlfahrt durch steigende Handels-

³¹ Vgl. *Molle (1997)*, S. 158 ff., *Breuss (1998)*, S. 34, *Layard u. a. (1992)*, S. 33 ff.

umlenkung ab, oder ob die Faktoren verstärkt in Exportsektoren gelenkt werden, so dass die Importe geschützter Branchen steigen und die wohlfahrts-schmälernde Handelsumlenkung sinkt (Wooton (1988), S. 531). Der terms-of-trade Effekt tritt nur auf, sofern es sich um eine große Zollunion handelt. Die Preisänderung auf dem Binnenmarkt beeinflusst dann auch die Weltmarktpreise. Ob der Effekt für die Länder des Gemeinsamen Marktes positiv ist, hängt von der Struktur des Außenhandels ab (Wooton (1988), S. 533 f.; Blank, Claußen, Wacker (1998), S. 141).

Wooton (1988) stellt die Bedeutung des gemeinsamen Außenzolltarifs für das Vorzeichen des Wohlfahrtseffektes heraus. Danach erhöht die Faktorwanderung unzweifelhaft die Effizienz der Produktion innerhalb der Zollunion. Die daraus resultierenden Wohlfahrtseffekte können jedoch durch den Verlust von Zolleinnahmen mehr als aufgezehrt werden, wenn zunehmend import-substituierende Güter produziert werden. Dieser gegenläufige Effekt kann durch eine Anpassung des gemeinsamen Außenzolls (common external tariff (CET)) verhindert werden. Wooton kommt zu dem Ergebnis: „*a customs union will always benefit from increasing its production efficiency, as long as it adjusts its CET structure appropriately*“ (Wooton (1988), S. 534; Hervorhebung im Original).

Grinols (1993) entwickelt einen Analyserahmen zur Beschreibung der Wohlfahrtseffekte beim Übergang von einer Zollunion zu einem Gemeinsamen Markt *bei unvollkommener Konkurrenz*. Unvollkommene Konkurrenz ergibt sich aus der Berücksichtigung steigender Skalenerträge zumindest in einem Teil der industriellen Produktion. Die Reallokation der Produktionsfaktoren führt – wie bereits gezeigt – zu einer Zunahme der Produktion und induziert damit Kostensenkungen in diesem Teil der Industrie. Die Höhe dieses zusätzlichen Wohlfahrtseffektes hängt somit entscheidend vom Anteil der mit zunehmenden Skalenerträgen produzierenden Unternehmen am BIP ab. Grinols (1993) schätzt auf Grundlage seiner theoretischen Überlegungen die zusätzlichen Wohlfahrtseffekte des europäischen Binnenmarktprogramms. Er kommt zu dem Ergebnis, dass der zusätzliche Wohlfahrtsgewinn aus der Kostenreduktion in den Sektoren mit steigenden Skalenerträgen durch die Vollendung des Binnenmarktes zum Ende des Jahres 1992 wahrscheinlich unter 0,7 Prozent des BIP liegt (Grinols (1993), S. 315 ff.).

Als außenwirtschaftstheoretische Grundlage kann festgehalten werden, dass die internationalen Unterschiede von Löhnen und Zinsen Güter-, Kapital- und Arbeitsströme zwischen den Ländern verursachen, falls Faktormobilität zugelassen und der Handel liberalisiert wird. Die Arbeitskräfte wandern vom Niedriglohnland in das Hochlohnland und das Kapital fließt in entgegengesetzter Richtung. Güter aus arbeitsintensiver Produktion werden vom kapitalreichen Land importiert, welches zugleich Güter der kapitalintensiven Produktion exportiert. In der Folge sinken die Löhne und steigen die Zinsen im kapitalreichen

Land (hier: EU), und es steigen die Löhne und sinken die Zinsen im arbeitsreichen Land (hier: MOEL). Die Güterströme im Integrationsraum bleiben dauerhaft bestehen, dagegen versiegen die Faktorströme, wenn die Lohn- oder Zinsunterschiede nicht mehr die Mobilitätskosten decken (Beckmann, Hebler, Kösters (2001), S. 50 ff., Steinmann (1996), S. 38).

2. Arbeitsmarkttheoretische Grundlagen

Im vorangegangenen Abschnitt wurde außenwirtschaftstheoretisch hergeleitet, dass die Aufnahme von Güterhandel und die Liberalisierung der Kapitalmärkte zu einer Angleichung der Faktorpreise im Integrationsraum führt. Für den Arbeitsmarkt gilt insbesondere, dass die Löhne im arbeitsreichen Land (hier: MOEL) steigen und im arbeitsarmen Land (hier: EU) sinken. Diese Ergebnisse werden im folgenden auf Grundlage eines modernen Arbeitsmarktmodells kritisch diskutiert.

Die moderne ökonomische Theorie rückt von der restriktiven Annahme der vollkommenen Konkurrenz in den neoklassischen Ansätzen ab. Für den Arbeitsmarkt wurde das *Monopolgewerkschaftsmodell* als einfache Form eines Erklärungsansatzes für die Höhe des Reallohnes bei unvollkommener Konkurrenz formuliert. Im folgenden wird dieser Ansatz durch die Annahme ergänzt, dass sich die Unternehmen der betrachteten Volkswirtschaft in zwei Sektoren einteilen lassen, gemessen daran, ob sie handelbare oder nicht-handelbare Güter herstellen, um Erkenntnisse über die Arbeitsmarkteffekte einer Gütermarktinintegration gewinnen zu können (Andersen, Haldrup, Sørensen (2000), S. 109).

Angenommen sei eine Monopolgewerkschaft, die über die Höhe des Arbeitsangebotes an zwei Unternehmen entscheidet.³² Ein Unternehmen produziert Handelsgüter, das andere nicht-handelbare Güter. Es handelt sich somit um eine sektorale Analyse.³³ Das Arbeitsangebot eines Sektors wird von der Monopolgewerkschaft als Vertreterin *aller* Arbeitnehmer, auch der Arbeitslosen dieses Sektors, geprägt. Diese Monopolgewerkschaft hat die Macht, ihre Nominallohnvorstellungen in den Lohnverhandlungen mit den Arbeitgebern ohne Abstriche durchzusetzen. Den Arbeitgebern bleibt die Entscheidung über die Höhe der Beschäftigung (N_i^d) als Aktionsparameter (right to manage). Die Beschäftigungsentscheidung der Arbeitgeber fließt somit nicht in die aktuellen Lohnverhandlungen ein. Erst durch ihre Auswirkungen auf die Höhe der Ar-

³² Vgl. für die Darstellung des Modells z. B. Carlin, Soskice (1990), S 388 ff., Landmann, Jerger (1999), S. 152 ff., Franz (1996), S. 286 f.

³³ Alle sektoralen Größen sind im Folgenden mit dem tiefgestellten Index i gekennzeichnet.

beitslosigkeit hat diese Entscheidung in den Folgeperioden einen Einfluss auf die Löhne.³⁴

Es wird unterstellt, dass die Nutzenfunktion der Gewerkschaft (Ω_i) die Maximierung des realen Gesamteinkommens aller Mitglieder als einziges Argument hat. Sie setzt sich damit aus dem Arbeitseinkommen ($\frac{W_i}{P}$) der Beschäftigten (N_i) und dem Alternativeinkommen (A) der Arbeitslosen des Sektors ($1 - N_i$) zusammen.

$$(1) \quad \Omega_i = N_i \cdot \frac{W_i}{P} + (1 - N_i) \cdot A, \text{ mit } N_i = \text{Beschäftigungsgrad.}^{35}$$

Das Alternativeinkommen kann als das, mit der Wahrscheinlichkeit einen neuen Arbeitsplatz zu finden (φ), gewichtete Mittel des Reallohns und der Sozialleistungen bei Arbeitslosigkeit (ALU), näher definiert werden. Somit hängt das Alternativeinkommen zum einen von der Höhe der Arbeitslosenunterstützung und zum anderen von den Beschäftigungschancen in den anderen Sektoren der Volkswirtschaft ab.

$$(2) \quad A = \varphi \cdot \frac{W}{P} + (1 - \varphi) \cdot ALU.$$

Dabei wird ein Nutzen zusätzlicher Freizeit bei Arbeitslosigkeit nicht berücksichtigt. Die Wahrscheinlichkeit einen neuen Arbeitsplatz zu finden, ist eine negative Funktion der Arbeitslosigkeit:

$$(3) \quad \varphi = \varphi(u), \text{ mit } \varphi'(u) < 0.$$

Es wird somit angenommen, dass die Chance, in einem anderen Sektor einen Job zu finden, um so höher ist, je niedriger dort die Arbeitslosigkeit ist. Dieses intuitiv einleuchtende Argument wird unter Zugrundelegung der Symmetrieannahme³⁶ verallgemeinert, so dass die Wahrscheinlichkeit der Beschäftigung in einem anderen Sektor von der gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosenquote ab-

³⁴ Unter der Annahme, dass die Beschäftigungsentscheidung von den Gewerkschaften berücksichtigt wird, lässt sich das hier dargestellte Modell zu einem echten Verhandlungsmodell (oft bezeichnet als „right to manage-Ansatz“) mit einem Nash-Gleichgewicht als Resultat des Verhandlungsprozesses erweitern; vgl. Jahn, Wagner (1997), S. 153 f.

³⁵ Der Beschäftigungsgrad nimmt bei sektoraler Vollbeschäftigung den Wert 1 an.

³⁶ Die Symmetrieannahme besagt, dass der betrachtete Sektor den Durchschnitt aller Sektoren der Volkswirtschaft abbildet. Damit lässt sich eine einfache Aggregation durchführen, um makroökonomische Größen zu erhalten.

hängt. Explizit kann $\varphi = l-u$ geschrieben werden, wobei von Friktionen beim Arbeitsplatzwechsel abgesehen wird. (Landmann, Jerger (1999), S. 155).³⁷

Der optimale Lohn in Sektor i ergibt sich für die Monopolgewerkschaft durch Maximierung der Nutzenfunktion

$$(1)' \quad \Omega_i = N_i \cdot \frac{W_i}{P_i} + (1 - N_i) \cdot A, \text{ mit } A = \varphi \cdot \frac{W}{P} + (1 - \varphi) \cdot ALU$$

$$\text{unter der Nebenbedingung: } N_i^d = N_i^d\left(\frac{W_i}{P}, Y_i^d\right),$$

die besagt, dass die Unternehmen in Abhängigkeit von der Höhe des Reallohns und der effektiven Güternachfrage (Y_i^d) über die Höhe der Beschäftigung entscheiden.

Durch Nullsetzen der partiellen Ableitung der Nutzenfunktion nach dem Zielreallohn kann der nutzenmaximale Reallohn der Monopolgewerkschaft ermittelt werden:³⁸

$$\begin{aligned} \frac{\partial \Omega_i}{\partial \left(\frac{W_i}{P}\right)} &= N_i^d + \frac{W_i}{P} \cdot \frac{\partial N_i^d}{\partial \left(\frac{W_i}{P}\right)} - A \cdot \frac{\partial N_i^d}{\partial \left(\frac{W_i}{P}\right)} = 0 \\ \Rightarrow \quad \frac{W_i}{P} &= A - N_i^d \cdot \frac{\partial \left(\frac{W_i}{P}\right)}{\partial N_i^d} \\ \Rightarrow \quad \frac{W_i}{P} &= A - \frac{1}{\omega} \cdot \frac{W_i}{P}, \\ \text{mit } \omega &= \text{Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage} = \frac{\frac{W_i}{P}}{N_i^d} \cdot \frac{\partial N_i^d}{\partial \left(\frac{W_i}{P}\right)}, \\ \Rightarrow \quad \frac{W_i}{P} &= A \cdot \frac{I}{I + \frac{1}{\omega}} \\ \Rightarrow (4) \quad \frac{W_i}{P} &= \left(\frac{\omega}{\omega + 1}\right) \cdot A. \end{aligned}$$

³⁷ Durch die Formulierung $\varphi = l-u-f$, mit f als Maß für individuelle Mobilitätshemmnisse, könnten Friktionen beim Arbeitsplatzwechsel einbezogen werden.

³⁸ Dabei wird vereinfachend unterstellt, dass der Alternativlohn unabhängig vom sektoralen Reallohn sei.

Der nutzenmaximale Reallohn ergibt sich somit als von der Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage (ω) abhängiger Aufschlagfaktor auf den Alternativlohn. ω ist negativ und nimmt für positive Lohnaufschläge Werte kleiner -1 an (Landmann, Jerger (1999), S. 152 ff.). Der Aufschlag ist um so höher, je schwächer die Arbeitsnachfrage auf Reallohnänderungen reagiert, d.h. je größer der negative Wert von ω wird bzw. je näher ω an -1 liegt.

Wenn $\varepsilon = |\omega|$ als mit der Höhe der Beschäftigung gewichtetes Mittel der Arbeitsnachfrageelastizitäten im Sektor für handelbare und nicht-handelbare Güter definiert wird, so ergibt sich für die Gesamtwirtschaft die Standardgleichung der Monopolgewerkschaftsmodelle für die optimale Wahl des Reallohns

$$(5) \quad \frac{W}{P} = \left(\frac{\varepsilon}{\varepsilon - 1} \right) \cdot A .$$

Aus dieser Gleichung lässt sich unter der Annahme, dass die Elastizität der Arbeitsnachfrage im Sektor für handelbare Güter durch den internationalen Wettbewerb größer ist als im Sektor für nicht-handelbare Güter, unmittelbar ableiten, dass eine stärkere Integration des Heimatlandes in den internationalen Güterhandel, die nach den Ergebnissen des HOS-Modells mit einem größeren Anteil des Sektors für handelbare Güter an der Gesamtwirtschaft verbunden ist, ε größer werden lässt. Daraus folgt, dass der Lohnaufschlag auf den Alternativlohn und damit ceteris paribus der Reallohn geringer sein wird (Andersen, Haldrup, Sørensen (2000), S. 109 f.). Ein gleichgerichteter, aber eher kurzfristig wirksamer Effekt auf den Lohn ergibt sich aus der bereits in Kapitel 1.a) dargestellten Überlegung, dass die Integration von Gütermärkten die Wettbewerbsintensität im Sektor für handelbare Güter erhöhen könnte, wenn die Marktform im gemeinsamen Markt eher zur monopolistischen Konkurrenz tendiert, als die der in der Ausgangssituation getrennten Märkte.

Aus dem Modell lassen sich weitere Erkenntnisse über die Beschäftigungswirkungen der realwirtschaftlichen Integration gewinnen. Letztere wurde als Reduktion von Transaktionskosten i. w. S. definiert. Diese Kosten werden für die weitere Analyse danach unterschieden, ob sie Fixkosten (z. B. Kosten des Markteintritts) oder variable Kosten (z. B. Mengenzölle) des internationalen Güterhandels sind (Andersen, Haldrup, Sørensen (2000), S. 110).

Naylor (1998) zeigt, dass eine Senkung der variablen Kosten des Exports, bei gleichbleibenden Markteintrittsbarrieren und damit einer unveränderten Verteilung der Produktion auf die beiden Sektoren, zu *höheren Löhnen* führen kann. Es handelt sich dabei nämlich um eine direkte Senkung der Produktionskosten der Handelsgüter, die die Arbeitsnachfrage in diesem Sektor erhöht und bei einer linearen Arbeitsnachfragefunktion mit einer niedrigeren sektoralen Arbeitsnachfrageelastizität einhergeht. Damit steigt der nutzenmaximale Reallohn für die Monopolgewerkschaft, den diese annahmegemäß in den Lohnverhandlun-

gen ohne Abstriche durchsetzen kann. Es lässt sich somit festhalten, dass die Integration der Gütermärkte zu einer höheren Arbeitsnachfrage führt und die Gewerkschaft einen Teil der Gewinne in Form von höheren Löhnen für ihre beschäftigten Mitglieder abschöpft (Naylor (1998), S. 1260 ff.).

Wenn auf der anderen Seite die Fixkosten des internationalen Handels im Integrationsraum reduziert werden, so dass der Marktzugang für heimische Firmen im Ausland leichter wird, ergeben sich strukturelle Änderungen mit einem steigenden Anteil der handelbaren Güter an der Gesamtpproduktion der Volkswirtschaft, wenn nicht-handelbare Güter zu handelbaren Gütern werden. Da eine Senkung der Fixkosten die Elastizitäten der Arbeitsnachfrage in den beiden Sektoren nicht beeinflusst, wird ein Anstieg der Beschäftigung im Sektor für handelbare Güter (mit der höheren Arbeitsnachfrageelastizität) unter den Modellannahmen den Aufschlag auf den Alternativlohn senken. Wenn eine Senkung der variablen Exportskosten, ebenso wie die gerade beschriebene Senkung der Fixkosten, dazu führt, dass ein Export vormals nicht-handelbarer Güter möglich wird, sich im Gegensatz zu der Annahme Naylor (1998) also die Struktur der Wirtschaft ändert, kann sich ein dem von Naylor (1998) festgestellten lohnsenkenden Effekt gegenläufiger lohnsteigernder Effekt einstellen. Der Lohneffekt der Gütermarktintegration ist dann nicht mehr eindeutig determiniert (Andersen, Haldrup, Sørensen (2000), S. 110 f.).

Ausländische Direktinvestitionen werden für eine nähere arbeitsmarkttheoretische Analyse in horizontale und vertikale Investitionen unterschieden. *Horizontale Investitionen* sind auf einer Verarbeitungsebene angesiedelt und werden vor allem durch die Einsparung von Handelskosten motiviert. Denn im Fall horizontaler auswärtiger Direktinvestitionen könnten Exporte von End- und Zwischenprodukten in die Partnerländer zugunsten der lokalen Produktion im FDI-Zielland reduziert werden (Substitution von Außenhandel durch FDI). Sie werden deshalb keinen zusätzlichen Handel induzieren, sondern, falls sie nicht der erstmaligen Erschließung eines neuen Absatzgebietes dienen sollten, die Handelsströme zwischen den Wirtschaftsräumen verringern. *Vertikal*, d. h. auf die Vorproduktion, ausgerichtete ausländische *Investitionen* werden dagegen oft aufgrund von Unterschieden in den Produktionskosten getätigten. Denn vertikale Direktinvestitionen könnten es Unternehmen erlauben, durch eine Ausgründung von Unternehmensteilen den Vorteil niedriger Lohnstückkosten im Ausland in Anspruch zu nehmen (wodurch im Prinzip „billige“ Arbeitskräfte gebunden werden und eine Ost-West-Wanderung verringert wird, siehe Kapitel E.IV.) und Güter zu importieren, die vorher im Heimatland produziert wurden (Komplementarität von Außenhandel und FDI). Sie induzieren zusätzlichen Handel zwischen dem Heimat- und dem Zielland der investierenden Unternehmung (Molle (1997), S. 180 ff.).

Es kann unter diesen Voraussetzungen vermutet werden, dass eine transaktionskostensenkende Integration der Gütermärkte horizontale ausländische Di-

rektinvestitionen im Integrationsraum eher reduziert und vertikale erhöht. Dagegen dürfte eine Verringerung der Kosten für ausländische Direktinvestitionen durch eine Kapitalmarktintegration beide Kategorien eher stärken. Für den Arbeitsmarkt folgt bei einer stärkeren geographischen Differenzierung der Arbeitsnachfrage im Integrationsraum nach der Bestimmungsgleichung des Monopolgewerkschaftsmodells für den Reallohn ein *lohsenkender Effekt* durch eine steigende Elastizität der Arbeitsnachfrage. Dieser Effekt, der bei der obigen Einteilung der Investitionen insbesondere für vertikale Investitionen gilt, kann durch einen Elastizitätsenkenden und damit lohnsteigernden Effekt kontektiert werden, wenn durch die Kapitalmarktintegration induzierte horizontale Investitionen im Ausland dazu führen, dass die Lohnkosten im Heimatland relativ weniger bedeutend für die Gesamtkosten eines Unternehmens sind (Andersen, Haldrup, Sørensen (2000), S. 111 f.)³⁹.

Zusammenfassend lässt sich am ehesten eine lohsenkende Tendenz für die Arbeitsmärkte der bisherigen EU-Staaten durch steigende Direktinvestitionen in den MOEL bei tieferer realwirtschaftlicher Integration ableiten. Jedoch kann nicht ohne weiteres geschlussfolgert werden, dass eine, oft von Arbeitnehmervertretern gefürchtete, Verlagerung von Arbeitsplätzen von West nach Ost aufgrund niedrigerer Lohnkosten in den Beitrittskandidaten eintritt. Zur Beantwortung dieser Frage wäre zunächst zu klären, ob ausländische Direktinvestitionen aus der EU in den MOEL im Bereich der lohnkostenlastigen arbeitsintensiven Produktion von den Unternehmen in ihren Heimatländern überhaupt getätigten wären. Viel wahrscheinlicher ist doch, dass es sich um eine Umlenkung von Kapital handelt, das ohne Ostöffnung in andere Regionen außerhalb der EU mit komparativen Lohnkostenvorteilen geflossen wären (siehe hierzu Kapitel III.4.). Gerade diese horizontalen Investitionen können jedoch nach den Ergebnissen der Arbeitsmarkttheorie dazu führen, dass in der EU der Lohndruck gemildert wird, da sie einen lohnsteigernden Effekt induzieren.

III. Handelsströme und ausländische Direktinvestitionen

Signifikante Arbeitsmarkteffekte der EU-Osterweiterung über die Kanäle Handel und Direktinvestitionen können ausgeschlossen werden, wenn die Integration der MOEL in den Gemeinsamen Markt der EU zum Zeitpunkt des

³⁹ Diese Schlussfolgerung wurde durch den stellvertretenden IG-Metall-Vorsitzenden Jürgen Peters im Tarifstreit Anfang des Jahres 2002 tendenziell bestätigt: „Jürgen Peters erklärte, vor acht Jahren habe die Metall- und Elektro-Industrie 27 Prozent ihrer Kosten für den Faktor Arbeit aufgewendet, heute seien es noch 19 Prozent. „Ein Prozent mehr oder weniger Lohnerhöhung“ könne angesichts der sinkenden Lohnquote dem Arbeitsmarkt nicht schaden.“ (SZ (2002)).

Beitritts weitgehend abgeschlossen ist. Dann ist ein *erweiterungsinduzierter Anstieg* der Handels- und Kapitalströme *wenig wahrscheinlich*. Die Analyse der Arbeitsmarkteffekte der Osterweiterung in den bisher in der EU vereinigten Staaten muss sich dann auf die möglichen Wanderungsbewegungen des Faktors Arbeit als verbleibendem Einflusskanal konzentrieren.

Deshalb wird zunächst die Frage untersucht, ob der Beitritt der MOEL einen signifikanten Effekt auf das Ausmaß der Handelsströme (1. und 2.) und der ausländischen Direktinvestitionen (3. und 4.) zwischen den alten und den neuen EU-Mitgliedsstaaten haben wird. Die aus der EU-Osterweiterung resultierenden potentiellen Auswirkungen *auf die EU-Arbeitsmärkte* lassen sich – mit Einschränkungen – ebenfalls aus detaillierten Kosten-Nutzen-Analysen der Osterweiterung für die EU ableiten, in denen die Außenhandelswirkungen und alternativ die Effekte auf ausländische Direktinvestitionen (FDI) prognostiziert werden (5.). Die sich aus dieser Erörterung unter Beachtung der theoretischen Erkenntnisses des Abschnittes II. ergebenden Schlussfolgerungen für die Arbeitsmärkte der EU werden in Kapitel IV. gezogen.

1. Entwicklung des Güterhandels zwischen den MOEL und der EU bis 1998

Wie die Ausführungen in Kapitel B.I. zeigen, handelt es sich bei den Beitrittskandidaten mit Ausnahme Polens und Rumäniens um durchweg bevölkerungsmäßig eher kleine Volkswirtschaften, die seit jeher auf den Außenhandel mit anderen Ländern angewiesen sind. Das kleine Estland mit seinen 1,4 Millionen Einwohnern exportierte 1999 mindestens 80 Prozent seines BIP in Form von Waren und Dienstleistungen, während das große Polen bei über 40 Millionen Einwohnern nur etwa 25 Prozent des BIP exportiert. Die Exportquoten der Slowakei und Tschechiens liegen über 60 Prozent. Slowenien und Ungarn erreichen einen Exportanteil von mehr als 50 Prozent des BIP (Dresdner Bank (2001), S. 36). Wie sind diese Werte im Vergleich mit der EU einzuordnen? Das von der Einwohnerzahl mit Polen vergleichbare Spanien lag 1999 bei einem Anteil der Exporte von Waren und Dienstleistungen am BIP von etwa 31 Prozent, also etwa in der gleichen Größenordnung wie Polen. Ungarn und Tschechien erzielen dagegen doppelt so hohe Ausfuhrquoten wie die hinsichtlich der Einwohnerzahl vergleichbaren Länder Griechenland (22,5 %) und Portugal (33,2 %) (Wirtschaftskammer Österreich (2001)).

Die folgende Betrachtung der Handelsentwicklung zwischen der EU und den MOEL untergliedert sich in drei Teile. Zuerst wird die Zollstruktur, dann die quantitative und zuletzt die qualitative Entwicklung des Güterhandels dargestellt.

1. Die EU hatte sich in den Europaabkommen mit einem *asymmetrischen Zollabbau* einverstanden erklärt und sich verpflichtet, zum 1. Januar 1997 alle Importzölle auf Industriegüter zu beseitigen. Ein Großteil war allerdings schon seit 1995 zollbefreit. Die MOEL verpflichteten sich, diesen Schritt spätestens nach fünf Jahren also bis zum 1. Januar 2002 ebenfalls durchzuführen.⁴⁰ Häufig wird argumentiert, dies gelte lediglich *bis auf die Handelsbeschränkungen* in den *arbeitsintensiven („sensiblen“) Bereichen* der verarbeitenden Industrien (Textil- und Montansektor) und der Landwirtschaft, für die in den Europa-Abkommen Ausnahmen von der Liberalisierung vereinbart wurden (Jovanovic (1999), S. 477 f.). Dieser Standpunkt ist jedoch mittlerweile veraltet. Zum einen sind auch die EU-Importe sensibler Produkte (außer Agrargütern – siehe unten) mittlerweile frei von tarifären oder quantitativen Beschränkungen und zum anderen lässt sich zeigen, dass auch die gegenwärtigen Importe von Produkten aus *sensiblen* Bereichen der EU aus den MOEL durch andere Maßnahmen nicht in größerem Umfang unterdrückt werden als die Importe anderer Anbieter – auch im EU-Binnenhandel (Brenton, di Mauro (1998), S. 299 f.). Ein überdurchschnittlicher *Anstieg der EU-Importe sensibler Güter* aus den MOEL als Konsequenz einer weiteren Integration der MOEL in die EU ist somit *nicht zu erwarten*.

Nur im Agrarbereich wurde der Handel bisher kaum liberalisiert – die schrittweise Öffnung der Agrarmärkte konnte jedoch im Jahr 2000 vertraglich vereinbart werden. Der durchschnittliche Anteil der zollfreien Agrarexporte aus den Beitrittsländern in die EU wird danach schätzungsweise von 37 Prozent der gesamten Agrarexporte der MOEL auf 77 Prozent (entsprechend 1,4 Mrd. €) ansteigen. Es wird erwartet, dass die EU ihre Exporte in die MOEL von 20 Prozent der gesamten Agrarexporte auf 37 Prozent (1 Mrd. €) ausweiten kann. Nur mit Polen musste ein gesonderter Vertrag ausgehandelt werden (SVR (2000), S. 230). Ende September 2000 konnte nach zweieinhalb Jahren Verhandlung ein Abkommen zwischen der EU und Polen unterzeichnet werden, das ab dem 1. Januar 2001 den zollfreien Import (allerdings nur im Rahmen bestimmter Kontingente) von 75 Prozent der polnischen Agrarprodukte ermöglicht. Das erwartete Handelsvolumen entspricht mit einem Wert von 1 Mrd. € etwas mehr als einem Drittel der polnischen Agrarexporte insgesamt (SZ (2000), SVR (2000), S. 230, eigene Berechnungen).

Der Beitritt der MOEL zur EU wird somit im Binnenverhältnis lediglich den Abbau der *noch bestehenden* nicht-tarifären Handelsbarrieren (keine Anti-Dumping-Maßnahmen mehr, weitere Übernahme von EU-Normen) und der

⁴⁰ Allerdings erheben Estland seit 1995 und Lettland seit 1999 keine Zölle mehr auf Industriegüter aus der EU; vgl. Brücker (2000), S. 23.

Barrieren im Agrarsektor bedeuten.⁴¹ Diese Sichtweise wird dadurch gestützt, dass die EU am 26. 2. 2001 mit Ungarn und Tschechien Handelsabkommen vereinbarte, die weitere Handelserleichterungen vorsehen. Diese beiden Länder sollen den EU-Binnenmarkt bereits in den Bereichen voll nutzen können, in denen sie ihre Rechtsvorschriften denen der EU angeglichen haben.⁴² Aus diesen Abkommen ergibt sich nach Angaben der EU-Kommission für Ungarn ein zusätzliches Handelsvolumen von 18 Mrd. € und für Tschechien von 14 Mrd. €. Auf Basis der Zahlen von 1998 entspricht dies grob gerechnet einer *Verdopplung der Exporte* dieser Staaten in die EU (siehe *Tabelle 15*). Über ähnliche Abkommen verhandelte die Kommission noch mit den baltischen Staaten, der Slowakei und Slowenien, und plante die Aufnahme von Verhandlungen mit allen verbleibenden Beitrittskandidaten (FAZ (2001e)).

Neben der Analyse der Binnenzölle kann eine vergleichende Analyse der Zollsätze der MOEL und der EU gegenüber Drittländern durchgeführt werden. Es zeigt sich, dass die MOEL – mit Ausnahme der baltischen Staaten⁴³ – im Durchschnitt noch protektionistischer sind als die EU, obwohl beide im Vergleich mit den Entwicklungsländern Asiens, Afrikas und Lateinamerika relativ offen für Einführen sind. Eine differenziertere Betrachtung zeigt, dass die Zollsätze der MOEL im Bereich der Industrie- (insbesondere der Kapital-)Güter höher und im Agrarbereich dagegen wesentlich geringer als diejenigen der EU sind (Brücker (2000), S. 20 ff., Baldwin, François, Portes (1997), S. 132 f.). Die höhere Außenprotektion der MOEL macht positive Wohlfahrtseffekte der realwirtschaftlichen Integration in diesen Staaten nach den Ergebnissen der ökonomischen Integrationstheorie wahrscheinlicher, da sie sich durch einseitige Zollsenkungen an den niedrigeren Gemeinsamen Außenzolltarif der EU anpassen müssen (siehe Kapitel II.1.a)).

2. Was lässt sich über die quantitative Entwicklung des Außenhandels der MOEL sagen? Die EU hat seit 1989 zunehmend eine herausragende Stellung im Außenhandel der MOEL eingenommen: Die *Exporte* der sechs größten

⁴¹ Baldwin, François, Portes (1997, S. 147) rechnen mit einer Reduktion der Handelskosten durch den Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen in Höhe von 10 %; vgl. auch Baldwin (1995), S. 480, Brenton, di Mauro (1998), Emerson, Gros (1998), S. 23 und 25, Faini, Portes (1995), Jovanovic (1999), S. 490, Kramer (1998), S. 723, und Walterskirchen (1998), S. 533.

⁴² Ungarn und Tschechien haben die verbindlich vorgeschriebenen Zulassungsverfahren für Maschinen, elektrische Sicherheit, elektromagnetische Verträglichkeit, Gasanlagen und Warmwasserheizkessel erfüllt. Für Ungarn sind zusätzlich noch bestimmte Pharmabereiche, für die Tschechische Republik unter anderem noch Druckgeräte und Schutzausrüstungen zu berücksichtigen. Vor Inkrafttreten müssten beide Abkommen noch von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden, vgl. FAZ (2001e).

⁴³ Um sich an das EU-Handelsregime anzunähern, sah sich Estland sogar gezwungen, einige Zölle gegenüber Drittländern wieder *neu einzuführen*; vgl. IW (2001).

MOEL *in die EU*, die 1998 mit 100 Mrd. US-Dollar 85 Prozent des gesamten Handelsvolumens der MOEL mit der EU ausmachten, haben sich von 1988 (dem letzten Jahr vor dem Zusammenbruch des sozialistischen Wirtschaftssystems) bis 1998 fast verfünfacht (+ 385 %), während sich die gesamten Exporte dieser Länder im gleichen Zeitraum nur verdoppelt haben.

Tabelle 15
Export- und Importwachstum der MOEL-6 1988-1998

	Gesamt in Mrd. US-\$		Wachs- tum in %	Handel m. d. EU in Mrd. US-\$		Wachs- tum in %	EU-Anteil in %	
	1988	1998		1988	1998		1988	1998
<i>Exporte</i>								
Bulgarien	2,95	4,06	38	0,52	2,10	304	18	52
Polen	13,54	28,23	108	4,10	19,29	370	30	68
Rumänien	11,96	8,13	-32	3,25	5,25	62	27	65
Slowakei ^{a)}	12,32	10,72	*	3,54	5,97	546	29	56
Tschechien ^{a)}		26,32			16,90			64
Ungarn	9,94	22,85	130	2,24	16,60	641	23	73
Insgesamt	50,72	100,31	98	13,64	66,11	385	27	66
<i>Importe</i>								
Bulgarien	5,86	4,53	-23	1,83	2,11	15	31	46
Polen	13,06	47,05	260	3,76	31,03	724	29	66
Rumänien	9,24	11,68	26	0,58	6,76	1062	6	58
Slowakei ^{a)}	13,95	14,38	*	4,24	7,21	544	30	50
Tschechien ^{a)}		31,68			20,10			63
Ungarn	9,34	25,72	175	2,36	16,49	600	25	64
Insgesamt	51,44	135,04	163	12,77	83,69	555	25	62

^{a)} Bis 1992 liegen nur Zahlen für die Tschechoslowakei vor. Die Angabe der Wachstumsrate der Gesamtexporte ist in diesem Fall wenig sinnvoll, da die 98er Zahlen auch den (ormaligen) Binnenhandel umfassen.

Quelle: IMF (1995), S. 5 u. 75; IMF (1999), S. 5 u. 73; eigene Berechnungen.

Die *Einfuhren* aus der EU stiegen im gleichen Zeitraum noch stärker (+ 555 %) an. Dabei zeigen sich aber zum Teil beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Staaten, welche die unterschiedlichen Reformstrategien (Gradualismus vs. Schocktherapie) widerspiegeln (siehe Kapitel B.I.). Rumäniens Gesamtexporte sanken im betrachteten Zeitraum um 32 Prozent, und auch die Entwicklung der Exporte in die EU war mit einem Anstieg von nur 62 Prozent stark unterdurchschnittlich. Weit überdurchschnittlich war dagegen der Anstieg der Exporte in die EU aus Ungarn und den beiden Nachfolgestaaten der Tschechoslowakei (als Summe verglichen mit dem gemeinsamen Ausgangswert, siehe *Tabelle 15*).

Tabelle 16
Export- und Importwachstum der MOEL-10 1993-1998

	Gesamt		Wachs tum in %	Handel m. d. EU		Wachs tum in %	EU-Anteil	
	in Mrd. US-\$ 1993	1998		in Mrd. US-\$ 1993	1998		in % 1993	1998
Exporte								
Bulgarien	2,27	4,06	79	1,09	2,1	93	48	52
Estland	0,81	3,24	303	0,39	1,79	359	48	55
Lettland	1,04	1,81	74	0,33	1,03	207	32	57
Litauen	1,15	3,71	222	0,78	1,41	82	67	38
Polen	14,14	28,23	100	9,79	19,29	97	69	68
Rumänien	4,89	8,13	66	2,03	5,25	159	41	65
Slowakei	5,46	10,72	96	1,62	5,97	269	30	56
Slowenien	6,12	9,03	48	3,5	5,92	69	57	66
Tschechien	11,45	26,32	130	6,35	16,9	166	55	64
Ungarn	8,6	22,85	166	4,98	16,6	233	58	73
Gesamt	55,93	118,11	111	30,86	76,25	147	55	65
Importe								
Bulgarien	4,4	4,53	3	1,91	2,11	10	43	46
Estland	0,9	4,79	434	0,54	2,88	432	60	60
Lettland	1,06	3,19	202	0,29	1,76	518	27	55
Litauen	1,38	5,79	321	0,7	2,74	294	51	47
Polen	18,83	47,05	150	12,2	31,03	154	65	66
Rumänien	6,52	11,68	79	2,96	6,76	129	45	58
Slowakei	6,97	14,38	106	1,95	7,21	271	28	50
Slowenien	6,56	10,07	53	3,62	6,99	93	55	69
Tschechien	13,81	31,68	129	7,06	20,1	185	51	63
Ungarn	12,39	25,72	108	6,76	16,49	144	55	64
Gesamt	72,81	158,87	118	37,97	98,05	158	52	62

Quelle: IMF (1999), S. 5 u. 73; eigene Berechnungen.

Ein Vergleich *aller zehn* mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten ist erst ab 1993 möglich, da für die baltischen Staaten erst ab 1992 und für Tschechien, die Slowakei und Slowenien erst ab 1993 Zahlen vorliegen. Zwischen 1993 und 1998 konnten die MOEL ihre *Gesamtexporte* mehr als verdoppeln (+ 111 %). *Unterdurchschnittlich* entwickelten sich in diesem Zeitraum Slowenien (+ 48 %), Rumänien (+ 66 %), Lettland (+ 74 %) und Bulgarien (+ 79 %) (siehe *Tabelle 16*), jedoch aus unterschiedlichen Gründen. Während bei letzteren drei die Reformstrategie und die resultierenden Probleme bei der Überwin-

dung der Transformationsrezession als Ursachen in Frage kommen, ist im Fall Sloweniens ausschlaggebend, dass bereits vor der Transformation ausgeprägte Handelsbeziehungen mit dem Westen bestanden. Die hohe Wachstumsrate der Exporte Estlands (+ 303 %) erklärt sich durch die radikale Öffnung mit der einseitigen Abschaffung aller tarifären Außenhandelsbarrieren im Jahr 1995.

Tabelle 17
Kennziffern des Außenhandels der MOEL mit der EU 2000

	Exporte in die EU in % der Gesamt- exporte	Importe aus der EU in % der Gesamt- importe	Handelsbilanz der EU mit den MOEL in Mill. €
Estland	76,5	62,6	94
Ungarn	75,1	58,4	1086
Polen	69,9	61,2	10530
Tschechien	68,6	61,9	2330
Lettland	64,6	52,4	118
Rumänien	63,8	56,6	1061
Slowenien	63,8	67,8	1818
Slowakei	59,1	48,9	-434
Bulgarien	51,2	44,1	146
Litauen	47,9	43,3	403
Summe			17152

Quelle: EU-Kommission (2001a), Annex 2.

Das größte Wachstum der *Exporte in die EU* weist Estland (+ 359 %), gefolgt von der Slowakei (+ 269 %), Ungarn (+ 233 %) und Lettland (+ 207 %) auf. Unterdurchschnittlich entwickelten sich die Handelsbeziehungen der EU mit Slowenien (+ 69 %), Litauen (+ 82 %), Bulgarien (+ 93 %) und Polen (+ 97 %) (siehe *Tabelle 16*). Für Slowenien und Bulgarien kommen die gleichen Gründe in Betracht, die schon zur Erklärung der Entwicklung der Gesamtexporte angeführt wurden. Für die unterdurchschnittliche Wachstumsperformance Polens in dem in *Tabelle 16* betrachteten Zeitraum ist wohl ausschlaggebend, dass die Exporte in die EU bereits 1993 auf einem sehr hohen Niveau waren. Der EU-Anteil an den Gesamtexporten war für Polen 1993 (zusammen mit Litauen) mit Abstand am höchsten. Um so überraschender scheint auf den ersten Blick der Bedeutungsverlust des Handels mit der EU für Litauen zu sein. In Umkehrung des allgemeinen Trends (auch der anderen baltischen Staaten) zeigt sich für Litauen eine Abnahme des Exportanteils der EU von 67 auf 38 Prozent. Es deutet sich stattdessen die Wiederaufnahme der Handelsbeziehungen zum großen Nachbarn Russland an: Während der Handel der MOEL-10 mit den Mitgliedsländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), Albanien und den Nachfolgestaaten Jugoslawiens (ohne Slowenien)

1998 im Durchschnitt nur 10 Prozent der gesamten Exporte ausmachte, lag dieser Wert für Litauen bei 36 Prozent (eigene Berechnungen nach IMF (1999)).

Tabelle 17 zeigt deutlich, dass die beschriebenen Trends auch gegenwärtig noch anhalten. Darüber hinaus wird deutlich, dass die MOEL ein großes und zunehmendes Handelsbilanzdefizit aufweisen. Davon resultierten im Jahr 2000 ungefähr 17 Mrd. € aus dem Handel mit der EU, die durch einen Überschuss in der Kapitalbilanz gedeckt werden. Gegenwärtig wird demnach Kaufkraft aus der EU in die MOEL transferiert (Brücker (2000), S. 49).

Tabelle 18
Kennziffern des Handels der EU-Staaten mit den MOEL 1998

	Anteil der Exporte		Anteil der Importe	
	in die MOEL10 am Gesamtexport in %	in die EU15 am Gesamtexport in %	Aus den MOEL10 am Gesamtimport in %	aus den EU15 am Gesamtimport in %
Österreich	14	63	9	69
Finnland	8	56	4	58
Deutschland	8	56	8	54
Griechenland	8	55	3	67
Italien	5	56	4	62
Dänemark	4	66	3	71
Schweden	4	55	4	64
Frankreich	3	63	2	62
Niederlande	3	73	2	54
Belgien	2	75	2	71
Luxemburg	2	83	1	89
Spanien	2	70	1	68
Großbritannien	2	53	2	48
Irland	1	68	1	54
Portugal	1	82	1	77
EU15	5	61	4	59
MOEL 10	14	64	10	64

Quelle: Brücker (2000), S. 162.

Die Betrachtung des Außenhandels mit den MOEL aus Sicht der EU zeigt eine ausgeprägte *Disparität* zwischen der hohen Bedeutung des EU-Marktes (64 Prozent der Gesamtexporte 1998) für die MOEL und der sehr geringen Bedeutung (5 Prozent der Gesamtexporte 1998) der mittel- und osteuropäischen Märkte für die EU-Exporte. Die nach Ländern differenzierte Statistik zeigt darüber hinaus die zu erwartenden Unterschiede der Bedeutung des Osthandels für die EU-Mitgliedsstaaten. Für Österreich (11 %), Finnland, Griechenland

und Deutschland (je 8 Prozent) beträgt der Anteil der Exporte in die MOEL an den Gesamtexporten ungefähr das Doppelte des EU-Durchschnitts (siehe *Tabelle 18*). Das bedeutet, dass der Anteil Deutschlands an den gesamten Exporten aus der EU in die MOEL bei 42 Prozent liegt. Keiner der anderen EU-Staaten kommt auf mehr als 10 Prozent der EU-Gesamtexporte (Baldwin, François, Portes (1997), S. 131).

Tabelle 19
Struktur des Außenhandels der BRD mit den Beitrittsländern 1999

Importe aus den MOEL Anteile in %	Exporte in die MOEL Anteile in %
Kraftwagen und -teile	19,6
Geräte der Elektrizitätserzeugung und -verteilung	9,4
Maschinen	8,9
Eisen- und Stahlerzeugnisse, NE-Metalle und -erzeugnisse	5,5
Metallerzeugnisse	5,4
Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräte und -einrichtungen	3,1
Erzeugnisse des Ernährungsgewerbes	3,0
Chemische Erzeugnisse	2,9
Nachrichtentechnik, Radios, Fernseher, elektronische Bauelemente	2,5
Sonstige Fahrzeuge	2,0
Maschinen	15,3
Kraftwagen und -teile	13,0
Chemische Erzeugnisse	10,3
Geräte der Elektrizitätserzeugung und -verteilung	7,4
Metallerzeugnisse	5,0
Eisen- und Stahlerzeugnisse, NE-Metalle und -erzeugnisse	4,1
Nachrichtentechnik, Radios, Fernseher, elektronische Bauelemente	4,0
Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräte und -einrichtungen	3,1
Erzeugnisse des Ernährungsgewerbes	3,0
Medizin-, meß-, steuerungs-, regelungstechnische und optische Erzeugnisse, Uhren	2,8

Quelle: SVR (2000), Tabelle 43, S. 231 (gekürzt).

3. Wie ist die *Qualität* der Handelsbeziehungen zwischen der EU und den Beitrittskandidaten zu beurteilen? Es zeigte sich in der vergangenen Dekade eine Verschiebung der Anteile vom inter-industriellen *zum intra-industriellen Handel*. Letzterer hat sich bis 1996 fast verdoppelt (Brücker (2000), S. 42). Der Sachverständigenrat stellt in seinem Jahresgutachten 2000/01 mit Blick auf die Struktur des deutschen Außenhandels mit den Beitrittskandidaten (siehe *Tabelle 19*) fest, dass der Anteil der Erzeugnisse des Maschinenbaus und der Elektroindustrie sowohl an den deutschen Exporten in die MOEL als auch an den Importen aus diesen Staaten im Zeitraum von 1993 bis 1998 gestiegen ist und kommt zu dem Schluss: „In diesen Bereichen dominiert mittlerweile intra-industrieller Handel.“ (SVR (2000), S. 230).

Der Außenhandel zwischen MOEL und der EU wird somit gegenwärtig hauptsächlich durch einen *gegenseitigen Austausch ähnlicher Produkte* charakterisiert (Baldwin, François, Portes (1997), S. 130). Für Ungarn und Slowenien konnte bereits 1996 ein größeres Ausmaß an intra-industriellem Handel mit der EU als für Griechenland, Spanien und Portugal zum Zeitpunkt ihres Beitrittes festgestellt werden (Gabrisch, Werner (1998a), S. 6). Die Top Ten der Exportgüter der EU enthalten vier große Maschinen- und Ausrüstungsgüter-Branchen sowie die Branchen Eisen & Stahl und Chemie (siehe *Tabelle 20*).

Tabelle 20
Top Ten der Exportprodukte der EU und der MOEL 1996

Top Ten der Exportprodukte der MOEL Anteil an den Gesamtexporten in %	Top Ten der Exportprodukte der EU Anteil an den Gesamtexporten in %
Bekleidung	12,0
Straßenfahrzeuge	7,8
Elektrogeräte	7,6
Möbel	4,9
Eisen und Stahl	4,7
Metallwaren	4,6
Energieerzeugungs- ausrüstungen	3,5
Nicht-Eisen Metalle	3,3
Textilien	3,1
Nichtmetallische mineralische Waren	3,0
Straßenfahrzeuge	11,4
Elektrogeräte	6,5
Allg. Maschinen und Ausstattung	5,3
Spezialmaschinen	4,2
Sonst. verarbeitete Güter	4,0
Büromaschinen	3,8
Eisen und Stahl	3,2
Textilien	2,9
Telekommunikationsgeräte	2,9
Organische Chemikalien	2,8

Quelle: Emerson, Gros (1998), Tabelle 2 (gekürzt).

Es handelt sich dabei durchweg um Branchen mit reiferen Industriestrukturen, die ein höheres Technologieniveau verlangen. In diesen Bereichen scheint ein ausgeprägter Wettbewerb der EU mit den MOEL zu bestehen. Disaggregiert man die Produkte weiter, so stellt man schnell fest, dass die EU und die MOEL bei vielen dieser Produkte in komplexe Muster des *intra-industriellem* Handels eintreten. Dieser zeichnet sich vor allem durch den Import, die Weiterverarbeitung und Re-Export von Zwischengütern aus (Lohnveredelung). Deutlich scheint die These von den verlängerten Werkbänken⁴⁴ auch durch den analog zur EU hohen Anteil der Straßenfahrzeuge und Elektrogeräte (jeweils einschließlich Teilen und Zubehör) an den Exporten der MOEL bestätigt.

⁴⁴ Vgl. Cichy (1995), S. 665, Emerson, Gros (1998), S. 19, Gabrisch, Werner (1998a), S. 8 f., und Inotai, Vida (1999), S. 255 f.

tigt zu werden. Der Bedeutungsverlust des inter-industriellen Handels ist deshalb nicht auf eine Angleichung der Faktorausstattung zurückzuführen.

Eine nähere Betrachtung zeigt, dass 80 bis 90 Prozent des intra-industriellen Handels als Austausch ähnlicher Produkte *unterschiedlicher Qualität* charakterisiert werden können. Innerhalb der einzelnen Wirtschaftszweige zeichnet sich zwischen der EU und den MOEL „eine zunehmende Arbeitsteilung zwischen humankapitalintensiven und weniger humankapitalintensiven Fertigungsprozessen ab“ (SVR (2000), S. 230). Somit ist dieser Trend auf die komparativen Vorteile der EU in humankapitalintensiven und der MOEL in arbeitsintensiven Branchen, also auf die jeweilige Ausstattung mit Produktionsfaktoren, zurückzuführen. Die gegenseitigen Exporte weisen extrem hohe Unterschiede des Wertes pro Gütereinheit auf. Weiterhin kann also von einer Spezialisierung auf humankapitalintensive Produktion auf der einen (EU) und auf arbeitsintensive Produktion auf der anderen Seite (MOEL) gesprochen werden (van Aarle, Skuratowicz (2000), S. 10, Brücker (2000), S. 31 f.).

2. Prognosen der Handelsentwicklung zwischen den MOEL und der EU

Die Exporte der EU in die MOEL-6 sind bis 1998 auf das 6,5fache ihres 1988er Ausgangswertes gestiegen (siehe *Tabelle 15*). Allein zwischen 1993 und 1998 sind die Importe der MOEL-10 aus der EU noch mal um 158 Prozent, d. h. ungefähr um den Faktor 2,6 gestiegen (siehe *Tabelle 16*). Ist zukünftig noch mit einer weiteren Zunahme des Handelsvolumens zu rechnen oder ist das gegenwärtige Handelspotential bereits ausgeschöpft? Die Meinungen über das quantitative Potential des Ost-West-Handels liegen relativ weit auseinander. Brenton, di Mauro (1998, S. 285) stellen fest: „actual total imports and exports between the EU and the CEECs are largely in line with their potential“. Sie berufen sich auf eine Schätzung auf Grundlage eines Gravitationsmodells mit dem Ergebnis, dass eine weitere massive Zunahme des Handels nicht zu erwarten sei, da die geographische Umorientierung der MOEL (von Ost nach West) bereits vollzogen sei (Brenton, Gros (1997), S. 69). Das Gravitationsmodell erklärt das Ausmaß des Handels zwischen zwei Regionen im Wesentlichen durch drei Variablen: die Nachfrage einer Region (im Modell durch das BIP geschätzt), das Angebot der anderen Region (ebenfalls durch das BIP geschätzt) und die Transportkosten (durch die Entfernung geschätzt). Die Autoren legen dabei das BIP zu laufenden Wechselkursen zugrunde, weil dieses die externe Kaufkraft verkörpere und damit die relevante Variable für das Angebot und die Nachfrage eines Landes auf dem Weltmarkt sei (Brenton, Gros (1997), S. 68).

Brücker (2000, S. 102) kommt dagegen zu dem Schluss, „that the trade potential between the EU and the CEECs is not yet exhausted.“ Er zitiert als Be-

leg eine Studie mit dem Ergebnis, dass die EU-Exporte in die MOEL im Jahr 1997 noch um 50 Prozent und die Importe der EU aus den MOEL noch um 40 Prozent unter den normalen Volumina des Handels der EU mit, gemessen am Pro-Kopf-Einkommen, vergleichbaren Marktwirtschaften außerhalb der EU lagen (Schumacher, Trübwetter (2000), S. 15). Die Autoren erklären diesen Unterschied zu der Studie von Brenton, Gros (1997) damit, dass sie methodisch abweichend bei ihrer Schätzung das BIP zu Kaufkraftparitäten benutzen (Schumacher, Trübwetter (2000), S. 16). Letzteres erhöhe, trotz der theoretisch besseren Eignung des BIP zu laufenden Wechselkursen, angeblich die Prognosequalität des Modells (Brücker (2001), S. 79).

Übereinstimmendes Ergebnis aller genannten Studien ist trotz dieser Uneinigkeit, dass das Handelspotential in Zukunft mit steigender Einkommenskonvergenz der MOEL noch zunehmen wird. Die eingangs gestellte Frage müsste deshalb umformuliert werden. Denn unabhängig davon, ob das Handelspotential gegenwärtig ausgeschöpft wird, kann in Zukunft mit steigenden Handelsvolumina im Zuge des wirtschaftlichen Aufholprozesses der MOEL gerechnet werden. Rechnet man angesichts des dynamischen strukturellen Wandels im Zeitablauf mit einer zunehmenden Wertschöpfungstiefe der mittel- und osteuropäischen Schwellenländer, so kann man die Prognose wagen, dass die MOEL mittelfristig ihre Bedeutung als Lohnveredeler verlieren werden. Größere Teile der Endprodukte werden in Zukunft mit Hilfe von Kapital aus der EU und der Errichtung lokaler Managementstrukturen in den MOEL selber hergestellt. Exporte entkoppeln sich von den Importen, und der Wert pro exportierter Gütereinheit steigt. In der Landwirtschaft und der Textilindustrie werden durch den Strukturwandel Qualitätsverbesserungsprozesse (Up-grading) ausgelöst, die zu einem Zuwachs der Beschäftigung in der Lebensmittel- und Bekleidungsindustrie führen können. In der Folge wird auch die Preiselastizität der Nachfrage nach den Exportprodukten der MOEL in der EU abnehmen (Dresdner Bank (2001), S. 37).

Bei diesem Handelszuwachs wird es sich in erster Linie um intra-industriellen Handel handeln. Die theoretischen Erörterungen des Abschnitts II.1.a) haben gezeigt, dass letzterer aus neoklassischer Sicht arbeitsmarktneutral ist, denn er beruht nicht auf Unterschieden in den Faktorpreisen. Ein *Integrationschock* mit signifikanten Arbeitsmarkteffekten wäre nur dann wahrscheinlich, wenn der Handel bis zum faktischen Beitritt der MOEL zur EU aufgrund von tarifären oder nichttarifären Handelshemmnissen (und damit aus polit-ökonomischen Gründen) weit unter seinem durch die gegenwärtigen Unterschiede in den Faktorpreisen determinierten Potential läge. Dafür liefert die empirische Analyse der bestehenden Handelsströme und vereinbarten Liberalisierungsschritte aber keine ausreichende Evidenz. Denn bei weitgehender Abwesenheit von Zöllen und anderen tarifären Handelshemmnissen zwischen den MOEL und der EU kann das nicht ausgeschöpfte Handelspotential vor allem am Aus-

maß nicht-tarifärer Handelshemmnisse festgemacht werden (Kohler (2001), S. 95).

Baldwin, François, Portes (1997) unterstellen, dass Transport- und sonstige Transaktionskosten (Anti-Dumping-Regeln, Preisfixierungen, Kontingente) für den Handel zwischen den MOEL und der EU immer noch relativ hoch sind und der EU-Beitritt beide noch stark reduzieren wird.⁴⁵ Diese Autoren rechnen z. B. in dem von ihnen präferierten Szenario der Schätzung der Wohlfahrtseffekte der Osterweiterung, auf die weiter unten ausführlicher eingegangen wird, mit einer Reduktion der Handelskosten durch den Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen in Höhe von 10 Prozent (Baldwin, François, Portes (1997), S. 147). Auf der Grundlage dieser Kostensenkung prognostizieren die Autoren das mögliche Wachstum der Exporte durch den diskriminierungsfreien Zugang der MOEL zum Gemeinsamen Markt der EU nach dem Beitritt auf Grundlage der Daten von 1996. Sie rechnen mit einem Anstieg der Exporte der MOEL in die EU von 25 Prozent. Dagegen erwarten diese Autoren für die Exporte der EU in die MOEL einen positiven Effekt in Höhe von nur 1,5 Prozent (Baldwin, François, Portes (1997), S. 139).

Impulse für den Außenhandel der MOEL durch den EU-Beitritt können sich außerdem noch deshalb einstellen, weil die Außenzölle der EU gegenüber Drittländern vielfach niedriger sind als die Außenzölle der MOEL (siehe Kapitel 1.). Darüber hinaus nimmt vor allem noch der *Agrarsektor* eine Sonderrolle ein. Hier ist die Protektion auf EU-Seite noch recht hoch, obwohl sich am Beispiel Tschechiens, Ungarns und *vor allem Polens* zeigen lässt, dass EU-Ängste vor einem *Niedriglohn- und Preiswettbewerb* mit der Landwirtschaft der MOEL eher *nicht gerechtfertigt* sind. Die Landwirtschaft dieser Länder benötigt dringend eine Strukturverbesserung, um überhaupt wettbewerbsfähig zu sein. Ihre Agrarpreise sind zwar sehr niedrig, jedoch sind die Qualität und der hygienische Standard der Agrarprodukte auf EU-Märkten wohl kaum konkurrenzfähig.⁴⁶

3. Ausländische Direktinvestitionen in den MOEL bis 1998

In den Jahren der Transformation wiesen fast alle EU-Beitrittskandidaten Fehlbeträge der Leistungsbilanz auf. In Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen und Polen finanzierten hohe Zuflüsse an ausländischem Kapital einen Hauptteil

⁴⁵ „Zero statutory tariffs do not mean free trade“ Baldwin, François, Portes (1997), S. 132.

⁴⁶ Vgl. Breuss, Schebeck (1998), S. 742, Lankes (1999), Pouliquen (1998), S. 520, und Lavigne (1998), S. 52.

eines Negativsaldo von über 4 Prozent. Der Bedarf an Realkapital – zu unterteilen in Unternehmensneugründungen und Privatisierungen – war in den MOEL enorm. Auch flossen den MOEL, die weiter entwickelte Finanzmärkte aufweisen, erhebliche Summen an *Portfolioinvestitionen* zu. Diese hauptsächlich auf dem Aktienmarkt investierten Summen überstiegen im Falle Ungarns sogar den Wert der Direktinvestitionen. Der Aufholprozess der MOEL und der Abbau der transformationsbedingten Arbeitslosigkeit kann durch auswärtige Direktinvestitionen wesentlich erleichtert werden. Durch den hiermit verbundenen Transfer von Technologie und Wissen kann die gesamtwirtschaftliche Produktivität in den MOEL erhöht und Inflationsgefahren verringert werden. Nicht zuletzt auch aus der Arbeitsmarktperspektive ist es somit erfreulich, dass deutsche Direktinvestitionen in den Beitrittsländern Ende 1999 ein Volumen von etwa 20 Milliarden Euro ausmachten (Remsperger (2001)).

Tabelle 21
Ausländische Direktinvestitionen^{a)} in den MOEL seit 1989

	POL	T	U	R	BU	SR	LIT	LET	EST	SL	MOEL	aus der EU ^{c)}
	in Millionen US-Dollar										in %	
1989				187			10			-14		
1990	0		311	-18	4	24				-2		
1991	117		1459	37	56	82				-41	1710	
1992	284	983	1471	73	42	100		27	80	113	3173	
1993	580	563	2328	87	40	107	30	50	156	111	4052	3733 92
1994	542	749	1097	341	105	236	31	279	212	131	3723	3289 88
1995	1134	2526	4410	417	98	194	72	245	199	183	9478	6960 73
1996	2741	1276	1987	415	138	199	152	379	111	188	7586	6858 90
1997	3041	1275	1653	1267	507	84	328	515	130	340	9140	7640 84
1998	4966	2641	1453	2079	537	374	921	303	574	250	14098	9341 66
1999	6642	4912	1414	949	806	701	478	331	222	144	16599	
2000 ^{b)}	10000	6000	1650	500	500	1500	295	300	250	50	21045	

^{a)} Nettozuflüsse laut Zahlungsbilanz; ^{b)} Schätzung der EBWE;

^{c)} Angaben des SVR (2000), S. 234, mit dem jahresdurchschnittlichen Dollarkurs umgerechnet.

Quelle: EBWE (2000), S. 74.

Ausländische Direktinvestitionen tendieren wegen des Zusammenspiels wichtiger Determinanten (wie z. B. dem Angebot an qualifizierter Arbeit, Martín, Velázquez (1997)) dazu, sich auf bestimmte Länder und Sektoren zu konzentrieren. Von den gesamten ausländischen Direktinvestitionen in den MOEL kamen in den vergangenen Jahren zwischen 66 und 92 Prozent aus der EU (siehe *Tabelle 21*). Interessant ist in diesem Zusammenhang das Verhalten Estlands, das bei der Privatisierung großer Staatsunternehmen nach dem Vorbild der deutschen Treuhand agierte und öffentliche Ausschreibungen vornahm.

Dabei kamen hauptsächlich ausländische Investoren zum Zug, die Know-how nach Estland exportierten. Die zahlreichen Privatisierungen waren eine lukrative Einnahmequelle für den Staat und führten zu einem breiten Zustrom von internationalem Kapital (IW (2001)).

Mehr Aufschluss über die Beliebtheit der MOEL bei den Investoren und die Bedeutung des Zustroms an ausländischem Kapital für die Wirtschaft geben relative Kennziffern wie z. B. die FDI pro Kopf oder der Anteil der FDI am BIP (siehe *Tabelle 22*). Es fällt auf, dass Polen noch hinter den baltischen Staaten liegt, wenn die gesamten FDI des Zeitraums 1989-1999 auf die Bevölkerung bezogen werden. Erst in den letzten Jahren konnte Polen seine Direktinvestitionen stark steigern (siehe *Tabelle 21*). Dieser Trend wird nach der Prognose der „Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung“ (EBWE) auch im Jahr 2000 ungebrochen anhalten (EBWE (2000), S. 74)).

Tabelle 22
Relative Kennziffern zu den ausländischen Direktinvestitionen in den MOEL

	Kumulierter FDI-Zustrom 1989-1999 in Mill. US-\$	FDI-Zustrom					
		1998 pro Kopf in US-\$		1998 in % des BIP			
		1999	2000	1998	1999	2000	
U	17.770	1.764	144	140	3,1	2,9	2,9
T	14.924	1.447	256	476	4,7	9,2	9,0
EST	1.604	1.115	397	154	11,0	4,3	8,0
LET	2.100	866	124	136	5,0	5,3	5,7
SL	1.400	701	125	72	1,3	0,7	1,0
LIT	2.012	545	249	129	8,6	4,5	3,4
POL	20.047	518	128	172	3,2	4,3	5,3
SR	2.111	391	70	130	1,8	3,6	10,8
BU	2.332	284	65	98	4,4	6,5	7,1
R	5.647	252	92	42	5,0	2,8	2,8

Quelle: EBWE (2000), S. 74; für 2000: EU-Kommission (2001a), Annex 2.

Insgesamt gesehen hat sich durch graduelle Reformen in den fortgeschrittenen MOEL ein Offenheitsgrad gegenüber ausländischen Kapitalzuflüssen eingestellt, welcher der Situation der südlichen EU-Mitglieder weit nach deren EU-Beitritt ähnelt. Am einen Ende des Spektrums befindet sich Estland, das bereits 1994 alle Kapitalbilanztransaktionen liberalisierte. Trotz seiner geographischen Randlage in Bezug auf den ökonomischen Kern der EU liegt Estland auf Rang drei der kumulierten ausländischen Direktinvestitionen im Zeitraum 1989-1999, wenn diese auf die Einwohnerzahl bezogen werden (siehe *Tabelle 22*). Am anderen Ende ist Slowenien angesiedelt, das den vergleichsweise re-

striktivsten Ansatz verfolgte. Trotzdem kann Slowenien aufgrund der hohen Kaufkraft der Bevölkerung und der vergleichsweise guten geographischen Lage bislang bedeutende Zuströme an FDI verzeichnen. Tschechien, Ungarn und Polen fallen zwischen diese beiden Extrema (Buch (1999), S. 10 f., Martín, Velázquez (1997)).

4. Prognosen der Entwicklung ausländischer Direktinvestitionen aus der EU in den MOEL

Die Mehrheit der bislang veröffentlichten Studien betont, dass der Beitritt zur EU das Ausmaß der ausländischen Direktinvestitionen in den MOEL noch weiter vergrößern wird. Durch die Erwartung der, die Vorbereitungen auf die und den Eintritt der Osterweiterung der EU werden die Stabilität, die Nachhaltigkeit und das Niveau der Kapitalzuflüsse wohl deutlich erhöht.⁴⁷ Die potentielle *Verbesserung des Investitionsklimas* in den MOEL (Sicherheit über den zukünftigen politischen und wirtschaftlichen Kurs), die *Verringerung der Risikoprämie* auf Direktinvestitionen und der Zugang zum internationalen Kapitalmarkt werden als die Hauptvorteile der EU-Mitgliedschaft aus der Perspektive der MOEL gesehen.⁴⁸ Denn FDI-Ströme weisen im Allgemeinen *hohe Fixkosten* auf, so dass eine Auflösung von Unsicherheit den Wert der Option, mit der Investitionsentscheidung zu warten bis neue Informationen vorliegen, verringert (zum Konzept des Optionswerts des Wartens siehe auch Kapitel D.III.5.). Baldwin, François, Portes (1997, S. 147) prognostizieren, auf Basis der Zahlen des Jahres 1996, bei einer 15-prozentigen Senkung der Risikoprämie auf das Niveau Portugals einen Anstieg des Kapitalstocks der MOEL (ohne die baltischen Staaten) um 68 Prozent.

Insofern wird für die MOEL fast durchweg ein Anstoß für aus der EU zuströmende FDIs vermutet, wie dies die Erfahrungen Spaniens und Portugals bezüglich ihres EU-Beitritts und Mexikos bezüglich seines NAFTA-Beitritts nahe legen (Brenton, di Mauro, Lücke (1998), S. 12, Martín, Velázquez (1997)). Bei dieser Analogie wird jedoch vernachlässigt, dass gleichzeitig mit dem EU-Beitritt der südeuropäischen Länder ein globaler Anstieg der Kapitalströme zu verzeichnen war. Portugal und Spanien sind andererseits ein guter Vergleichsmaß-

⁴⁷ Vgl. Baldwin u. a. (1992), S. 90, Breuss (1998), S. 30, Brenton, di Mauro, Lücke (1998), S. 2, Cichy (1995), S. 664, Landesmann, Poeschl (1997), Lankes (1999), Richter, Landesmann, Havlik (1998), S. 13.

⁴⁸ Vgl. Baldwin, François, Portes (1997), S. 139 ff., 172, 174, Breuss, Schebeck (1998), S. 747, Walterskirchen (1998), S. 531 ff. Als Beispiel für die MOEL lässt sich Österreich anführen, wo die Direktinvestitionen als Folge des EU-Beitritts dieses Landes merklich zugenommen haben; vgl. Walterskirchen (1998), S. 532.

stab für die MOEL, da auch sie durch die Integration einen Zustand relativer Autarkie aufgaben (Buch (1999), S. 24, Martín, Velázquez (1997)). Eine weitere Determinante des Ausmaßes der FDI-Ströme in die MOEL dürfte die Wahl des Wechselkursregimes (und damit der Volatilität) im Verhältnis zum Euro sein (Lavigne (1998), S. 43).

Darüber hinaus wird argumentiert, die Osterweiterung verstärke den Strom von Direktinvestitionen in die MOEL, da sie den Zufluss von *Mitteln aus dem EU-Struktur- und dem Kohäsionsfonds* sicherstelle. Mit diesen Mitteln könnten Humankapital und Infrastruktur ausgebaut werden, die beide wiederum – wie am Beispiel Spaniens ersichtlich – Voraussetzungen für den FDI-Zustrom sind (Cichy (1995), S. 664, Martín, Velázquez (1997)). Das Argument wird oft durch den Hinweis auf Irland untermauert, dessen Aufschwung durch EU-Strukturmittel entscheidend mit initiiert worden sei. Allerdings zeigt die Entwicklung in Griechenland, einem anderen Kohäsionsland, dass EU-Strukturmittel alleine keine Gewähr für einen wirtschaftlichen Aufholprozess bieten, wenn die Aufnahme- und Umsetzungsfähigkeit einer Gesellschaft gegenüber Neuerungen nicht hinreichend ist und die politischen und ökonomischen Institutionen nicht anreizkonform ausgestaltet sind (Kramer (1998), S. 722). Auch in den Kohäsionsländern Spanien und Portugal gleicht sich der Lebensstandard dem EU-Durchschnitt nur langsam an. Außerdem muss berücksichtigt werden, dass die Mittelzuflüsse immer projektgebunden sind, so dass erst eine ausreichende Absorptionskapazität den neuen EU-Mitgliedern einen *stetigen Mittelzufluss* garantieren kann. Damit rücken die Möglichkeiten der Kofinanzierung, das institutionelle Umfeld auf der Ebene der Gebietskörperschaften und die Fähigkeit der Staaten, innovative nationale oder grenzüberschreitende Kooperationsformen einzugehen, als Determinanten des Mittelzuflusses in den Blickpunkt. Dieser Aspekt lässt gerade die ersten Jahre nach einem Beitritt zur EU kritisch erscheinen. Das Problem könnte dadurch verschärft werden, dass „Heranführungsmittel“ im Vorfeld der Osterweiterung nach denselben Kriterien vergeben werden, wie die Mittel aus den Strukturfonds. Ein hoher Anteil an bewilligten Projekten würde dann die Beitrittsreife auf diesem Gebiet signalisieren (Richter, Landesmann, Havlik (1998), S. 5 ff.).

Die Mitgliedschaft in der EU induziert somit mit großer Wahrscheinlichkeit zusätzliche ausländische Direktinvestitionen in den MOEL. Ähnlich wie bei den Prognosen zur Handelsentwicklung muss jedoch gefragt werden, ob diese zusätzlichen FDI bereits mit steigender Wahrscheinlichkeit des Beitritts, also schon im Vorfeld der Erweiterung getätigten werden, und ob es gegenwärtig einen aufgestauten Investitionsbedarf gibt, der einen erweiterungsinduzierten Investitionsschock auslösen könnte. Letztere Frage wird von Brenton, di Mauro, Lücke (1998) und Emerson, Gros (1998, S. 30 ff.) mit einem klaren Nein beantwortet. Diese Autoren untersuchen die FDI-Ströme auf Grundlage eines Gravitationsmodells bilateraler FDI-Ströme, das den bereits in Kapitel 2. vor-

gestellten Gravitationsmodellen zur Erklärung der Handelsströme nachempfunden ist. Insgesamt kommen diese Studien zu dem Ergebnis, dass die fortgeschritteneren MOEL im Augenblick in etwa bereits die Zuströme an ausländischen Direktinvestitionen verzeichnen, die sie aufgrund ihrer gegenwärtigen Einkommensentwicklung und relativen Nähe zur EU auch erwarten können (Brenton, di Mauro, Lücke (1998), S. 9). Ein aufgestauter Bedarf an ausländischen Direktinvestitionen in den MOEL besteht aus dieser Sicht nicht mehr.

5. Prognosen der Wohlfahrtseffekte der EU-Osterweiterung

Basierend auf der Integrationstheorie können Wohlfahrtseffekte der vertieften Integration von Wirtschaftsräumen analysiert werden. Positive Wohlfahrts-effekte werden danach vor allem mit dem Ausmaß der Handelsschaffung und den induzierten ausländischen Direktinvestitionen verknüpft. Daher sind Handelsprognosen zur Quantifizierung positiver Handelsschaffung und negativer Handelsumlenkung (gemäß der traditionellen Integrationstheorie) neben modernen Integrationseffekten (zunehmender Wettbewerb, Wachstumseffekte) wesentliche Bestandteile ökonomischer Studien zur Abschätzung der Wohlfahrtseffekte der geplanten EU-Osterweiterung.

Brücker (2000) zieht aus der Abwägung von (positiver) Handelsschaffung und (negativer) Handelsablenkung vor allem aus zwei Gründen ein optimistisches Fazit. Erstens sei die Ähnlichkeit der Exporte der MOEL mit denen anderer Transformationsstaaten seit 1989 stark gefallen und unterscheide sich mittlerweile nur noch unwesentlich von denen anderer Industriestaaten. Zweitens sei der seit der Öffnung nach Osten stark zunehmende Handel der EU mit den MOEL bisher nicht zu Lasten der EU-Importe aus Entwicklungsländern gegangen. Die Handelsbeziehungen mit Transformationsländern, die nicht zum Kreis der Beitrittskandidaten gehören, entwickelten sich im Gegensatz hierzu nur durchschnittlich. Damit scheinen *handelsablenkende* Effekte in der Vergangenheit, auf die *anderen* Transformationsländer Ost- und Südosteuropas begrenzt gewesen zu sein (Brücker (2000), S. 34 ff.).

Detailliertere Kosten-Nutzen-Analysen der Osterweiterung für die MOEL in den Bereichen des Außenhandels, der ausländischen Direktinvestitionen und des Strukturwandels finden sich z. B. bei Baldwin, François, Portes (1997), Richter, Landesmann, Havlik (1998), van Aarle, Skuratowicz (2000) und Kohler (2001). Exemplarisch werden hier zunächst die meinungsbildenden Ergebnisse der Studie von Baldwin, François, Portes (1997) näher vorgestellt.⁴⁹ Die

⁴⁹ Vgl. auch Breuss, Schebeck (1998), S. 745 ff. Für eine Kritik der Vorgehensweise von Baldwin, François, Portes (1997) vgl. z. B. Emerson, Gros (1998), S. 25 ff.

Autoren schätzen in einem numerischen allgemeinen Gleichgewichtsmodell (Computable General Equilibrium, CGE-Modell) die Wohlfahrtseffekte der EU-Osterweiterung für die MOEL-7 (ohne die baltischen Staaten), die EU-15, die EFTA-3 (Norwegen, Island und Schweiz (incl. Lichtenstein)) und die europäischen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion. Dabei unterscheiden die Autoren zwei Szenarien: Zum einen den reinen Abbau von Handelskosten um 10 Prozent durch die Beseitigung nichttarifärer Handelshemmisse (konservatives Szenario), der einen Anstieg der Exporte der MOEL in die EU um 25 Prozent und der EU in die MOEL um 1,5 Prozent induziert, und zum anderen eine zusätzliche Reduktion der Risikoprämie um 15 Prozent auf das Niveau Portugals (weniger konservatives Szenario), die den Kapitalstock der MOEL um 68 Prozent wachsen lässt (im Gegensatz zu einem Wachstum von nur 1,2 Prozent im konservativen Szenario). Alle angegebenen Wachstumsraten basieren auf den Zahlen von 1996.

Selbst in der *konservativen Variante* (d. h. Abbau von Handelskosten, aber Abstraktion von der Eliminierung von Risikoprämiern durch den EU-Beitritt) gewinnen alle europäischen Regionen (auch die EFTA-3 und die ex-UdSSR-Staaten) durch die Osterweiterung. Die MOEL gewinnen relativ gesehen jedoch am meisten – etwa sieben mal mehr als die EU. Ein Vergleich des realen Einkommens mit dem Basisszenario ohne Osterweiterung im langfristigen Gleichgewicht (steady state) ergibt für die EU-15 eine Steigerung von nur 0,2 Prozent, für die MOEL-7 hingegen einen Zuwachs von 1,5 Prozent. Die europäischen Nachfolgestaaten der UdSSR gewinnen nach dieser Schätzung sogar stärker als die EU-15, nämlich 0,3 Prozent des BIP, durch die EU-Osterweiterung hinzu. Da die EU jedoch etwa zehn Mal größer als die Gesamtheit der untersuchten MOEL ist, gilt dies *nicht in absoluten* Größen. Der reale Einkommensgewinn der Osterweiterung fällt mit 9,8 Milliarden ECU für die EU etwa vier mal so hoch aus wie für die MOEL (2,5 Milliarden ECU) (Baldwin, François, Portes (1997), S. 138 f.).

In der von den Autoren präferierten *weniger konservativen Variante* der Schätzung gewinnen die MOEL dagegen 30 Mrd. ECU (dies entspricht einem Anstieg des BIP um 18,8 Prozent gegenüber dem Basisszenario ohne Osterweiterung) und die EU-Staaten 11,2 Mrd. ECU (0,2 % des BIP). Dieser Gewinn verteilt sich jedoch asymmetrisch auf die einzelnen EU-Länder. Deutschland allein vereinnahmt ein Drittel des Gewinns; *Deutschland, Frankreich und Großbritannien* gemeinsam kommen zwei Drittel des errechneten Gewinns zu. Portugal ist der einzige der bislang in der EU vereinigten Staaten, der nicht von der EU-Osterweiterung profitieren kann. Dieses Ergebnis reflektiert die Bedeutung des (arbeitsintensiven) Textilsektors für die portugiesische Wirtschaft, der in den Projektionen des Modells am stärksten unter Konkurrenzdruck aus den MOEL gerät (Baldwin, François, Portes (1997), S. 147 ff.).

Eine methodisch abweichende Studie von Brown u. a. (1997), die sich auf die Wohlfahrtseffekte einer Freihandelszone zwischen den Visegradstaaten (Tschechien, Ungarn, Polen, Slowakei) und der EU bezieht, bestätigt in etwa die Größenordnungen für die EU. Eine andere Schätzung mit einem dynamischen CGE-Modell (McKibbin-Sachs Global Model) stützt die oben zitierten Ergebnisse dagegen nur zum Teil. Sie kommt auch auf einen Anstieg des BIP im langfristigen Gleichgewicht in den MOEL von 1,6 Prozent, allerdings mit geringen Effekten für den Rest der Welt und bei Berücksichtigung der Verringerung der Risikoprämie durch den EU-Beitritt (Neck, Haber, McKibbin (2000), S. 77 ff.). Im Vergleich mit der weniger konservativen Schätzung von Baldwin, François, Portes (1997), die ebenfalls die Verminderung der Risikoprämie berücksichtigt und zu einen Anstieg von 18,8 Prozent in den MOEL kommt, findet sich damit ein deutlicher Unterschied.

Die Quantifizierungen der Kosten und Nutzen der Osterweiterung für die EU liefern somit je nach Methode verschiedene Größenordnungen. Bisher werden für Simulationen dieser Effekte vor allem zwei Typen verwendet: Makro-Modelle⁵⁰ und CGE-Modelle⁵¹. Kritisch ist zu sehen, dass in letzteren Modellen die *Annahme der Vollbeschäftigung* getroffen wird. Statt der Veränderung des Beschäftigungsniveaus wird in diesen Modellen die resultierende Umschichtung der *sektoralen Zusammensetzung* der Beschäftigung betont (Breuss (1998), S. 9). Außerdem tragen die CGE-Modelle generell *ahistorischen* Charakter und enthalten implizit die neoklassische Annahme der Integration als einer Maßnahme, bei der durch die bessere Allokation alle Beteiligten gewinnen (win-win-option). Sie lassen ex definitione nicht zu, dass es trotz eines Beitritts *nicht* zur Integration der Märkte kommt. Die Prognosen der CGE-Modelle erscheinen aus dieser Sicht *zu optimistisch* (Kramer (1998), S. 720). Berücksichtigt man hingegen die Möglichkeit, dass der EU-Beitritt der MOEL genauso gut auch scheitern könnte, erscheinen sie *zu pessimistisch*. Denn die Kosten des *Nichtbeitritts* würden dann in den gängigen CGE-Modellen zu niedrig ange setzt.

Als Ergebnis kann, unter Beachtung der geäußerten Kritik, trotzdem fest gehalten werden: für die MOEL stellt sich die Teilnahme an der EU selbst ohne die Berücksichtigung von Transfers aus dem EU-Haushalt als äußerst lukrativ heraus. Die Berücksichtigung der Transfers aus dem Haushalt der EU an die MOEL ändert aber vielleicht die Ergebnisse über die Vorteilhaftigkeit der Osterweiterung für die Mitgliedsstaaten der EU. Deshalb sollen an dieser Stelle ergänzend die prognostizierten Nettoeinnahmen für die einzelnen EU-Länder un-

⁵⁰ Vgl. Breuss (1998) für Auswirkungen der Osterweiterung auf den „Rest der Welt“.

⁵¹ Vgl. Baldwin, François, Portes (1997) und Brown u. a. (1997) für Auswirkungen der Osterweiterung auf den „Rest der Welt“ sowie Keuschnigg, Kohler (1997, 1998) für Auswirkungen auf Österreich.

tersucht werden. Denn diese bestimmen das Stimmverhalten der einzelnen Länder bei den gemeinsamen EU-Beschlüssen, die das Timing, die Finanzierung und andere Aspekte des EU-Beitritts der MOEL berühren.

Die ersten Kostenschätzungen der Osterweiterung für die EU wurden 1993 durchgeführt. Je *älter* sie sind, desto *höher* fallen sie aus. Denn zum einen wurde im Rahmen der Agenda 2000 für die Ausgaben für Strukturpolitik ein Plafonds von 4 Prozent des MOEL-BIP eingeführt. Zum anderen beziehen die jüngeren Studien nur die Kosten für den Beitritt der Luxemburg-Gruppe mit ein, die in etwa zwei Drittel der Gesamtkosten ausmachen (Breuss (1997), Breuss, Schebeck (1998), S. 743 f.).

Die aus der EU-Osterweiterung zu erwartenden *Nettогewinne* der EU-Staaten werden von Breuss (1998, S. 223 f.) unter Verwendung der Ergebnisse von Baldwin, François, Portes (1997) ermittelt. Es lassen sich hieraus zwei zentrale Aussagen ermitteln. Gemessen an ihrem BIP-Anteil fallen diese Nettogewinne erstens *gering* aus und zweitens sind diejenigen Länder die Gewinner, welche die *intensivsten Handelsbeziehungen* zu den MOEL aufweisen. Dies trifft besonders für Deutschland (0,13 Prozent des BIP), Finnland (0,11 %) und Österreich (0,09 %) zu. Hingegen sind die Länder mit nur geringen Handelsbeziehungen zu den MOEL, wie zum Beispiel die Kohäsionsfonds-Länder Irland und Griechenland, die voraussichtlichen Verlierer der Osterweiterung. Dies gilt vor allem deshalb, weil sie Transfers aus dem EU-Haushalt an die MOEL verlieren (Breuss, Schebeck (1998), S. 741, Cichy (1995), S. 666).

Neueren Simulationen folgend wird die Osterweiterung der EU in Deutschland und Österreich vor allem durch deren steigende Exporte in die MOEL zu einem volkswirtschaftlichen Nettogewinn führen (Keuschnigg, Kohler (1999), Kohler (2001)).⁵² *Geringere Rückflüsse aus den Strukturfonds* sowie *höhere Beiträge an den Gemeinschaftshaushalt* werden demnach durch *höhere Steuereinnahmen* als Folge eines stärkeren Wirtschaftswachstums mehr als kompensiert. Für den Beitritt der Staaten der Luxemburg-Gruppe wird folgerichtig ein Anstieg des BIP im langfristigen Gleichgewicht in Österreich (0,5 %), Deutschland (0,3 %), Finnland, Dänemark, Niederlande (je 0,2 %) und Schweden (0,1 %) prognostiziert. Verlierer der Osterweiterung sind dagegen die Kohäsionsländer Portugal (- 1 %), Griechenland (- 0,7 %), Irland (- 0,4 %) und Spanien (- 0,4 %) (Kohler (2001), S. 115).⁵³

⁵² Zu den Annahmen der Studien zählt die Verwirklichung proportionalen Kürzung der Regional- und Strukturfonds zur Finanzierung der Osterweiterung, vgl. Kohler (2001), S. 99.

⁵³ Der in dieser Studie ausgewiesene negative Effekt für Belgien wird auf eine Überschätzung der fiskalischen Lasten zurückgeführt und deshalb als wenig wahrscheinlich eingestuft; vgl. Kohler (2001), S. 100.

IV. Schlussfolgerungen für die Arbeitsmärkte der EU

1. Die ökonomische Integrationstheorie kommt zu dem Schluss, dass eine Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse – eher als der Abbau von Handelszöllen – positive Wohlfahrtseffekte einer Integrationsmaßnahme induziert (siehe Kapitel II.1.a). Der prognostizierte Impuls der Teilnahme der MOEL am Gemeinsamen Markt der EU auf die Handelsströme in Höhe von bis zu 50 Prozent des Niveaus am Ende der neunziger Jahre (siehe Kapitel III.2.) stiftet deshalb einen größeren Wohlfahrtszuwachs, als ein ebenso großer Anstieg, der durch einen Zollabbau induziert wurde. Welche Arbeitsmarkteffekte ergeben sich somit aus der Gütermarktintegration für die bislang in der EU vereinigten Staaten?

Arbeitsmarktwirkungen sind einerseits durch steigende Exporte in die MOEL und andererseits durch Importe aus diesen Staaten denkbar. Zunächst zum ersten Punkt. Wie schon in Kapitel II. gezeigt, lassen sich die aus einer steigenden Handelsverflechtung resultierenden Wohlfahrtseffekte nur bedingt zu einer Ableitung von direkten (Mengen-)Effekten auf das nachgefragte Arbeitsvolumen in den am Integrationsprozess teilnehmenden Volkswirtschaften heranziehen. Durch ein gestiegenes Außenhandelsvolumen zieht nicht notwendigerweise das Beschäftigungsvolumen automatisch ebenfalls an. Ob und in welchem Ausmaß die insgesamt für den EU-Handel und die EU-Wachstumsraten als positiv beurteilte Entwicklung auf die Arbeitsmärkte durchschlägt, hängt von der institutionell bedingten Höhe der *Beschäftigungsschwelle in der EU* und der Zusammensetzung (Kapital / Arbeitsverhältnisse) der Außenhandelseffekte ab. Darüber hinaus ist zu beachten, dass sich die Importfähigkeit der MOEL (und somit die Exporte der EU in die MOEL) langfristig nur in dem Ausmaß erhöhen kann, wie sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit und Exportfähigkeit der MOEL verbessert, denn die bisher *hohen Leistungsbilanzdefizite* vieler MOEL stellen für steigende Importe aus der EU ein wesentliches *Hindernis* dar.

Die Exportfähigkeit der MOEL – und damit eine Verbesserung der Leistungsbilanz – wird durch das Ausmaß der ausländischen Direktinvestitionen, durch die Gewährung der Dienstleistungsfreiheit und vor allem durch die Öffnung der Agrarmärkte (Conquest (1999), Walterskirchen (1998), S. 533), aber auch durch die Wahl und Ausgestaltung der Arbeitsmarktinstitutionen (siehe hierzu auch Kapitel D.III.) determiniert werden. Gerade die Liberalisierung des Agrarmarktes und des Marktes für arbeitsintensive gewerbliche Dienstleistungen (z. B. Baugewerbe) könnte sich aber kurzfristig eher negativ auf den EU-Arbeitsmärkten niederschlagen. Dieser und arbeitsmarkttheoretische Gründe (lohnsenkender vs. lohnsteigernder Effekt zunehmender Exporte, siehe Kapitel II.2.) erschweren die Quantifizierung der Beschäftigungseffekte steigender Exporte in die MOEL in der kurzen Frist. Langfristig sollten sie jedoch *klar positiv* ausfallen.

tiv sein, auch wenn sie durch die hohen Leistungsbilanzdefizite der MOEL und den bereits erfolgten Abbau der Handelsbeschränkungen begrenzt werden. Es ist jedoch zu fragen, ob diese Effekte mit steigender Einbindung in das ökonomische Netzwerk der EU und verbessertem Zugang der MOEL zum Gemeinsamen Markt bereits vor dem Tag der Erweiterung auftreten werden. Wenn dies der Fall ist, und die empirische Evidenz spricht durchaus dafür (siehe Kapitel III.), dann kann geschlussfolgert werden, dass der faktische Beitritt der MOEL zur EU gar nicht nötig wäre, um die Wohlfahrtseffekte der Gütermarktintegration zu verwirklichen.

Der zweite Aspekt eines steigenden Handelsvolumens der EU mit den MOEL sind die Importe arbeitsintensiv hergestellter Güter aus diesen Staaten, die einen Druck auf die Löhne konkurrierender Unternehmen im Gemeinsamen Markt ausüben könnten (siehe Abschnitt C.II.1.a). Dadurch steige bei inflexiblen Arbeitsmärkten, wie sie in der Mehrzahl der EU-Staaten vorzufinden sind, die Arbeitslosigkeit. Zwei Argumente lassen sich jedoch für die These anführen, dass die durch die EU-Osterweiterung induzierten Importe aus den MOEL *keine makroökonomisch spürbaren Effekte* auf die Arbeitsmärkte in den jetzigen EU-Staaten haben werden: Erstens die äußerst geringe Bedeutung des Handels mit den MOEL für die EU. Die Importe aus den MOEL machen mit lediglich 8 Prozent bzw. 9 Prozent noch den mit Abstand größten Anteil an den Gesamtimporten in Deutschland und Österreich aus. Alle anderen EU-Staaten liegen bei 1 bis 4 Prozent (siehe *Tabelle 18*). Noch aussagekräftiger ist der Anteil der Importe aus und der Exporte in die MOEL am BIP der EU mit nur 0,79 Prozent bzw. 1,08 Prozent (Kohler (2001), S 99). Krugman (2000) zeigt, dass die relative Bedeutung der Handelsströme den Einfluss des interindustriellen Güterhandels zwischen Hoch- und Niedriglohnvolkswirtschaften auf die Löhne entscheidend prägt. Diese Studie untersucht die Wirkung des – von einem geringen Niveau seit Anfang der 70er Jahre stark angestiegenen – Nord-Süd-Handels auf die Löhne in den OECD-Staaten. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass ein Anstieg der Importe von annähernd 0 auf 2 Prozent des BIP den relativen Preis arbeitsintensiv hergestellter Güter um 1 Prozent und die Löhne der gering qualifizierten Arbeitnehmer um 3 Prozent verringert hat. Damit kann aber nur ein geringer Teil des Einkommensverlust gering qualifizierter Arbeitnehmer erklärt werden, deren Reallöhne (genauer: die der unteren 10 Prozent der Lohnpyramide) im Untersuchungszeitraum der Studie in den USA beispielsweise um 25 Prozent gefallen sind. Relativ fällt der Einkommensverlust noch größer aus, da sich die „Lohnschere“ geöffnet hat, d. h. dass die Reallöhne der hoch qualifizierten Arbeitnehmer im gleichen Zeitraum gestiegen sind. Natürlich lassen sich diese Zahlen keinesfalls auf den hier untersuchten Fall der Ostweiterung übertragen, aber es gilt das von Krugman (2000) auch theoretisch fundierte Argument: „Given the small actual volume of trade with newly industrializing countries, this means (...) that the estimated effect of trade on factor prices will not be very large“ (Krugman (2000), S. 65). Selbst

Brücker (2000), der eine Verdopplung des Handels der EU mit den MOEL durch die Osterweiterung erwartet und damit die bei weitem optimistischste Schätzung vorlegt, stellt in Bezug auf mögliche Arbeitsmarktwirkungen fest: „However the trade shares of the CEECs are too low to expect an impact on wages and employment even in the most strongly affected countries“ (Brücker (2000), S. 32). Nur in wenigen (grenznahen) Regionen und Industriesektoren der bisherigen EU seien spürbare Arbeitsmarkteffekte überhaupt denkbar. Aber gerade die grenznahen Regionen in Österreich und Deutschland haben das normale Handelsvolumen mit den MOEL erreicht oder bereits überschritten (Brücker (2000), S. 31 ff.).

Trotzdem muss ergänzend gefragt werden, ob für einige der EU-Mitgliedsstaaten negative Arbeitsmarkteffekte aus der Öffnung des Gemeinsamen Marktes für Importe aus den MOEL auftreten könnten. Falls sich das Exportwachstum der MOEL in bestimmten Industrien konzentriert, kann dies auch zu gewissen *Anpassungsproblemen* auf den EU-Arbeitsmärkten durch Veränderungen der inter-industriellen Lohndifferentiale oder sektoraler Arbeitslosigkeit führen (siehe Kapitel C.II.1.a)). Jedoch ist deutlich hervorzuheben, dass diese Probleme *industriespezifischer* und nicht länderspezifischer Natur wären. Bislang gibt es *wenig Evidenz* dafür, dass die Exporte aus den MOEL *ausschließlich in den arbeitsintensiven* Niedriglohnindustrien konzentriert sind, und dass sie Exporte aus ärmeren EU-Mitgliedsländern überproportional verdrängen (siehe Kapitel C.III.1.).

Auch können empirische Untersuchungen die These nicht stützen, dass die EU-Importe aus den MOEL portugiesische Exporte in signifikantem Ausmaß verdrängt haben, obwohl eine gewisse Korrelation zwischen den Exportmustern der assoziierten Beitritskandidaten und demjenigen Portugals besteht. Diese betrifft vor allem die Textilbranche.⁵⁴ Der Hauptgrund hierfür besteht darin, dass für viele Produktgruppen, welche die wichtigsten Exporte der zentraleuropäischen Länder darstellen, *ein Weltmarkt* existiert, auf dem China, Indien und einige der südostasiatischen (Ex-)Drachenstaaten die Hauptanbieter sind (Belke, Gros (1998), Jovanovic (1999), S. 475). Darüber hinaus zeigten große Differenzen im Wert pro exportierter Gütereinheit, dass die MOEL nicht mit den südlichen EU-Staaten in den gleichen Preis- und Qualitätssegmenten konkurrierten (siehe Kapitel C.III.1.). Für Portugal, als ein von der durchschnittlichen EU-Industriestruktur abweichendes Land, ergibt sich den vorstehenden Ausführungen zufolge ein verstärkter Wettbewerb im Bereich der *wichtigsten Exportbranche* der MOEL, dem *Textilbereich*. Es kann bislang aber kein negativer (Verdrängungs-)Effekt des zunehmenden Osthandels Österreichs und Deutsch-

⁵⁴ Vgl. Belke, Gros (1998), Emerson, Gros (1998), S. 20 ff. versus Baldwin, François, Portes (1997), S. 149.

lands auf deren Handel mit den südlichen EU-Staaten festgestellt werden. Die Kohäsionsländer der EU im Allgemeinen und Portugal im Speziellen sollten daher nicht wegen der Importkonkurrenz aus den MOEL indirekt unter der kommenden Osterweiterung der EU zu leiden haben (Brücker (2000), S. 35). Diese These wird durch die vorliegenden Studien zu Nettowohlfahrtseffekten der EU-Osterweiterung klar bestätigt (siehe Kapitel III.5.). Die negativen Wohlfahrtseffekte für Portugal und die anderen „ärmeren“ EU-Mitgliedsstaaten ergeben sich aus der Berücksichtigung der Finanzierung der Osterweiterung durch eine proportionale Kürzung der Struktur- und Regionalfonds und nicht durch die Importkonkurrenz aus den MOEL.

Zweitens ist fraglich, inwieweit der Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse vor allem durch die Übernahme der Normen und Standards der EU bereits im Vorfeld des EU-Beitritts noch vorangetrieben wird (siehe Kapitel B.II.). Denn die von der EU zur Voraussetzung des Beitritts gemachte kompletté Übernahme des Acquis impliziert in diesen Bereichen eine weitgehende Angleichung der MOEL an die EU (siehe hierzu auch Kapitel D.III.). Die Handelsabkommen mit Ungarn und Tschechien vom Februar 2001 (FAZ (2001e)) zeigen, dass die schnelle Übernahme des Acquis von der EU mit einer vorbehaltlosen Öffnung des Gemeinsamen Marktes belohnt wird. Auch wenn spürbare Arbeitsmarkteffekte – wie gezeigt – wenig wahrscheinlich sind, gilt damit, dass der Beitritt der MOEL zur EU nicht notwendig wäre, um zusätzliche Güterströme auszulösen. Falls Arbeitsmarkteffekte auftreten, ist damit zu fragen: Können diese als Arbeitsmarkteffekte der EU-Osterweiterung bezeichnet werden? Oder handelt es sich nicht vielmehr um Arbeitsmarkteffekte der Öffnung der MOEL gegenüber dem Westen und deren „Rückkehr nach Europa“?

Es lässt sich somit festhalten, dass die Güterströme mit dem Beitritt der MOEL zur EU sicherlich nicht schrumpfen, sondern weiter wachsen werden. Andererseits kann aber angesichts des gegenwärtig schon realisierten Handelsvolumens, der relativ geringen Bedeutung der mittel- und osteuropäische Märkte und Anbieter für die EU-Mitglieder und des bislang erreichten Offenheitsgrades der Gütermärkte im Binnenverhältnis EU-MOEL mit ziemlicher Sicherheit davon ausgegangen werden, dass der relative Anstieg eher gemäßigt ausfallen und der Beitritt deshalb *keinen Integrationsschock* für den Güterhandel darstellen wird. Somit liegt ein erster Beleg für die Vermutung vor, dass die EU-Osterweiterung *keine Arbeitsmarkteffekte über den Kanal Güterhandel* impliziert. Der Ostöffnung kommt in dieser Hinsicht größere Bedeutung zu.

2. Der Einfluss von Direktinvestitionen auf die Arbeitsmärkte ist sehr viel direkter – allerdings zunächst nur in dem Empfängerland. Auf der anderen Seite, also im Heimatland der Investoren, ergibt sich im Heckscher-Ohlin-Samuelson-Modell ein ähnlicher Effekt wie bei zunehmendem Handel – Kapitalbewegungen und Handel sind perfekte Substitute (siehe Kapitel C.II.1.b)). Es kann jedoch konstatiert werden, dass der prognostizierte Anstieg der Direktinvestitionen

nen aus der EU in den MOEL kein Ausdruck eines rückgestauten Investitions-potentials ist (siehe Kapitel III.4.). Deshalb wird der Beitritt der MOEL zur EU als punktuelles Ereignis kaum zusätzliche ausländische Direktinvestitionen und damit *keine zusätzlichen Arbeitsmarkteffekte* über diesen Kanal induzieren, denn die Osterweiterung der EU wird die Kapitalmarktintegration wohl nicht ohne weiteres signifikant erhöhen und *keine zusätzlichen starken Kapitalzu-ströme* in die MOEL auslösen.

Moderner Ansätze kommen zu dem Ergebnis, dass Direktinvestitionen zusätzlichen Handel stimulieren und der Output im investierenden Sektor im Ursprungsland vielleicht sogar steigt. Andererseits kann es bei großen Unterschieden in der Faktorausstattung aufgrund der sich ergebenden Differenzen in der Entlohnung der Produktionsfaktoren durchaus auch zu einer Verlagerung kompletter besonders arbeitsintensiver Industrien kommen. Für Zwecke einer Simulation auf der Basis des WIFO-Makromodells wird von Breuss, Schebeck (1998) für Österreich unterstellt, etwa ein Drittel der (durch die Ostöffnung induzierten) zusätzlichen FDI erfolge substitutiv. Kumuliert wirkt sich dies bis zum Jahr 2010 in Verlusten an realem BIP Österreichs von lediglich 0,2 Prozent und einem Rückgang der Beschäftigung von knapp 5000 Personen aus (Breuss, Schebeck (1998), S. 747). Dieser Effekt ist auch bei einer Umrechnung auf andere Arbeitsmärkte der EU makroökonomisch wohl kaum spürbar.

Die steigenden Kapitalzuflüsse aus der EU in die MOEL könnten länderspezifische Arbeitsmarkteffekte auslösen, wenn sie FDI-Ströme aus Ländern der EU, insbesondere aus den Niedriglohnländern Portugal und Spanien, *in die MOEL umleiten*. Brenton, di Mauro, Lücke (1998) und Emerson, Gros (1998) untersuchen, *ob und in welchem Umfang* durch die (mittelfristige Erwartung der) EU-Osterweiterung in den neunziger Jahren bereits solche sogenannten „Domino-FDI-Effekte“ aufgetreten sind. Es könnte durchaus vermutet werden, dass die südlichen EU-Länder mit den MOEL um Direktinvestitionen aus den anderen EU-Staaten konkurriert haben, denn aktuelle Daten zeigen, dass Spanien und Portugal seit 1995 weniger ausländische Direktinvestitionen verzeichneten als die MOEL. Insgesamt kommen die genannten Studien jedoch zu dem Ergebnis, dass die FDI-Ströme in die MOEL in den Neunzigern *keinen klaren negativen Einfluss* auf das Volumen der Ströme von FDI aus der EU in EU-Länder wie Spanien und Portugal gehabt haben.⁵⁵ Aus dieser Sicht sind *keine FDI-induzierten negativen Arbeitsmarkteffekte* der Osterweiterung in EU-Ländern zu erwarten. Die Lohnniveaus in den MOEL steigen momentan stärker an als in Portugal (Belke, Hebler (2000)), so dass die lohnbezogene Wettbe-

⁵⁵ Vgl. Brenton, di Mauro, Lücke (1998), S. 12 ff., Emerson, Gros (1998), S. 30 ff. Griechenland wurde nicht untersucht, da es nie ein bedeutendes Zielland von FDIs aus EU-Ländern war. Insofern sind für dieses Land auch die zu erwartenden Beschäftigungseffekte der Osterweiterung durch den Domino FDI-Effekt insignifikant.

werbsfähigkeit Portugals als einer wichtigen Determinante seiner Attraktivität für FDI (neben der Reform- und Unternehmensfreundlichkeit seiner Wirtschaftspolitiken (Martín, Velázquez (1997))) sogar eher noch ansteigen dürfte.

Die in der EU häufig ausgedrückte *Angst vor einem massiven Export der Arbeitsplätze durch FDI-Ströme in die MOEL ist fehl am Platze*, wenn die Investitionen durch den Marktzugang und die gesteigerte Marktpräsenz in den Zielländern zu einer Intensivierung der Außenhandelsbeziehungen führen und hierdurch die Verwaltung, Forschung und Endfertigung am EU-Standort gesichert wird.⁵⁶ Brenton, di Mauro, Lücke (1998) untersuchen die Frage, ob die Ströme ausländischer Direktinvestitionen in die MOEL und der Außenhandel des Quellenlandes Komplemente oder (wie von der neoklassischen Außenhandelstheorie und häufig von der einschlägigen Literatur zur Theorie der ausländischen Direktinvestitionen postuliert) Substitute sind. Diese Autoren finden *keine empirische Evidenz für einen Substitutionseffekt*. Es wird vielmehr die These der Komplementarität von auswärtigen Direktinvestitionen und Außenhandel bestätigt (Brenton, di Mauro, Lücke (1998), S. 11). Die Direktinvestitionen der EU-Länder in den MOEL erfüllen somit die Funktion eines Brückenkopfes für zukünftige Exporte der EU-Länder in die MOEL. Dann kann die Schlussfolgerung: „The intensification of East-West trade is an employment programme for the EU countries which still face high unemployment“ (Schumacher, Trübwetter (2000), S. 23) auch auf die Direktinvestitionen aus der EU in den MOEL bezogen werden.

Als Hauptergebnisse dieses Kapitels können somit zusammenfassend festgehalten werden, dass 1. der gegenseitige Offenheitsgrad der Güter- und Kapitalmärkte gegenwärtig ein Handelsvolumen und Direktinvestitionen aus der EU ermöglicht, die weitgehend den Erwartungen angesichts der geographischen Nähe und dem Einkommensdifferential, als Näherungswert für Angebot und Nachfrage, entspricht, dass 2. Güter- und Kapitalströme zwischen der EU und den MOEL mit steigender Einkommenskonvergenz und steigender Wahrscheinlichkeit des Beitritts, wegen sinkender Risikoprämien, noch steigen werden, dass aber 3. dieser Anstieg nicht allein durch den Beitritt als Datum induziert werden kann, sondern bei steigender politischer und ökonomischer Stabilität sowie der Einbindung in das System der arbeitsteiligen Wirtschaft in Europa (ähnlich wie im Fall Norwegens) auch ohne die EU-Mitgliedschaft eintreten könnte, und dass 4. die Handels- und Kapitalströme zwischen der EU und den MOEL relativ zu wenig Gewicht haben, um makroökonomisch spürbare Effekte auf den Arbeitsmärkten der EU auszulösen.

⁵⁶ Vgl. Emerson, Gros (1998), S. 29 ff., Brenton, di Mauro, Lücke (1998), S. 12, und Cichy (1995), S. 665.

D. Arbeitsmarkteffekte des EU-Beitritts in den MOEL⁵⁷

Im vorangegangenen Kapitel wurde der Einfluss durch die Osterweiterung veränderter Güter- und Kapitalströme auf die Arbeitsmärkte der EU untersucht. Als Ergebnis wurde festgehalten, dass u. a. wegen der geringen Bedeutung des Außenhandels mit den MOEL für die EU keine makroökonomisch spürbaren Arbeitsmarkteffekte der Osterweiterung zu erwarten sind. Auf der anderen Seite hat der Außenhandel mit der EU enorme Bedeutung für die MOEL. Deshalb kann vermutet werden, dass mit der Intensivierung der Güter- und Kapitalströme der Beitritt zur EU in diesen Ländern positive Arbeitsmarkteffekte verbunden sind. In Kapitel I. wird diese These deshalb zunächst näher untersucht. Auf der Kostenseite des Beitritts könnte für die MOEL der Zwang zur Übernahme des arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Acquis der EU in Form höherer Arbeitslosenquoten stehen (Baldwin, François, Portes (1997), S. 128). Deshalb wird der Frage nachgegangen, ob die MOEL mit dem Gemeinschaftsrecht auch die institutionellen Rahmenbedingungen importieren, die in den großen EU-Ländern Kontinentaleuropas mitverantwortlich für den Anstieg und das Verharren der Arbeitslosigkeit auf einem hohen Niveau gemacht werden können. Aufbauend auf einer Darstellung der institutionellen Ausgangslage der Arbeitsmärkte der MOEL (Kapitel II.) wird untersucht, welche Veränderungen sich durch die Übernahme der Arbeitsmarktinstitutionen des Gemeinschaftsrechts ergeben, und ob diese den speziellen Bedürfnissen der Transformationsökonomien angemessen sind (Kapitel III.). Erst die systematische Abwägung der Kosten- und der Nutzenseite der „Rückkehr nach Europa“ ermöglicht eine fundierte Spekulation über die durch den Beitritt zur EU induzierten Arbeitsmarkteffekte in den MOEL (Kapitel IV.).

Aus den Ausführungen dieses Kapitels ergeben sich, neben den Erkenntnissen über die Arbeitsmarkteffekte des EU-Beitritts in den MOEL, wichtige Einsichten über die Migrationswahrscheinlichkeit der MOEL-Bürger, die in Kapitel 5 der vorliegenden Arbeit ausführlich untersucht wird, um das Bild von den Arbeitsmarkteffekten der Osterweiterung in den Ländern der EU zu vervollständigen. Denn die erwartete Höhe der Arbeitslosigkeit geht in das individuelle Nutzen-Kosten-Kalkül der Wirtschaftssubjekte ein, wenn sie abwägen, ob eine Auswanderung in den Westen vorteilhaft wäre. Dies wird auch durchaus berücksichtigt. Es wird in den ökonometrischen Modellen zur Schätzung mög-

⁵⁷ Teile dieses Kapitels wurden in Belke, Hebler (2002), S. 82 ff. eingebracht.

licher Migrationspotentiale nicht berücksichtigt, dass der Beitritt zur EU und die Implementierung des sozialpolitischen Acquis eine Änderung der Politikregel darstellt, die von rationalen Wirtschaftssubjekten antizipiert wird (Kösters (1989), S. 6 f.). Eine Spekulation über das Migrationspotential der MOEL kann aus dieser Perspektive nicht ohne eine vorherige Analyse der Arbeitsmarkteffekte des Beitritts in den MOEL auskommen.

I. Arbeitsmarkteffekte durch Handel und Direktinvestitionen

Aufbauend auf der Darstellung und den Schlussfolgerungen aus Kapitel C.III. wird im folgenden untersucht, welche Arbeitsmarkteffekte sich durch steigenden Güterhandel und zunehmende Direktinvestitionen aus der EU im Zuge des Beitritts für die MOEL ergeben. Der Ausgangspunkt der Überlegungen ist, dass die Osterweiterung der EU ökonomisch bereits weitgehend antizipiert, d. h. erwartet und in Dispositionen umgesetzt wurde. Die bisher erreichte Integration zwischen der EU und den beitrittswilligen MOEL kann deshalb als durchaus signifikant angesehen werden.

1. Der Handel zwischen der EU und den MOEL hat seit der Ostöffnung mit zweistelligen jährlichen Wachstumsraten zugenommen. Der gesamte in Dollar gemessene Außenhandel wuchs seit 1994 um 10-20 Prozent jährlich. Der Anteil der Exporte der MOEL in die EU wuchs von 1994 bis 1999 um 10 Prozentpunkte auf nahezu 60 Prozent; der Anteil der Importe aus der EU stieg um 5 Prozentpunkte auf etwas über 58 Prozent. Anhand dieser Daten deutet sich bereits ein hoher außenwirtschaftlicher Verflechtungsgrad an, der gemeinsam mit den eingeräumten Handelspräferenzen die Hypothese nahe legt, dass der zukünftige faktische EU-Beitritt *keinen exportinduzierten Wachstumsschock* in den MOEL mehr auslösen wird (Dresdner Bank (2001), S. 35 f.). Trotzdem rechnen alle einschlägigen Studien mit einem Wachstum der Güter- und Kapitalströme durch die Beseitigung noch bestehender nichttarifärer Handelshemmnisse und den ökonomischen Aufholprozess der MOEL. Dies wird als Hauptnutzen des EU-Beitritts für die MOEL gesehen. Baldwin, François, Portes (1997, S. 139 und S. 147) prognostizieren beispielsweise ein um 1,5 bis 18,8 Prozent höheres BIP der MOEL im langfristigen Gleichgewicht im Vergleich zum Basisszenario ohne EU-Beitritt. Eine andere Studie stellt Spekulationen über die Verteilung der handelsinduzierten Wohlfahrtsgewinne auf die einzelnen MOEL an. Dabei kann die Tschechische Republik mit dem stärksten Anstieg rechnen, gefolgt von der Slowakei, Polen und Slowenien. Die Volkswirtschaften Estland, Litauen und Ungarn weisen dagegen heute schon Exporte auf, die über dem errechneten maximalen Potential liegen (Brücker (2000), S. 102 f.).

2. Die Analyse der gegenwärtigen Handelsströme zeigt die Dominanz *intraindustriellen* Handels mit ähnlichen Produkten unterschiedlicher Qualität. Aus dieser Sicht führt eine beidseitige Liberalisierung wegen der verbesserten Nutzung von Größenvorteilen zu einer Expansion der entsprechenden Sektoren in beiden Regionen. Lediglich in den Bereichen „Chemie, Gummi und Plastik“ und „Kapitalgüter“ ist die EU immer noch ein deutlicher Nettoexporteur in die MOEL (siehe Kapitel C.III.1.). Dies deutet eine – durch die Erweiterung induzierte – Umstrukturierung der MOEL zu Lasten der Kapitalgüterindustrie an.

3. Die Untersuchung der gegenwärtigen Zollstruktur weist auf einen größeren verbleibenden Liberalisierungsbedarf im Zuge des EU-Beitritts auf Seiten der MOEL hin – mit der erwähnten Ausnahme der baltischen Staaten –, der in der Regel mit einem größeren Potential an Wohlfahrtsgewinnen verbunden ist. Somit induzieren die skizzierten Ausgangsniveaus der Protektion noch *weitauß höhere Realeinkommenszuwächse in den MOEL* als in der EU. Gleichzeitig deutet sich wie schon durch die Gestalt des Außenhandels an, dass die Umstrukturierung in den MOEL voraussichtlich zu Lasten der Schwerindustrie gehen wird (Baldwin, François, Portes (1997), S. 133). Die Trendaussage aus der Untersuchung der Zollstruktur wird durch zahlreiche Studien bestätigt. Eine gängige Auffassung ist derzeit, dass die wirtschaftlichen *Vorteile* der Ostintegration u. a. aufgrund des Größenverhältnisses zur EU eher den neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedern der EU zugute komme.⁵⁸

Ist die prognostizierte Zunahme des Handels, die sich nach den Ergebnissen der ökonomischen Integrationstheorie auch in *positiven Wohlfahrts- und Wachstumseffekten* niederschlagen sollte, jedoch auch mit positiven Arbeitsmarkteffekten verbunden? Eine nähere Analyse der bisher aufgetretenen Effekte des Außenhandels der MOEL mit der EU zeigt, dass auf der einen Seite steigende Exporte in die EU einen positiven Effekt auf die Beschäftigung in den MOEL haben, während auf der anderen Seite zunehmende Importe dort tendenziell inländische Beschäftigung verdrängen und die Arbeitslosigkeit erhöhen. Darüber hinaus reduzieren steigende Importe aus der EU die Investitionen in den MOEL, weil durch die Importkonkurrenz heimische Produktion verdrängt wird, während steigende Exporte einen positiven Investitionseffekt haben, da die Exportchancen den Aufbau konkurrenzfähiger Exportsektoren stimulieren (van Aarle, Skuratowicz (2000), S. 17 ff.).

Dieses mercantilistisch anmutende Bild muss durch Fristigkeits- und Effizienzüberlegungen korrigiert werden. Eine *Zunahme der Handelsverflechtungen* verbunden mit einer Erhöhung des Wettbewerbsdruckes *forciert die Umstrukturierung* der Wirtschaft im Allgemeinen und des Außenhandels im Spe-

⁵⁸ Vgl. Baldwin (1995), S. 480, Baldwin, François, Portes (1997), S. 147, Kramer (1998), S. 721, Steinherr (1999) und Walterskirchen (1998).

ziellen. Damit können zwar kurzfristig höhere Arbeitslosenquoten verbunden sein, die langfristige Arbeitsmarkt-Performance hängt jedoch entscheidend von der Ausgestaltung der Arbeitsmarktinstitutionen ab. Auf flexiblen Arbeitsmärkten wären negative Effekte nur vorübergehender Natur, weil die rasche Umstrukturierung zu einem den Nachfragepräferenzen entsprechenden Markt dazu führt, dass die Arbeitslosen in anderen Bereichen schnell wieder einen Arbeitsplatz finden können.⁵⁹ Inflexible Arbeitsmärkte dagegen verhindern die rasche Umstrukturierung und können dazu führen, dass die ursprünglich temporäre Arbeitslosigkeit in den MOEL auf einem hohen Niveau verharrt.

Die für den Außenhandel abgeleiteten Trends korrespondieren stark mit den Forschungsergebnissen zu den *Einflüssen der ausländischen Direktinvestitionen* auf die Effizienz und das Wachstum in den verarbeitenden Industrien der Beitrittskandidaten und anderer aufholender Staaten. Es wird festgestellt, dass die Zuströme an ausländischen Direktinvestitionen von großer Bedeutung für den wirtschaftlichen Aufholprozess und die Arbeitsmarkt-Performance dieser Länder sind. Denn FDI-Ströme sind tendenziell als beschäftigungsfreundlich einzustufen, weil sie im Vergleich zu anderen internationalen Kapitalströmen (u. a. Portfolio-Investitionen) wegen der *langfristigen* Ausrichtung der Investoren weniger volatil sind, und weil sie eine wichtige Quelle unternehmerischen und technologischen Wissens darstellen.⁶⁰

Auf Dauer werden sicherlich nicht die Ausmaße an ausländischen Direktinvestitionen in den MOEL zu beobachten sein, wie sie in den Jahren 1999 und 2000 vorlagen. Allerdings wird das Investitionsumfeld gerade für *mittlere und kleine Unternehmen* aus den EU sicherer; sie können mit einer Angleichung der Rechtssysteme, der ökonomischen Strukturen, des Finanzsektors und der Verwaltung rechnen. Dies dürfte zu einem anhaltend hohen Zustrom von FDI in die MOEL führen, den Strukturwandel beschleunigen und als Rückkopplungseffekt wiederum das FDI-Volumen ankurbeln (Dresdner Bank (2001), S. 38 f.). Dies gilt allerdings weniger für die Staaten, für die ein früher Beitritt in Kapitel B.II. als unwahrscheinlich eingeschätzt wurde. Diese dürften eher einen unterproportionalen Zufluss an FDI verzeichnen. Ein Vergleich des Bestands an langfristigem Beteiligungskapital pro Kopf zeigt, dass Ungarn und Estland und mit kleinem Abstand auch Tschechien und Slowenien immer näher an Spanien und Portugal heranreichen. Die Geschwindigkeit der Konvergenz wird natürlich von dem zukünftigen Ausmaß der Privatisierungen in den MOEL, dem Ausmaß der komparativen Arbeitskostenvorteile der MOEL und der relativen Erschließungstiefe der Märkte in den MOEL bestimmt (Dresdner Bank (2001), S. 38 f.).

⁵⁹ Voraussetzung ist dabei allerdings ein ausreichendes Maß an individueller qualifizatorischer und eventuell auch räumlicher Mobilität.

⁶⁰ Vgl. Abschnitt C.III.3., *Brenton, Di Mauro, Lücke* (1998), S. 2, *Buch* (1999).

Falls es zu einem weiteren Anstieg der FDI-Ströme kommen sollte, rechnet die Mehrheit der Studien mit zusätzlichen positiven Arbeitsmarkteffekten.⁶¹ Wachsende FDI-Ströme forcieren dabei den Aufholprozess der Produktqualität. Dies bedeutet im Vergleich zur EU verbesserte terms-of-trade und symmetrischere Import- und Exportelastizitäten. Der Abwertungsdruck wird verringert, die strukturellen Determinanten der Handelsbilanzen verbessert, die Zahlungsbilanz-Beschränkung reduziert und der Aufholprozess des quantitativen Wachstums beschleunigt (Landesmann, Poeschl (1997), Richter, Landesmann, Havlik (1998), S. 13 f.). Auf der Basis eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells lässt sich beispielsweise demonstrieren, dass bei einer Verlagerung von nur 2,5 Prozent des österreichischen Kapitalstocks nach Ungarn das reale BIP in Ungarn langfristig um 1,3 Prozent steigen könnte (Breuss, Tesche (1994)). Natürlich bestimmen die Zusammensetzung des Außenhandels und der Produktion sowie die hieraus resultierende *Struktur der Arbeitsnachfrage* die exakten Beschäftigungseffekte einer gegebenen Änderung des FDI-Volumens. Ein maximaler Beschäftigungseffekt entsteht dann, wenn die Produktion durch FDI-Ströme näher an die Struktur rückt, die den komparativen Vorteilen des betrachteten Landes entspricht (Jovanovic (1999), S. 475). Ebenfalls relevant ist die institutionell (durch die Verpflichtung zur Übernahme des Acquis, siehe Kapitel III.) bedingt hohe Beschäftigungsschwelle des Wirtschaftswachstums, d. h. desjenigen Wachstums, das mindestens notwendig ist, um einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu leisten. Folglich sind auch Zuströme von FDI *kein Allheilmittel* gegen Arbeitslosigkeit in den MOEL (Biffl (1998), S. 1).

II. Arbeitsmarktinstitutionen in den MOEL

Institutionen des Arbeitsmarktes sind alle Systeme von Regeln (Ordnungen) und Handlungsabläufen (Organisationen), die als Rahmenbedingungen die Beziehungen von Nachfragern und Anbietern von Arbeit (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) beeinflussen. Unbestritten unter Ökonomen ist ihre wichtige Rolle bei der Erklärung der Ursachen und der Höhe der Arbeitslosigkeit. So können Unterschiede hinsichtlich der arbeitsmarktrelevanten Institutionen einen wichtigen Beitrag zur Erklärung der Unterschiede in der Höhe der Arbeitslosigkeit zwischen verschiedenen Ländern leisten. In der EU reichte 1998 die Bandbreite der Arbeitslosenquoten von 2,8 Prozent in Luxemburg bzw. 4,0 Prozent in den

⁶¹ Im Gegensatz dazu finden van Aarle, Skuratowicz (2000, S. 20) einen signifikant negativen Einfluss der FDI-Ströme in die MOEL auf die Höhe der Arbeitslosigkeit. Weil sie aber auch auf den Einfluss der Unternehmen mit ausländischen Eigentümern auf die Umstrukturierung und den technologischen Aufholprozess in den MOEL hinweisen, kann erwartet werden, dass die negative Korrelation langfristig verschwindet.

Niederlanden bis 18,7 Prozent in Spanien (siehe *Tabelle 23*). Wenn jedoch nach Erklärungen für die seit Mitte der 70er Jahre anhaltend hohe und in Schüben zunehmende Arbeitslosigkeit in den großen EU-Ländern – also für den spezifisch europäischen Zeitpfad der Arbeitslosigkeit – gefragt wird, so reicht der Blick auf die Institutionen des Arbeitsmarktes alleine nicht aus. Denn ein Großteil der Institutionen in ihrer gegenwärtigen Ausprägung existierte bereits vor dem ersten Anstieg der Arbeitslosigkeit in den 70er Jahren in ähnlicher Gestalt. Es scheint, dass erst das *Zusammenspiel* externer Schocks (wie z. B. der Ölkrise) und länderspezifischer Arbeitsmarktinstitutionen beides, den Zeitpfad der Arbeitslosigkeit und die diesbezüglichen Unterschiede zwischen den Staaten, erklären kann (Blanchard (1999), S. 2). Wenn durch ungeeignete Institutionen notwendige strukturelle Anpassungen infolge von Schocks verhindert werden, kann die schnelle Rückkehr zum vorherigen gleichgewichtigen Wert der Arbeitslosigkeit verhindert werden (Persistenz der Arbeitslosenrate) oder es verändert sich sogar der Wert der gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit, so dass auch nach langen Anpassungszeiten ohne weitere Störung von außen keine Rückkehr zum niedrigen Ausgangswert möglich ist (Hysteresis⁶² in der Arbeitslosenrate).

Ein wesentlicher Kanal der Beeinflussung der Arbeitslosigkeit durch Institutionen ist ihr *Einfluss auf die Flexibilität* des Arbeitsmarktes. Ein sehr flexibler Arbeitsmarkt kann sich strukturellen Änderungen, z. B. einer Modifikation der Struktur der Güternachfrage induziert durch eine plötzliche Verteuerung von Rohöl (Ölkrisen), schneller anpassen als ein inflexibler (rigider) Arbeitsmarkt. Lassen sich jedoch auch Nachteile eines flexiblen Arbeitsmarktes nennen? Das vermeintlich wichtigste Argument gegen schnelle Anpassungen ist die Annahme unvollkommener Information der ökonomischen Akteure. So ist ein wesentlicher Faktor bei der Entscheidung über Entlassungen oder Einstellungen auf Seiten der Arbeitgeber oder über Ausbildung und Umschulung auf Seiten der Arbeitnehmer die Fristigkeit des Marktsignals. Um im obigen Beispiel zu bleiben, ist die Dauer der die Nachfrageänderungen auslösenden Verteuerung von Rohöl vorab unklar. Handelt es sich nur um eine vorübergehende Änderung oder ist sie dauerhaft? Wenn mittelfristig wieder zu alten Strukturen zurückgekehrt werden müsste, so stellen die Kosten der Anpassung nicht nur individuelle Verluste, sondern auch einen Ausfluss gesamtwirtschaftlicher Fehlallokationen dar. Ein Warten mit der Beschäftigungsentscheidung wäre lohnenswerter gewesen. Ein weiteres Argument gegen ein Zuviel an Flexibilität lautet häufig, dass die strukturellen Anpassungslasten auf einem flexiblen Arbeitsmarkt unzulässigerweise alleine von den Arbeitnehmern getragen werden müssten. Diesem Argument lässt sich jedoch mit drei Gegenargumenten begegnen. Zum einen findet der entlassene Arbeitnehmer auf einem flexiblen Arbeitsmarkt bei geeig-

⁶² Der Begriff „Hysteresis“ ist dem Griechischen entlehnt und bedeutet soviel wie: Zurückbleiben der Wirkung hinter ihrer Ursache.

neter Qualifikation bzw. geeigneten Möglichkeiten zur Umschulung und Weiterbildung schnell wieder einen neuen Arbeitsplatz. Zweitens trägt auch der Unternehmer, der seinen Betrieb umstrukturieren muss, einen Teil der Lasten. Drittens werden die Anpassungslasten auf einem inflexiblen Arbeitsmarkt erfahrungsgemäß einseitig auf die im Verhältnis zur Zahl der Beschäftigten relativ kleine Gruppe der Arbeitslosen abgeladen.

Festzuhalten bleibt gemäß der herrschenden Lehrmeinung unter Ökonomen folgendes: Inflexible Arbeitsmarktinstitutionen induzieren in Zeiten eines erhöhten Anpassungsbedarfs, z. B. infolge von Schocks, mehr Arbeitslosigkeit in der mittleren Frist, während flexible Arbeitsmärkte kurzfristig höhere Arbeitslosenquoten aufweisen würden. Mittelfristig hohe Arbeitslosigkeit unterliegt aber besonderen Persistenzeinflüssen (z. B negative Suchanreize für die Arbeitslosen, Verfall des Humankapitals mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit), so dass *langfristig ein flexibler Arbeitsmarkt besser abschneidet als ein inflexibler*.

In diesem Kapitel wird analysiert, in welchem Ausmaß die Arbeitsmärkte in den MOEL *tatsächlich flexibel* sind. Zu diesem Zweck wird ein Überblick über die in der Literatur bisher vorliegende Evidenz zur mikro- und makroökonomischen Arbeitsmarktflexibilität gegeben. Kriterien dabei sind unter anderem die Anreizeffekte des Systems der sozialen Sicherung, Flexibilität des Kündigungsschutzes, die Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und die regionale Mobilität.

Zunächst werden jedoch als Referenz für eine Einordnung des institutionellen Rahmens in den MOEL zwei westliche Modelle der Arbeitsmarktregulierung gegeneinander abgegrenzt: zum einen der anglo-amerikanische Typ mit einem eher geringen Schutz der Beschäftigten und zum anderen der kontinentaleuropäische Typ mit einem ausgeprägtem *Kündigungsschutz*, der die Kosten von Entlassungen erhöht und angesichts dieser Kosten die Entscheidung, neue Arbeitnehmer einzustellen, herausögert. Dabei kann zwischen dem individuellen Schutz und dem Schutz vor Massenentlassungen unterschieden werden. Als dritten Indikator für Arbeitsmarktflexibilität zieht die OECD (1999, S. 48 ff.) die staatliche *Regulierung von Teilzeitarbeit* heran. Auch durch dieses Kriterium lassen sich die beiden angesprochenen Varianten deutlich unterscheiden. Ein Gesamtindikator zum länderübergreifenden Vergleich der Flexibilität der Arbeitsmarktinstitutionen kann als gewichteter Durchschnitt der Teildatums ermittelt werden.

Obwohl die Zahlen in *Tabelle 23* auf den ersten Blick eine andere Interpretation nahe legen, hat die Ausgestaltung des Beschäftigungsschutzes *keinen eindeutigen Einfluss* auf die *Höhe* der Arbeitslosigkeit. Höhere Einstellungskosten verringern zwar während eines Aufschwungs die Neueinstellungen, reduzieren aber während eines Abschwungs die Entlassungen, so dass das Vorzeichen des

Nettoeffekts nicht determiniert ist. Diese Argumentation wird durch den Großteil der empirischen Untersuchungen gestützt, die keinen signifikanten Zusammenhang zwischen der Höhe der Einstellungskosten und dem Ausmaß der Beschäftigung finden können.⁶³ Aber, und das ist für die Arbeitsmärkte der MOEL von größerer Bedeutung, die empirische Evidenz erweist sich für die These, dass die Strenge des Schutzes der Beschäftigten die *Dynamik* der Arbeitsmärkte beeinflusst, als ungleich stärker. Bei inflexiblen Arbeitsmarktinstitutionen verringern sich die Zu- und Abgänge zur Gruppe der Arbeitslosen und *verlängert* sich die *Dauer* der Arbeitslosigkeit (OECD (1999), S. 69).

Tabelle 23
Flexibilität der Arbeitsmärkte in der EU

Land	individueller Schutz gegen Entlassungen	zusätzliche Regulierung bei Massenentlassungen	Regulierung von Teilzeitarbeit	Gesamt-indikator (gewichteter Durchschnitt)	Arbeitslosenquote 1998
Großbritannien	0,8	2,9	0,3	0,9	6,3
Irland	1,6	2,1	0,3	1,1	7,8
Dänemark	1,6	3,1	0,9	1,5	5,1
Finnland	2,1	2,4	1,9	2,1	11,4
Niederlande	3,1	2,8	1,2	2,2	4,0
Österreich	2,6	3,3	1,8	2,3	4,7
Belgien	1,5	4,1	2,8	2,5	9,5
Schweden	2,8	4,5	1,6	2,6	8,3
Deutschland	2,8	3,1	2,3	2,6	9,4
Frankreich	2,3	2,1	3,6	2,8	11,7
Spanien	2,6	3,1	3,5	3,1	18,7
Italien	2,8	4,1	3,8	3,4	12,2
Griechenland	2,4	3,3	4,8	3,5	10,7
Portugal	4,3	3,6	3,0	3,7	5,1

Quelle: OECD (1999), S. 57 ff. Ein niedrigerer Indikator signalisiert mehr Flexibilität.

1. Lohnersatzleistungen

Der Fokus der Literatur über institutionelle Barrieren für die Arbeitsmarktflexibilität in Transformationsökonomien liegt bisher hauptsächlich auf den *Anreizeffekten*, die durch die Systeme der sozialen Sicherung hervorgerufen wer-

⁶³ Vgl. dazu die Übersicht in *OECD* (1999), S. 68 ff.

den. Zum einen sind die Art und die Ausgestaltung der *Lohnersatzleistungen* entscheidend für die Anreize zur Suche eines neuen Arbeitsplatzes (Suchanreize). Zum anderen wird die Bedeutung der *Lohnnebenkosten* betont, die dem Prozess der Schaffung von neuen Arbeitsplätzen entgegenstehen können und deren Höhe ebenfalls von der Ausgestaltung des Systems der sozialen Sicherung sowie von betrieblichen bzw. tarifvertraglichen Elementen (Weihnachtsgeld, Urlaubsgeld usw.) abhängt.

Im Rahmen der Transformation entstand rasch politische Nachfrage nach sozialer Absicherung, da sich die Individuen hohen Anpassungshärtan ausgesetzt sahen. In den meisten MOEL wurden deshalb rasch Programme der Arbeitslosenunterstützung, des vorzeitigen Ruhestands, der Sozialhilfe und Abfindungszahlungen bei einer Kündigung aufgelegt, nachdem sich die Regierungen zu einer Markttransformation verpflichteten. Dies geschah, *bevor* die Konsequenzen dieser Entscheidungen deutlich wurden und meistens *ohne* Abwägung der zukünftig hiermit verbundenen ökonomischen Kosten (Burda (1998), S. 9).

Nach neueren Berechnungen der EU-Kommission für 1998 dürfte das System der sozialen Sicherung in der Slowakei, Tschechien, Ungarn und vor allem Slowenien (anders als in den baltischen Staaten) einen negativen Beschäftigungseffekt liefern. Diese Schlussfolgerung ergibt sich aus dem Vergleich der

registrierten Arbeitslosigkeit mit der per Arbeitskräfteerhebung ermittelten Arbeitslosigkeit (AKE-Arbeitslosigkeit) (siehe *Tabelle 24*).

Tabelle 24
**Suchanreize der Lohnersatzleistungen
in den MOEL^{a)}**

Land	1997	1998
Estland	0,4	0,5
Lettland	0,5	0,5
Litauen	0,5	0,6
Bulgarien	1,0	0,8
Polen	0,9	1,0
Tschechien	1,1	1,2
Ungarn	1,3	1,3
Rumänien	1,2	1,4
Slowakei	1,2	1,4
Slowenien	1,8	1,6

^{a)} Verhältnis Registrierte Arbeitslose / AKE-Arbeitslose
Quelle: EU-Kommission (1999), S. 15.

Werte größer als Eins bedeuten, dass weniger Personen arbeitslos⁶⁴ waren als offiziell ausgewiesen. Über Eins liegende Werte signalisieren damit entweder, dass viele registrierte Arbeitslose ihre Arbeitsplatzsuche eingestellt haben, in der Schattenwirtschaft tätig sind oder bzw. und dass eine fortgesetzte Registrierung eine Vorbedingung für andere zusätzliche Leistungen (Arbeitslosenhilfe, Wohnungszuschüsse und Krankenversicherung) seitens des Staates ist. Letzteres heißt, dass

⁶⁴ Im Sinne der üblichen Definition, die Arbeitslosigkeit u. a. an dem Tatbestand der aktiven Suche nach einem Arbeitsplatz festmacht. Für weitere Unterschiede von AKE und amtlich registrierter Arbeitslosigkeit, vgl. EU-Kommission (1999), S. 15.

die *Anspruchsvoraussetzungen* bei einer Quote größer als Eins relativ *großzügig ausgelegt* sind. Dies repräsentiert einen Anreiz, sich arbeitslos zu melden⁶⁵ mit negativen Implikationen für die Beschäftigung. Außerdem müssen die Leistungen finanziert werden, so dass bei aktiverer Suche der Arbeitslosen und bei restriktiveren Anspruchsvoraussetzungen auch die Lohnnebenkosten niedriger ausfallen würden. Werte kleiner als Eins lassen sich darauf zurückführen, dass mit der Registrierung als Arbeitsloser nur geringe Lohnersatz- oder Sozialhilfeleistungen verbunden oder die Arbeitsvermittlungsleistungen der Behörden unattraktiv sind (Burda (1998), S. 6 f.).

In Slowenien waren beispielsweise 32 Prozent der registrierten Arbeitslosen nicht auf Arbeitssuche und weitere 22 Prozent hatten in der Erhebungswoche einen Arbeitsplatz (EU-Kommission (1999), S. 15). Außer Polen weisen alle fortgeschrittenen Reformstaaten der ersten Gruppe Werte größer als Eins auf. Damit scheint dort *eher der kontinentaleuropäische Typ* von Arbeitsmarktinstitutionen im Bereich der Lohnersatzleistungen vorzuliegen, über deren Anreizeffekte in Transformationsökonomien aus wissenschaftlicher Sicht jedoch noch keine Einigkeit herrscht. Micklewright, Nagy (1999) kommen zu dem Ergebnis, dass sich die Arbeitslosigkeit in Ungarn relativ unelastisch in Bezug auf Änderungen der Art und Höhe der Ansprüche verhält. Ein zeitliches Auslaufen der Arbeitslosenunterstützung und ein Ersatz durch die (in der Regel betragsmäßig geringer ausfallende) Sozialhilfe führt dort, *wie auch in vielen kontinentaleuropäischen Ländern*, nicht zu einem Anstieg der Abgangswahrscheinlichkeit aus dem Arbeitslosenpool. Wolf (1997) für Ungarn und Puhani (1996) für Polen hingegen kommen zu dem Ergebnis, dass die Arbeitslosigkeitsdauer durch höhere Unterstützungsleistungen signifikant positiv beeinflusst wird.

2. Lohnnebenkosten

Die Bedeutung von Nichtlohn-Arbeitskosten hat sich im Laufe der Transformationsperiode durchgehend erhöht. Im Gegensatz zu Westeuropa, wo *gesetzliche* Bestimmungen einen Großteil dieser Kosten ausmachen, erfüllen sie in den MOEL tendenziell eher die Funktion von *freiwillig vereinbarten* Lohnnebenleistungen zur Attrahierung qualifizierten und motivierten Personals. Für sich genommen ist diese Feststellung ökonomisch nicht problematisch, da es sich um freiwillige Vereinbarungen handelt. Erst eine Institutionalisierung durch die Tarifparteien kann eine Persistenz und eine Pfadabhängigkeit von Beschäftigungsschwankungen auslösen und damit langfristig Arbeitsmarktprobleme aufwerfen.

⁶⁵ Für diese Interpretation vgl. EU-Kommission (1999), S. 11.

Eine Besonderheit der MOEL im Vergleich zu den EU-Volkswirtschaften besteht sicherlich darin, dass dem Staat durch die Transformation und die Übernahme großer Teile der Volkswirtschaft durch private Anteilseigner und Manager ein bedeutender Teil der Einnahmequellen genommen wurde. Aus polit-ökonomischen Gründen führte dies auf direkte Weise oder indirekt über Beiträge zu verschiedenen Sozialfonds zu einem *Anstieg der Besteuerung von Löhnen*. Da diese Abgaben prinzipiell einfacher als die Mehrwert- oder die Einkommensteuer zu vereinnahmen sind, wurden die Regierungen der MOEL zunehmend von diesen Einnahmen abhängig. Als im Transformationsverlauf sehr bald die Kosten der Arbeitslosenversicherung und -unterstützung anstiegen und das Abgabenaufkommen sank (vor allem in Ungarn und Polen), wurden in der Folge die Steuern auf den Faktor Arbeit weiter erhöht. Dies hatte eine weitere Verringerung der Nachfrage nach Arbeit zur Folge und führte zu dynamischer Instabilität des Systems.

Da sich im Gegensatz zu Untersuchungen für die Länder der OECD (Nickell, Bell (1997)) für die MOEL ein durchweg signifikanter negativer Einfluss der Besteuerung der Arbeit auf Beschäftigungsverhältnisse nachweisen lässt, geriet die Beschäftigung in diesen Staaten vielfach in eine sogenannte *Fiskalfalle*, d. h. in ein Gleichgewicht bei exzessiver Besteuerung und exzessiver Steuerflucht. Das Entstehen einer umfangreichen *Schattenwirtschaft* als Ausweichreaktion auf die zunehmende Besteuerung des Faktors Arbeit ist hierbei typisch für MOEL.⁶⁶ Die Fiskalfalle ist ein nicht zu unterschätzender Unterschied zu den westeuropäischen Arbeitsmärkten und trägt eher zu einer spezifischen von den Ländern der bisherigen EU abweichenden Arbeitsmarktentwicklung in den MOEL bei.

3. Tarifverhandlungssysteme

Die fortgeschrittenen Reformstaaten Polen, Tschechien, Ungarn und Slowenien haben als übereinstimmendes Merkmal *Tarifverhandlungssysteme*, an denen neben den *Gewerkschaften* und den *Arbeitgeberverbänden* auch der Staat beteiligt ist (vergleichbar mit dem „Bündnis für Arbeit“ in Deutschland, obwohl es dort bislang nicht gelang, verbindliche Richtlinien für die Tarifabschlüsse festzulegen). Daneben ist, als weitere Übereinstimmung der Arbeitsmarktinstitutionen in den genannten Staaten, eine *relative Schwäche der Arbeitgeberverbände* (vor allem der Privatwirtschaft) festzustellen. Zum Teil ist dies durch die kurze Tradition privater Arbeitgeber begründet, zum Teil kann jedoch auch eine strukturelle Benachteiligung durch den Gesetzgeber, wie z. B.

⁶⁶ Vg. Boeri, Burda, Köllö (1998), S. 86 ff., Burda (1998), S. 10.

in Polen, wo es zwar ein Streikrecht für Arbeitnehmer, jedoch kein Recht zur Aussperrung Streikender durch die Arbeitgeber gibt, festgestellt werden.

Trotz einiger Unterschiede zwischen den MOEL der vormals ersten Gruppe (beispielsweise gibt es in Polen zwei große Gewerkschaften, in Ungarn dagegen mehrere kleine; in Slowenien ist im Gegensatz zu den anderen Staaten die Stellung der Gewerkschaften im Staatssektor relativ stark und im Privatsektor relativ schwach und in Tschechien wurden die Empfehlungen des runden Tisches für die Lohnabschlüsse bislang eher als Normwerte, denn als maximale Grenze interpretiert) entspricht die *Ausgestaltung der industriellen Beziehungen* und die Stellung der Gewerkschaften dort eindeutig eher dem *kontinentaleuropäischen* als dem anglo-amerikanischen *Typ* (Franz (1995), S. 33 ff.; Bell, Mirkiewicz (1999), S. 131 ff.).

4. Kündigungsschutz und Teilzeitarbeit

Boeri, Burda, Köllö (1998, S. 88 ff.) vergleichen institutionelle Arbeitsmarktbedingungen in den MOEL und in Kontinentaleuropa. Sie kommen dabei zu dem relativ eindeutigen Ergebnis, dass die meisten MOEL statt des „Anglo-Saxon hire at will“ eher Arbeitsmarktregulierungen *kontinentaleuropäischen Typs* übernommen haben. Insbesondere Abfindungsentschädigungen und Kündigungsschutzregelungen folgen mit hinsichtlich ihres Wortlauts überwiegend dem kontinentaleuropäischen Muster. Die Untersuchung der OECD (1999) bestätigt tendenziell diese Ergebnisse für Polen, Ungarn und Tschechien. Jedoch kommen die genannten Staaten auf einen deutlich niedrigeren Gesamtindikator als einige immer noch stark sklerotisierte⁶⁷ kontinentaleuropäische Staaten, weil sie *sehr liberale Regelungen der Teilzeitarbeit* aufweisen (siehe *Tabelle 25*).

Tabelle 25
Flexibilität der Arbeitsmärkte in Polen, Tschechien und Ungarn

Land	individueller Schutz gegen Entlassungen	zusätzliche Regulierung bei Massenentlassungen	Regulierung von Teilzeitarbeit	Gesamtindikator (gewichteter Durchschnitt)
Tschechien	2,8	4,3	0,5	2,1
Polen	2,2	3,9	1,0	2,0
Ungarn	2,1	3,4	0,6	1,7

Quelle: OECD (1999), S. 57 ff.

⁶⁷ Der medizinische Begriff „Sklerose“ bezeichnet eine krankhafte Verhärtung und hat sich in der Ökonomie allgemein zur Kennzeichnung inflexibler Strukturen mit negativen Auswirkungen eingebürgert.

Boeri, Burda, Köllö (1998, S. 88) stellen fest, dass die Kündigungsschutzregeln in den MOEL zwar dem kontinentaleuropäischen Typ entsprechen, aber doch weniger strikt sind als in Westeuropa. Der in Tabelle 25 wiedergegebene Flexibilitätsindex der OECD bestätigt diese Einschätzung. Burda (1998, S. 15) weist zusätzlich darauf hin, dass die entsprechenden Gesetze in den MOEL nicht so rigoros angewendet werden wie in Westeuropa, obwohl sie ihnen weitgehend entsprechen. Beide argumentieren, dass der *EU-Beitritt der MOEL* durch die vorweggenommene Übernahme des „*Acquis communautaire*“ tendenziell zu einer *strikteren Durchsetzung* oder sogar einer *Verschärfung* dieser Vorschriften zum Kündigungsschutz führt. Die Analyse der EU-Sozialpolitik in Abschnitt III. dieses Kapitels kommt zu einem ähnlichen Ergebnis.

Die ökonomische Theorie legt Ausnahmen bei den Kündigungsschutzregeln für kleine und mittlere Unternehmen generell nahe. Darüber hinaus empfehlen sich derartige Ausnahmen insbesondere bei starkem strukturellen Anpassungsbedarf. Es lässt sich zwar nicht zwingend direkt ein negativer Beschäftigungs effekt von Kündigungsschutzregelungen herleiten. Jedoch sind die Effekte derartiger Regulierungen gerade in der Phase der Transformation als einem systemischen Strukturwandel *für kleine Unternehmen und Neugründungen* wohl nicht zu vernachlässigen.⁶⁸ Unternehmensgründungen und -aufgaben sind zum einen eine Vorbedingung für produktive Aktivität in einer sich rasch ändernden Marktumgebung. Zum anderen produzieren sie Information, die in Transformationsökonomien bisher knapp war.

Da Neugründungen von Unternehmen gerade in Transformationsökonomien ein risikoreiches und oft erfolgloses Unterfangen darstellen, wirken Kündigungsschutzregelungen wie eine direkte Steuer auf diese Aktivitäten. Sie haben negative Beschäftigungswirkungen, da sie Innovation und Strukturwandel durch Neugründungen von Unternehmen verhindern. Hieraus folgt, dass die Durchsetzung von Kündigungsschutzregelungen kleine Unternehmen tendenziell entweder aus dem Markt oder aber in die Schattenwirtschaft treibt. Beides hätte schwerwiegende Folgen für das Steueraufkommen und würde die weiter oben beschriebene *Fiskalfalle* tendenziell noch *verschärfen*. Darüber hinaus entstünden den Unternehmen hohe Fixkosten für eine separate Abteilung zur organisatorischen Handhabung der Regelungen. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht wäre es demnach sinnvoll, kleinen Unternehmen von diesen Regelungen *Ausnahmen* zu gewähren. In der Tat wurde in den MOEL genau dieses Ergebnis realisiert. Nur große Unternehmen wurden Regelungen unterworfen; kleinere und ausländische Unternehmen weichen diesen auf die eine oder die andere Weise aus (Burda (1998), S. 16).

⁶⁸ Vgl. dazu Boeri, Burda, Köllö (1998), S. 89, Burda (1998), S. 16, Franz (1995), S. 43, und Hopenhayn, Rogerson (1993).

Nach der Untersuchung der OECD (1999) stellt Polen jedoch eine Ausnahme von der ausgeprägten empirischen Evidenz eines Zusammenhangs von Arbeitsmarktflexibilität und „Umsätzen“ am Arbeitsmarkt (labor turnover) dar. Trotz eines relativ moderaten Indexwerts ist in Polen die Zahl der Neueinstellungen und Entlassungen sehr gering und der Verbleib eines Arbeitnehmers bei ein und demselben Arbeitgeber sehr lang. Der Grund könnte zum einen darin liegen, dass die Kündigungsschutzregeln am Anfang der 90er Jahre noch sehr viel strikter waren. Andererseits waren Arbeitsplatzwechsel in der Planwirtschaft sehr unüblich, so dass gewissermaßen die Tradition der Flexibilität fehlt (OECD (1999), S. 82). Letzteres müsste dann allerdings für alle Transformationsstaaten gelten. Wie auch immer, dieser Argumentation folgend könnte Polen noch ein gewisses Potential an Anpassungsfähigkeit in naher Zukunft hinzugewinnen, mit den entsprechenden positiven Effekten für die Wettbewerbsfähigkeit und die Arbeitslosigkeit. Daraus lässt sich die Schlussfolgerung ableiten, dass die ökonomisch fortgeschrittenen MOEL mit ihrer gegenwärtigen Ausstattung an Arbeitsmarktinstitutionen nach kontinentaleuropäischem Muster – jedoch noch mit sinnvollen Ausnahmen versehen – zu einem Niveau der Arbeitslosenquote unterhalb des EU-Niveaus konvergieren, wobei für die polnische Arbeitslosenquote diese Konvergenz bislang noch am wenigsten ausgeprägt ist.

5. Aktive Arbeitsmarktpolitiken

Im Zuge des Transformationsprozesses sind aktive Arbeitsmarktpolitiken (ALMP) in den MOEL, wie auch in den westeuropäischen Staaten seit dem ersten Ölpreisschock Mitte der 70er Jahre, rasch ein zentraler Bestandteil der Arbeitsmarktpolitik geworden.⁶⁹ Das Ziel von Maßnahmen zur Arbeitsplatzvermittlung (job intermediation measures), arbeitsmarktorientierten Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen (labor market training measures) sowie Programmen zur Arbeitsplatzbeschaffung (job creation schemes) ist es, die Flexibilität der Arbeitnehmer zu erhöhen und hierdurch die Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren. Sie könnten allerdings zynisch gesprochen auch als flankierende Maßnahmen einer rigiden Ausgestaltung des Beschäftigenschutzes charakterisiert werden.

Das traditionelle Argument zugunsten aktiver Arbeitsmarktpolitiken lautet wie folgt. ALMP (active labour market policies) könnten sich theoretisch gerade in Transformationsphasen, in denen alle Unternehmen ein hohes Maß an Arbeitsplatzabbau betreiben und hierbei in der Regel die am wenigsten produktiven Arbeitnehmer entlassen, als sinnvoll erweisen. Denn in und nach derart-

⁶⁹ Vgl. Boeri, Burda, Köllö (1998), S. 78 f., Burda (1998), S. 11 f.

gen Phasen zeigt der Status der Arbeitslosigkeit für potentielle neue Arbeitgeber eine besonders niedrige Produktivität an, die durch die Teilnahme an einer Maßnahme der ALMP vielleicht gesteigert werden kann. Die Effektivität derartiger Maßnahmen wird jedoch in der Literatur zu Westeuropa häufig unter Verweis auf die disaströse Reaktion der schwedischen und finnischen Arbeitsmärkte auf die Schocks der frühen neunziger Jahre – obwohl ALMP zum Einsatz kamen – tendenziell *kritisch beurteilt*.⁷⁰ Liegt in Bezug auf die MOEL und hier speziell auf das bereits oben angesprochene bis 1997 realisierte Beschäftigungswunder Tschechiens eine abweichende Bewertung der ALMP nahe? Ist die Effizienz der ALMP vielleicht sogar eine der Ursachen für die vergleichsweise bessere Arbeitsmarkt-Performance der Tschechischen Republik?

Erste vorläufige, aber zunehmend empirisch abgesichertere, Evidenz deutet darauf hin, dass die Antwort hierauf Nein lautet. Aktive Arbeitsmarktpolitiken in den MOEL werden über die Mehrzahl der Untersuchungen hinweg als Maßnahmen zur Durchmischung stagnierender Pools von Arbeitslosen charakterisiert, die gleichzeitig aber zu *Ineffizienzen* vor allem in Gestalt von Verdrängungseffekten (displacement effects) führen (Boeri, Burda, Köllö (1998), S. 78 ff.; Burda (1998), S. 14). Letzteres heißt, dass aktive Arbeitsmarktpolitiken häufig bereits bestehende Arbeitsplätze *ersetzen*, anstatt zusätzliche neue zu schaffen. Zahlreiche ökonometrische Studien belegen die These, dass im Falle Tschechiens *andere* spezifische Umstände als der Einsatz von ALMP für die günstige Beschäftigungsentwicklung verantwortlich waren. Hierzu zählen das industrielle Spezialisierungsmuster, das gut ausgebildete Erwerbspersonenpotential, das große Potential für Dienstleistungen, die ausgeprägte Unternehmertradition, ein kleiner Agrarsektor und die geographische Nähe zu Deutschland als besonders günstige Ausgangsbedingungen für die Transformation.⁷¹

Obwohl die Budgets für aktive Arbeitsmarktpolitiken zwischen den MOEL differieren, bewegt sich die Bandbreite von Ausgaben für ALMP *innerhalb* der auch für Westeuropa üblichen Spannen. Dieser Sachverhalt deutet wiederum eine ähnliche Ausgestaltung der Arbeitsmarktinstitutionen in den MOEL und in der EU an (Huber (1999), S. 7).

⁷⁰ Vgl. stellvertretend Calmfors (1994). Für eine zusammenfassende Bewertung der westeuropäischen Erfahrungen mit ALMP, vgl. OECD (1998). Für erste Schätzungen der Effektivität von ALMP in MOEL vgl. Lubyova, van Ours (1997) und O'Leary (1997).

⁷¹ Vgl. Boeri, Burda (1996), Boeri, Burda, Köllö (1998), S. 78 ff., und Burda, Lubyova (1995). Im November 1998 sprach die Kommission im Rahmen ihrer Berichterstattung über die Fortschritte der Bewerberländer die Verlangsamung der Reformprozesse (außer in Slowenien) vor allem in Tschechien an. Es wurden v. a. Defizite in der industriellen Umstrukturierung und der Rechtsangleichung der Kontrolle staatlicher Beihilfen hervorgehoben; vgl. EU-Kommission (1998a), S. 18.

6. Regionale Ungleichgewichte

Ein weiteres zentrales Kennzeichen der Arbeitsmarktentwicklungen in Transformationsökonomien ist der *Anstieg der regionalen Ungleichheiten*: „The transformation has a significant regional element“ (Burda (1998), S. 7, ähnlich auch Boeri (1998), S. 3). In Bezug auf die *Arbeitslosenraten* liegen mittlerweile empirische Ergebnisse dafür vor, dass die Transformationsökonomien Ungarn, Polen und Tschechien nach der Wende überaus zügig regionale Disparitäten, also regionale Ungleichheiten, ausprägten. Diese stiegen bis 1993 an und verblieben anschließend auf ihrem hohen Niveau (Huber, Wörgötter (1999)). Auch dies ähnelt wiederum stark dem typischen Muster kontinentaleuropäischer Arbeitsmärkte.⁷² Ähnliches lässt sich für die Transformationsökonomien Ungarn, Polen und Tschechien auch in Bezug auf regionale Disparitäten in der *Stücklohnentwicklung* zeigen. Denn bei regional unterschiedlichen Produktivitäten variieren Tariflöhne regional aus politischen Gründen längst nicht so stark (Huber (1999), S. 5). Es ist zu erwarten, dass der Beitrittsprozess der MOEL die Differenzen zwischen regionalen Lohnstückkosten zumindest kurzfristig weiter verstärkt, wenn zusätzliche ökonomische Aktivitäten sich zunächst auf die bestehenden Aktivitätszentren konzentrieren (Boeri (1998)).

Diese Forschungsergebnisse – wenig regionale Flexibilität auf der Lohnseite und deshalb eine hohe regionale Varianz der Arbeitslosenraten in den MOEL – unterstreichen die *herausragende Bedeutung der Kapitalmobilität*, um Regionen zu helfen, Disparitäten und Ungleichgewichte zu überwinden sowie den ebenfalls für Kontinentaleuropa typischen Mangel an Arbeitskräftemobilität zu kompensieren. Ähnlich wie für Westeuropa werden von Beobachtern die Art der sozialen Sicherung mit wohlfahrtsstaatlichen Leistungen, die die Anreize zur überregionalen Arbeitssuche vermindern, ausgeprägte Familienbanden, unzureichende Infrastruktur und eine Art regionaler Chauvinismus als Gründe für die geringe interregionale Arbeitskräftemobilität angeführt (Boeri, Burda, Köllö (1998), Burda (1998), S. 8). Die Erfahrung der EU-Volkswirtschaften legt nahe, dass eine Verringerung der regionalen Arbeitslosigkeitsdifferenziale sowohl eine *stärkere Reagibilität der Löhne* in Bezug auf interregionale Produktivitätsdifferenzen als auch eine gewisse *interregionale Mobilität der Arbeitskräfte* verlangt. Einige EU-Länder wie Großbritannien und Schweden haben in den letzten fünfzehn Jahren dezentralen Lohnverhandlungen zu mehr Bedeutung verholfen. Durch die hierdurch ermöglichte Anpassung von Löhnen konnten interregionale Differenzen zwischen regionalen Lohnstückkosten verringert werden. Dieser Weg könnte auch in den MOEL beschritten werden (Boeri (1998)). Insofern ähneln sich auch die *Politikempfehlungen* für die EU und die MOEL.

⁷² Vgl. Belke, Gros (1998), Boeri (1998) und Bradley, Taylor (1997).

7. Schlussfolgerungen

Die vorstehend erzielten Ergebnisse zeigen deutlich, dass zumindest die drei großen beitrittswilligen MOEL Polen, Tschechien und Ungarn beim Kündigungsschutz eher dem kontinentaleuropäischen als dem angloamerikanischen Modell folgen. Darüber hinaus verbleibt die Arbeitskräftemobilität bei Werten unterhalb der westeuropäischen Ausprägungen. Empirische Analysen zeigen, dass auch die makroökonomische Anpassung auf den Arbeitsmärkten der MOEL den westeuropäischen Anpassungsmustern ähnlich ist. Die größten Lasten der Arbeitsmarktanpassung werden wie auch in Westeuropa (Decressin, Fatás (1995)) von Entscheidungen der aktiven Partizipation am Arbeitsleben getragen. Lohnflexibilität und interne Migration spielen hingegen wie in Westeuropa (Bode, Zwing (1999)) auch in den MOEL nur eine untergeordnete Rolle (Huber (1999), S. 12 ff.). Da gleichzeitig auch die Stabilität regionaler Disparitäten mit den stilisierten Fakten westeuropäischer Arbeitsmärkte übereinstimmen (siehe Kapitel 6.), liegt die Schlussfolgerung nahe, dass insbesondere die großen Beitrittskandidaten der ersten Runde bereits durch ein institutionelles Arrangement gekennzeichnet sind, *das weitestgehend demjenigen Kontinentaleuropas entspricht* (Huber (1999), S. 8). Diese Charakterisierung kann als Ausfluss der Bemühungen dieser Länder interpretiert werden, sich im Vorfeld der Beitrittsverhandlungen und der Beitreitsentscheidung hinsichtlich der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Institutionen bereits ein EU-Profil zu geben. Normalerweise werden institutionelle Reformen in demokratischen Staaten viel stärker durch inländische ökonomische und politische Kräfte angetrieben. Im Fall der MOEL ist der Auslöser der Reformen – der politische Systemwechsel – zwar unzweifelhaft heimischer basisdemokratischer Herkunft, aber die Anregungen zur detaillierten Architektur der Institutionen wurden größtenteils aus Westeuropa importiert. Dies geschah nicht zuletzt deshalb, weil der Standpunkt der EU, dass der *Acquis communautaire* als Voraussetzung eines Beitrags uneingeschränkt umzusetzen sei, wenig Spielraum für eine politische Diskussion über die Ansätze und den Inhalt der institutionellen Reformen ließ (Martens (2000), S. 2 f.). Bei einem EU-Beitritt der MOEL kann es demnach nur noch eingeschränkt zu einem wünschenswerten *Wettbewerb verschiedener Institutionen* als Entdeckungs- und Optimierungsverfahren kommen.

Darüber hinaus ergeben sich einige weitere wichtige Schlussfolgerungen aus der Analyse des Status quo auf den Arbeitsmärkten der Beitrittskandidaten (Belke, Hebler (2000)). Zum einen wird sich die *Dynamik* der Entwicklung am Arbeitsmarkt in den MOEL in Zukunft noch wesentlich von der in der EU unterscheiden. Dies ist bei einer Abschätzung der Beschäftigungseffekte institutioneller Unterschiede von EU- und MOE-Arbeitsmärkten unbedingt zu berücksichtigen. Erstens trug eine Reihe von *exogenen Sonderfaktoren* wie der Kollaps der Sowjetunion, die hiermit verbundenen geerbten fiskalischen und Zah-

lungsbilanzprobleme und die Kriege in der Golf- und vor allem in der Balkanregion zur Transformationsrezession bei und beeinträchtigen auch weiterhin die Erholung der Arbeitsnachfrage in diesen Ländern. Hierbei handelt es sich um die bereits zuvor angeführten Hysteresis-Probleme. Zweitens werden die Arbeitsplatzeliminierung und Arbeitsplatzschaffung durch die Fiskalpolitik und das politische Regime über endogene Feedbacks miteinander verbunden (vgl. die Diskussion der Fiskalfalle in Abschnitt 2.). Eine zu rasche Arbeitsplatzvernichtung durch Unternehmensschließungen verstärkt die Fiskalfalle. Im Ergebnis lässt sich somit eine *optimale Geschwindigkeit der Arbeitsplatzvernichtung* ableiten, die mit einer erfolgreichen Bewältigung der Anforderungen des Strukturwandels und mit einer hinreichenden Arbeitsplatzschaffung verbunden ist. Drittens wurde herausgearbeitet, dass aufgrund des EU-Beitritts *neu entstehende* Institutionen der sozialen Sicherung und Arbeitsmarktpolitik und daraus resultierende Verhaltensmuster einen wichtigen Einfluss auf die Arbeitsnachfrage in den MOEL haben werden. Dies gilt unabhängig von den schwer prognostizierbaren Faktoren, die der sozialistischen Hinterlassenschaft oder der Natur des Transformationsprozesses entstammen (Burda (1999), S. 2, Boeri, Burda, Köllö (1998), S. 5).

Die Analyse hat gezeigt, dass der institutionelle Rahmen der Arbeitsmärkte der MOEL eher dem kontinentaleuropäischen als dem anglo-amerikanischen Typ entspricht. Ein Teil der andauernden Krise auf den Arbeitsmärkten der MOEL dürfte daher auf institutionelle Determinanten zurückzuführen sein, die auch in den Marktwirtschaften der EU das Verhalten der Arbeitsnachfrage nach zyklischen Rezessionen bestimmen. Die *institutionell bedingte Persistenz von Schocks* ist mittlerweile ein zentrales Thema bei der Analyse der Arbeitsmarktdynamik in vielen westeuropäischen Volkswirtschaften geworden (Blanchard, Wolfers (1999)). Da die MOEL bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt mit dem Ziel des EU-Beitritts beschäftigungspolitische und sozialpolitische Institutionen aus den EU-Ländern importieren und übernehmen, wird dieses zwangsläufig auch zunehmend für die Diskussion der Arbeitsmarktdynamik in den MOEL gelten (Burda (1999), S. 2; Boeri, Burda, Köllö (1998), S. 5). „Put differently, hysteresis effects are gaining importance in CEE countries“ (Franz (1995), S. 43).

III. Arbeitsmarkteffekte durch die Übernahme der EU-Sozialpolitik

Im vorigen Kapitel wurden die makroökonomische Entwicklung und die Wahl der Arbeitsmarktinstitutionen der mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittskandidaten seit 1989 analysiert. Es wurde eine starke Ähnlichkeit zu den kontinentaleuropäischen Arbeitsmärkten festgestellt, jedoch mit wichtigen

Ausnahmen beim Schutz der Beschäftigten (insbesondere in Form liberalerer Regelungen der Teilzeitarbeit) und der Besonderheit der Fiskalfalle. Darüber hinaus wurde dargelegt, dass gerade die Transformationsstaaten in den nächsten Jahren eine größere Anpassungsflexibilität auf den Arbeitsmärkten benötigen werden, um den fortgesetzten Strukturwandel ohne zusätzliche Arbeitslosigkeit bewältigen zu können.

Für eine Prognose der Arbeitsmarktwirkungen des EU-Beitritts in den MOEL stellt sich nun die wichtige Frage, ob die weitere Übernahme kontinentaleuropäischer Arbeitsmarktinstitutionen diesen Staaten die dringend notwendige Anpassungsflexibilität nimmt. Dafür muss zunächst geklärt werden, welche Institutionen des Arbeitsmarktes im Gemeinschaftsrecht verankert sind. Während diese Frage noch vor zehn Jahren relativ schnell beantwortet wäre, da die Gestaltung der Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes im Wesentlichen Aufgabe der Mitgliedsstaaten war, fällt dies heute schwieriger, da seit 1989 eine ganze Reihe von Änderungen des Vertragsrechts und von Richtlinien mit direkter Wirkung auf die Arbeitsmärkte zu beobachten sind. Diese sich neu entwickelnde und in der Öffentlichkeit bisher kaum wahrgenommene *sozialpolitische Dimension der EU* wird in den folgenden Kapiteln 2. und 3. behandelt.

Die Umverteilungspolitik der EU durch die Mittelvergabe aus den Strukturfonds sowie der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) wird in der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit der Osterweiterung weitaus häufiger diskutiert als die Übernahme der EU-Sozialpolitik. In diesen Bereichen führt die Osterweiterung zu starkem Reformdruck (besonders bei der GAP) und zu der Notwendigkeit, spezifische Maßnahmen zur Eingliederung der MOEL zu beschließen (Kapitel 4.). Es wird in Kapitel 5. gezeigt, dass es im Hinblick auf Beschäftigungseffekte wichtige Querverbindungen zwischen den Bereichen Verteilungs- und Sozial- bzw. Arbeitsmarktpolitik gibt. Darüber hinaus werden Arbeitsmarkteffekte aus der für die MOEL unvermeidlichen Übernahme der EU-Sozialpolitik abgeleitet.

Der Großteil der Arbeitsmarktinstitutionen der EU entspringt nicht – wie vielleicht zu vermuten wäre – einer beschäftigungspolitischen, sondern bei näherem Hinschauen einer sozialpolitischen Motivation.⁷³ Als *soziale Dimension der EU* werden in der Regel zunächst die Bereiche eines steuerfinanzierten Systems der Leistungen an Bedürftige (Sozialhilfe als Existenzminimum), eines beitrags- oder steuerfinanzierten Systems der sozialen Sicherung (Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Unfallversicherung) und gesetzlicher Rahmenbedin-

⁷³ „The vast majority of initiatives enacted under the heading of ‚social policy‘ is what most North Europeans would brand labour market policy.“ Kluth (1998), S. 66. Zu den beschäftigungspolitisch motivierten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik vgl. Kapitel D.II.5.

gungen einer Unternehmensverfassung mit Beteiligung der Arbeitnehmer an betrieblichen Entscheidungen und/oder der Kontrolle von Unternehmen verstanden (Art. 2 und Art. 136 ff. EGV, Berthold (1993), S. 415). Die folgenden Ausführungen befassen sich aber mit den am häufigsten politisch diskutierten Auswirkungen einer Sozialunion in der Gestalt *gesetzlicher und tarifvertraglicher Einschränkungen* der Handlungsfreiheit in individuellen *Arbeitsverträgen* und eines *Systems interregionaler Umverteilung* zur Angleichung der Lebensverhältnisse in Europa.

In folgenden wird gezeigt, dass Einschränkungen individueller Arbeitsverträge – von der Öffentlichkeit fast unbemerkt – auch schon ohne die politische Einigung über eine Sozialunion auf der Grundlage des bestehenden Vertragsrecht bereits möglich sind (Kapitel 2.) und auch schon praktiziert werden (Kapitel 3.). Die bisher absehbaren Veränderungen im europäischen System interregionaler Umverteilung werden hieran anschließend diskutiert (Kapitel 4.)

1. Rechtliche Grundlage der EU-Sozialpolitik

Die für den Arbeitsmarkt am meisten relevanten Aspekte der *Sozialpolitik der EU* basieren im Wesentlichen auf *zwei Quellen*. Im „Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ (EGV) werden diese seit den Änderungen durch den „Vertrag von Amsterdam“ vom 2. Oktober 1997 ausdrücklich genannt:

„Die Gemeinschaft und die Mitgliedsstaaten verfolgen eingedenk der sozialen Grundrechte, wie sie in der am 18. Oktober 1961 in Turin unterzeichneten Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 festgelegt sind, folgende Ziele: die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungs niveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen.“ (Art. 136 EGV).

Die „Europäische Sozialcharta“ aus dem Jahr 1961 ist ein Vertrag der Mitglieder des Europarates, der bislang von 33 europäischen Staaten unterzeichnet und von 25 dieser Staaten ratifiziert worden ist. Die Charta ist im Kern eine Auflistung neunzehn sozialer Grundrechte. Unterzeichnerstaaten müssen mindestens zehn der Grundrechte akzeptieren. Eine erweiterte Fassung der Europäischen Sozialcharta wurde am 3. Mai 1996 in Straßburg verabschiedet und ist bis Mitte 2001 von 29 Staaten unterzeichnet und von 11 ratifiziert worden. Alle zehn Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa sind bereits Mitglieder des Europarates und haben entweder die Charta aus dem Jahr 1961 (Lettland, Polen, Ungarn), von 1996 (Bulgarien, Estland, Litauen) oder beide (Rumänien,

Slowakei, Slowenien, Tschechien) unterzeichnet.⁷⁴ Da in beiden Vertragstexten ausdrücklich ein individuelles Wahlrecht bezüglich der Annahme einzelner Grundsätze vorgesehen ist und der Europarat keine ernsthaften Sanktionsmöglichkeiten gegenüber seinen Mitgliedern hat, scheint eine Analyse des *gesamten* Paketes, wie sie von Boeri, Burda, Köllö (1998, S. 92 ff.) vorgenommen wird,⁷⁵ wenig sinnvoll zu sein.

Weitaus wichtiger als die „Europäische Sozialcharta“ ist die zweite Quelle der neuen sozialpolitischen Kompetenz der EU, die „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ die beim Gipfeltreffen des Europäischen Rates am 9. Dezember 1989 in Straßburg als Deklaration verabschiedet wurde. Weil diese sogenannte EU-Sozialcharta nur von 11 EU-Staaten ohne die Zustimmung Großbritanniens beschlossen wurde, blieb sie unverbindlich. Deshalb scheinen weder die Europäische Sozialcharta noch die EU-Sozialcharta die relevanten Vertragstexte für eine detaillierte Analyse der EU-Sozialpolitik zu sein, obwohl sich der EGV ausdrücklich auf sie bezieht. Trotzdem ist die EU-Sozialcharta keineswegs bedeutungslos. Sie kann sowohl als Ausgangspunkt als auch als Zielvereinbarung der EU-Sozialpolitik aufgefasst werden.

Im Vorfeld der Unterzeichnung der Beschlüsse von Maastricht wurde – jedoch abermals unter Ausschluss Großbritanniens – ein „Abkommen über die Sozialpolitik“ geschlossen, in dem der Wunsch bekräftigt wurde, „die Sozialcharta von 1989 ausgehend vom gemeinsamen Besitzstand umzusetzen“ (Präambel). Dieses Abkommen wurde durch das „Protokoll zur Sozialpolitik“ in den „Vertrag über die Europäische Union“ (EUV) vom 7. 2. 1992 integriert. Dadurch wurden in einer einzigartigen Rechtskonstruktion die sozialpolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft *ohne Gültigkeit für Großbritannien* erweitert (Addison, Siebert (1994), Heise (1998), S. 12). Erst nach dem Wahlsieg der Labour-Party 1997 erklärten sich die Briten bereit, die gemeinschaftliche Sozialpolitik mitzutragen. Mit der Unterzeichnung der Amsterdamer Beschlüsse im Oktober 1997, durch die das sozialpolitische Abkommen in den EGV (Art. 136 ff.) einbezogen und ein hohes Beschäftigungsniveau als Aufgabe der Gemeinschaft eingefügt wurde, gelten alle sozialpolitischen Beschlüsse der EU wieder für alle Mitgliedsstaaten gleichermaßen (Feldmann (1999), S. 670). Dieses durch den Vertrag von Amsterdam eingefügte Sozialkapitel (social chapter) des EGV ist die rechtliche Grundlage der EU-Sozialpolitik und zugleich das Instrument, um die Grundsätze der EU-Sozialcharta in Europa in bindende Rechtsakte zu transformieren. Deshalb ist die EU-Sozialcharta kei-

⁷⁴ Vgl. <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/CadreListeTraites.htm> (abgerufen am 6. 7. 01).

⁷⁵ Zumal die Autoren sich im Wesentlichen auf die Fassung von 1996 beziehen, die im EGV nicht erwähnt wird. Vgl. Boeri, Burda, Köllö (1998), S. 92.

neswegen unwichtig für die Arbeitsmärkte, obwohl sie weiterhin eine unverbindliche Deklaration bleibt.

Tabelle 26
Quellen der EU-Sozialpolitik

Datum	Quelle	Status
9. 12. 89	Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer	unverbindlich
7. 2. 92	Protokoll zur Sozialpolitik zum Vertrag über die Europäische Union (EUV)	verbindlich für alle außer Großbritannien
2. 10. 97	Art. 136 ff. des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV)	verbindlich für alle

Quelle: eigene Darstellung.

Die EU-Sozialcharta umfasst zwölf Abschnitte zu Fragen der Freizügigkeit, der Beschäftigung⁷⁶ und des Arbeitsentgeltes, der Verbesserung der Lebensbedingungen, des sozialen Schutzes, der Koalitionsfreiheit und der Tarifverhandlungen, der beruflichen Bildung, der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, der Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung der Arbeitnehmer, des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz, des Kinder- und Jugendschutzes, der älteren Menschen sowie der Behinderten. Jedoch können die Grundsätze der Sozialcharta nur in den Bereichen der Gemeinschaftskompetenz (Art. 137 EGV) durch *europäisches Recht* durchgesetzt werden. In allen darüber hinaus gehenden Bereichen müssen sie durch *nationale Vorschriften* verwirklicht werden. Es wird erwartet, dass die Ratifikation der Sozialcharta zur Voraussetzung des Beitritts gemacht wird, da sie in Art. 136 EGV explizit genannt wird und somit „integral to the EU's constitutional acts“ ist (Breuss (1998), S. 2, Lavigne (1998), S. 41).

2. Neue Dimension der EU-Sozialpolitik

Durch das Sozialkapitel des EGV wurde die Gesetzgebungskompetenz der EU auf sozialpolitischem Gebiet erweitert. Unter anderem hat die EU nun die

⁷⁶ Es geht also im engeren Sinne nicht um die Freizügigkeit der Personen, sondern lediglich der Beschäftigung in der EU. Sofern eine EU-Bürgerin/ein EU-Bürger heute nicht bereit ist, sich im EU-Zielland beispielsweise eine Krankenversicherung zuzulegen, begegnen ihr/ihm heute immer noch Einschränkungen der Freizügigkeit.

Möglichkeit, direkt die Vertragsfreiheit individueller Arbeitsverträge durch Richtlinien einzuschränken. Diese ordnungspolitischen Maßnahmen waren bislang der nationalen Gesetzgebung vorbehalten. Eine besondere Bedeutung haben diese Maßnahmen, da Einschränkungen der Handlungsfreiheit in individuellen Arbeitsverträgen – ob gesetzlich oder tarifvertraglich – nicht direkt finanzwirksam werden. Von besonderer Bedeutung erscheint im hier zu diskutierenden Zusammenhang, dass das Gemeinschaftsrecht die *Einbeziehung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in die soziale Gesetzgebung der EU* vorsieht. Unter Berücksichtigung von Art. 4 Abs. 1 Sozialprotokoll bzw. Art. 139 Abs. 1 EGV kann das häufig vorgebrachte Argument, dass die Spitzenverbände beider Tarifparteien auf EU-Ebene derzeit kein Mandat für europaweite Lohnverhandlungen besäßen und die Durchsetzung entsprechender vertraglicher Regelungen angesichts der aktuellen Rechtslage unsicher erscheine, widerlegt werden. Erstes wird unmittelbar aus dem Wortlaut von Art. 139 Abs. 1 EGV deutlich:

„Der Dialog zwischen den Sozialpartnern auf Gemeinschaftsebene kann, falls sie es wünschen, zur Herstellung vertraglicher Beziehungen, einschließlich des Abschlusses von Vereinbarungen, führen.“

Letzteres, also die Durchsetzung vertraglicher Regelungen der Sozialpartner, ist in Art. 4 Abs. 2 Sozialprotokoll bzw. Art. 139 Abs. 2 EGV geregelt:

„Die Durchführung der auf Gemeinschaftsebene geschlossenen Vereinbarungen erfolgt (...) – in den durch Artikel 137 erfaßten Bereichen – auf gemeinsamen Antrag der Unterzeichnerparteien durch einen Beschuß des Rates auf Vorschlag der Kommission.“

In Artikel 137 sind die sozialpolitischen Kompetenzen der EU abgegrenzt. Darunter fallen insbesondere Bereiche, wie soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer, Kündigungsschutz, Mitbestimmung und aktive Arbeitsmarktpolitik. So können nationale Sozialstandards durch eine supranationale kollektive Interessenvertretung zu schwer umkehrbaren internationalen Regeln werden. Unter der Voraussetzung eines Beschlusses des Ministerrates werden diese Vereinbarungen auch *für Dritte*, die nicht Mitglieder der Vertragsparteien (Verbände) sind, *verbindlich*.

Auf der Verfahrensebene etabliert die EU eine Hierarchie von Interessengruppen, deren Kern Spitzenverbände der Gewerkschaften und Arbeitgeber bilden, die einen privilegierten Zugang zu staatlich geförderten Politikfeldern erhalten (Kluth (1998), S. 134). Damit werden sicherlich die Kosten der Interessenvertretung (Lobbying) verringert, und die Verbände erhalten einen Schutz gegen das Risiko eines für sie ungünstigen sozialpolitischen Vorschlags. Es kann erwartet werden, dass die Verhandlungslösungen tendenziell eher den Verbandspräferenzen entsprechen als Kommissionsvorschläge. Daraus ergibt sich aber aus volkswirtschaftlicher Sicht die Gefahr, dass in den Verhandlungen

Lösungen gefunden werden, die den verhandelnden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden Vorteile *zu Lasten dritter unbeteiliger Gruppen* verschaffen. Die Zahl der durch die Kommission zum sozialen Dialog zugelassenen Organisationen ist begrenzt. Die Outsider des Arbeitsmarktes sind bislang nicht in den Verhandlungen explizit vertreten. Ihre Positionen finden dort wahrscheinlich nur unzureichende oder sogar keine Berücksichtigung. Dadurch könnte der Anreiz bestehen, *hohe Sozialstandards für unbeteiligte Dritte* zu schaffen (Belke, Hebler (2001)).⁷⁷

Letzteres Argument basiert auf dem sogenannten Insider-Outsider-Ansatz der Arbeitsmarkttheorie. Die Insider-Outsider-Theorie nach Blanchard, Summers (1986) unterscheidet zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen, wobei erstgenannte über ihre Gewerkschaft einen Einfluss auf die Lohnverhandlungen haben, und diesen dazu einsetzen ihren Lohn unter der Nebenbedingung der Sicherstellung ihrer Weiterbeschäftigung zu maximieren. Damit verhindern sie ein Absinken des Reallohns und der Arbeitslosigkeit auf ihren Gleichgewichtswert. Lindbeck, Snower (1988) verzichten auf die Annahmen über Gewerkschaften und Marktmacht und erklären die über dem Gleichgewichtswert liegenden Reallöhne mit versunkenen Kosten. Der Austausch von Arbeitnehmern verursacht Transaktionskosten der Entlassung, Einstellung und Einarbeitung, und daraus resultiert eine Insider-Macht, die zur Durchsetzung von überhöhten Reallöhnen eingesetzt werden kann (Belke, Kösters (2000), S. 155, Belke, Kösters (1996), S. 114 f.). Belke, Göcke (1994) zeigen analytisch die Anwendbarkeit dieses letzteren mikrofondierten Ansatzes zur Erklärung des Makrophänomens Hysteresis.

⁷⁷ Dieses Verfahren wurde bereits mehrfach umgesetzt. Mit der Richtlinie 96/34/EG des Rates vom 3. 6. 1996 wurde die von der „Union of Industrial and Employers’ Confederations of Europe“ (UNICE), des „European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest“ (CEEP) und der „European Trade Union Confederation“ (ETUC) geschlossene Rahmenvereinbarung über Elternurlaub allgemeinverbindlich gemacht. Es folgten die EU-Richtlinien:

- 97/81/EG vom 15. 12. 1997 betreffend das Rahmenabkommen über Teilzeitarbeit geschlossen von UNICE, CEEP und ETUC;
- 99/63/EG vom 21. 6. 1999 betreffend das Arbeitszeit-Abkommen für Seeleute geschlossen von der „European Community Shipowners’ Association“ (ECSA) und der „Federation of Transport Workers’ Unions in the European Union“ (FST);
- 99/70/EG vom 28. 6. 1999 betreffend das Rahmenabkommen über befristete Arbeitsverträge geschlossen von ETUC, UNICE und CEEP;
- 2000/79/EG vom 27. 11. 2000 betreffend das Arbeitszeitabkommen für Wanderarbeitnehmer in der Zivilluftfahrt geschlossen von der „Association of European Airlines“ (AEA), der „European Transport Workers’ Federation“ (ETF), der „European Cockpit Association“ (ECA), der „European Regions Airline Association“ (ERA) und der „International Air Carrier Association“ (IACA).

Da die Außenseiter (Outsider) auf Arbeitsmärkten teilweise aus der – für die Wiederwahl der politischen Parteien – bedeutsamen offiziellen Arbeitslosenstatistik verschwinden, verfügen diese Gruppen auch im Ministerrat, dessen Mitglieder sich um ihre Wiederwahl sorgen müssen, über keine große Lobby. Dies legt dann die Interpretation nahe, dass die EU-Kommission den Ausschluss bestimmter Gruppen wie der Outsider am Arbeitsmarkt gezielt betreiben kann, um andere, wie die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zur Teilnahme an den Verhandlungen anzuregen (Belke, Kösters (1995), Boockmann (1995), S. 195 ff.). Für die später zu treffenden Schlussfolgerungen wird dies ein *zentraler* Gesichtspunkt sein.

3. Richtlinien und Verordnungen

Neben der im vorangegangenen Abschnitt skizzierten Gefahr EU-weiter Tarifkartelle und dem Verlust der Sozialpolitik als Komponente des institutionellen Wettbewerbs, die trotz des vorangeschrittenen Prozesses noch in der Zukunft liegt, gibt es *bereits heute* eine ganze Reihe von Richtlinien und Verordnungen, die ausdrücklich mit Bezug auf die EU-Sozialcharta erlassen wurden. Im folgenden werden diese näher untersucht, um ihren Einfluss auf die Flexibilität der Arbeitsmärkte beurteilen zu können. Als ausdrücklicher Bestandteil des *Acquis communautaire* wird ihre Übernahme und Durchsetzung von den MOEL in naher Zukunft erwartet. Wie wird dadurch das institutionelle Umfeld der Arbeitsmärkte dieser Länder beeinflusst? Welche Auswirkungen auf die Beschäftigung sind vor dem Hintergrund der im zweiten Kapitel festgestellten Besonderheiten der Arbeitsmärkte der MOEL zu erwarten?

Vorab können zwei Interpretationen der mit der Verabschiedung der Sozialcharta verfolgten Ziele unterschieden werden. Eine *wohlwollende Interpretation* der Sozialcharta könnte darin bestehen, dass sie einen Ausdruck europäischen Strebens nach Solidarität und des Bemühens, dieses in eine gemeinsame Doktrin zu fassen, darstellt. Aus dieser Sicht impliziert eine Rückkehr der MOEL nach Europa die Einnahme einer *gemeinsamen und einheitlichen* Haltung bei der Interpretation einer europäischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Die Sozialcharta beinhaltet nach dieser Interpretation eine ganze Reihe an Bestimmungen, die zwar einzeln und nach dem rechtlichen Gehalt ihres Wortlautes gesehen noch nicht spezifisch genug sind, um akut beschäftigungsgefährdend zu sein. Jedoch verpflichten sie in ihrer Gesamtheit die Mitgliedsländer bereits jetzt auf eine Untergrenze für gemeinsame „Arbeitsbedingungen“ (Belke (1998), S. 220 ff.). Eine *weniger wohlwollende* Interpretation der Sozialcharta unterstellt ihr hingegen die Schaffung ernsthaft beschäftigungsgefährdender Arbeitsmarktrigiditäten, bei gleichzeitigem Schutz der beschäftigten In-

sider der „reichen“ EU-Länder vor der Konkurrenz durch Arbeitnehmer aus „ärmeren“ Mitgliedsstaaten (Burda (1998), S. 18).

Eine nähere Analyse der auf der Sozialcharta basierenden EU-Richtlinien seit 1992 durch Autoren wie Feldmann (1999) scheint eher die weniger wohlwollende Interpretation zu stützen. Die bislang auf Grundlage der Sozialcharta und der erweiterten Kompetenzen der EU erlassenen Richtlinien und Verordnungen seien „alles andere als sozial. Sie verschlechtern die Erwerbschancen insbesondere der sozial Schwächeren, etwa der jüngeren Frauen, der Jugendlichen oder der Arbeitnehmer aus den ärmeren EU-Ländern. Darüber hinaus verletzen sie die Präferenzen vieler Arbeitnehmer. Und nicht zuletzt gefährden sie bestehende Arbeitsplätze und behindern die Entstehung neuer.“ (Feldmann (1999), S. 676).

Tabelle 27

Wichtige Richtlinien und Verordnungen mit Bezug auf die EU-Sozialcharta

Datum	Kurztitel	Rechtsakt
19. 10. 1992	Richtlinie über Mutterschutz	92 / 85 / EG
23. 11. 1993	Arbeitszeitrichtlinie	93 / 104 / EG
22. 6. 1994	Richtlinie über Jugendarbeitsschutz	94 / 33 / EG
22. 9. 1994	Richtlinie über die Einsetzung Europäischer Betriebsräte	94 / 45 / EG
3. 6. 1996	Richtlinie zu der Rahmenvereinbarung von UNICE, CEEP und ETUC über Elternurlaub	96 / 34 / EG
16. 12. 1996	Entsenderichtlinie	96 / 71 / EG
15. 12. 1997	Richtlinie zu der Rahmenvereinbarungen von UNICE, CEEP und ETUC über Teilzeitarbeit	97 / 81 / EG
20. 7. 1998	Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über Massenentlassungen	98 / 59 / EG
28. 6. 1999	Richtlinie zu der Rahmenvereinbarungen von UNICE, CEEP und ETUC über befristete Arbeitsverträge	99 / 70 / EG

Quelle: eigene Darstellung.

Als ein Beispiel hierfür lässt sich anführen, dass die Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie von 1993 für die Mitgliedsstaaten mit erheblichen Kosten verbunden war. Die Durchsetzung des Mindesturlaubs von vier Wochen hätte im Jahr der Verabschiedung der Richtlinie die Lohnkosten in Großbritannien um 0,5 Prozent erhöht. In Deutschland hatte der gesetzliche Mindesturlaub vor 1993 ebenfalls nicht die in der Richtlinie vorgeschriebene Länge, sondern betrug nur drei Wochen. Ein weiteres Beispiel: im damals wirtschaftlich erfolgreichen Großbritannien arbeiteten 1993 ungefähr 2,5 Millionen Menschen länger als die in der Richtlinie maximal vorgesehenen 48 Stunden pro Woche. Feldmann (1999, S. 672) kommt vor diesem Hintergrund zu der Schlussfolgerung, dass

die Regelungen dieser Richtlinie die *Anpassungsflexibilität* der EU-Volkswirtschaften *vermindern*. Gerade die MOEL haben aufgrund der Transformation ihrer Wirtschaftssysteme jedoch einen noch höheren Anpassungsbedarf, der im Zuge des Beitritts nochmals an Dynamik gewinnen dürfte.

Ebenso kritisch wie die Arbeitszeitrichtlinie sind nach Ansicht Feldmanns die anderen sozialpolitischen Maßnahmen der EU zu sehen, insbesondere die Entsenderichtlinie von 1996 und die Richtlinie über die Einsetzung Europäischer Betriebsräte von 1994. Mit der *Entsenderichtlinie* haben die europäischen Gesetzgeber den Grundsatz des Binnenmarkts außer Kraft gesetzt, dass Arbeitnehmer auch bei einem zeitlich befristeten Auslandseinsatz einen ähnlich hohen Lohn erhalten wie in ihrem Herkunftsland. Zur Verhinderung von „*Lohndumping*“ orientiert sich die europäische Richtlinie am sogenannten *Gastlandprinzip*. Demnach müssen nichtdeutsche Arbeitnehmer auf deutschen Baustellen nach deutschem Tarifrecht entlohnt werden und andere Vorschriften einhalten. Die Entsenderichtlinie, die durch den Grundsatz des Rechtes auf Freizügigkeit gerechtfertigt wurde, verhindere genau diese Freizügigkeit. Mit Hilfe der Entsenderichtlinie würden relativ hoch entlohnnte Arbeitnehmer gegen die andernfalls entstehende Konkurrenz aus den „ärmeren“ EU-Ländern geschützt (Feldmann (1999), S. 671 f.). Diese Einsicht scheint eine eher *zynische Interpretation* der Sozialcharta nahe zu legen. Danach ist sie der Versuch der bisher in der EU vereinten Länder, Arbeitsmarktrigiditäten zu exportieren und ein „*Lohn- und Sozialdumping*“ durch „ärmer“ aufholende Volkswirtschaften, die wegen geringerer Arbeitskosten und eines geringeren Lebensstandards ein wettbewerblicheres Produktionsumfeld bieten, zu verhindern (Boeri, Burda, Köllö (1998), S. 92 f.).

Die Durchsetzung der EU-Sozialcharta wird seit einigen Jahren offensichtlich von der EU-Kommission forciert. Sie veröffentlichte im Juli 1997 ein „Weißbuch zu den Sektoren und Tätigkeitsbereichen, die von der Arbeitszeitrichtlinie ausgeschlossen sind“ mit dem Ziel, die Richtlinie von 1993 auf bisher ausgenommene Arbeitnehmer zu erweitern. Im Februar 1999 folgte der Bericht einer Expertengruppe, die im Auftrag der Kommission analysiert hatte, welchen Status die sozialen Grundrechte in den Verträgen haben „mit dem Ziel, mögliche Lücken aufzuzeigen“ (EU-Kommission (1999b), S. 3). Im Juli 1999 machte die Kommission den Vorschlag, „eine konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes“ zu verfolgen und am 28. Juni 2000 folgte die „*Sozialpolitische Agenda*“. Ein Zusammenhang mit der näher rückenden Osterweiterung ist nicht auszuschließen. Dieser wird durch die weiter oben als zynisch bezeichnete Interpretation der Sozialcharta sogar ausdrücklich nahe gelegt.

Selbst wenn die Intention bei der Formulierung und Verabschiedung der Sozialcharta anfänglich eher der wohlwollenden Interpretation entsprach, so zeigen doch die darauf basierenden sozialpolitischen Maßnahmen, dass sie im

Sinne der weniger wohlwollenden und sogar der zynischen Interpretation instrumentalisiert wird. Auch vor dem Hintergrund der Analyse der Arbeitsmarktinstitutionen der MOEL in Abschnitt II. dieses Kapitels könnte man sich der weniger wohlwollenden Interpretation der EU-Sozialcharta zumindest zum Teil anschließen. Es scheint, als hätte sich in der Vergangenheit in den MOEL bereits ein Rahmen an Arbeitsmarktinstitutionen herausgebildet, dessen Kennzeichen stark an den kontinentaleuropäischen Typ angelehnt ist. Jedoch werden hiervon aus beschäftigungspolitischer Sicht noch sinnvolle Ausnahmen gemacht. Außerdem werden andere Regeln, die aus einer den Vorstellungen der Sozialcharta entsprechenden Gesetzgebung herrühren, mit Blick auf die Beschäftigungssituation noch nicht konsequent durchgesetzt (Burda (1998), S. 15). Da die MOEL jedoch trotz der institutionellen Rahmenbedingungen bisher noch zu signifikant niedrigeren Arbeitskosten produzieren können, dürfte es den vorstehenden Ausführungen zufolge in dem Interesse der bisherigen EU-Mitglieder liegen, zukünftig Maßnahmen durchzusetzen, die einen direkten Lohnwettbewerb mit den Beitrittsländern verhindern.

4. Interregionale Umverteilung und Gemeinsame Agrarpolitik

Das in der EU praktizierte System interregionaler Umverteilung umfasst alle Maßnahmen, die den wirtschaftlichen und sozialen Abstand zwischen den einzelnen EU-Regionen vermindern sollen. Hierzu zählen die *Aufstockung der Strukturfonds*⁷⁸ sowie die temporäre *Einrichtung eines Kohäsionsfonds* gemäß dem Maastrichter Vertrag zur Förderung von Umweltschutz- und Infrastrukturprojekten in den EU-Staaten Spanien, Griechenland, Portugal und Irland bzw. Regionen mit vergleichsweise niedrigem Pro-Kopf-Einkommen (Art. 161 EGV). Die Strukturfonds machen gegenwärtig (auf der Grundlage der Zahlungen für Verpflichtungen) knapp 35 Prozent der EU-Ausgaben aus (siehe Tabelle 28). Dabei soll der Kohäsionsfonds bis 2006 weiter mit 3 Mrd. Euro pro Jahr dotiert werden (Breuss, Schebeck (1998), S. 743).

Die Ausgaben der EU werden durch die – verglichen mit dem Anteil der nationalen Haushalte der EU-Staaten am BIP – relativ geringen Eigenmittel der EU in Höhe von maximal 1,27 Prozent des Gemeinschafts-BIPs finanziert. Es werden vier Quellen der EU-Mittel unterschieden: Die beiden traditionellen Quellen, die Zolleinnahmen und Agrarabgaben, machten 1999 nur noch 16,1 Prozent der Gesamteinnahmen aus. Die dritte Quelle ist der Mehrwertsteueranteil der EU. 1999 lag er bei 1 Prozent der harmonisierten Steuerba-

⁷⁸ Dazu gehören gemäß Art. 159 EGV der Ausrichtungsfonds für die Landwirtschaft, der Sozialfonds und der Fonds für regionale Entwicklung.

sis und machte 35,4 Prozent der Einnahmen aus. Die vierte und mit einem gegenwärtigen Anteil von 48,4 Prozent bedeutendste Einnahmequelle ist der sogenannte „Mitgliedsbeitrag“, der als jährlich neu fixierter prozentualer Anteil am BIP erhoben wird (Schratzenstaller (2000), S. 249).

**Tabelle 28
Entwicklung der Ausgaben der EU 1997-2006**

	GAP in %	Struktur- und Kohäsions- fonds in %	andere Ausgaben in %	Heranfüh- rungshilfe in %	Erweite- rung in %	Gesamte Ver- pflichtungen in Mrd. €
1997	50,6	32,5	16,9			80,2
2000	44,5	34,8	17,3	3,4		90,0
2001	45,8	33,7	17,2	3,3		93,5
2002	43,7	30,7	16,0	3,1	6,4	100,4
2003	42,8	29,6	15,7	3,1	8,8	102,2
2004	41,4	28,6	15,7	3,0	11,2	103,3
2005	39,8	28,1	15,6	3,0	13,5	105,3
2006	38,8	27,2	15,6	2,9	15,6	107,4

Quelle: Schratzenstaller (2000), S. 248. Das in dieser Tabelle dargestellte Szenario der Agenda 2000 geht von einer 21 Mitglieder (Beitritt der 5 MOEL der ersten Gruppe sowie Maltas) umfassenden EU ab 2002 aus.

Die im Frühjahr 1999 in Berlin für ein Szenario von sechs Bewerberstaaten entworfene Kostenschätzung der Erweiterung war eigentlich bereits im Dezember 1999 obsolet, als der Kreis der Kandidaten auf zwölf erhöht wurde. In der EU-Finanzplanung bis 2007 sind für die neuen EU-Mitglieder gerade einmal 70 Milliarden Euro – also nur ein Viertel der Agrarausgaben der EU-15 – vorgesehen. Diese Planung beruht auf überaus *restriktiven Annahmen über die Transferleistungen* in die MOEL wie z. B. einer Osterweiterung ohne Direktzahlungen an die Landwirte aus den MOEL. Im Bereich der Regionalpolitik stehen für die Beitrittsländer 50 Milliarden Euro, für die heutigen Mitgliedsstaaten hingegen 280 Milliarden Euro zur Verfügung. Allein Spanien erhält dabei mehr als das Doppelte der für die sechs Länder der Luxemburg-Gruppe vorgesehenen Strukturhilfen. Obwohl diese Zusammenhänge mittlerweile auch von der EU-Kommission ähnlich gesehen werden, tun sich Politiker in Deutschland angesichts der bevorstehenden Bundestagswahlen im Jahr 2002 wie schon bei der deutschen Vereinigung immer noch schwer, vor allem den Wählern zuzustehen, dass bezüglich der EU-Osterweiterung eine deutliche *Finanzierungslücke* besteht.

Gemäß den auf dem Berliner Gipfel im März 1999 angenommenen Vorschlägen der EU-Kommission zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und der Erweiterung der EU in der Agenda 2000 wird die Landwirt-

schaft der MOEL zunächst *nicht* in das System der GAP eingebunden. Die GAP ist eine relativ teure Politik (siehe *Tabelle 28*) zum Schutz der Landwirtschaft vor marktinduzierten Anpassungserfordernissen. Auch wenn prinzipiell die Unterstützung von Landwirten durch ihre gesellschaftliche Rolle als Träger bedeutender kultureller Traditionen, als Landschaftspfleger und als Nahrungsmittelversorger im Krisenfall gerechtfertigt werden kann, so wird doch fast einhellig von Ökonomen die *ineffiziente Verteilung der Mittel* kritisiert (exemplarisch: „The CAP has created considerable welfare losses.“ Molle (1997), S. 261). Mit dem Beschluss, die Beitritskandidaten von der GAP vorerst auszuschließen, wurde ihnen der zukünftige Zugang zu direkten Kompensationszahlungen für Kürzungen der Angebotspreise in der EU-15 zunächst untersagt.⁷⁹ Landwirte anderer Staaten in der Europäischen Union erhalten hingegen eine solche Unterstützung, damit sie die Preiskürzungen besser verschmerzen können. Es ergebe sich keine Rechtfertigung für Ausgleichszahlungen an die Landwirte in den Beitrittsländern, da die Lebensmittelpreise in den MOEL mit deren Beitritt im Vergleich zum Status quo eher steigen.

Diese vorläufige Konstruktion impliziert allerdings nicht, dass die MOEL nach dem EU-Beitritt weiterhin von der GAP bzw. von ihrem wichtigsten und teuersten Bestandteil, den Direktbeihilfen, ausgeschlossen sein werden. Der deutsche Sachverständigenrat rechnet im Gegenteil damit, dass man den Beitrittsländern die Direktbeihilfen nicht wird verwehren können und mahnt deshalb eine schnelle marktorientierte Reform der GAP an (SVR (2000), S. 238). Eine Erweiterung ohne Direktbeihilfen wird es nicht geben, denn die Landwirte aus den MOEL könnten im Wettbewerb mit der leistungsfähigeren Landwirtschaft in der EU nicht bestehen und zahllose Höfe, deren Betriebsgrößen ungleich kleiner sind, stünden vor dem Konkurs. Wie bisherige Erfahrungen mit ähnlich gelagerten Fällen zeigen, ist ein solches Vorgehen im politischen Geschäft letztlich nicht wirklich dauerhaft durchzuhalten. Denn es ist angesichts der Erfahrungen mit früheren Erweiterungsprozessen wohl davon auszugehen, dass die Osterweiterung der EU letztlich nicht an der Agrarpolitik scheitern wird.

Ein Vorteil der zunächst scheinbar verordneten Nichteinplanung von Ausgleichszahlungen für osteuropäische Landwirte liegt jedoch darin, dass auf diese Weise keine falschen Erwartungen bei den Aufnahmekandidaten geweckt werden. Zumal es nach den Welthandelsgesprächen im Jahr 2003 (nach den Wahlen in Frankreich und Deutschland) – so eine häufig geäußerte Hoffnung – ohnehin *weniger Exportsubventionen und direkte Einkommenstransfers für alle Landwirte* geben wird. Diesen polit-ökonomischen Überlegungen entsprechend wurde den Beitrittsländern schließlich ein auf der Basis erwarteter Preisunter-

⁷⁹ Vgl. Breuss, Schebeck (1998), S. 742, Knaster (1999), S. 12.

schiede berechneter *ähnlich hoher* Nettobetrag an Strukturhilfe („Heranführungshilfe“) mit der Begründung zugesagt, dass Strukturhilfe eine sinnvollere Unterstützung für Transformationsökonomien sei, als die ökonomische und soziale Verzerrungen verursachenden Direktzahlungen an Landwirte.⁸⁰

Insgesamt rechnet die EU mit einem Finanzierungsbedarf von etwas über 10 Mrd. Euro im Jahr 2006, wenn bis dahin nur die MOEL der ersten Gruppe beigetreten sind. Das entspricht einer Belastung von nur 0,113 Prozent des Gemeinschafts-BIPs (Kohler (2000), S. 130). Bedeutsam für die folgende Argumentation ist, dass die MOEL aufgrund der gegenwärtigen Agrar- und Strukturpolitik der EU sowie ihres relativ geringen Pro-Kopf-BIP (fast durchweg kleiner als 75 Prozent des EU-Durchschnitts, der Abgrenzung für heutige Ziel-1-Gebiete⁸¹) und ihres gleichzeitig hohen Anteils der Landwirtschaft am BIP ohne Zweifel *Nettoempfänger* bzw. Kohäsionsländer sein werden. Auch wenn die MOEL ihr Pro-Kopf-Einkommen bis zum Beitritt noch weiter steigern können und durch den Beitritt der EU-Durchschnitt (und damit der Schwellenwert für die Förderung) sinken wird, werden nur einige wenige Regionen der MOEL keinen Anspruch auf Fördermittel haben (SVR (2000), S. 238). Zwei Fragen müssen in diesem Zusammenhang gestellt werden: In welchem Umfang werden die MOEL nach ihrem Beitritt finanzielle Transfers von der EU erwarten können? Und: Welche Arbeitsmarkteffekte lassen sich daraus ableiten?

Unter anderem wurde bereits im Vorfeld des Beitritts der MOEL die Forderung nach einer *Umschichtung der EU-Strukturfonds, des Kohäsionsfonds* und verschiedener sozialpolitischer Initiativen der Gemeinschaft zugunsten der ärmeren neuen EU-Mitgliedsländer erhoben. Die bei der Umschichtung der Mittel offiziell vermittelte Absicht ist es, die Konvergenzbemühungen der beitrittswilligen Länder zu unterstützen. Studiert man jedoch die Verlautbarungen verschiedener EU-Organe intensiver, so wird schnell deutlich, dass die Mittaufstockung explizit in den Dienst der Beschäftigung, d. h. beispielsweise einer *Verminderung der Emigrationsanreize*, gestellt werden soll (u. a. Pouliquen (1998)).

Bereits heute wird im Rahmen der bestehenden Fonds für regionale Entwicklung und des Sozialfonds nach den Vorschlägen der Agenda 2000 die Mittelvergabe teilweise direkt oder indirekt *mit dem Beschäftigungsziel verknüpft*, obwohl die Höhe der Arbeitslosigkeit kein geeigneter Indikator für den Entwicklungsstand einer Region ist (Emerson, Gros (1998)). Letzteres gilt selbst dann wenn die Arbeitslosigkeit strukturelle Gründe hat, wie das Beispiel der

⁸⁰ Vgl. Bell, Mickiewicz (1999), Boone, Maurel (1998), Lippert (1999), S. 42 ff., und Pouliquen (1998), S. 507 ff.

⁸¹ Nur in den Regionen Prag und Bratislava wurde der Schwellenwert 1997 mit 120 bzw. 97 % deutlich überschritten, vgl. SVR (2000), S. 238.

portugiesisch-spanischen Grenzregionen zeigt. Auf der spanischen Seite ist bei höherem Pro-Kopf-Einkommen die Arbeitslosigkeit weitaus höher als auf der portugiesischen. Ein Fonds zur Angleichung der Lebensverhältnisse in Europa verschärft in diesem Fall das Wohlstandsgefälle, wenn seine Mittel nach der Höhe der Arbeitslosigkeit verteilt werden. Darüber hinaus sollten bei gleichem Entwicklungsstand eher Regionen mit niedrigerer Arbeitslosigkeit gefördert werden, da hohe regionale Arbeitslosenquoten typischerweise Ausdruck ungeeigneter nationaler Arbeitsmarktinstitutionen und -politiken sind. Diese verhindern durch hohe Arbeitskosten und Sozialleistungen entweder den Zufluss von Kapital in die Regionen oder den Abfluss von Arbeitskräften aus den Regionen oder beides.

Wenn die Ausrichtung der Fonds allerdings qualitativ auf eine *Bekämpfung der Arbeitslosigkeit* geändert werden soll, so sollte statt Arbeitslosigkeit (*unemployment*) die aus Effizienzgesichtspunkten sinnvollere *Arbeitsfähigkeit* (*employability*) als Kriterium für die Zuweisung der Mittel der Strukturfonds gewählt werden. Das Konzept der employability also der Arbeitsfähigkeit, sieht als Gründe für hohe Arbeitslosigkeit auf Seiten der Anbieter von Arbeit vor allem die mangelnde Fähigkeit die von den Unternehmern benötigte Qualifikation bereitzustellen, die mangelnde Bereitschaft sich räumlich (durch Migration oder Pendeln) auf die Arbeitgeber hin zu bewegen und negative Suchanreize wegen der Sozialsysteme. Auf Seiten der Arbeitsnachfrager, sind in erster Linie negative Beschäftigungsanreize von Arbeitsmarktinstitutionen wie z. B. Kündigungsschutzregeln und zu hohe Arbeitskosten (durch Tarifverträge, Steuern oder Lohnnebenkosten) zu nennen. Wenn allerdings die Mittel der Fonds weiterhin zur *Angleichung des Lebensstandards* in der EU eingesetzt werden sollen, so empfehlen sich statt der Höhe der Arbeitslosigkeit Indikatoren wie das regionale Pro-Kopf-Einkommen (Emerson, Gros (1998), S. 39 ff.).

Es ist noch *unklar*, inwieweit die bisherige Peripherie (Irland, Südalitalien, Andalusien, Südportugal, Griechenland, Ostdeutschland) bereit ist, auf EU-Mittel *zu verzichten* und eine „Subventionierung der Ärmsten durch die Zweitärmiesten“ zu betreiben.⁸² Gerade die bisher bedeutendsten Empfänger von Mitteln aus den Strukturfonds, die Länder der bisherigen EU-Peripherie, sind bis auf Ostdeutschland nicht zu den Haupthandelspartnern der MOEL und damit den wichtigsten Profiteuren der Zollbeseitigung und der Ausweitung des Gemeinsamen Marktes zu zählen. Dies dürfte ihr Stimmverhalten bezüglich der Zukunft der Brüsseler Regionalhilfen entscheidend beeinflussen. Kohler (2000, S. 137) zeigt, dass von einer Reduktion der Strukturfonds Portugal, Griechenland, Irland, Belgien / Luxemburg und Spanien überdurchschnittlich betroffen

⁸² „Hier ist in Zukunft eine Verteilungsdiskussion zwischen den Kohäsionsländern und den ‚reicher‘ EU-Ländern zu erwarten.“ Breuss, Schebeck (1998), S. 744.

wären. Dagegen würden Einsparungen bei der GAP vor allem in Irland, Griechenland, Spanien und Dänemark treffen. Die jüngsten Umfragen des „Eurobarometers“⁸³ im April 2001 und die Ablehnung des Vertrages von Nizza im irischen Referendum belegen, dass die Bürger dieser Länder dies recht gut antizipieren und aus diesem Grund der Osterweiterung eher skeptisch gegenüber stehen. Man ist offensichtlich bei den Verhandlungen über die Osterweiterung der EU an einem Punkt angelangt, an dem *nationale Interessen und Besitzstände* der fünfzehn EU-Mitgliedsstaaten tangiert werden.

Wie *Tabelle 28* für die Strukturförderung in den Regionen der Gemeinschaft ausweist, geht es dabei um nicht weniger als ein Drittel des EU-Haushalts. Dies zeigen auch die politischen Ereignisse und diplomatischen Winkelzüge im Frühjahr 2001. Unerwartet früh prallten die Forderungen der Länder der EU-Südschiene nach Bestandsgarantien für ihre Regional- und Agrarsubventionen auf die Weigerung der EU-Nettozahler, für die Kosten der Osterweiterung über Gebühr herangezogen zu werden. Der Auslöser dieses potentiellen Konflikts und der Ausgangspunkt für möglicherweise kostenträchtige Kompensationsgeschäfte war die Forderung Deutschlands und Österreichs nach Übergangsfristen in einem sensiblen Bereich, der Freizügigkeit für Arbeitnehmer.

Der spanische Ministerpräsident Aznar hatte bereits Ende April 2001 in einem an den Präsidenten der Europäischen Kommission Prodi gesendeten Memorandum ein *Veto gegen die Übergangsfrist* für Arbeiter aus den zukünftigen osteuropäischen Mitgliedsländern in Aussicht gestellt, sollten die Kohäsionsfonds für die vier wirtschaftsschwächsten Länder der EU im Zusammenhang mit der Osterweiterung gestrichen oder stark verringert werden. Da die spanische Regierung somit einen Hebel zur Bewahrung der Brüsseler Regionalhilfen erkannt hat, fordert sie eine Garantie für den Fortbestand dieser Beihilfen. Den Verhandlungen über die Osterweiterung drohte folglich eine *Blockade*. Dieser Vorstoß Aznars kam im übrigen nicht wirklich überraschend, da entsprechende Forderungen von Spanien bereits während der vorhergehenden EU-Außenministertagung in Luxemburg erhoben wurden. Aktuelle Vorschläge, einzelnen EU-Staaten die Kompetenzen für die regionalen Unterstützungsfonds zuzuweisen, wurden von spanischer Seite entsprechend als das Ende der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik der EU interpretiert. Die Hauptbedenken richten sich gegen die *Senkung des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens* bei einem EU-Beitritt der zwölf Länder, mit denen gegenwärtig verhandelt wird. Die Osterweiterung begünstigte die Länder und Regionen unterhalb des dann gemessenen EU-Durchschnitts, denn das Pro-Kopf-Einkommen im Süden der EU wer-

⁸³ Im „Eurobarometer – Monitoring the Public Opinion in the European Union“ werden seit Anfang der siebziger Jahre im Auftrag der EU-Kommission zweimal jährlich die Ergebnisse öffentlicher Meinungsumfragen in allen EU-Mitgliedsstaaten veröffentlicht; vgl. <http://www.za.uni-koeln.de/data/en/eurobarometer/>.

de hierdurch vielfach über die bisher geltende Förderungsschwelle von 75 Prozent des Durchschnittseinkommens steigen. Das Problem bestehe darin, dass nach dem EU-Beitritt der Osteuropäer trotz weiterhin hoher Entwicklungsunterschiede innerhalb Spaniens nur noch drei (Andalusien, Estremadura und Galizien) statt bisher zehn spanische Regionen von der höchsten Förderungsstufe, der sogenannten „Ziel-1-Förderung“ der EU, profitieren würden.⁸⁴

Die Anreize zu einer Blockadehaltung der EU-Südstaaten lassen sich auch materiell gut begründen. Bei der Regionalförderung der EU ist Spanien mit Abstand der größte Profiteur. Einschließlich Fischerei sind hier für Spanien bis zum Jahr 2006 109,93 Milliarden Mark vorgesehen, mehr als das Doppelte als für das mit 58,21 Milliarden Mark an zweiter Stelle liegende Deutschland. Italien erhält annähernd genauso viel Regionalhilfe wie Deutschland, nämlich 58 Milliarden DM bis 2006. Griechenland und Portugal, werden 48,67 sowie 44,51 Milliarden DM erhalten. Beide Länder haben sich der Blockadehaltung Spaniens angeschlossen. Am 10. Mai 2001 lehnten Spanien, Griechenland und Portugal gemeinsam einen Kompromissvorschlag der schwedischen EU-Präsidentschaft zur vorübergehenden Begrenzung der Zuwanderung von Arbeitnehmern aus den Bewerberstaaten ab, um ihre Forderungen nach einer Bestandsgarantie für ihre Regionalförderung durchzusetzen (FAZ (2001)).

Im Rahmen der Transfers des *Kohäsionsfonds* erwartet Spanien bis 2006 mit 21,83 Milliarden DM für seine Verkehrs- und Umweltprojekte etwa dreimal soviel wie Griechenland und Portugal. Im Bereich der *Agrarsubventionen*, die ungefähr 45 Prozent des EU-Haushalts beanspruchen, hat Frankreich mit seinem in der EU mit Abstand größtem Agrarsektor⁸⁵ alleine im Jahr 1999 18,28 Milliarden DM empfangen. Deutschland liegt auch hier wieder mit 11,2 Milliarden DM an zweiter Stelle. Weitere bedeutende Empfänger von Agrarsubventionen aus den EU-Mitteln zur Preisstützung sind Spanien (10,23 Milliarden DM 1999), Italien (9,11) und Großbritannien (7,67). Bis Mitte Mai 2001 hatte es Frankreich allerdings (noch) vermieden, die Frage der Agrarsubventionen mit Fragen der Osterweiterung wie der Freizügigkeit für Arbeitnehmer strategisch zu verknüpfen (FAZ (2001c)).

Polit-ökonomisch bedeutsam an dem Vorstoß Spaniens ist, dass dieses Land im ersten Halbjahr 2002 die Ratspräsidentschaft innehaben wird und Initiativen

⁸⁴ In Ostdeutschland würden lediglich Dessau und Chemnitz, nicht aber das strukturschwache Mecklenburg-Vorpommern, noch von der „Ziel-1-Förderung“ profitieren. Wie die Ausführungen in dieser Arbeit zeigen, hat Deutschland als einer der Hauptprofiteure der Osterweiterung aus polit-ökonomischen Gründen keinen Anreiz, mit der Intensität Spaniens hiergegen anzugehen, vgl. FAZ (2001c) und Kohler (2001).

⁸⁵ Die landwirtschaftliche Gesamtproduktion nahm in Frankreich 1999 einen Wert von 123 Milliarden DM an, ein Drittel mehr als in Italien oder Deutschland sowie mehr als das Doppelte der Produktion Spaniens.

zur Minimierung oder Neutralisierung der Nachteile Spaniens deshalb nicht unwahrscheinlich sein werden. Auch Jacques Chirac wird trotz der mittlerweile allgemein anerkannten Unvermeidlichkeit einer Umverteilung der Gemeinschaftsmittel für den Erfolg der Osterweiterung gegenwärtig nicht müde, seinen Einsatz für den Erhalt der französischen Agrarmilliarden aus Brüssel zu betonen. Angesichts der oben angedeuteten Größenordnungen der Agrarsubventionen für Frankreich könnte dies die Beitrittsverhandlungen noch schwieriger und langwieriger gestalten. Wenn über die Freizügigkeit nur im Paket mit konkreten Vorschlägen zur Regionalförderung verhandelt werden sollte, könnten die Gespräche über diesen Teil der Beitrittsvorbereitungen wohl erst frühestens Mitte 2002 beendet werden.

Vielfältige Änderungen des Transfersystems wurden mittlerweile vorgeschlagen, um Spanien, Portugal, Griechenland, Irland und Ostdeutschland einen Teil der „Ziel-1-Förderung“ zu erhalten. Zum einen könnten nach der EU-Osterweiterung *unterschiedliche Grundsätze der Förderung* für West und Ost eingeführt und angewendet werden. Dieser Vorschlag stieß bisher jedoch bei dem EU-Kommissar für Regionalförderung Barnier zu recht auf wenig Gegenliebe. Denn wenn Verhandlungen unter den Voraussetzungen einer starken Begünstigung des Status quo („Zwei-Klassen-System“) begonnen werden, können die knappen Finanzmittel sicherlich nicht in ihre beste Verwendung gelenkt werden. Zum anderen könnte die Schwelle, die zum Bezug der höchsten Förderungsstufe berechtigt, von bisher 75 Prozent des EU-Durchschnittseinkommens angehoben werden. Bevor derartige Maßnahmen wirklich greifen können, muss jedoch grundsätzlich beantwortet werden, wie die bisherigen Förder- und Subventionsniveaus (ohne negative Arbeitsmarkteffekte) denn erhalten bleiben sollen, wenn die beitretenden MOEL ausschließlich Nettoempfänger derartiger Leistungen sein werden. Wie werden Nettozahler wie Deutschland auf die sich hieraus ergebende Finanzierung der Osterweiterung reagieren? Letztere müssen sämtliche Lasten der Osterweiterung tragen, wenn Länder wie Spanien verlangen, dass die Osterweiterung sie nichts kosten dürfe.⁸⁶ Ohne das über konkrete Zugeständnisse der EU berichtet wurde, lenkten Spanien, Griechenland und Portugal Ende Mai 2001 ein und akzeptierten grundsätzlich die von Deutschland und Österreich geforderten Übergangsfristen bei der Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus den MOEL.

⁸⁶ Schließlich empfiehlt ein aktueller deutscher SPD-Leitantrag – nicht zuletzt aus wahltaktischen Gründen, denn vier Fünftel aller EU-Ausgaben wird auf diese Weise in die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten zurückgegeben – eine Rückverlagerung von Kompetenzen in der Agrar- oder der Strukturpolitik in nationale bzw. bundesstaatliche Strukturen, während die französischen Sozialisten die gemeinsame Agrarpolitik und Strukturfonds als historische Grundlage der Gemeinschaft bewahren möchten.

Berücksichtigt man diese deutlich zu Tage tretenden *Beharrungstendenzen* von Seiten der bisherigen Hauptempfänger und deren Neigungen, die Freizügigkeit *in einem Paket* mit einem unveränderten Niveau an Brüsseler Regionalhilfen an die Länder der EU-Südschiene zu verhandeln, ist statt einer bloßen Umschichtung möglicherweise sogar eher eine *Aufstockung* der Fonds aus Kompensationsmotiven zu befürchten. Und dies, obwohl der von der EU für die Jahre 2000 bis 2006 verabschiedete Finanzrahmen eine Reduktion der Ausgaben für die Agrar- und Strukturpolitik um real fast ein Viertel andeutet, um die fiskalische Last der Erweiterung tragen zu können (siehe *Tabelle 28*).⁸⁷ Die geplanten Kürzungen genügen nicht ganz, um die Kosten der Finanzierung der Osterweiterung zu tragen. Der Ratsbeschluss von Berlin im Jahr 1999 legte offen, dass die Osterweiterung primär durch eine *Reduzierung* der Regional- und Strukturfonds finanziert werden soll (Kohler (2001), S. 98). Wird der soeben geschilderte Verteilungskonflikt zwischen den Ländern der EU-15 durch eine unzureichende Kürzung der Mittel der Regional- und Strukturfonds gelöst, würde der finanzielle Spielraum für die beitretenden Länder geringer. Umso schwieriger wird es dann, die neuen Mitglieder bei ihren Bemühungen um eine Einkommenskonvergenz mit der EU zu unterstützen. Dies wiederum könnte den Auswanderungsdruck nach Westeuropa noch verstärken.

5. Schlussfolgerungen: Arbeitsmarkteffekte der Übernahme des Acquis in den MOEL

1. Auf der Basis des Vertragsrechts zeichnen sich *konkrete Perspektiven* für den Abschluss und die Vereinbarung von Rahmenabkommen auf EU-Ebene betreffend einer „Europäisierung der Sozialpartner“ und deren Anwendung in den Mitgliedsstaaten ab. Auch wenn eine Zentralisierung der Tarifpolitik kurz- bis mittelfristig noch nicht zu erwarten ist, erscheint es nach Olson (1982) aus oben angeführten Gründen nur als eine Frage der Zeit, dass in einer osterweiternten EU als veränderter Rahmenbedingung europaweit (zumindest indirekt) wirksame Tarifkartelle als Verteilungskoalitionen entstehen.⁸⁸ Gleichzeitig wird für die Tarifparteien eine *Abweichung von einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik* optimal, wenn innergemeinschaftliche Transfers gewährt werden (obwohl der zwischenstaatliche Finanzausgleich außerhalb der Wesensdefinition der EU liegt, Steinherr (1999)) und sie die Kosten dieser Transfers trotz erhöhter zukünftiger Steuerlasten nicht vollständig selbst tragen müssen. Der

⁸⁷ Vgl. vor allem Cichy (1995), S. 664 ff., Jovanovic (1999), S. 493, und Kohler (1999). Vgl. auch Breuss (1998), S. 2, Breuss, Schebeck (1998), S. 742, Lippert (1999), S. 39, und SVR (2000), S. 238 f.

⁸⁸ Vgl. Lesch (1995) S. 95 f., und Molitor (1995), S. 182.

Verlust der Sozialpolitik als Parameter effizienten Staatenwettbewerbs führt somit zu *Wohlfahrtseinbußen*, die sich möglicherweise in Beschäftigungsverlusten niederschlagen. Darüber hinaus ist die Beschäftigungseffizienz einer Kohäsionspolitik schon allein wegen empirisch nachweisbarer *Versickerungs- und Mitnahmeeffekte* (Starbatty (1993), S. 13) – begründet durch einen anreizbedingt mangelhaften Informationsaustausch, Koordinierungsprobleme in der Brüsseler Zentrale etc. – eher als gering einzustufen. Schließlich scheinen *ökonomische Integrationsprozesse* aus empirischer Sicht *nicht* unbedingt *sozial abgedeckt* werden zu müssen, um erfolgreich zu sein (Paqué (1992), S. 630).

2. Die mit der Übernahme der EU-Arbeitsmarktinstitutionen verbundene Erhöhung der Lohnkosten und die Einführung von EU-typischen Regulierungen und Standards werden in diesem Fall die Attraktivität Mittel- und Osteuropas für ausländische Investitionen sowie die Wettbewerbsfähigkeit der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer im Binnenmarkt stark verringern. Darüber hinaus sind Lohnhöhe und Kündigungsschutzregeln zwei wichtige Aspekte der Entscheidung von Unternehmen, zusätzliche Arbeitskräfte einzustellen. Wenn für die Zukunft steigende Löhne und verschärfte Regeln des Kündigungsschutzes erwartet werden, wird bereits die gegenwärtige Beschäftigungsentscheidung negativ beeinflusst. Aber allein die zunehmende Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung dieser beiden Faktoren kann schon dazu führen, dass Beschäftigungsentscheidungen verschoben werden, und beeinflusst damit die gegenwärtige Arbeitsmarktentwicklung. In diesem Fall steigt der *Optionswert des Wartens* mit der Beschäftigungsentscheidung. Er ist um so größer, je unsicherer die Zukunft erscheint, denn die Wirtschaftssubjekte können durch die Aufschiebung einer Entscheidung Zeit gewinnen, um zusätzliche Information zu sammeln und die Unsicherheit zu verringern.

Somit wird die Übernahme des sozialpolitischen *Acquis communautaire* das Wachstum in den MOEL eher reduzieren und die Arbeitslosenraten dort tendenziell erhöhen. Da das EU-Regelwerk für „reiche“ Demokratien mit extensiven Systemen sozialer Sicherung konzipiert wurde, eignet es sich nicht für eine Einführung in ärmeren, aber rasch wachsenden mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften.⁸⁹ Die MOEL benötigen zwar prinzipiell marktwirtschaftliche Regeln zur Beseitigung der investitionshemmenden Rechtsunsicherheit. Auch die Übernahme vorab gesetzter Regeln wie des Acquis hat aus der Perspektive einer *glaubwürdigen Verpflichtung zum Transformationsprozess* (gegen andere Politiken vertretende Interessengruppen) etwas für sich.⁹⁰ Weiterhin muss berücksichtigt werden, dass die MOEL für den institutionellen Wandel

⁸⁹ „Imagine what would have happened if Korea, Taiwan and Hong Kong had been forced to adopt Social Charter rules (...) at a comparable stage of their development“ Baldwin, François, Portes (1997), S. 128.

⁹⁰ Vgl. Baldwin, François, Portes (1997), S. 169 f., 173, Kohler (1999), S. 2.

nur wenige Jahre Zeit hatten, während er in der EU Jahrzehnte dauerte (Martens (2000), S. 3). Jedoch stellt der Acquis in seiner undifferenzierten Gesamtheit ein ungeeignetes Regelwerk für Volkswirtschaften dar, die sich erst in der Mitte ihres ökonomischen Abhebens („take-off“) befinden (Baldwin, François, Portes (1997), S. 128).

3. Unterstellt man Beharrungstendenzen von Seiten der bisherigen Hauptempfänger der Mittel aus dem europäischen System interregionaler Umverteilung und der GAP, ist statt einer bloßen Umschichtung möglicherweise eine *Aufstockung* der Fonds zu befürchten. Diese Fonds sind – wie die GAP – zu großen Teilen ineffizient und erhöhen die Kosten der Osterweiterung.⁹¹ Wird diesem Druck seitens der bisherigen Empfängerländer, die aufgrund ihrer Lage und Produktionsstruktur nicht zu den Hauptprofiteuren der Erweiterung gehören dürften, nachgegeben und werden finanzielle Transfers geleistet, steigt die Steuer- und Abgabenbelastung in den alten EU-Staaten noch weiter an. Damit würde das Ziel der Senkung der Lohnnebenkosten bei gleichzeitiger Konsolidierung des Staatshaushalts stark gefährdet. Für die Arbeitsmärkte bedeutet dies in Verbindung mit der von der EU angestrebten Begrenzung der Freizügigkeit, dass die Löhne weder durch größere Konkurrenz von Einwanderern unter Druck geraten werden noch dass die Lohnkosten durch eine Senkung der Lohnnebenkosten sinken werden. Eine Senkung der Löhne in den von der Arbeitslosigkeit am stärksten betroffenen Bereichen der eher gering qualifizierten Arbeit ist aber, neben den dringend notwendigen strukturellen Reformen, zur Bekämpfung der dauerhaft hohen Arbeitslosigkeit in Westeuropa dringend notwendig. Gleichzeitig wächst die Abhängigkeit der weniger entwickelten MOEL von – nicht immer in effizientester Form zugeordneten – Transfers. Wie die deutsche Wiedervereinigung und die Entwicklung Südtaliens zeigen, unterbleiben dann oft reale Anpassungen, die für permanente Beschäftigungserfolge der betreffenden Länder unverzichtbar erscheinen.

4. An der bisherigen Argumentation dieses Abschnitts fällt auf, dass sie stark derjenigen im Rahmen der Debatte um die *Beschäftigungswirkungen der Sozialunion* im Gefolge der *deutsch-deutschen Vereinigung* und später auch um die Arbeitsmarkteffekte der *Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion* ähnelt (Jovanovic (1999), S. 493). Insofern, als ein EU-Beitritt der MOEL auch die Übernahme und Implementierung der Sozialcharta durch diese Länder impliziert, erscheint es im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung gerechtfertigt, von möglichen Beschäftigungseffekten einer erweiterten *Sozialunion* zu sprechen. Eine erweiterte europäische Sozialunion in Form von umfassenden Kündigungsschutzregelungen, einer (indirekt erfolgten) Harmonisierung von Min-

⁹¹ Vgl. Jovanovic (1999), S. 492 f., Seidel (1999), Steinherr (1999) und Weimann (1999).

destlönen sowie von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Tarifabschlüssen etc. verursacht in einem ersten Schritt *zusätzliche Arbeitslosigkeit* vor allem in den MOEL mit bisher niedrigeren Sozialstandards. Gleichzeitig steigen dort die Lohnstückkosten an, wenn die Arbeitsplatzbesitzer, die Insider, keine hinreichende Lohnzurückhaltung üben oder – wie schon im Fall der deutschen Wiedervereinigung überaus deutlich wurde – wenn in den MOEL fälschlicherweise eine Hochlohnpolitik forciert wird, um eine Massenemigration zu vermeiden (Jovanovic (1999), S. 493, Sinn (1999), S. 15). Der Anreiz zu einer Lohnzurückhaltung ist in den MOEL wegen der – in einer erweiterten EU wahrscheinlichen und von den Insidern antizipierten – fiskalischen Aktivitäten des Wohlfahrtsstaates zur Vermeidung von Emigrationsanreizen aus den MOEL (staatliche Beschäftigung oder staatliche Einkommen ohne Arbeit wie z. B. die Arbeitslosenunterstützung, die Sozialhilfe und Regelungen des vorzeitigen Ruhestands) eher gering.

Demnach schränkt die Einführung einer um die potentiellen EU-Beitrittsländer *erweiterten Sozialunion* in Gestalt einer Vorab-Harmonisierung und einer Zentralisierung der Sozialpolitik die Flexibilität des Arbeitsmarktes als marktlichen Koordinierungsmechanismus weiter ein. Der durch die EU-Osterweiterung erfolgende signifikante Abbau von Beschränkungen auf Güter- und Faktormärkten wird durch eine erweiterte Sozialunion implizit zum Teil wieder zurückgenommen. Gleichzeitig wird in einer Sozialunion auf die dynamischen Effizienzgewinne eines institutionellen Wettbewerbs auf sozialpolitischem Gebiet und somit auf zusätzliche Beschäftigungspotentiale verzichtet. Komparative Kostenvorteile der neuen Peripherie (MOEL) gehen durch das Verhalten der beschäftigten Insider in den Ländern mit bisher niedrigen Sozialstandards verloren. Dieses Verhalten wird tendenziell verstärkt durch die Erwartung eines aktiven Mittelflusses, einer Hochlohnpolitik oder einer Abschottungspolitik durch politisch-juristische Normen zur Vermeidung von Emigrationsströmen aus den MOEL (Straubhaar (1999)). In der Folge des Verlustes komparativer Kostenvorteile entsteht den Erfahrungen mit der deutschen Vereinigung zufolge ein *politischer Druck auf einen Ausgleich durch Transferzahlungen*. Dies stellt eine unmittelbare Konsequenz der grundlegend falschen Einschätzung dar, dass eine potentielle Massenemigration durch überhöhte Löhne gestoppt werden kann.

Eine derartige Politik bleibt natürlich nicht ohne Folgekosten. Sinn (1999) beziffert die potentiellen Kosten des gerade dargestellten Policy-Mix, d. h. einer *Hochlohnpolitik* verbunden mit der *Zahlung von wohlfahrtsstaatlichen stay-put-premia*, im Zusammenhang mit der Osterweiterung der EU auf über 2600 Milliarden Euro pro Jahrzehnt. Die hierdurch ausgedrückten sozialen Kosten bestehen zum einen darin, dass es dieser Policy-Mix entlassenen Arbeitnehmern nicht erlaubt, aus den MOEL zu emigrieren und am Produktionsprozess in den alten EU-Ländern teilzunehmen. Zum anderen werden Arbeitsplätze oh-

ne gleichwertigen Ersatz vernichtet, deren Produktivität die (um die Migrationskosten verminderte) Produktivität von Arbeitsplätzen in den alten EU-Ländern übertrifft (Sinn (1999), S. 15). Diese enorme finanzielle Belastung führt in den alten EU-Staaten zu weiteren Wachstums- und Beschäftigungseinbußen, zumal sich die Abgabenschere und auch die Staatsquote durch steigende Steuern und vor allem Sozialabgaben bereits seit Beginn der achtziger Jahre im EU-Durchschnitt deutlich erhöht hat. Die hiermit verbundenen fiskalischen Lasten der Erweiterung werden auch die bisherigen Mitgliedsländer und deren Arbeitsmärkte – wenn auch in unterschiedlichem Umfang – treffen.⁹² Aus beschäftigungspolitischer Sicht ist ohnehin eine unerlässliche Voraussetzung für die Osterweiterung, dass die Verantwortung für die Einkommensstützung der Landwirtschaft in nationale Zuständigkeit überführt wird. Denn da die Einkommens- und Lohnpolitik gemäß Maastrichter Vertrag eine Aufgabe der Mitgliedsstaaten darstellt, sollte Gleiches auch für die Finanzierung der Einkommensstützung gelten (Seidel (1999)).

Da eine erweiterte Sozialunion somit zu unbefriedigenden wirtschaftlichen Ergebnissen und einem *Teufelskreis* Transfers-Arbeitslosigkeit-Transfers-... führt, drohen aller Erfahrung nach *weitere, nicht marktkonforme Interventionen* wie z. B. eine europäische Industriepolitik (Art. 130 EGV): „the persistent lack of well-functioning markets provide strong arguments in favor of formulating industrial policies to strengthen the competitiveness of manufacturing firms (...). The EU's legal framework leaves room for designing such a policy with subsidies“ (Gabrisch, Werner (1998), S. 79). Eine derartige Politik ist jedoch im Falle negativer dynamischer Anreizeffekte langfristig gesehen nicht ohne Einschränkungen beschäftigungsfreundlich. Unter Würdigung dieser Zusammenhänge erscheint es für die Beschäftigungswirkungen der geplanten EU-Osterweiterung *nicht eben günstig*, wenn man aufgrund einer mangelnden Konsensfähigkeit in anderen Bereichen eine *Sozialunion* als Ausdruck einer Politischen Union in den Vordergrund rücken würde.

IV. Schlussfolgerungen

1. Die Untersuchung der gegenwärtigen Handels- und Kapitalströme und deren möglichen Anstiegs im Kontext des EU-Beitritts deutet zwar beachtliche Wohlfahrtsgewinne für die MOEL an, zeigt jedoch auch, dass die Umstrukturierung der Wirtschaft (vor allem zu Lasten der Schwer- und Kapitalgüterindustrie) zusätzlich zu eventuell verbleibendem Transformationsbedarf angetrie-

⁹² Vgl. Breuss (1998), S. 1, Breuss, Schebeck (1998), S. 742, Cichy (1995), S. 665, Kohler (1999), und Weimann (1999), S. 3 ff.

ben wird (siehe Kapitel I.). Auf der anderen Seite sind die Arbeitsmärkte in den MOEL selbst zum gegenwärtigen Zeitpunkt, d. h. vor dem faktischen Beitritt, nicht sehr flexibel (siehe Kapitel II.). Jeder negative Schock für die Arbeitsmärkte, beispielsweise durch Importwettbewerb ausgelöst, kann unter diesen Umständen dauerhafte Auswirkungen auf die Arbeitsmarktpfifomance haben. Falls derartige Schocks insbesondere kleine Regionen betreffen, kann dies wegen der fehlenden Anpassungskapazität zu ausgeprägt *lokalen* und *extrem persistenten* Arbeitsmarktproblemen führen. Der Beitritt zur EU geht zudem mit der Übernahme von Normen einher, welche die Flexibilität und die Anpassungsfähigkeit von Arbeitsmärkten weiter einschränken (siehe Kapitel III.). Deshalb kann erwartet werden, dass die Nettowohlfahrtsgewinne der beitretenen MOEL durch den zunehmenden Außenhandel und steigende ausländische Direktinvestitionen an den Arbeitsmärkten vorbei gehen werden. Denn die Handelsschaffung und die Handelsumlenkung forcieren die ökonomische Umstrukturierung innerhalb dieser Länder und induzieren dabei eine starke Reallokation des Faktors Arbeit (Steinherr (1999)). Damit steigt die Arbeitslosigkeit in den Beitrittsländern zumindest in der kurzen Frist, wahrscheinlich wegen des Auftretens von Hysteresis-Effekten aber sogar längerfristig an. Die vorstehenden Ausführungen zur Übernahme des sozialpolitischen Acquis legen damit den Schluss nahe, dass die *Arbeitsmarktwirkungen* des Beitritts in den Kandidatenländern selbst auf der Makroebene *deutlich negativ* ausfallen werden (Boeri (1998), S. 2).

2. Darüber hinaus können negative Beschäftigungseffekte in den MOEL von einem *Abbau spezifischer Handelsprotektion im Agrarsektor* der MOEL durch die EU-Erweiterung erwartet werden. Der direkte Wettbewerb der MOEL mit der EU im Agrarsektor nach dem Beitritt könnte deshalb tendenziell eine globale Rezession in den Landwirtschaften der Beitrittskandidaten und eine weitere Verschlechterung der Handelsbilanzen mit den EU-Ländern auslösen. Der einzige potentiell wettbewerbsfähige landwirtschaftliche Subsektor vieler MOEL ist der Getreidesektor. Diese Entwicklung kann letztlich nur durch eine rasche Annäherung des Produktivitätsniveaus an das wesentlich höhere EU-Niveau, durch eine Modernisierung des Kapitalstocks und die Übernahme westlicher Management-Techniken, abgemildert werden. Viele Unternehmen in Polen und in einem geringeren Umfang auch in Rumänien konvergieren deshalb mittlerweile zu den Strukturen und Management-Praktiken, die auch in Spanien zur Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft beigetragen haben (Lankes (1999)). Dies wird jedoch nicht kostenlos zu haben sein und führt vermutlich zu einem *scharfen Rückgang der Beschäftigung* im Agrarsektor der MOEL.⁹³ Schätzungen der EU-Kommission (1998) kommen zu dem Ergebnis, dass eine Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft auf die Hälfte des EU-Niveaus zu ei-

⁹³ Vgl. Baldwin u. a. (1992), S. 87, Pouliquen (1998), S. 518.

ner Verringerung von 4 Millionen Arbeitsplätzen im Agrarbereich der zehn MOEL, davon der Großteil in Polen, führen wird.

3. Die vorstehende Analyse legt deshalb einen *potentiell negativen Effekt des EU-Beitritts* auf die Arbeitsmärkte der MOEL nahe. Der aus der beschleunigten Integration resultierende Anpassungsdruck in Richtung einer Schließung ineffizienter Industrien kann von den MOEL möglicherweise weniger effizient bewältigt werden, wenn ein MOEL zu früh der EU beitrete. Boeri, Burda, Köllö (1998) versuchen, die in diesem Abschnitt herausgearbeitete Hypothese *zeitreihenanalytisch zu testen*. Sie untersuchen den zeitlichen Verlauf der (strukturellen) Arbeitslosenraten und des Beschäftigungswachstums für die westeuropäischen EU-Mitglieder, die nach 1970 der EU beitreten. Auf der Grundlage einer um konjunkturelle Einflüsse bereinigten Burns-Mitchell-Analyse (Referenzzyklusmethode) für die früheren EU-Beitrittsländer kommt diese Studie zu dem Ergebnis, dass sich alle betrachteten Länder parallel zu ihrer Bewerbung um den EU-Beitritt dem stärksten Anstieg der strukturellen gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit ausgesetzt sahen (Boeri, Burda, Köllö (1998), S. 109). Dieser Anstieg hielt nach dem faktischen EU-Beitritt vor allem im Verhältnis zu den Kernländern an. Im Rahmen einer gepoolten Cross-Country-Zeitreihenanalyse kommen sie ganz analog zu ihrer Burns-Mitchell-Analyse zu dem Ergebnis, dass sowohl die Bewerbung um den Beitritt als auch der tatsächliche (spätere) Beitritt selbst jeweils zu einer signifikant höheren Arbeitslosenrate im Verhältnis zu den EU-Kernländern führte. Interessanterweise erwies sich der *Zeitpunkt der Bewerbung* dabei im Vergleich zum Zeitpunkt des faktischen Beitritts als vergleichsweise *bedeutsamer* (Boeri (1998), S. 2, Burda (1999), S. 3).⁹⁴

Die Bewerbung führt zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit (relativ zum Kern Frankreich, Italien, Deutschland) um 14 bis 22 Prozent (Burda (2000), S. 94). Dies verdeutlicht die bedeutende Rolle der Erwartungen beispielsweise der Tarifparteien bezüglich des Timing des EU-Beitritts und muss bei der Abschätzung von Arbeitsmarkteffekten der EU-Osterweiterung in Rechnung gestellt werden. Die Ergebnisse erweisen sich sogar als robust gegenüber der Nichtberücksichtigung von Österreich, Schweden und Finnland. Damit wird die negative Bedeutung der Integration noch unterstrichen, da es sich hierbei um Länder handelt, die während ihrer Nichtmitgliedschaft in der EU keinen steigenden Anteil ihrer strukturellen Arbeitslosigkeit zu verzeichnen hatten (Burda (1998), S. 21). Überträgt man den Fall Spaniens auf das hinsichtlich der Größe und der Produktionsstruktur (hoher landwirtschaftlicher Anteil der Beschäftigung) ähnliche Polen, so lässt sich auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse (bei einer Arbeitslosenquote von 10 Prozent in den Kernländern der EU) für

⁹⁴ Dieses Ergebnis deckt sich mit dem Fazit von Richter, Landesmann, Havlik (1998), S. 22: „the accession process (and not the formal accession as such) probably plays a more important role in the (...) European integration“.

Polen ein *negativer Effekt des Beitrittsantrags* auf die Arbeitslosenquote von 1,5 bis 2 Prozent berechnen (Burda (2000), S. 95).

Es ist zu beachten, dass diese Aussagen auf *historischen* Parametern beruhen, gegenüber denen die *aktuelle* Beitrittslage einen *Strukturbruch* bedeutet. Denn die anderen Erweiterungsrunden der EU waren zwar hinsichtlich ihrer Größenordnung, vor allem in Bezug auf den Bevölkerungs- und Flächenzuwachs, nicht aber hinsichtlich ihres Schwierigkeitsgrads mit der kommenden Osterweiterung vergleichbar, da die Zahl von 12 Beitrittskandidaten eine Reform der Entscheidungsgremien der EU notwendig macht (siehe Kapitel B.II.) und die MOEL vergleichsweise „arm“ sind (siehe Tabelle 29). Verstärkend wirkt, dass das von früheren Beitrittskandidaten zu übernehmende Regelwerk der EU hinsichtlich seines Umfangs und Inhalts nur einen Bruchteil des heutigen von den MOEL zu übernehmenden Acquis communautaire darstellt.

Tabelle 29
Größenvergleich der EU-Erweiterungsrunden

	Bevölkerung	Fläche	Pro-Kopf-BIP in KKS
GB+DK+IRL in % der EG-6 (1973)	31	28	102
GR in % der EG-9 (1981)	4	8	62
SP+POR in % der EG-10 (1986)	17	34	69
Ö+SW+FI in % der EU-12 (1995)	6	37	104
MOEL-10 ^{a)} in % der EU-15	28	34	38

^{a)} Auf Basis der Zahlen von 1999.
Quelle: Dresdner Bank (2001), S. 21.

4. Die zentrale *Botschaft* dieses Abschnitts ist *eindeutig*. Bei der Analyse der Implikationen der Übernahme der EU-Institutionen für die Arbeitsmärkte in den MOEL muss der außerordentlich *hohe verbleibende Anpassungsbedarf* der Transformationsökonomien beachtet werden. Während die Mitgliedschaft in der EU den beitretenden MOEL durchaus auch signifikante Vorteile verheißen mag, wird sie diesen Ländern in jedem Fall die zusätzliche Last struktureller Anpassung aufbürden. Denn der Beitritt zur EU wird in den Kandidatenländern zu einer Intensivierung der Umstrukturierung und zu einer steigenden Arbeitsplatzvernichtung in schrumpfenden Sektoren und zu einer beschleunigten Ar-

beitsplatzschaffung in anderen Segmenten der MOEL führen (Boeri (1998), S. 3).

Die Analyse dieses Kapitels stützt die These, dass der notwendige Anpassungsprozeß selbst durch einen zu frühen Beitritt zur EU gefährdet werden kann. Denn die Übernahme des *Acquis communautaire* führt zu Kosten, die außer in der häufig als Kostenkomponente diskutierten Finanzierung der Übernahme und Implementierung des *Acquis* (Jovanovic (1999), S. 489 f.) vor allem in den negativen Wirkungen auf die Anpassungskapazität von Arbeitsmärkten in den MOEL begründet liegen. Aus dieser Sicht wäre es ein gravierender Fehler, die beschäftigungs- und sozialpolitischen Rigiditäten kontinentaleuropäischen Typs zu einem solch frühen Zeitpunkt der Transformation, gerade im Bereich kleiner und mittlerer Unternehmen und dem (gegenwärtig) informellen Sektor der mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften, einfach zu übernehmen.⁹⁵ Eine strikte Implementierung von Arbeitsmarktregulierungen im Speziellen und der EU-Sozialcharta im Allgemeinen könnte für die beitretenen MOEL bedeuten, ihre internationale Exportwettbewerbsfähigkeit zum Teil zu verlieren und eine Gelegenheit zur raschen Erhöhung des durchschnittlichen Lebensstandards auszulassen.

Gerade die im *Acquis* enthaltenen Sozialstandards können deshalb als möglicher Bereich identifiziert werden, in die Beitrittskandidaten *Ausnahmen von der Übernahme des Acquis* – sogenannte Derogationen – verlangen sollten. Dieser Forderung nach Ausnahmen seitens der MOEL stehen beschäftigungsrelevante Ausnahmeforderungen der EU aus Furcht vor mehr Wettbewerb in den Bereichen *Migration* und *Agrarmarkt* gegenüber (siehe Kapitel B.II.). Eine Gewährung derartiger Ausnahmen entspricht allerdings nicht dem Interesse der EU, denn es entstünden ihr im Falle der Akzeptanz „losses through competition under unequal conditions“ (Richter, Landesmann, Havlik (1998), S. 9). Da die Übernahme des *Acquis* auch in diesen Bereichen angesichts der Machtasymmetrie in den Beitragsverhandlungen und der von der EU gewählten Verhandlungsstrategie, soweinig Derogationen wie möglich zuzulassen (Inotai, Vida (1999), S. 254), somit unausweichlich erscheint, sollten die MOEL versuchen, die qualifikatorische und räumliche Mobilität der Arbeitnehmer zu erhöhen und damit auch auf regionale Arbeitslosigkeitsunterschiede abzustellen.

Die Politikempfehlungen zur Bekämpfung der gegenwärtigen und erwarteten Arbeitslosigkeit in den MOEL betreffen auch die Gestaltung der Arbeitsmarktinstitutionen. Die Systeme der Lohnersatzleistungen und Sozialhilfe sollten stärker auf die Induktion von Mobilitätsanreizen orientiert werden. Die Lohnverhandlungssysteme müssen mit dem Bewusstsein umgebildet werden, dass

⁹⁵ Vgl. Baldwin, François, Portes (1997), S. 128, Bell, Mickiewicz (1999), Burda (1998), S. 22.

ihnen in der EU die Hauptverantwortung für die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung zukommt (Boeri (1998), S. 2 f.). Denn zahlreiche wirtschaftspolitischen Kompetenzen sind bereits von den Einzelstaaten auf die EU übertragen worden (Kösters (1998)), und die nationalen Budgets unterliegen der Haushaltskontrolle gemäß dem Stabilitätspakt des Maastrichter Vertrages. Die Regierungen der Mitgliedsstaaten dürfen deshalb nur noch eingeschränkt in der Lage sein teure Wirtschaftspolitiken, z. B. in Form konjunkturstimulierender Staatsausgaben, durchzuführen. Darüber hinaus wird in der EWU die Geldpolitik an eine supranationale Instanz delegiert, die nicht auf regionale Arbeitsmarktprobleme Rücksicht nehmen kann (Kösters (1996), S 61 ff.).

Zusammenfassend lässt sich für die Arbeitsmarkteffekte des EU-Beitritts in den MOEL festhalten: die unvermeidliche Übernahme ineffizienter Arbeitsmarktinstitutionen der EU-Sozialpolitik induziert *substantielle Gefahren für die Arbeitsmarktentwicklung* in den MOEL. Positive Wohlfahrtseffekte aus zunehmenden Handelsvolumina und ausländischen Direktinvestitionen sind nicht ausreichend, um die drohenden negativen Arbeitsmarkteffekte in den MOEL zu kompensieren. Im Gegenteil, weil der aus zunehmendem Handel und steigenden ausländischen Direktinvestitionen resultierende Wettbewerbsdruck die Umstrukturierung der mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften sogar noch intensivieren wird, ist bei vollständiger Übernahme und strikter Implementierung des Acquis eher ein zusätzlicher negativer Arbeitsmarkteffekt zu erwarten.

Diese negativen Ergebnisse decken sich mit der Skepsis, die mittlerweile auch in der Bevölkerung vieler MOEL aufkommt. In Tschechien ist die Zustimmung zum EU-Beitritt, nach dem Beschluss der EU die Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus den MOEL zunächst zu beschränken, von 48 auf 40 Prozent gesunken. Eindeutig gegen die EU sprechen sich allerdings nur 22 Prozent der Tschechen aus (SZ (2001f)). In Polen ist die Zustimmung zum EU-Beitritt in den letzten Jahren gesunken und schwankt nun um 50 Prozent (SZ (2001g)). Die sich in die Zahlen ausdrückenden Bedenken der Bevölkerung sollten von den Entscheidungsträgern der EU ernst genommen werden. Aber erst die Erkenntnis über die Gefahren des EU-Beitritts für die Arbeitsmärkte der MOEL ermöglicht eine rationale Diskussion dieses für die Zukunft der EU extrem wichtigen Themas. Die Ergebnisse und Schlussfolgerungen dieses Kapitels sind ein Beitrag zur Erkenntnisfindung und sollten deshalb keinesfalls als Ablehnung der Osterweiterung interpretiert werden. Es wird lediglich festgestellt, dass die von der Politik gewählte Integrationsmethode substantielle Kosten verursacht – nicht zuletzt für die Arbeitsmärkte in den MOEL.

E. Arbeitsmarkteffekte in der EU durch Ost-West-Migration

I. Theoretische Grundlagen

Eine differenziertere Auseinandersetzung mit der Frage der Arbeitsmarkt-wirkungen von Einwanderung verlangt zunächst nach einer *modelltheoreti-schen Fundierung*. Die *klassische Außenhandelstheorie* nimmt den Standpunkt ein, dass aus theoretischen Gründen bei liberalisierten Gütermärkten keine Migration von Arbeitskräften zu erwarten sei. Die Eliminierung jeglicher Fak-torpreisunterschiede wird durch den freien Güterhandel erklärt (siehe Kapitel C.II.1.). In der Folge kommt es zu einem Ausgleich und sogar zu einer Steige- rung der Wohlfahrt für beide Länder durch vermehrtes Wachstum (Konvergenz-These, Integration als win-win-option). Der *Güterhandel* ist in diesem Fall ein *perfektes Substitut für Faktorwanderungen*. Damit folgt aber auch, dass unter diesen Voraussetzungen von einem Gemeinsamen Markt (mit Frei-zügigkeit der Faktorbewegungen) im Vergleich zu einer Zollunion keine zu-sätzlichen Effekte zu erwarten sind. Wenn demnach in einer Region ungehinderten Güteraustauschs (Zollunion) die Faktorpreisunterschiede verschwinden, ist es überflüssig, Faktorwanderungen zu analysieren. Zum anderen würden die viel mobileren Kapitalströme die Migration substituieren, falls es aufgrund ei-ner nicht vollständigen Angleichung der Faktorpreise zu Faktorwanderungen käme. Arbeitsmarkteffekte ergeben sich aus der Perspektive der klassischen Außenhandelstheorie somit nur indirekt über zunehmende Handelsvolumina und durch zunehmende Kapitalströme durch die Angleichung der Faktorpreise. Die Prognose der Arbeitsmarktwirkungen der EU-Osterweiterung basiert in diesem Modellrahmen demnach auf der Prognose der Handelsentwicklung (siehe Kapitel C.III.2.) bzw. der Direktinvestitionen (siehe Kapitel C.III.4.).

Unbestritten sind die Annahmen der klassischen Außenhandelstheorie so re-striktiv, dass sie in Bezug auf einen Vergleich der EU mit den MOEL kritisch überprüft werden müssen. Beispielsweise wird in den MOEL *mit einer anderen Produktionsfunktion* (niedrigerer Effizienz) produziert als in der EU (Layard u. a. (1992), S. 56 ff.), so dass der Außenhandel die Migration nicht voll substi-tuieren kann. Er kann die Effekte des Kapitalmangels in den MOEL auf die Re-allhöne in den MOEL im besten Fall höchstens abmildern, nicht aber die Lohn-lücke zwischen Ost und West ganz beseitigen.

Die *Integrationstheorie* geht hingegen davon aus, dass bei Relativierung der restriktiven Annahmen der klassischen Außenhandelstheorie eine Faktorpreisangleichung nicht zu erwarten sei, es also zu nennenswerten Faktorströmen kommen kann. Die *Zulassung von Faktormobilität* führt grundsätzlich zu *Wohlfahrtsgewinnen* aufgrund einer effizienteren Allokation der Produktionsfaktoren (Kapitel C.II.1.b)), Borjas (1989), Molle (1997), S. 158 ff.).⁹⁶ Dieser Reallokationseffekt beschreibt den Wohlfahrtsgewinn (gemessen am Output), den ein Integrationsraum erzielt, wenn die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital in ihrer *produktivsten Verwendung* eingesetzt werden. Wenn also z. B. in der gegenwärtigen Situation Kapital in der Tschechischen Republik produktiver als in Deutschland arbeitet, so ergibt sich ein Nettowohlfahrtsgewinn, wenn deutsche Direktinvestitionen in Tschechien zugelassen werden. Für den Faktor Arbeit gilt das gleiche, jedoch ist er nicht so mobil wie Kapital. Aus dieser Perspektive heraus wird in Kapitel IV. die Frage gestellt, ob die Kapitalmobilität Wanderungen des Faktors Arbeit ersetzen kann.

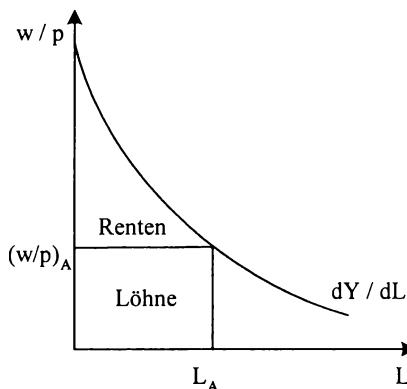
Die Integrationstheorie analysiert jedoch nicht in erster Linie das zu erwartende Ausmaß der Migration sondern eher die Effekte von Migration (und Kapitalbewegungen) auf die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt und die Einkommen einzelner gesellschaftlicher Gruppen (siehe z. B. Borjas (1989)). Eine Prognose der Arbeitsmarktwirkungen der EU-Osterweiterung benötigt deshalb als Grundlage eine Schätzung der Migrationsströme. Die Integrationstheorie bietet damit eine Grundlage für eine Analyse der zu erwartenden Wohlfahrtseffekte, vorausgesetzt es gibt nennenswerte Arbeitskräftewanderungen. Die einfachste Form einer makroökonomischen Theorie der Migration, wie sie gegenwärtig in Lehrbüchern zur Außenwirtschaftstheorie zu finden ist, kann, wie im folgenden zu zeigen sei wird, weder die Ansprüche der Außenhandelstheorie noch die der Integrationstheorie erfüllen. Auch in arbeitsmarkttheoretischer Hinsicht sind bisher nicht näher untersuchte Erweiterungen denkbar.

1. Migrationseffekte im Standardmodell der Außenwirtschaftstheorie

Die einfachste Form eines Makromodells der Migration argumentiert im Rahmen einer Modellwelt mit zwei Ländern (A, B), einem Gut (Y) und den

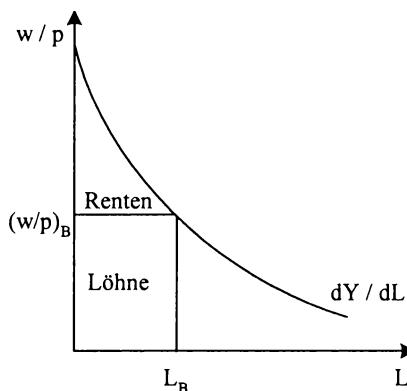
⁹⁶ Darüber hinaus waren bis in die jüngste Vergangenheit, d. h. auch unter Berücksichtigung der Einwanderungswelle zwischen 1988 und 1995, mit dem Zuzug von Ausländern in die Bundesrepublik nach einer Studie des RWI *positive fiskalische Effekte* verbunden: „In fiskalischer Hinsicht wirkten sich Zuzug und Aufenthalt von ausländischen Zuwanderern bisher positiv auf die öffentlichen Finanzen aus“ (von Loeffelholz, Köpp (1998) S. 117).

zwei Produktionsfaktoren Arbeit (L) und Kapital (K).⁹⁷ Da weltweit nur ein Gut produziert wird, kann es beim Übergang von Autarkie zu einem gemeinsamen Markt nicht zu gewöhnlichem Handel, d.h. dem Austausch verschiedener Güter, kommen. Dem Produktionsfaktor Kapital wird zunächst keine grenzüberschreitende Wanderung erlaubt. Also bleibt nur die internationale Mobilität des Faktors Arbeit in diesem Modell als Ausdruck der ökonomischen Integration der beiden Staaten.



Quelle: eigene Darstellung nach Krugman, Obstfeld (2000), S. 162.

Abbildung 5: Reallohn im arbeitsreichen Land

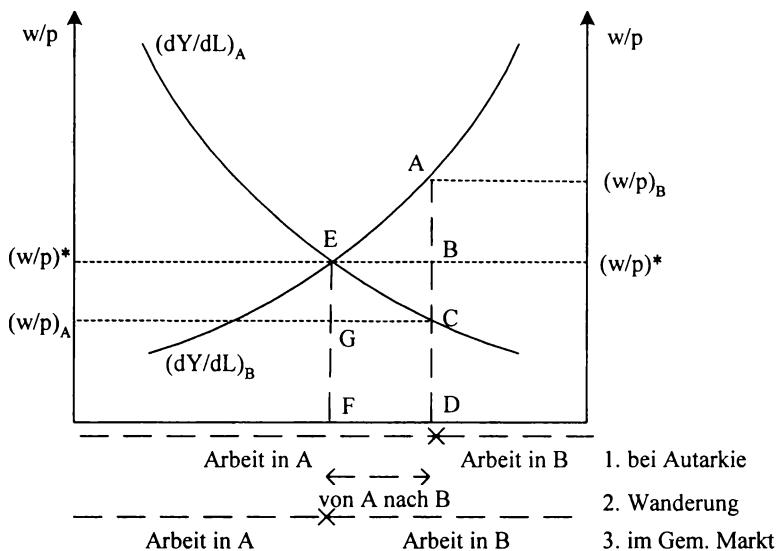


Quelle: eigene Darstellung nach Krugman, Obstfeld (2000), S. 162.

Abbildung 6: Reallohn im arbeitsarmen Land

⁹⁷ Vgl. zu der Darstellung in diesem Kapitel Krugman, Obstfeld (2000), S. 160-166 und Molle (1997), S. 158-164.

Die Abbildungen zeigen die Verteilung des gesamten Outputs auf Löhne (Einkommen des Faktors Arbeit) und Renten (Einkommen des Faktors Kapital). In diesem Modell ist der Reallohn im arbeitsreichen Land niedriger als im anderen Land, welches relativ reich an Kapital ist. Damit besteht ein Anreiz zur Verlagerung der Erwerbstätigkeit vom arbeitsreichen in das arbeitsarme Land. Spiegelbildlich verdienen die Kapitaleigner als Arbeitgeber im kapitalreichen Land weniger als ihre Pendanten im arbeitsreichen Land. Für sie besteht analog ein Anreiz ihren Kapitalstock zu verlagern, was jedoch annahmegemäß ausgeschlossen ist. Untersucht werden im folgenden die Wirkungen eines Überganges von Autarkie zu einem Gemeinsamen Markt, also die Zulassung von Wanderungen des Faktors Arbeit.



Quelle: leicht modifiziert übernommen von Krugman, Obstfeld (2000), S. 163.

Abbildung 7: Ursache und Wirkungen von Migration

Abbildung 7 zeigt nochmals die unterschiedlichen Reallöhne ($(w/p)_A$ und $(w/p)_B$) bei Autarkie als Ursache der Migration sowie das neue Gleichgewicht nach der Wanderung von Arbeitskräften aus dem (vormals) arbeitsreichen in das arbeitsarme Land.

Die Schlussfolgerungen werden unmittelbar deutlich. 1. Im vormals arbeitsreichen Land sinkt der Arbeitseinsatz, der Reallohn steigt und die Renten der Kapitaleigentümer nehmen ab. Im vormals relativ arbeitsarmen Land steigt der Arbeitseinsatz, der Reallohn sinkt und die Renten nehmen zu. Im Gleichgewicht entsprechen sich die Reallöhne (in Höhe von $(w/p)^*$) und die relative

Faktorausstattung. 2. Die Gesamtproduktion der Welt steigt. Im Zuwanderungsland B steigt der Output um die hinzugewonnene Fläche unter der Kurve der Grenzproduktivität der Arbeit (ACDE). Im Abwanderungsland wird zwar weniger produziert (ABCD), jedoch entsteht weltweit ein Nettogewinn in Höhe von ABE (siehe Abbildung 7). 3. Trotz dieser Erhöhung der Gesamtwohlfahrt gibt es Gewinner und Verlierer der Migration. Der Integrationsraum gewinnt im Umfang des Dreiecks EAC. Von diesem absoluten Einkommenszuwachs gewinnen die Kapitalgeber im Einwanderungsland EAB und die Migranten EBC. Zusätzlich profitieren beide Gruppen von einer Umverteilung. Die Renten der Kapitaleigner im Einwanderungsland steigen zu Lasten der einheimischen Arbeitnehmer im Ausmaß des Rechtecks A(W/P)_B(W/P)*B. Die Migranten gewinnen zu Lasten der Kapitaleigner im Auswanderungsland im Umfang von ECG. Die Kapitalgeber im Auswanderungsland verlieren dazu noch das Rechteck (w/p)*EG(W/P)_A an die im Auswanderungsland verbliebenen Arbeitskräfte. Gewinner der Arbeitskräftewanderung sind also die Migranten, die im Auswanderungsland verbliebenen Arbeitskräfte und die Kapitalgeber im Einwanderungsland. Verlierer sind die Kapitaleigner im Auswanderungsland, sowie die Arbeitsanbieter im Einwanderungsland.⁹⁸

Festzuhalten ist: wie internationaler Handel im HOS-Modell wird die Arbeitskräftewanderung durch Unterschiede in der Ressourcenausstattung verursacht und steigert die Gesamtwohlfahrt der Welt. Letzteres ist auf die effizientere Allokation des Produktionsfaktors Arbeit im Vergleich zur Ausgangssituation zurückzuführen, da dieser von einer Verwendung mit einer geringeren Grenzproduktivität zu einem Einsatzort mit höherer Grenzproduktivität gewandert ist. Die Wohlfahrtssteigerung geht jedoch mit Veränderungen der Einkommensverteilung einher, so dass es Gewinner und Verlierer der Migration gibt. Das Modell setzt Vollbeschäftigung der Produktionsfaktoren und vollkommen flexible Preise auf den Faktormärkten voraus.

⁹⁸ Für den Produktionsfaktor Kapital lassen sich bei Immobilität des Faktors Arbeit in diesem Modell analoge Schlussfolgerungen ableiten. In dem kapitalimportierenden Land kommt es zu einer Zinssenkung aufgrund des höheren Kapitalangebots. Dadurch verringern sich die Kapitaleinkommen, und in gleichem Umfang steigen die Arbeitseinkommen in diesem Land (Umverteilung). Der Kapitalstock nimmt zu, und deshalb gibt es einen positiven Nettowohlfahrtseffekt, der jedoch *allein dem Faktor Arbeit zugute kommt*. Im kapitalexportierenden Land kommt es zu einem Zinsanstieg (niedrigeres Kapitalangebot). Ein Nettowohlfahrtsgewinn stellt sich ein, der jedoch *allein dem Faktor Kapital zugute kommt*. Zusätzlich steigen die Kapitaleinkommen zu *Lasten der Arbeitseinkommen*. Dies erklärt, warum Gewerkschaften im kapitalreichen (und relativ arbeitsarmen) Land Investitionen im relativ kapitalarmen Land ablehnen dürften (Molle (1997), S. 164). Aus Sicht des kapitalexportierenden Landes ergibt sich ein weiterer Effekt: Ein Teil des inländischen Kapitaleinkommens wird durch Kapitaleinkommen von Inländern im Ausland ersetzt. Der inländische Kapitalstock sinkt.

Dieses theoretische Modell vernachlässigt einen Kerngedanken der Integrationstheorie, nämlich die Analyse der Wirkungen auf dritte, nicht an der Integration beteiligte Länder C und die Rückkopplungseffekte für die beteiligten Volkswirtschaften A und B. Diese Analyse kann grundsätzlich nur in einem Drei-Länder-Modell durchgeführt werden (Hebler, Neimke (2000), S. 10 f.). Auf die integrationstheoretischen Erweiterungen wurde bereits in Abschnitt C.II.1.b) der vorliegenden Arbeit eingegangen. Die Tendenz der Schlussfolgerungen des HOS-Modells bleibt auch bei Berücksichtigung eines dritten Landes erhalten. *Einwanderung erhöht die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt, verursacht jedoch einen Druck auf die Löhne, der sich auf rigidien Arbeitsmärkten in kurzfristig steigenden Arbeitslosigkeit niederschlagen kann, und steigert die Kapitaleinkommen zu Lasten der Arbeitseinkommen.*

2. Arbeitsmarkttheoretische Grundlagen: Verteilungs- und Beschäftigungseffekte

Während aus internationaler Sicht die Welt durch Migration an Wohlfahrt gewinnt,⁹⁹ ist es aus nationaler Sicht für die *Wahl der Migrationspolitik* (wie bei Arbeitsmarktreformen) entscheidend, *wer* bei Migration verliert und *wer* gewinnt. Durch die zuvor dargestellten Modelle der Integrationstheorie kann begründet werden, warum der Migration im Zuwandererland durch Vertreter des Faktors Kapital mit Zustimmung und von Vertretern des Faktors *Arbeit* (beschäftigte Insider auf Arbeitsmärkten, Gewerkschaften) *mit Ablehnung* begegnet wird.¹⁰⁰ Bei dieser Argumentation sollte jedoch zwischen dem Typus der immigrierenden Arbeit – qualifiziert oder (gering- bzw.) unqualifiziert – unterschieden werden. Bauer, Zimmermann (1998, S. 86 ff.)¹⁰¹ differenzieren das einfache Modell des vorhergegangenen Abschnitts durch die Annahme zweier komplementär verknüpfter Ausprägungen des Faktors *Arbeit* in Form von qualifizierten und unqualifizierten Arbeitern und durch die Berücksichtigung von Gewerkschaftsmacht bei der Lohnfindung (Monopolgewerkschaftsmodell).

Die Produktionsfunktion hat in diesem Modell die Argumente Kapital, nicht-qualifizierte und qualifizierte Arbeit. Es wird unterstellt, dass der Arbeitsmarkt für qualifizierte Arbeit vollkommen flexibel ist, so dass sich dort ein markträumender Gleichgewichtslohn bildet und der Arbeitsmarkt für unqualifi-

⁹⁹ In Abbildung 7 im Umfang von ACE. Dies ist das sogenannte Harberger-Dreieck, vgl. Layard u. a. (1992), S. 36.

¹⁰⁰ Umgekehrtes gilt für das Emigrationsland. Vgl. Layard u. a. (1992), S. 36, und Molle (1997), S. 158 und 161.

¹⁰¹ Dieses Modell findet sich auch in Bauer (1998), S. 61 ff und mit Bezug auf die EU-Osterweiterung in Bauer, Zimmermann (1997), S 285 ff.

zierte Arbeit durch die nutzenoptimale Lohnsetzung der Monopolgewerkschaft bestimmt wird (siehe Kapitel C.II.2.). In der Ausgangssituation hat die Gewerkschaft einen über dem markträumenden Niveau liegenden Lohn für unqualifizierte Arbeitnehmer durchgesetzt, wobei sie eine gewisses Maß an Arbeitslosigkeit in Kauf genommen hat. Das Nutzenkalkül der Monopolgewerkschaft (Ω) wird jedoch, abweichend von der Standardhypothese dieser Modelle, nicht durch die Löhne der Arbeiter und den Alternativlohn bestimmt. Stattdessen optimiert die Gewerkschaft die Löhne der beschäftigten nicht-qualifizierten Arbeitnehmer ($w \cdot N$) und der qualifizierten Arbeitnehmer ($v \cdot S$).

$$\Omega = v \cdot S + w \cdot N^\beta, \text{ mit } 0 < \beta < 1.$$

Die Höhe der Beschäftigung der unqualifizierten Arbeitnehmer geht über das Gewicht β in die Nutzenfunktion ein. Diese Modellierung wird von den Autoren damit begründet, dass z. B. die Gewerkschaften in Deutschland beide Arten der Arbeit repräsentieren würden, da aber Arbeitslosigkeit in Westeuropa hauptsächlich das Problem unqualifizierter Arbeitskräfte sei, und der Einfluss der Gewerkschaften bei den qualifizierten Arbeitnehmern deshalb nicht dramatisch zu sein scheint, könne für dieses Arbeitsmarktsegment von einer Marktlösung bei der Lohnfindung ausgegangen werden (Bauer, Zimmermann (1998), S. 87).

Die Autoren analysieren die Auswirkungen der Zuwanderung unqualifizierter und qualifizierter Arbeit. Im ersten Fall akzeptiert die Gewerkschaft niedrigere Löhne für unqualifizierte Arbeitnehmer (weil β sinkt), so dass die Beschäftigung unqualifizierter heimischer und zugewanderter Arbeiter sowie wegen der Komplementaritätsbeziehung auch die Beschäftigung der qualifizierten Arbeit zunimmt. Der Beschäftigungseffekt für *einheimische* Unqualifizierte ist jedoch nicht determiniert. Die Grundaussage des HOS-Modells bleibt trotzdem erhalten: Immigration hat über *sinkende* Löhne *positive* Wohlfahrtseffekte. Wenn jedoch die Löhne aus institutionellen oder anderen Gründen nicht sinken können, so steigt im Einwanderungsland (hier: EU) die Arbeitslosigkeit.

Im zweiten Fall, also bei Zuwanderung qualifizierter Arbeit, verändert sich das markträumende Gleichgewicht in diesem Arbeitsmarktsegment zu einem Punkt mit mehr Beschäftigung und geringerem Reallohn. Wegen der Komplementarität der beiden Ausprägungen des Faktors Arbeit wird eine höhere Nachfrage nach unqualifizierter Arbeit induziert. Die Autoren leiten einen sinkenden Reallohn in diesem Sektor ab (Bauer, Zimmermann (1998), S. 89).

Bleiben diese Ergebnisse erhalten, wenn die Annahme aufgehoben wird, nach der die Höhe der Löhne der qualifizierten Arbeitnehmer, die ohne den Einfluss der Monopolgewerkschaft durch den Wettbewerb bestimmt werden, einen Nutzen für die Gewerkschaft determiniert? Wenn stattdessen die übliche Formulierung des Monopolgewerkschaftsmodells für das Segment der unquali-

fizierten Arbeitnehmer gewählt wird, nach der die Gewerkschaft das Einkommen unter Berücksichtigung des Alternativlohns nur in diesem Segment maximiert?

Zur Beantwortung dieser Frage muss das Modell aus Kapitel C.II.2. nur leicht modifiziert werden. Es wird unterstellt, dass der Markt für besser ausgebildete Arbeitnehmer vollkommen flexibel ist, so dass sich dort ein markträumender Gleichgewichtslohn bildet. Der Arbeitsmarkt für unqualifizierte Arbeit sei durch die nutzenmaximierende Lohnsetzung einer Monopolgewerkschaft bestimmt.¹⁰² Diese maximiert das Einkommen der geringqualifizierten Arbeitnehmer unter Berücksichtigung des Alternativlohns. Demnach tritt die Gewerkschaft als Vertreterin aller geringqualifizierten Arbeiter (auch der Arbeitslosen) auf, über deren Arbeitsangebot sie bestimmen kann. Die Monopolgewerkschaft hat die Macht, ihre Nominallohnvorstellungen in den Lohnverhandlungen mit den Arbeitgebern ohne Abstriche durchzusetzen. Den Arbeitgebern bleibt die Entscheidung über die Höhe der Beschäftigung (N_u^d) Geringqualifizierter als Aktionsparameter.. Es wird unterstellt, dass die Nutzenfunktion der Gewerkschaft (Ω) die Maximierung des realen Gesamteinkommens aller Mitglieder als einziges Argument hat. Der Nutzen setzt sich damit aus dem Arbeitseinkommen der Beschäftigten ($\frac{W_u}{P}$) und dem Alternativeinkommen (A) der Arbeitslosen des Segmentes zusammen.

$$(1) \quad \Omega = N_u \cdot \frac{W_u}{P} + (1 - N_u) \cdot A, \text{ mit } N_u = \text{Beschäftigungsgrad.}$$

Das Alternativeinkommen ist das, mit der Wahrscheinlichkeit einen neuen Arbeitsplatz zu finden (φ), gewichtete Mittel des Reallohns und der Sozialleistungen bei Arbeitslosigkeit (ALU).

$$(2) \quad A = \varphi \cdot \frac{W_u}{P} + (1 - \varphi) \cdot ALU.$$

Dabei wird ein Nutzen zusätzlicher Freizeit bei Arbeitslosigkeit nicht berücksichtigt. Die Wahrscheinlichkeit einen neuen Arbeitsplatz zu finden, ist eine negative Funktion der Arbeitslosigkeit:

$$(3) \quad \varphi = \varphi(u), \text{ mit } \varphi'(u) < 0.$$

Der optimale Lohn ergibt sich für die Monopolgewerkschaft durch Maximierung der Nutzenfunktion

¹⁰² Die Variablen werden mit einem tiefgestellten U versehen, um deutlich zu machen, dass sie nur für das Arbeitsmarktsegment Geringqualifizierter gelten.

$$(1)' \quad \Omega = N_u \cdot \frac{W_u}{P} + (1 - N_u) \cdot (\varphi \cdot \frac{W_u}{P} + (1 - \varphi) \cdot ALU)$$

$$\text{unter der Nebenbedingung: } N_u^d = N_u^d\left(\frac{W_u}{P}, Y^d\right),$$

die besagt, dass die Unternehmen in Abhängigkeit von der Höhe des Reallohns und der effektiven Güternachfrage (Y^d) über die Höhe der Beschäftigung entscheiden.

Durch Nullsetzen der partiellen Ableitung der Nutzenfunktion nach dem Zielreallohn kann der nutzenmaximale Reallohn der Monopolgewerkschaft ermittelt werden:

$$\frac{\partial \Omega}{\partial \left(\frac{W_u}{P}\right)} = N_u^d + \frac{W_u}{P} \cdot \frac{\partial N_u^d}{\partial \left(\frac{W_u}{P}\right)} - \frac{\partial N_u^d}{\partial \left(\frac{W_u}{P}\right)} \cdot A = 0$$

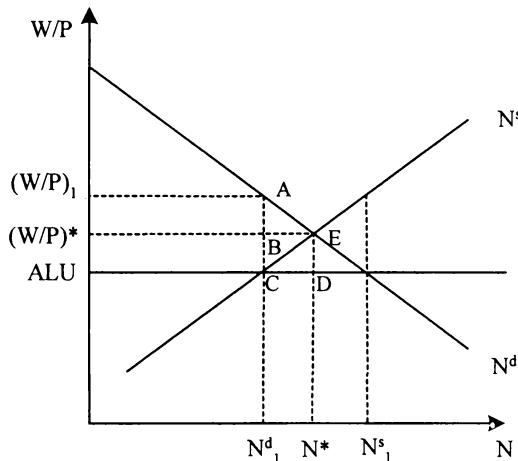
$$\Rightarrow (4) \quad \frac{W_u}{P} = \left(\frac{\omega}{\omega + 1} \right) \cdot A,$$

$$\text{mit } \omega = \text{Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage} = \frac{\frac{W_u}{P}}{N_u^d} \cdot \frac{\partial N_u^d}{\partial \left(\frac{W_u}{P}\right)}.$$

Der nutzenmaximale Reallohn ergibt sich als von der Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage (ω) abhängiger Aufschlagfaktor auf den Alternativlohn. ω ist negativ und nimmt für positive Lohnaufschläge Werte kleiner -1 an. Der Aufschlag ist um so höher, je schwächer die Arbeitsnachfrage auf Reallohnänderungen reagiert, d.h. je größer der negative Wert von ω wird bzw. je näher ω an -1 liegt.

Liegt der so bestimmte Reallohn über dem markträumenden Reallohn? Bei hohen Lohnersatzleistungen für Arbeitslose ist diese Frage eindeutig mit ja zu beantworten, wie die Abbildung 8 zeigt. Im Gleichgewicht ((W/P)* / N*) erzielt die Monopolgewerkschaft einen Nutzen in Höhe des Rechtecks 0(W/P)*EN*. Durch eine Anhebung des Lohnniveaus auf (W/P)₁ wird unfreiwillige Arbeitslosigkeit in Höhe von N^s₁-N^d₁ induziert. Wenn angenommen wird, dass die vorher freiwillig Arbeitslosen (N^s₁-N*) keinen Anspruch auf Lohnersatzleistungen erworben haben, so kommt von den Arbeitssuchenden nur der Teil N*-N^d₁ in den Genuss der Arbeitslosenunterstützung. Der Gewerkschaftsnutzen verringert sich somit um die Fläche des Rechtecks BCDE, da diese den Einkommensverlust der vormals beschäftigten und nun arbeitslosen Gewerkschaftsmitglieder repräsentiert. Alle geringqualifizierten Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz behalten haben, verdienen jedoch nach der Erhöhung des Reallohns mehr als vorher. Somit kann die Gewerkschaft ihren Nutzen um die Flä-

che $(W/P)_1 AB(W/P)^*$ steigern. Die Schlussfolgerung muss somit lauten: je näher die Arbeitslosenunterstützung also am markträumenden Gleichgewichtslohn liegt, um so eher wird die Monopolgewerkschaft einen Reallohn fordern, der Arbeitslosigkeit induziert. Das verwendete Modell kann demnach die hohe Arbeitslosigkeit unter Gering- bzw. Unqualifizierten in Volkswirtschaften mit einem relativ großzügigen Sozialsystem erklären.



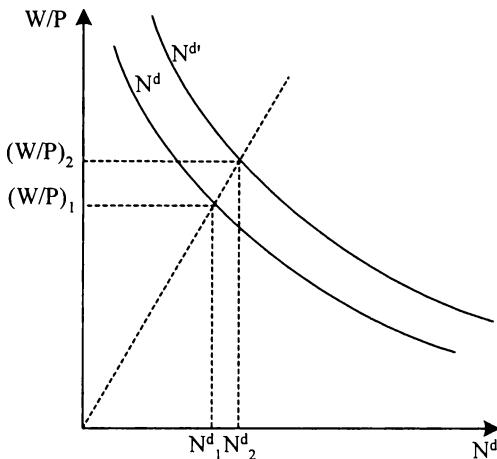
Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 8: Nutzengewinn der Monopolgewerkschaft durch einen über dem markträumenden Gleichgewicht liegenden Reallohn

Wie wirkt sich die Einwanderung der beiden Arten von Arbeit in diesem Modellrahmen aus? Es wird angenommen, dass die beiden Arbeitsmarktsegmente durch eine Komplementaritätsbeziehung verknüpft sind. D. h., wenn die Nachfrage nach hochqualifizierter Arbeit steigt, steigt auch die Nachfrage nach geringqualifizierten Arbeitern und umgekehrt. Damit lassen sich zwei Fälle unterscheiden:

- Bei Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitnehmer lässt sich auf Grundlage des eingangs geschilderten neoklassischen Modells schlussfolgern, dass die Löhne im Arbeitsmarktsegment für qualifizierte Arbeit sinken und dort die Beschäftigung steigt. Wegen der Komplementaritätsannahme wird vermehrte Nachfrage nach geringqualifizierter Arbeit wirksam. Dies entspricht einer Rechtsverschiebung der Arbeitsnachfragefunktion und somit einer geringeren Reallohnelastizität der Arbeitsnachfrage (der $|\omega|$ sinkt; siehe Abbildung 9). Nach der Bestimmungsgleichung (4) steigt deshalb der nutzenoptimale Reallohn der Monopolgewerkschaft und annahmegemäß kann diese Lohnforderung ohne Abstriche durchgesetzt werden. Das neue Gleichgewicht findet sich bei

einem höheren Reallohn und höherer Beschäftigung, dort wo in Abbildung 9 der Fahrstrahl aus dem Ursprung die rechtsverschobene Nachfragefunktion schneidet, so dass das Verhältnis der Streckenabschnitte der Tangenten gemäß dem Strahlensatz gleich ist.



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 9: Anpassung im Segment für geringqualifizierte Arbeit bei Zuwanderung qualifizierter Arbeiter

Ohne den Lohnzuwachs hätte der Abbau der Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter demnach noch stärker ausfallen können. Einen Teil der möglichen Beschäftigungsgewinne im Sektor für geringqualifizierte Arbeit bei Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte werden die Gewerkschaften durch höhere Löhne verhindern. Im Einwanderungsland verlieren die einheimischen Hochqualifizierten durch den geringeren Lohnsatz in diesem Segment des Arbeitsmarktes, und die einheimischen Geringqualifizierten gewinnen hinzu. Darüber hinaus steigt die Beschäftigung in beiden Arbeitsmarktsegmenten.

2. Bei Zuwanderung geringqualifizierter Arbeit sinkt die Wahrscheinlichkeit arbeitsloser Gewerkschaftsmitglieder dieses Segmentes eine andere Beschäftigung zu finden. Deshalb hat die Monopolgewerkschaft nach der Bestimmungsgleichung (4) wegen der niedrigeren Alternativentlohnung einen geringeren nutzenmaximierenden Zielreallohn. Sie wird sich auf Reallohnsenkungen einlassen und die Beschäftigung Geringqualifizierter nimmt zu. Dieser Effekt lässt sich jedoch nicht auf einheimische und zugewanderte Geringqualifizierte aufteilen, so dass der Beschäftigungseffekt für einheimische Geringqualifizierte nicht determiniert ist. Wegen der Komplementaritätsannahme steigt die Beschäftigung und der Lohnsatz hochqualifizierter Arbeitnehmer. Verlierer der

Zuwanderung sind demnach die beschäftigten Geringqualifizierten, da ihr Lohn sinkt. Wie bei der Zuwanderung Hochqualifizierter *steigt die Beschäftigung in beiden Arbeitsmarktsegmenten.*

Im Kontext der Osterweiterung ist nach den Ergebnissen bisheriger empirischer Studien – vor allem auf der Grundlage von Befragungen von Bürgern der Beitrittskandidaten – zwar mit der Einwanderung relativ hoch qualifizierter Arbeitskräfte zu rechnen, die jedoch tendenziell das Arbeitsangebot auf dem Arbeitsmarkt für gering Qualifizierte erhöhen werden (siehe Abschnitt II.2. dieses Kapitels). Deshalb wird zusätzlich zu den dargestellten Effekten im Einwanderungsland bei einer Erhöhung des Angebotes im Arbeitsmarktsegment für unqualifizierte Arbeitnehmer mit einer *Umverteilung* von den einheimischen *unqualifizierten* zu den einheimischen *qualifizierten* Arbeitskräften wahrscheinlich (von Loeffelholz, Köpp (1998), S. 76). Damit dürften die qualifizierten Arbeitskräfte sowie die Vertreter des Produktionsfaktors Kapital in der EU die Immigration von Arbeitskräften aus den MOEL tendenziell eher begrüßen. Dieser Effekt könnte im Hinblick auf die soeben abgeleiteten modelltheoretischen Ergebnisse jedoch nur kurz- bis mittelfristiger Natur sein. Wenn die Zuwanderer sich im Zielland assimiliert haben, so ist durchaus denkbar, dass ihr höheres Qualifikationsniveau auch auf dem Arbeitsmarkt entsprechend gewürdigt wird. Dann ergibt sich langfristig *durch die Zuwanderung osteuropäischer Arbeitnehmer* oben geschilderter Effekt *steigender Beschäftigung in beiden Arbeitsmarktsegmenten*, also sowohl für hoch als auch für gering qualifizierte Arbeitnehmer.

3. Migrationstheoretische Grundlagen: Wer wandert weshalb wohin?

Migration wird, für die Zwecke dieser Untersuchung, als eine die Staatsgrenzen überschreitende Bewegung von Individuen im geographischen Raum, die mit dem dauerhaften Wechsel des Wohnsitzes verbunden ist, definiert. Es stellt sich die Frage, wann der Wohnortwechsel als *dauerhaft* bezeichnet werden kann. Als Maß für die Größenordnung der Einwanderung wird oft die absolute Zahl der im Inland wohnhaften Ausländer zu zwei verschiedenen Zeitpunkten erhoben. Bei einem positiven Saldo wird auf einen positiven Migrationsstrom geschlossen. Diese Näherungswerte, die sich auch in der Literatur zur Osterweiterung fast ausschließlich finden, vernachlässigen nicht nur demographische Faktoren, sondern auch die Möglichkeit der Einbürgerung. Darüber hinaus wird bei dieser Berechnungsmethode unterstellt, dass die Wohnsitznahme die Dauerhaftigkeit des Aufenthaltes hinreichend belegt, so dass im Sinne der obigen Definition von Migration gesprochen werden kann. Letzteres erscheint durchaus sinnvoll. Der Tatbestand der Migration ist damit aber auch gegeben, wenn der Einwanderer den festen Vorsatz hat, nach einer bestimmten Zeit in

sein Heimatland zurückzukehren, da in der Definition nicht von dem endgültigen Wechsel des Wohnsitzes gesprochen wird.

Nach dem rechtlichen Rahmen, in dem sich die Migration vollzieht, kann zwischen legaler und illegaler Migration unterschieden werden. Dabei müsste prinzipiell danach differenziert werden, ob Auswanderung im Herkunftsland und ob Einwanderung im Zielland der Migranten erlaubt ist. Im allgemeinen Sprachgebrauch wird jedoch von illegaler Migration immer nur dann gesprochen, wenn Einwanderung gegen die Gesetze des Ziellandes verstößt, da das Emigrationsrecht nach dem heutigem Demokratieverständnis eine der bürgerlichen Grundfreiheiten ist. Ich schließe mich dieser Sprachregelung an. Die Einstufung von Migration als legal oder illegal erfolgt in dieser Arbeit demnach auf Grundlage der Gesetze im Einwanderungsland.

Zentrale Aufgabe einer *Theorie der Migration* ist die Erklärung der Entstehung von und der Veränderungen durch Migration. Die Entscheidung zur Auswanderung aus einem oder zur Einwanderung in einen Staat kann aus wirtschaftlichen oder anderen Gründen getroffen werden. Zentrale Aufgabe einer *ökonomischen Theorie* der Migration ist die Erklärung der Entstehung von Migration aus wirtschaftlichen Motiven und ökonomischer Veränderungen durch Migration. Ersteres basiert zwangsläufig auf mikroökonomischen Verhaltensannahmen, da die Migrationsentscheidung eine individuelle Entscheidung ist. Letzteres, also ökonomische *Migrationsfolgen* sollen nur dann interessieren, wenn sie *makroökonomisch spürbar* sind.

Die Größenordnung von zukünftigen Wanderungsbewegungen kann nur dann geschätzt werden, wenn Informationen über die Gründe der Migration vorliegen. Soweit die direkte Befragung von Migranten nach ihren Auswanderungsmotiven nicht möglich ist, können Wanderungsdeterminanten nur theoretisch abgeleitet werden.

1. Die gängige Annäherung an die makroökonomischen Bestimmungsgründe der Migration basiert auf der *neoklassischen Theorie*. Im einfachsten Fall (Lewis (1954)) wird die Migration monokausal durch Lohndifferenzen im Heimat- und Zielland wie folgt erklärt: Im Standardmodell der klassischen Außenhandelstheorie (Heckscher-Ohlin-Samuelson-Modell) mit zwei Ländern und zwei gehandelten Gütern produzieren die Länder zwar mit der gleichen Technologie (identische Produktionsfunktionen) bei vollkommener Konkurrenz, sind aber ungleich mit den beiden Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital ausgestattet. In Abwesenheit von Güterhandel und Faktormobilität werden im kapitalreichen Land das Zinsniveau niedriger und das Lohnniveau höher ausfallen als im arbeitsreichen Land. Diese Unterschiede von Löhnen und Zinsen verursachen Kapital- und Arbeitsströme zwischen Ländern, falls Faktormobilität zugelassen wird. Die Arbeitskräfte wandern vom Niedriglohnland in das Hochlohnland und das Kapitel fließt in entgegengesetzter Richtung. In der Folge sinken die

Löhne und steigen die Zinsen im vormals kapitalreichen Land, und es steigen die Löhne und sinken die Zinsen im vormals arbeitsreichen Land. Die Faktorströme versiegen, wenn die Lohn- oder Zinsunterschiede nicht mehr die Wanderungskosten decken (z. B. Beckmann, Hebler, Kösters (2001), S. 50 ff., Steinmann (1996), S. 38).

Durch Aufgabe einiger restriktiver Annahmen dieses Lehrbuch-Modells, wie z. B. der Annahme flexibler Arbeitsmärkte mit Vollbeschäftigung, kann der Erklärungswert stark erhöht werden. Die weithin akzeptierte Hauptrichtung der ökonomischen Migrationstheorie ist seit den Arbeiten von Sjaastad (1962), Todaro (1969) und Harris, Todaro (1970) der *Humankapitalansatz der neoklassischen Migrationstheorie*. Dabei wird die Migrationsentscheidung zunächst mikroökonomisch, also aus der Sicht eines Individuums, als Investitionsproblem unter Unsicherheit angesehen. Ein Wirtschaftssubjekt wird genau dann in eine andere Region wandern, wenn die zukünftig erwarteten Erträge die Kosten der Migration übersteigen. Erstere werden im Wesentlichen durch die erwartete *Lohndifferenz*, d. h. durch die mit der Wahrscheinlichkeit, im Zielland einen Arbeitsplatz zu finden, gewichtete Höhe des mit der jeweiligen Qualifikation erzielbaren Einkommens, und das *Alter* des Individuums, da ein jüngerer Mensch länger von den höheren Löhnen im Zielland der Migration profitieren würde, bestimmt. Letztere, also die Kosten der Migration, werden in direkte Migrationskosten, wie z. B. die Such- und Informationskosten und die (entfernungsabhängigen) Reisekosten und indirekte Migrationskosten, wie soziale und psychische Kosten aber auch der individuellen Grad der Abneigung gegen Risiken (Risikoaversion), unterteilt.¹⁰³

Während die potentiellen Erträge der Migration relativ einfach makroökonomisch angenähert werden können, da die Chance auf ein höheres Einkommen durch den Abstand der Pro-Kopf-Einkommen zweier Regionen und die Wahrscheinlichkeit einen Arbeitsplatz zu finden, durch die Höhe der Arbeitslosigkeit gemessen werden können, lassen sich die Kosten der Migration als makroökonomische Determinante kaum operationalisieren. Sie können am einfachsten durch die Annahme berücksichtigt werden, dass die Individuen einer Gesellschaft sich nach der Höhe der Kosten reihen lassen (z. B. Sinn (2000a), S. 302). Die Reihe setzt mit den Individuen an, für die eine Auswanderung die geringsten Kosten verursachen würde, z. B. weil sie kaum familiäre Bindungen im Heimatland haben oder weil sie in Grenznähe wohnen, also relativ leicht Informationen über das Zielland einholen und im Falle der Auswanderung mit geringen Kosten zu Besuchszwecken in ihre alte Heimat reisen können. Am Ende der Reihe stehen die Mitglieder einer Gesellschaft, deren Ausreise eher un-

¹⁰³ Vgl. z. B. Steinmann (1996), S. 39, Bauer, Zimmermann (1999), S. 15 f., und Alecke, Untiedt (2001a), S. 3 ff.

wahrscheinlich ist, z. B. Rentner, die ihre Rentenansprüche nicht ins Zielland mitnehmen können. Das letzte Glied könnte als letzter potentieller Auswanderer z. B. das Staatsoberhaupt selbst sein („Der Kapitän verlässt als letzter das Schiff“).

Erst in jüngerer Zeit hat man die Bedeutung von *Netzwerken* für die *Dynamik der Wanderungsbewegungen* erkannt. Durch den Aufbau von Netzwerken in den Zielländern der Migration sinken die Auswanderungskosten der bisher im Heimatland verbliebenen Personen. Als Begründung lassen sich z. B. geringere Informations- und Suchkosten, da durch Auswanderer ein Kommunikationskanal ins Emigrationsland aufgebaut wird, oder niedrigere soziale und psychologische Kosten, da eine ethnische Gesellschaft im Auswanderungsland existiert, anführen (Straubhaar (1998), S. 148, Bauer, Zimmermann (1999), S. 18 f.). Die Funktion der Auswanderungskosten verläuft also bei Berücksichtigung von Netzwerkeffekten für alle Mitglieder einer Gesellschaft flacher.¹⁰⁴ Selbst das Staatsoberhaupt als letzter Auswanderer – um im obigen Bild zu bleiben – hat geringere Kosten, da das Netzwerk der Landsleute im Ausland ihn wieder an die Spitze der informellen Verwaltung wählen könnte.

Ein weiterer wichtiger Aspekt bei der Untersuchung der Dynamik von Migrationsbewegungen ergibt sich aus der Theorie des *Optionswerts des Wartens*. Bei Interpretation der Wanderungssentscheidung als dynamischem Entscheidungsproblem unter Unsicherheit, erhält das Warten als Option einen eigenen Wert und wird zu einer relevanten Variable für die Migrationsentscheidung (Siebert (2001), S. 5). Eine Verschiebung der Migrationsentscheidung auf einen späteren Zeitpunkt verringert die Unsicherheit und damit die Risiken, denn die Wartezeit ermöglicht es, zusätzliche Information zu gewinnen (Straubhaar (1998), S. 147). Somit kann die vom Humankapitalansatz untersuchte Investitionsentscheidung negativ ausfallen, wenn die erwarteten Erträge die Kosten übersteigen, weil die Wirtschaftssubjekte unsicher über die Zuverlässigkeit ihrer Datengrundlage sind (Bauer, Zimmermann, S. 15 (FN 9)). Ein positiver Optionswert des Wartens verringert die Wahrscheinlichkeit der Auswanderung und der Optionswert des Wartens ist umso größer, je unsicherer die Zukunft erscheint. Insbesondere die wahrnehmbare Angleichung der Einkommenssituation im Heimatland an die des Ziellands (Konvergenz) impliziert einen positiven Optionswert des Wartens (Siebert (2001), S. 5), so dass trotz großer aktueller Einkommensdifferenzen größere Migrationströme ausbleiben könnten (Straubhaar (1998), S.147).¹⁰⁵ Straubhaar (1998, S. 147 FN 3) verweist

¹⁰⁴ Technisch gesehen handelt es sich um eine Drehung, nicht um eine Verschiebung, der Funktion, wobei der erste potentielle Auswanderer, also derjenige mit den geringsten individuellen Migrationskosten, den Angelpunkt definiert.

¹⁰⁵ Dieser Aspekt wird ausführlicher in Siebert (1993), Burda (1995), Bauer (1995) und Kraus, Schwager (2000) behandelt.

darauf, dass das Konzept des Optionswertes des Wartens noch an Relevanz gewinnt, wenn Risikoaversion der Wirtschaftssubjekte unterstellt wird.

2. Eine *neue ökonomische Migrationstheorie* (Stark (1991)) betont die Bedeutung der relativen Einkommensunterschiede im Heimatland. Migration dient dazu, das Haushalteinkommen relativ zu dem Einkommen eines Referenzhaushaltes im Heimatland zu verbessern. Typischerweise wird in diesem Ansatz eine starke familiäre Bindung und die Annahme zugrunde gelegt, dass nur ein Teil der Familienmitglieder auswandert. Die Ausgewanderten überweisen einen Teil ihrer im Ausland erworbenen Einkommen an die Heimgebliebenen, die damit ihre relative Einkommenssituation im Heimatland verbessern können. Dieser Ansatz kann Migration auch in Abwesenheit von Lohndifferenzen durch die Annahme erklären, dass die Haushalte das mit der Einkommenserzielung verbundene Risiko dadurch streuen (diversifizieren), dass Familienmitglieder in Regionen auswandern, deren Einkommensmöglichkeiten in keinerlei Verbindung mit der Einkommenssituation im Heimatland stehen (Bauer, Zimmermann (1999), S. 18).

Tabelle 30

Push- und Pull-Faktoren der modernen ökonomischen Migrationstheorie

Push-Faktoren	Pull-Faktoren
niedriger Lebensstandard und geringe Wachstumsraten	hoher Lebensstandard
hohe Arbeitslosigkeit, insb. unter Jugendlichen	geringe Arbeitslosigkeit
rasches Bevölkerungswachstum	alternde und schrumpfende Bevölkerung
fehlende oder geringe soziale Sicherung	gute soziale Sicherungssysteme
hohe Besteuerung	geringe Besteuerung
Mangel an Wohnraum	niedrige Mieten für gute Wohnungen
geringe Umweltqualität	hohe Umweltqualität
schlechte Infrastruktur	gute Infrastruktur
	gute Beschäftigungsmöglichkeiten für Zuwanderer (abhängig von der Qualifikation potentieller Einwanderer)
	bestehende Netzwerke von Ausländern (abhängig von der Herkunft potentieller Einwanderer)

Quelle: Eigene Darstellung nach Steinmann (1996), S. 42, Hönekopp, Werner (1999), S. 3.

3. Die *moderne ökonomische Migrationstheorie* kann durch die Analyse von Push- und Pull-Faktoren (Druck- und Zugfaktoren) nicht nur die Wahrscheinlichkeit und das Ausmaß, sondern auch die Richtung von Wanderungsbewegungen näher bestimmen. Dazu werden makroökonomische Determinanten un-

tersucht, die sich aus den in den oben dargestellten Ansätzen abgeleiteten mikroökonomischen Wanderungsmotiven ergeben. Das Ziel ist es, Aussagen über den Auswanderungsdruck in einer Region (Push-Faktoren) oder die Attraktivität als Immigrationsland (Pull-Faktoren) zu erhalten.¹⁰⁶

II. Migrationspotential der MOEL – Übersicht der vorliegenden Schätzungen

In den vergangenen Jahren wurden eine ganze Reihe wissenschaftlicher Studien erstellt, die versuchen, die mögliche Zuwanderung aus den MOEL nach dem EU-Beitritt und nach der Gewährung der Freizügigkeit abzuschätzen. Dabei lassen sich grundlegend *zwei Vorgehensweisen* unterscheiden. Einerseits existieren Schätzungen auf der Basis von Plausibilitätsüberlegungen und andererseits Schätzungen, die entweder durch den Einsatz von ökonometrischen Verfahren (makroökonomisch) oder durch Befragung (mikroökonomisch) fundiert werden. Zunächst werden kurz einige der wichtigsten auf Plausibilitätsüberlegungen fußenden Schätzungen vorgestellt. Danach wird auf die in Befragungen der Einwohner der MOEL gewonnenen Erkenntnisse über das Migrationspotential dieser Länder eingegangen, bevor eine kritische Auseinandersetzung mit den, die wissenschaftliche und öffentliche Diskussion in jüngster Zeit dominierenden, ökonometrischen Studien diese Literaturübersicht abschließt.

Vorangeschickt sei jedoch eine kurze Begriffsdefinition: die *Migrationsrate* (auch Bruttomigrationsrate) bezeichnet den Anteil der Bevölkerung eines Landes, der im Ausland lebt. Es handelt sich hierbei somit um eine Bestandsgröße, die entweder aus Sicht des Herkunftslandes alle im Ausland lebenden Staatsbürger umfasst oder aus Sicht eines Auswanderungslandes den Anteil der Ausländer gleicher Herkunft auf die Bevölkerung ihres Heimatlandes bezieht. Die *Nettomigrationsrate* ist der auf Grundlage der Migrationsraten zu zwei verschiedenen Zeitpunkten berechnete Migrationsstrom. Die *Nettmigration* ist der Saldo von Ein- und Auswanderern (Stromgröße). Für ein Einwanderungsland ist die Nettowanderung positiv und für ein Auswanderungsland negativ. Das *Migrationspotential* bezeichnet die mögliche Abwanderung aus einer Region, falls alle Hindernisse für die Freizügigkeit beseitigt würden. Das Migrationspotential muss nicht unbedingt der tatsächlichen Auswanderung entsprechen, da es immer auch abhängig von den nicht-ökonomischen Rahmenbedingungen zum Zeitpunkt der Schätzung ist. Das Migrationspotential kann entwe-

¹⁰⁶ Analog könnte übrigens die Wahrscheinlichkeit und das Ausmaß von Kapitalströmen anhand von Faktoren wie der Gewährung von Eigentumsrechten, politischer Stabilität, Wechselkursunsicherheiten usw. untersucht werden.

der als Migrationsrate oder als Nettowanderung geschätzt werden. In beiden Fällen können jährliche Werte oder langfristige Gesamtwerte angegeben werden.

1. Schätzungen des Migrationspotentials auf Grundlage von Plausibilitätsüberlegungen

Angesichts der Vielzahl von Stellungnahmen kann keine erschöpfende Übersicht über alle in den vergangenen 10 Jahren von Ökonomen angestellten Plausibilitätsüberlegungen zum Migrationspotential der Beitrittskandidaten gegeben werden. Die Übersicht beschränkt sich auf die wichtigsten – d. h. in Wissenschaft und Politik weithin wahrgenommenen – und aktuellsten Studien.

Ältere Studien: Die erste wichtige fundierte Spekulation, die auf Analogieschlüssen aus der Süd-Nord-Migration in Europa in den 50er und 60er Jahren und einer Untersuchung von Push- und Pull-Faktoren der Migration basierte, ist die Arbeit von Layard u. a. (1992). Sie kommt zu dem Ergebnis, dass 3 Prozent der Bevölkerung der MOEL, also ungefähr 3 Millionen Menschen, langfristig in die EU auswandern könnte. Eine andere frühe Schätzung vor dem Hintergrund der Süd-Nord-Wanderung in Europa stammt von Baldwin (1994, S. 190). Er schätzt, dass langfristig viel mehr, nämlich 5-10 Prozent der Bevölkerung der MOEL (= 5-10 Mill.), auswandern würden, wenn die Freizügigkeit für Arbeitnehmer in die EU gewährt würde.

Jüngere Studien: Aus den zahlreichen jüngeren Veröffentlichungen seien nur zwei herausgegriffen, um die Spannweite der aktuellen Einschätzungen unter Ökonomen zu verdeutlichen. Siebert (2001) kommt unter Berücksichtigung der Überlegung, dass eine Konvergenz der Einkommen zwischen der EU und den MOEL äußerst wahrscheinlich und der Optionswert des Wartens mit der Migrationsentscheidung deshalb positiv sei, sowie auf Grundlage der Erfahrungen mit der deutschen Wiedervereinigung und der Süderweiterung der EU zu dem Ergebnis, dass „we will not see a major wave of immigration from the new EU-members except in the event of a political shock“ Siebert (2001, S. 7). Größere Migrationsströme könnten nur dann nicht ausgeschlossen werden, wenn eine massive Störung auftritt, z. B. ein größeres politisches Risiko in Russland virulent wird. Das Migrationspotential der beiden größeren MOEL mit einem sehr niedrigen Pro-Kopf-Einkommen, Bulgarien und Rumänien, schätzt Siebert zwar als bedeutender ein, berücksichtigt es in seiner Schätzung jedoch nicht, da diese Staaten mit Sicherheit erst zu einem späteren Zeitpunkt der EU beitreten werden. Lediglich die Pendlerströme in den Grenzregionen könnten ein größeres Ausmaß annehmen (Siebert (2001), S. 4 ff.). Diese Sichtweise repräsentiert allem Anschein nach die Mehrheitsmeinung unter Ökono-

men. Dagegen kommt Sinn (2000, S. 6) zu dem Ergebnis, dass „a mass migration can be expected when the right to settle freely is granted to the people in the east“. Er begründet diese Erwartung mit einem Analogieschluss aus den Erfahrungen mit der Einwanderung von Türken in die Bundesrepublik unter besonderer Berücksichtigung des Lohndifferentials. Da 4 Prozent der türkischen Bevölkerung in Deutschland lebe, sei dies die Untergrenze für die zu erwarten-de Einwanderung aus den MOEL (Sinn (2000), S. 4 ff.).

Festzuhalten bleibt, dass jede politische Richtung gegenwärtig problemlos einen einflussreichen deutschen Ökonomen finden kann, um gegen oder für Freizügigkeit im Zuge der Osterweiterung Stimmung zu machen. In der interessierten Öffentlichkeit führt dieses diffuse Bild eher zu Verwirrung. Deshalb sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es sich bei den zitierten Studien eher um etwas handelt, das mit dem englischen Kunstwort *guesstimate* (wörtlich: Rate-schätzung) bezeichnet werden kann. Trotzdem sind diese fundierten Spekulationen auf neuem Gebiet wichtig, um weitere Forschungsvorhaben zu motivieren. So weist Ribbegge (2000, S. 22 ff.) darauf hin, dass Ostdeutschland nicht von Einwanderung oder Pendlerströmen betroffen sein wird. Lediglich Ballungszentren, wie Berlin oder Dresden, könnten zu potentiellen Zielen von Arbeitnehmern aus den MOEL werden. Er begründet diese Meinung mit strukturierten Plausibilitätsüberlegungen auf Grundlage mehrerer theoretischer Migrationsdeterminanten (Einkommensunterschied, Arbeitslosenquote, Netzwerke). Straubhaar (1998) kommt auf Grundlage eines theoriegeleiteten Analogieschlusses aus der EU-Süderweiterung zu dem interessanten Ergebnis, dass in Folge der wirtschaftlichen Integration der MOEL in die EU die Wanderung innerhalb der erweiterten EU ab- und die Wanderung von außen (aus dem Osten der erweiterten EU) in die MOEL zunehmen wird. Straubhaar spekuliert auf Grundlage eines einfachen Regressionsmodells zum Zusammenhang von Einkommensentwicklung und Nettwanderung. Er stellt fest, dass ein statistisch signifikanter positiver Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Entwicklungsstand und Nettoeinwanderung besteht. Damit findet er einen empirischen Beleg für die, in allen anderen oben zitierten Studien implizit und allein durch das neoklassische Migrationsmodell begründete, Annahme zum Zusammenhang von relativem Einkommen und Wanderungsbewegungen (Straubhaar (1998), S. 156).

2. Schätzungen des Migrationspotentials auf Grundlage von Befragungen

Auf Befragungen basierende empirische Studien sind zum Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit bislang *eher selten*, da – vor allem international angelegte – Feldstudien sehr teuer sind. Befragungen werfen immer die Probleme der Repräsentativität und der Verlässlichkeit auf. Auch wenn durch eine geeignete

Stichprobentechnik die Repräsentativität der Umfrage gegeben ist, stellt sich die Frage, wie verlässlich die quantitativen Angaben zum Migrationspotential sind. 1991 wurde erstmals vom Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) in Ostdeutschland nach der Bereitschaft gefragt in den Westen zu ziehen. 36,1 Prozent der Befragten äußerten eine Umzugsabsicht. Davon realisierten in den folgenden zwei Jahren lediglich 5 Prozent (also 1,8 Prozent der gesamten Befragten) diese Pläne.¹⁰⁷ Da die Befragten in der Regel schlecht zwischen eher vagen Migrationswünschen und konkreten Migrationsplänen trennen können, handelt es sich bei den Umfrageergebnissen eher um Momentaufnahmen gegenwärtiger *Migrationswünsche*, die sich abhängig von den individuellen und allgemeinen Rahmenbedingungen nur zu einem Bruchteil in tatsächlicher Auswanderung niederschlagen (Aleck, Untiedt (2001a), S. 15). Wertvoller als die quantitativen Aussagen der Umfragen zum Migrationspotential sind deshalb auch die qualitativen Ergebnisse zu möglichen Migrationszielen, dem Alter und der Qualifikation sowie den Motiven der Auswanderung. Größere Beachtung haben bisher vor allem zwei Arbeiten gefunden.

1. Das Wiener „Institut für Stadt- und Regionalforschung“ veröffentlichte 1997 die Ergebnisse einer Befragung von 4.392 Personen aus Polen, Ungarn, der Tschechischen und der Slowakischen Republik, die als repräsentativ für die Bevölkerung ab 14 Jahren ausgewählt wurden (Faßmann, Hintermann (1997)). Die Autoren differenzieren zwischen dem allgemeinen, dem wahrscheinlichen und dem tatsächlichen Auswanderungspotential. Zum allgemeinen Potential werden alle diejenigen gezählt, die allgemein in Betracht gezogen haben auszuwandern, zum wahrscheinlichen Potential diejenigen, die schon Informationen über das Zielland eingeholt hatten und zum tatsächlichen Auswanderungspotential zählen alle Befragten, die bereits um eine Aufenthalts- bzw. Arbeitsgenehmigung nachgesucht hatten (Aleck, Untiedt (2001a), S. 11 f.). Für die Bevölkerung der vier genannten Länder wird das allgemeine Migrationspotential auf knapp 19 Prozent der Bevölkerung geschätzt. Dies entspricht einer Zahl von 12 Mill. Menschen. Das tatsächliche Migrationspotential fällt dagegen mit nur knapp 1 Mill. Menschen (bzw. 1,4 % der Bevölkerung) sehr viel geringer aus. Die Ergebnisse der Studie werden in *Tabelle 31* zusammengefasst.

Trotz der aufgezeigten Spannweite der Ergebnisse lassen sich einige interessante Punkte festhalten: a) Das wahrscheinliche Auswanderungspotential beträgt nach dieser Studie ungefähr 5,2 Millionen Menschen nur für die genannten vier Staaten. Es handelt sich dabei um einen sehr hohen Wert, der auf alle 10 MOEL hochgerechnet 8,5 Millionen beträgt, auch wenn relativierend eingewendet wird, dass die Knappheit an Arbeitsplätzen in den potentiellen Zielländern (also einer der Pull-Faktoren der modernen Migrationstheorie) noch ei-

¹⁰⁷ Vgl. Alecke, Untiedt (2001a), S. 15, und die dort angegebene Literatur.

nen Teil dieser möglichen Migranten von der tatsächlichen Wanderungsent-scheidung Abstand nehmen lassen wird. b) Wenn berücksichtigt wird, dass die neoklassische Migrationstheorie als entscheidende Determinante der Wande-rungentscheidung das relative Pro-Kopf-Einkommen nennt und dass Polen gemessen an diesem Indikator gegenüber den anderen Staaten der Studie klar zurückliegt, überrascht der relativ moderate Wert für Polen vor allem im Ver-gleich zur Slowakei. c) Als wichtigstes Migrationsmotiv wird in den Umfragen die Aussicht auf ein höheres Gehalt genannt (Walterskirchen, Dietz (1998), S. 60 f.). d) Als Zielländer der Migration wurden mit rund 60 Prozent Deutsch-land und Österreich und nur zu 40 Prozent andere Länder, wie die Schweiz, Frankreich, Großbritannien und Italien angegeben (Walterskirchen, Dietz (1998), S. 43 f.). e) Die Untersuchung deutet auf einen bestimmten, eher mittel-fristig angelegten Migrationstyp hin, denn rund 63 Prozent der Befragten geben an, dass sie nicht länger als fünf Jahre im Ausland verbringen wollen. Nur 7 Prozent können sich vorstellen, für immer auszuwandern (Alecke, Untiedt (2001a), S. 12 f.).

Tabelle 31
Migrationswünsche in vier MOEL nach Faßmann, Hintermann (1997)

	allgemein		wahrscheinlich		tatsächlich	
	in %	in Mill.	in %	in Mill.	in %	in Mill.
Tschechien	20,1	2.070.300	11,8	1.215.400	2,1	216.300
Slowakei	30,1	1.625.400	17,7	955.800	2,2	118.800
Polen	16,6	6.424.200	5,5	2.128.500	1,3	503.100
Ungarn	20,5	2.070.500	8,6	868.600	0,7	70.700
gesamt	18,9	12.190.400	8,1	5.168.300	1,4	908.900

Quelle: Alecke, Untiedt (2001a), S. 24.

2. Von der „International Organization for Migration“ (Genf) wurde die bis-her umfangreichste Befragung in Mittel- und Osteuropa durchgeführt (Wallace (1998)). In sieben der Beitrittskandidaten (alle außer den baltischen Staaten), Weißrussland, Kroatien und Rest-Jugoslawien wurden jeweils 1.000, in der Ukr-aine 1.200 Einwohner befragt. In dieser Studie wurde die Frage über die Aus-wanderungsneigung mit der Frage nach der Dauer der Auswanderung ver-knüpft, wobei Mehrfachnennungen möglich waren. Interessant für Spekulatio-nen über das Migrationspotential sind nur die Angaben über die Anteile der Be-fragten, die eine Auswanderung für „ein paar Jahre“ oder „für immer“ als „wahrscheinlich“ oder „sehr wahrscheinlich“ eingestuft haben.

Tabelle 32
Migrationswünsche in sieben MOEL nach Wallace (1998)

	Auslandsaufenthalt „wahrscheinlich“ oder „sehr wahrscheinlich“		für immer	
	In %	in Mill.	In %	in Mill.
Polen	18	6,966	14	5,418
Tschechien	24	2,472	11	1,133
Slowakei	27	1,458	10	0,54
Ungarn	20	2,020	8	0,808
Slowenien	18	0,36	7	0,140
Bulgarien	19	1,577	7	0,581
Rumänien	36	8,100	21	4,725
gesamt	22	22,953	13	13,345

Anmerkung: Mehrfachnennung möglich.

Quelle: Alecke, Untiedt (2001a), S. 26. Eigene Berechnungen.

Die Ergebnisse stützen tendenziell die Schlussfolgerung von Faßmann, Hintermann (1997), dass die Einwanderung aus den MOEL in die EU eher auf einige Jahre denn auf Dauer angelegt sein wird. Quantitativ stellt Wallace (1998) einen ähnlich hohen Anteil der Befragten mit Migrationswunsch in Tschechien und Ungarn, in der Slowakei jedoch einen niedrigeren und in Polen einen sehr viel höheren Anteil fest. Aufgrund des niedrigen Entwicklungsstandes überrascht die geringe Zahl auswanderungswilliger Bulgaren. Vor allem Polen und Rumänien sind in dieser Studie für die hohe Gesamtzahl der Migrationswilligen verantwortlich. Die Zahl derjenigen, die schon konkrete Schritte zur Vorbereitung der Auswanderung unternommen haben, ist jedoch niedriger.

Tabelle 33
Konkrete Migrationsvorbereitung in sieben MOEL nach Wallace (1998)

	POL	TR	SR	U	SL	BU	R
für einen Arbeitsplatz beworben	28	5	5	4	2	6	4
Einreise beantragt	24	3	3	3	2	5	2
Eigentum verkauft	11	1	2	0	2	0	2

Anmerkung: Mehrfachnennung möglich.

Quelle: Alecke, Untiedt (2001a), S. 28.

Trotzdem bleibt festzuhalten, dass nach Wallace (1998) immerhin 11 Prozent der befragten Polen angaben, bereits im Hinblick auf die Auswanderung ihr Eigentum im Heimatland verkauft zu haben (wenn die Umfrage repräsentativ

war, dann entspräche das einer Zahl von mindestens 4,25 Millionen Menschen) und dass die Hauptgründe für die geplante Auswanderung in den Westen die Verbesserung des Lebensstandards und die Aussicht auf höhere Löhne sind (Bauer, Zimmermann (1999), S. 36).

Zusammengefasst ergibt sich auf Grundlage beider Studien als Profil des durchschnittlichen Ost-West-Migranten ein überdurchschnittlich schulisch oder beruflich qualifizierter, relativ junger Mann (bis 40 Jahre), der zur Verbesserung des Lebenseinkommens einen kurz- bis mittelfristigen Arbeitsaufenthalt ohne Familie anstrebt und, da er die schlechte Arbeitsmarktsituation im Westen kennt, bereit ist, eine Arbeit anzunehmen, die unter seinem Ausbildungsniveau liegt (Alecke, Untiedt (2001a), S. 15).

3. Ökonometrisch fundierte Schätzungen des Migrationspotentials

Die Schätzungen, die durch den Einsatz von ökonometrischen Verfahren fundiert werden, finden in der Regel die größte Resonanz in der Öffentlichkeit und dienen oft als Entscheidungsgrundlage für die Wirtschaftspolitik. Wiederum gilt jedoch, dass diese Arbeit sich auf die Studien konzentrieren musste, die bislang die größte Öffentlichkeit erreicht haben.¹⁰⁸

Bis auf die Studien von Fertig (2000) und Fertig, Schmidt (2000) handelt es sich bei den gegenwärtig vorliegenden ökonometrisch fundierten Schätzungen des Migrationspotentials der MOEL um strukturelle Modelle, die alle nach demselben Schema aufgebaut sind.

1. Zuerst erfolgt die theoriegeleitete Auswahl der nach Meinung der jeweiligen Autoren entscheidenden Migrationsdeterminanten. Die Modelle müssen sich deshalb den Vorwurf gefallen lassen, nur einer Intuition zu folgen, und deshalb lediglich ad hoc-Spezifikationen zu sein (Straubhaar (2001), S. 10, Fertig, Schmidt (2000), S. i). Die Determinanten werden anhand geeigneter makroökonomischer Variablen operationalisiert. Z. B. wird in allen Studien die Lohndifferenz als Determinante berücksichtigt. Sie wird in der Regel durch das relative Pro-Kopf-BIP (definiert als das Pro-Kopf-BIP der Auswanderungsregion geteilt durch das des Einwanderungslandes) operationalisiert, wobei jedoch

¹⁰⁸ Die Auswahl der hier vorgestellten Studien richtet sich u. a. nach ihrer Relevanz für die Entscheidungsfindung der EU in den Beitrittsverhandlungen. In der „Information note“ der EU-Kommission vom 6. 3. 2001 zur damals unmittelbar bevorstehenden Verhandlung über die Freizügigkeit werden die Ergebnisse von Faßmann, Hintermann (1997), Walterskirchen, Dietz (1998), Bauer, Zimmermann (1999), Salt u. a. (1999), Brücker (2000), Hille, Straubhaar (2001) und Sinn u. a. (2001) zitiert; vgl. EU-Kommission (2001), S. 34.

umstritten ist, ob diese Variable mit KKS (realen Wechselkursen) oder zu tatsächlichen Wechselkursen umgerechnet werden soll. Die Unterschiede zwischen beiden Abgrenzungen sind gerade für die MOEL beträchtlich. Beide Standpunkte lassen sich begründen. Wenn ein Großteil der Ausland verdienten Einkommen in das Heimatland zurücktransferiert wird oder zum Aufbau einer Existenz im Heimatland dienen soll, so sollten eher die nominalen Wechselkurse betrachtet werden, da das in Euro verdiente Geld vor dem Konsum erst in die Währung des Heimatlandes umgetauscht wird. Wenn jedoch davon ausgegangen wird, dass die Auswanderung dem Aufbau einer dauerhaften Lebensgrundlage im Zielland dient, dann müssen die Pro-Kopf-Einkommen mit KKS gewichtet werden, denn nur so lassen sich die im jeweiligen Land mit dem erzielbaren Einkommen möglichen Konsummiveaus vergleichen (siehe auch Sinn u. a. (2001), S. 6.). Die Definition der Migration als dauerhafter Verlagerung des Lebensmittelpunktes in eine andere Region legt eher letztere Vorgehensweise nahe, die Ergebnisse der Umfragen, die eher auf eine mittlere Dauer des Auslandsaufenthalts hinweisen, eher erstere.

2. Der Einfluss der ausgewählten erklärenden Variablen auf die Nettomigration oder die Migrationsrate wird in einem historischen Kontext, der möglichst viel Ähnlichkeit mit den Rahmenbedingungen der Osterweiterung haben sollte, geschätzt. Der Großteil der vorliegenden Studien untersucht z. B. die Migrationsströme aus Spanien, Portugal und Griechenland in die nord- und mitteleuropäischen EU-Mitgliedsstaaten im Zuge der EU-Süderweiterung.

3. Die so ermittelte Funktion wird für eine Projektion der Migration bei Gewährung der Freizügigkeit für die MOEL genutzt. Dazu müssen für alle erklärenden Variablen realistische Werte in die Funktion eingesetzt werden, um einen theoretischen Wert für die abhängige Variable ermitteln zu können. Dabei ist zu unterscheiden: a) Wenn die aktuellen Niveaus der Determinanten benutzt werden, so wird das gegenwärtige Migrationspotential, d. h. die mögliche Wanderung im Falle der sofortigen Mitgliedschaft mit voller Freizügigkeit, geschätzt. b) Wenn zukünftige Werte der erklärenden Variablen geschätzt und in die Gleichung eingesetzt werden, so wird eher das Auswanderungspotential zu einem möglichen Termin der Herstellung der Freizügigkeit prognostiziert. Die Schätzung eines zukünftigen Migrationspotentials verlangt natürlich ein möglichst genaues Szenario der chronologischen Abfolge der Beitritte und der Gewährung der Freizügigkeit. c) Wenn sich die zukünftigen Werte der erklärenden Variablen im Zeitablauf verändern, so handelt es sich um dynamische Strukturmodelle, die insbesondere einen möglichen Zeitpfad der Migrationsströme abbilden. Zur Ermittlung zukünftiger Werte der erklärenden Variablen stehen prinzipiell zwei Möglichkeiten zur Verfügung: die der fundierten Spekulation und die der Fundierung durch ökonometrische Verfahren. Z. B. könnten die Entwicklungen des Pro-Kopf-Einkommens in der EU und den MOEL in einem dynamischen Strukturmodell entweder aufgrund bisheriger Er-

fahrungen mit Konvergenzprozessen durch eine Konvergenzrate – d. h. eine jährliche Verringerung des Einkommensdifferentials – von z. B. 2 Prozent oder durch ein wachstumstheoretisches Modell geschätzt werden. Letzteres Verfahren ist in den vorliegenden Arbeiten bisher nicht zum Einsatz gekommen. Es wird bisweilen kritisch angemerkt, dass die Projektionen des Migrationspotentials der MOEL nach der eben geschilderten Methodik eine zweifache – zeitliche und räumliche – out-of-panel-Analyse seien. Die Güte der Projektionen hänge deshalb von der Richtigkeit der Annahmen ab, dass zwischen der EU-Süd- und der EU-Osterweiterung gewisse Gemeinsamkeiten bestehen und dass die Zukunft nicht völlig anders als die Vergangenheit sein wird (Straubhaar (2001), S. 21, Fertig, Schmidt (2000a), S. 3 f.).

Ältere Studien: Das DIW (Berlin) (Brücker, Franzmeyer (1997)) greift bei einer der ersten ökonometrisch fundierten Berechnungen des Migrationspotentials der MOEL auf die Schätzungen von Barro, Sala-I-Martin (1995) zurück. Diese haben Nettomigrationsströme (1950-1999) in den USA, Japan und Europa (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Spanien und Italien) zwischen zwei Regionen mit der Differenz der Pro-Kopf-Einkommen erklärt, wie es durch die neoklassische Migrationstheorie nahegelegt wird. Brücker, Franzmeyer (1997) unterstellen in Anlehnung an die Ergebnisse von Barro, Sala-I-Martin (1995), dass pro 10 Prozent Wohlstandsgefälle zwischen den MOEL und der EU jährlich mindestens 0,08 Prozent (niedriges Szenario) und höchstens 0,165 Prozent (hohes Szenario) der Bevölkerung der MOEL auswandern oder grenzüberschreitend zum Arbeitsplatz pendeln.¹⁰⁹ Für ihre Schätzung des Migrationspotentials der MOEL nehmen Brücker, Franzmeyer (1997) ein Bevölkerungswachstum in den MOEL von 0,15 Prozent jährlich und eine mit fortschreitender Integration abnehmende Konvergenzrate der Einkommen von anfänglich 3 Prozent an. Auf Grundlage dieser Überlegungen prognostizieren Brücker, Franzmeyer (1997) eine *jährliche* Nettoauswanderung in Höhe von anfänglich 590.000 (niedriges Szenario) bis 1.180.000 (hohes Szenario) Personen aus den MOEL in die EU, die *bis 2030* auf jährlich 300.000 bis 530.000 absinkt. Damit wären bis 2030 netto 23,3 bzw. 36,8 Millionen Einwohner der MOEL in die EU übergiesiedelt (Brücker, Franzmeyer (1997), S. 93).

Die Ergebnisse dieser Studie stellen sich bei näherer Betrachtung als *weit überhöht* heraus. Die Kritik an der Methodik ist umfangreich und scheint berechtigt. Alecke, Untiedt (2001, S. 372) verweisen z. B. darauf, dass allein die Korrektur methodischer Fehler die Schätzergebnisse mindestens halbieren würde. Rückwirkungen der immensen Auswanderung auf die Einkommensangleichung werden nicht berücksichtigt. Darüber hinaus zeigt sich, dass sich die

¹⁰⁹ Für eine umfassende Kritik an der Vorgehensweise von Brücker, Franzmeyer (1997) siehe Alecke, Untiedt (2001), S. 367 ff.

Einkommenslücke zwischen den MOEL und der EU in den letzten Jahren sehr viel schneller schließt als im Konvergenzzenario von Brücker, Franzmeyer (1997) angenommen. Z. B. wurde der Schätzwert der Studie für das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der MOEL im Jahr 2005 (38,7 Prozent des EU-Durchschnitts) bereits 1998 mit 38 Prozent fast erreicht. Auch die zugrunde gelegten Annahmen über das Bevölkerungswachstum in den MOEL müssen deutlich relativiert werden. Nach neueren Projektionen der Weltbank wird die Bevölkerung der MOEL im Jahr 2030 mit 106 Millionen signifikant unter den von Brücker, Franzmeyer (1997) geschätzten 118,9 Millionen liegen.

Trotz dieser Mängel wurde die Methodik der Studie in anderen älteren Arbeiten übernommen. Das österreichische WIFO geht ebenfalls unter Berufung auf Barro, Sala-I-Martin (1995) von einem Migrationskoeffizienten von 0,05 Prozent für dauerhafte Einwanderung aus und schätzt die Pendlerströme separat (Walterskirchen, Dietz (1998)). Diese Autoren schätzen für die 5 MOEL Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei und Slowenien eine jährliche Nettomigration in die EU von 220.000 Personen, die bis 2015 auf 129.000 abnimmt. Dazu könnten aber bis zu 150.000 Pendler jährlich kommen, so dass in dieser Studie die Untergrenze der Schätzung von Brücker, Franzmeyer (1997) erreicht wird. Neben den methodischen Einwänden gilt auch für diese frühe Studie, dass die Dynamik des Aufholprozesses wohl unterschätzt wurde. Die zugrunde gelegten Schätzwerte für den Einkommensunterschied im Jahr 2005 (Walterskirchen, Dietz (1998), S. 44) wurden von Ungarn und Slowenien 1998 schon deutlich übertroffen (um 7 Prozent) und von den anderen drei Staaten fast erreicht.

In einer methodisch abweichenden Studie des IZA (Bonn) stellen Bauer, Zimmermann (1999) im Auftrag des britischen Arbeits- und Erziehungsministeriums eine Analogie zur Süderweiterung der EU an. Sie schätzen den Einfluss des relativen realen (d. h. zu KKS umgerechnete) Pro-Kopf Einkommens (Abstand zwischen Herkunfts- und Zielland) und der relativen Arbeitslosenquote (ALQ Herkunftsland geteilt durch ALQ Zielland) auf die Migrationsrate (Zahl der im Zielland lebenden Emigranten dividiert durch die Bevölkerung des Auswanderungslandes im Vorjahr) anhand der Einwanderung aus Griechenland, Spanien und Portugal in die anderen EU-Länder zwischen 1985-1997. Dabei unterscheiden die Autoren zwischen der Mitgliedschaft ohne volle Freizügigkeit und mit voller Freizügigkeit und dem Gesamtzeitraum. Für die Prognose des Migrationspotentials der MOEL (ohne die baltischen Staaten) werden die Pro-Kopf-Einkommen der MOEL aus dem Jahr 1995 und die Arbeitslosenquoten von 1997 zugrunde gelegt. Eine Annahme über die Konvergenzrate und die Rückkopplungseffekte der Auswanderung auf die Einkommensdifferenz wird nicht gemacht. Die Studie kann deshalb nur das Migrationspotential für das erste Jahr nach einem Beitritt in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre prognostizieren. Aus heutiger Sicht scheinen die Ergebnisse deshalb schon überholt zu sein.

Tabelle 34

**Migrationspotential im ersten Jahr nach dem Beitritt der MOEL nach Bauer,
Zimmermann (1999)**

	total		Mitgliedschaft ohne Freizügigkeit		Mitgliedschaft mit Freizügigkeit	
	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut
POL	1,83	708.210	1,29	499.230	6,11	2.364.570
TR	0,46	47.380	0,74	76.220	0,33	33.990
SR	0,41	22.140	0,36	19.440	0,95	51.300
U	1,05	106.050	0,94	94.940	2,20	222.200
SL	0,15	3.000	0,22	4.400	0,13	2.600
Summe		886.780		694.230		2.674.660
R	6,54	1.471.500	4,06	913.500	27,73	6.239.250
B	3,16	262.280	1,80	149.400	15,72	1.304.760
Summe		2.620.560		1.757.130		10.218.670

Quelle: Bauer, Zimmermann (1999), S. 45, eigene Berechnungen.

Die Autoren selbst relativieren ihre Ergebnisse und weisen darauf hin, dass diese möglicherweise einem größeren Fehler unterliegen. Plausibilitätsüberlegungen veranlassen sie zur Korrektur ihrer Schätzung des Auswanderungspotentials auf langfristig (15 Jahre nach Herstellung der Freizügigkeit) nur noch insgesamt 2 bis 3 Prozent der Bevölkerung der MOEL (Bauer, Zimmermann (1999), S. 46).

Jüngere Studien: In jüngerer Zeit sind eine ganze Reihe ökonometrisch fundierter Studien zum Migrationspotential der MOEL veröffentlicht worden, deren Ergebnisse trotz einer ähnlichen Methodik jedoch stark streuen, wie Tabelle 35 zeigt.

1. Hille, Straubhaar (2001) und Straubhaar (2001) orientieren sich bei ihrer Untersuchung der Migration zwischen den Ländern der Süderweiterung und den EU-Staaten ohne Italien und Irland ab 1988 (Griechenland) und ab 1993 (Spanien und Portugal), also für den Zeitraum der vollen Freizügigkeit für Arbeitnehmer, ausdrücklich am relativ einfachen Schätzmodell des IZA (Bauer, Zimmermann (1999)) und ergänzen es lediglich um zwei Determinanten. Eine der zusätzlichen Variablen soll Netzwerkeffekte berücksichtigen (Bestand der bereits in den sieben nördlichen EU-Staaten lebenden Südeuropäer) und die andere die räumliche Entfernung zwischen Ziel- und Heimatland abbilden (Distanz zwischen den Hauptstädten). Bis auf letztere sind alle erklärenden Variablen um eine Periode zurückgesetzt, weil angenommen wird, dass eine aktuelle Auswanderungsentscheidung auf Informationen der Vergangenheit beruht. Die geschätzten Parameter werden verwendet, um die Migrationsraten der MOEL-

10 und der MOEL-8 in die EU-15 zu extrapolieren. Unter den Annahmen, dass die durchschnittliche ALQ in der EU 10,5 Prozent und den MOEL-10 15 Prozent beträgt, dass zum Zeitpunkt der Herstellung der Freizügigkeit bereits 1 Million MOEL-Bürger in der „alten“ EU leben und dass die durchschnittliche Entfernung zwischen der EU und den MOEL 1500 km beträgt, werden verschiedene Projektionen, abhängig von der Annahme über die Einkommensdifferenz, errechnet.

Tabelle 35

Übersicht über jüngere Schätzungen des Migrationspotentials der MOEL

	Analogie zur	Stützzeitraum	Projektion der Nettozuwanderung aus den MOEL-10 in die EU15 nach Deutschland	
Schmidt, Fertig (2000), Fertig (2000)	Zuwanderung nach Deutschland aus 17 Staaten	1960-1997	0,3-1,2 Mill. ^{a)}	nach 20 Jahren
Hille, Straubhaar (2001), Straubhaar (2001)	EU-Süderweiterung	ab 1988 bzw. ab 1993	1,5-2 Mill.	nach 15 Jahren
Brücker (2000)	Zuwanderung nach Deutschland aus 18 Staaten	1967 - 1998	3,15 Mill.	nach 30 Jahren
Sinn u. a. (2001)	EU-Süderweiterung und Emigration von Türken in die BRD	1974 - 1997	4 - 5 Mill. (Untergrenze)	nach 15 Jahren

^{a)} Nur aus den vier Ländern Polen Tschechien, Ungarn und Estland.

Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Interpretation der Zahlen gilt, wie schon bei Bauer, Zimmermann (1999), dass sie im Prinzip nur die Auswanderung im ersten Jahr nach dem Beitritt angeben. Allerdings sind diese Zahlen für eine Prognose der Einwanderung zu einem in der Zukunft liegenden Zeitpunkt der Herstellung der Freizügigkeit brauchbarer, da sie verschiedene Konvergenzszenarien abbilden. Wenn z. B. bei der Herstellung der Freizügigkeit für die zuerst beitretenden MOEL-8 der durchschnittliche Einkommensunterschied zur EU gemessen am Pro-Kopf-BIP zu KKS, nur noch 40 Prozent beträgt, so sagt diese Studie eine Nettoeinwanderung im ersten Jahr von nur 44.000 Bürgern der MOEL in die EU voraus usw. Die weitergehende Interpretation, dass 15 Jahre nach dem Beitritt aus den MOEL-8 netto 1 bis 1,5 (MOEL-10: 1,5 bis 2) Millionen Menschen aus den MOEL in die EU eingewandert sein werden (Straubhaar (2001), S. 24), vernachlässigt mögliche Rückwirkungen der Migration auf die Einkommensent-

wicklung in den MOEL, die nur durch ein dynamisches Modell adäquat abgebildet werden könnten.

Tabelle 36
Jährliche Migrationsraten der MOEL nach Straubhaar (2001)

Einkommensdifferenz in %	jährige Bruttomigrationsrate		jährige Nettomigrationsrate		MOEL-10	MOEL-8		
	in %	absolut		in %				
		MOEL-10	MOEL-8					
70	0,40	419.000	296.000	0,15	157.000	111.000		
60	0,34	356.000	252.000	0,13	136.000	96.000		
50	0,27	283.000	200.000	0,10	105.000	74.000		
40	0,19	199.000	141.000	0,06	63.000	44.000		

MOEL-8: MOEL-10 ohne Rumänien und Bulgarien.

Quelle: Straubhaar (2001), S. 22 f.

2. Das DIW u. a. (Berlin) legt auf Grundlage eines dynamischen Strukturmodells in einer von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Gemeinschaftsstudie fünf großer europäischer Wirtschaftsforschungsinstitute eine sehr moderate Schätzung des Migrationspotentials vor (Brücker (2000), S. 111 ff.).¹¹⁰ Die Schätzung stützt sich auf eine ökonometrische Analyse der Zuwanderung nach Deutschland aus achtzehn Herkunfts ländern über den Zeitraum von 1967 bis 1998 im Rahmen eines Fehlerkorrekturmodells. Das Schätzmodell berücksichtigt die Bildung von Erwartungen über die künftigen Einkommens- und Beschäftigungschancen in den Heimat- und Zielländern. Wichtigste Variablen sind demnach das Wohlstandsgefälle (Unterschiede im Pro-Kopf-BIP zu Kaufkraftparitäten) als Näherungsgröße für die Lohndifferenz und die Höhe der Arbeitslosigkeit als Indikator für die Wahrscheinlichkeit, ein Arbeitseinkommen zu erzielen. Auch der Bestand der bereits in Deutschland lebenden Staatsangehörigen des jeweiligen Auswanderungslands wird in der geschätzten Gleichung berücksichtigt. Es wird darüber hinaus davon ausgegangen, dass die individuellen Kosten der Migration unterschiedlich sind, so dass bei einem bestimmten Einkommensdifferential nur der Teil der Bevölkerung auswandert, dessen Kosten durch die erwarteten (abdiskontierten) Erträge der Migration übertroffen werden. Wenn dieser Anteil der Bevölkerung ausgewandert ist, sinkt bei gleichbleibendem Einkommensunterschied die Nettomigration auf Null (Brücker, Trübwetter, Weise (2000), S. 320).

¹¹⁰ Zusammenfassungen der Ergebnisse finden sich in Brücker, Trübwetter, Weise (2000), Brücker (2001), Boeri, Brücker (2000) und Boeri, Brücker (2001).

Für die Prognose des Auswanderungspotentials der MOEL werden die Arbeitslosenquoten in der EU und den MOEL auf ihrem jetzigen Niveau eingefroren und eine Konvergenzrate von 2 Prozent jährlich (Basiszenario) für den Aufholprozess der MOEL angenommen. Die Projektion wird zunächst für Deutschland durchgeführt und dann, unter der Annahme, dass die regionale Verteilung der mittel- und osteuropäischen Migranten konstant im Verhältnis 2/3 in Deutschland zu 1/3 im Rest der EU bleibt, auf die EU hochgerechnet. Brücker (2000) gibt als Größenordnung für die zu erwartende Nettoeinwanderung aus den MOEL in die EU im Basiszenario die Zahl von 335.000 Personen an, wenn *ab dem Jahr 2002 alle zehn Kandidatenländer mit sofortigem Abbau der Freizügigkeitsbarrieren beitreten würden*. Die Zahl bezieht sich also auf die erwartete Einwanderung aus allen 10 MOEL im Jahr 2002. Die Autoren der Studie erwarten ein Absinken der jährlichen Nettoeinwanderung in die EU auf 150.000 jährlich innerhalb von 10 Jahren. Ungefähr 30 Jahre nach dem Beitritt wird ein Gleichgewicht erreicht, bei dem sich Ein- und Auswanderung zwischen den MOEL und der EU ausgleichen. In der „alten“ EU werden dann 3,9 Menschen aus den MOEL leben (davon 2,5 Millionen in Deutschland). Der Bestand der in der „alten“ EU lebenden Staatsbürger der MOEL hätte sich demnach um 3,15 Millionen (1,95 Millionen in Deutschland) erhöht. Festzuhalten ist allerdings, dass die Annahme, dass alle MOEL im Jahr 2002 bereits Mitglieder der EU seien im Lichte jüngerer Entwicklungen modifiziert werden müsste. Allein *41 Prozent* der für das Jahr 2002 prognostizierten Nettoeinwanderung kommt aus Bulgarien und Rumänien, deren Beitritt frühestens zum Ende der laufenden Dekade erwartet werden kann. Unter Berücksichtigung realistischer Beitrittstermine verringert sich die im Vergleich zu früheren Schätzungen ohnehin schon geringere Zahl der Migranten dieser aktuellen Projektion deshalb nochmals beträchtlich.

3. Vom ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (München) wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung in Zusammenarbeit mit dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht eine Studie erstellt, die auf Grundlage eines dynamischen Strukturmodells im Gegensatz zu den oben zitierten moderaten Schätzungen eher höhere Einwanderungsströme aus den MOEL in die EU voraussagt (Sinn u. a. (2001), S. 5 ff.). Auf Grundlage einer Analogie zur EU-Süderweiterung und den Wanderungen aus der Türkei in die BRD im Zeitraum von 1974 bis 1997 wird die Zuwanderung nach Deutschland aus den fünf größten Kandidatenländern (Polen, Rumänien, Tschechien, Slowakei und Ungarn) geschätzt und eine Hochrechnung für alle 10 MOEL vorgenommen. Zur Tragfähigkeit der Analogie wurden Plausibilitätsüberlegungen ergänzt. Determinanten des Schätzmodells sind der Einkommensabstand zu KKS, die Arbeitsmarktlage, repräsentiert durch die Abweichung des tatsächlichen BIP von seinem Potentialwert, und Netzwerkeffekte (wie in den anderen Modellen durch den Bestand der bereits im Zielland der Migranten lebenden ausländischen Bevölkerung abgebildet).

Die Variable, die den Einfluss der Arbeitsmarktlage abbildet, wird für die Projektion der Zuwanderung aus den betrachteten MOEL nach Deutschland auf Null gesetzt, um konjunkturelle Einflüsse auszublenden. Für die Einkommensentwicklung wurde im hohen Szenario unterstellt, dass es keine Konvergenz gibt und die Einkommensdifferenz *auf dem Niveau von 1997 (!)* verharrt. Im niedrigen Szenario würde – wie bei Brücker (2000) – eine Konvergenzrate von 2 Prozent angenommen. Damit kommen Sinn u. a. (2001) zu dem Ergebnis, dass in den ersten 15 Jahren nach dem Beitritt eine Nettozuwanderung von 3,2 bis 4 Mill. Personen (5 größte MOEL) bzw. 4 bis 5 Mill. Personen (MOEL-10) zu erwarten sei. Das entspricht einer Migrationsrate von 4 bis 5 Prozent. Anfänglich würden jährlich mindestens 200-250.000 (MOEL-5) bzw. 250-300.000 (MOEL-10) Menschen pro Jahr in die „alte“ EU einwandern. Plausibilitätsüberlegungen (1. Kandidaten sind ärmer, weniger gut funktionierende Marktwirtschaften und räumlich näher an Deutschland gelegen, als die Staaten der Süderweiterung und die Türkei; 2. Wanderungsdruck konnte nicht wie im Falle Portugals und Spaniens schon vor dem Beitritt abgebaut werden, da die nach der politischen Wende rasch erhöhten Wanderungsbarrieren potentielle Emigranten zurückhielten) lassen diese Werte nach Meinung der Autoren als *Untergrenzen* erscheinen.

Sinn, Werdung (2001, S. 21) liefern auf Grundlage des gleichen Modells Schätzergebnisse für einen Beitritt der 8 in den Verhandlungen am weitesten fortgeschrittenen Staaten (MOEL-8). Sie rechnen mit einem Nettozuwanderungspotential von 2,5 bis 3,3 Millionen Personen in den ersten 15 Jahren nach dem Beitritt. Das entspräche einer Migrationsrate von 3,4 bis 4,3 Prozent der Bevölkerung. Die Autoren weisen allerdings ausdrücklich darauf hin, dass nicht zu erwarten ist, dass dieses Potential der tatsächlichen Zuwanderung entspricht.

4. Alecke, Huber, Untiedt (2001) üben fundamentale Kritik an der Methode aller bis hierhin vorgestellten jüngeren oder älteren ökonometrisch fundierten Schätzungen des Migrationspotentials auf der Grundlage einer ökonometrischen Untersuchung des Einflusses mikroökonomischer Wanderungsdeterminanten (Alter, Qualifikation, Familiengröße, relatives Einkommen im Heimatland, direkte Migrationskosten, Informations- und Suchkosten, andere Determinanten der sozialen, psychologischen und politischen Kosten) auf die innerdeutsche Nettowanderung nach dem 9. 11. 1989 und auf die Veränderung des Anteil von Ausländern in Belgien, Frankreich, Deutschland, den Niederlanden und Großbritannien von 1983 bis 1991. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Vernachlässigung der mikroökonomischen Bestimmungsgrößen für Migration in den Modellen, die implizit oder explizit das relative Pro-Kopf-Einkommen als Wanderungsdeterminante in den Vordergrund stellen, zu einer starken Überschätzung des Migrationspotentials führt.

5. Fertig (2000) und Fertig, Schmidt (2000) verwenden ein nicht-strukturelles Modell zur Schätzung der Migrationsneigung in Abhängigkeit von einer

länderspezifischen (über die Zeit konstanten) Variablen (z. B. Distanz, Sprache, gemeinsame Grenzen, Klima) und einer im Zeitablauf veränderlichen aber für alle Länder gleichen Variablen (z. B. Weltkonjunktur, Schocks, politische Großereignisse) (Straubhaar (2001), S. 11). Ähnlich wie Brücker (2000) verwenden sie Daten über die Einwanderung aus 17 Staaten nach Deutschland im Zeitraum von 1960-1997 (Fertig, Schmidt (2000), S. 20). Damit erhalten sie Schätzungen der altersspezifischen Migrationsneigung. Unter besonderer Beachtung der Demographie werden die so ermittelten Werte für eine Projektion der Wanderung aus Polen Tschechien, Ungarn und Estland (MOEL4) in die EU benutzt. Wenn die Einwohner dieser vier Staaten sich so verhalten, wie der durchschnittliche Einwohner eines Quelllandes bisheriger Einwanderung nach Deutschland, so ist nur mit 15-18.000 Migranten jährlich bzw. mit insgesamt 300-400.000 Einwanderern nach 20 Jahren zu rechnen. Selbst wenn die MOEL4 eine außerordentliche Auswanderungsregion darstellen, sei nur mit 49-63.000 Einwanderern in Deutschland, d. h. 900.000 bis 1,2 Millionen nach 20 Jahren, zu rechnen (Fertig, Schmidt (2000), S. 25).

4. Schlussfolgerungen

Eine Schätzung des Migrationsdruckes scheint nur dann sinnvoll zu sein, wenn die Determinanten der Wanderung eine hinreichende Wahrscheinlichkeit derselben signalisieren. Es reicht nicht aus lediglich festzustellen, dass bei einer Vollmitgliedschaft der MOEL deren Bürgern auch Freizügigkeit und Niederglassungsfreiheit gewährt werden müssen, so dass legale Migration möglich ist, und dann anhand des Wohlstandsgefälles den Migrationsdruck zu schätzen. Solch eine Vorgehensweise ist in *zweifacher Hinsicht eindimensional*. Zum einen gibt es andere Bestimmungsgründe für die Migrationsentscheidung als allein den rechtlichen Rahmen, der Migration erlaubt oder nicht erlaubt (vor allem Erwartungen). Zum anderen hängt das Ausmaß der Migration nicht allein vom Wohlstandsgefälle ab. Die ökonomische Theorie kennt durchaus Alternativen zur Arbeitskräftewanderung zwischen Volkswirtschaften mit großen Unterschieden im Pro-Kopf-Einkommen. Aus der klassischen Außenhandelstheorie folgt direkt, dass der Handel ein Substitut für Migration ist, da in den gehandelten Gütern der Faktoreinsatz verkörpert ist. Es stellt sich demnach die Frage, ob die Handelsströme zwischen den MOEL und EU bis zum Beitritt bzw. bis zur Gewährung der Freizügigkeit bereits ein Ausmaß erreicht haben werden, das nennenswerte – d. h. mit makroökonomischen Folgen verbundene – Migration unwahrscheinlich macht. Obwohl so naheliegend, taucht der Güterhandel als Determinante der Migration in den bislang publizierten Schätzmodellen nicht auf. Es kann eingewendet werden, dass zunehmender Güterhandel – der nach der klassischen Außenhandelstheorie Ausdruck komparativer

Kostenvorteile ist – im Niedriglohnland (in diesem Fall die MOEL) zu einem Anstieg der Entlohnung des Faktors Arbeit führen sollte, mithin also im Pro-Kopf-Einkommen als Messgröße des Wohlstandsgefälles bereits berücksichtigt ist. Dann müsste der Außenhandel aber zumindest in der Schätzung der Konvergenzrate für die Prognose des Migrationspotentials berücksichtigt werden. Dies ist in keiner der vorliegenden Studien der Fall.

Als weitere Determinante der Migrationswahrscheinlichkeit werden die ausländischen Direktinvestitionen also Wanderungen des Faktors Kapital bislang vernachlässigt. Die klassische Außenhandelstheorie leitet nur im Grenzfall eine vollkommene Angleichung der Faktorpreise durch den Güterhandel ab. Im Normalfall verbleiben demnach Faktorpreisunterschiede. Dann, so die These der klassischen Außenhandelstheorie, werden jedoch Wanderungen des Faktors Arbeit unwahrscheinlich sein, da der Faktor Kapital viel mobiler sei. Es schließt sich die Frage an, ob die (im Vergleich zum Faktor Arbeit viel mobileren) ausländischen Direktinvestitionen dazu tendieren, die *Migration* von Arbeitskräften in weitem Maße zu *substituieren*, weil die Transaktionskosten beim Güterhandel und beim Kapitalverkehr in aller Regel geringer sind als bei Arbeitskräftewanderungen. Wenn das Kapital dorthin wandert, wo die Lohnkosten gering sind, dann ist nicht mit einer kompletten Verlagerungen von Unternehmen zu rechnen, sondern eher mit der Verlagerung von arbeitsintensiven Produktionsstätten im Sinne „verlängerter Werkbänke“. In der Folge wird der intra-industrielle Handel ansteigen. Steigender intra-industrieller Handel im Vorfeld der Gewährung von Freizügigkeit ist somit ein Hinweis darauf, dass Migration durch Direktinvestitionen bereits ersetzt wurde. Damit können zwei Hypothesen aufgestellt werden, die in den Schlussfolgerungen dieses Kapitels (Abschnitt IV.) wieder aufgegriffen werden.

1. Zunehmende *Handelsverflechtung* mit einem Hochlohnland induziert im Niedriglohnland Erwartungen zukünftig steigender Einkommen und verringert dadurch schon in der Gegenwart den Auswanderungsdruck.

2. Zunehmende *Direktinvestitionen* aus einem Hochlohnland induzieren im Niedriglohnland Erwartungen zukünftig steigender Einkommen und verringern dadurch schon in der Gegenwart den Auswanderungsdruck.

Die Aussage der Humankapitaltheorie der Migration ist eindeutig: Das nutzenmaximierende Wirtschaftssubjekt wird genau dann aus wirtschaftlichen Gründen auswandern, wenn das *erwartete Einkommen* im Zielland jenes im Heimatland zuzüglich der Kosten der Emigration übertrifft. Die gegenwärtigen Einkommensverhältnisse lassen sich auf der makroökonomischen Ebene annähernd mit dem Pro-Kopf-Einkommen zu Kaufkraftparitäten messen. Allerdings bleiben in den bislang publizierten Studien mit Schätzungen des Migrationspotentials die Erwartungen über zukünftige Einkommen weitgehend ausgeklammert.

Worin drücken sich jedoch die Erwartungen über zukünftige Einkommenschancen aus? Zunächst natürlich in der Wahrscheinlichkeit, im Zielland der Migration einen Arbeitsplatz zu finden. Diese Determinante wird in den Schätzungen zum Migrationspotential – wie oben gezeigt – zwar zum Teil berücksichtigt, jedoch wird nicht beachtet, dass der Beitritt der MOEL zur EU einen Strukturbruch darstellt, der die Höhe der Arbeitslosigkeit in den MOEL beeinflussen und dadurch Rückkopplungseffekte auf die Höhe der Auswanderung haben kann. Unter Bezug auf die Ergebnisse des Kapitels D. dieser Arbeit werden diese Einsichten in der fundierten Spekulation über das Migrationspotential der MOEL in den Schlussfolgerungen dieses Abschnittes berücksichtigt.

III. Migrationspotential der MOEL – Analyse der Push- und Pull-Faktoren

Der vorangegangene Abschnitt hat gezeigt, dass die älteren auf Umfragen oder ökonometrischen Verfahren beruhenden Untersuchungen das Migrationspotential der MOEL nur aus damaliger Sicht, also z. B. für einen Beitritt im Jahr 1997 mit sofortiger Freizügigkeit, geschätzt haben. Ihre Ergebnisse scheinen vom heutigen Standpunkt weit überholt. Sie wurden durch jüngere Studien relativiert und sollten deshalb in der öffentlichen und politischen Debatte keine Rolle mehr spielen. Jüngere ökonometrisch fundierte Studien bringen jedoch trotz ähnlicher Methodik keine einheitlichen Ergebnisse hervor. Implizit oder explizit stellen sie alle das Pro-Kopf-Einkommen als entscheidende Migrationsdeterminante in den Mittelpunkt. Damit vernachlässigen sie die Erkenntnisse der modernen Migrationstheorie und analysieren einseitig die Nutzenseite der individuellen Wanderungsentscheidung (Alecke, Huber, Untiedt (2001), S. 64). Die Kosten der Auswanderung bestehen vor allem in direkten und indirekten Reisekosten, sozialen Kosten (Sprache, Beziehungen usw.), Kosten der Wohnungs- und Arbeitsplatzsuche usw. Die moderne Migrationstheorie untersucht zahlreiche dieser Migrationsdeterminanten im Rahmen der Analyse von Push- und Pull-Faktoren der Migration.

Aus der Erkenntnis über diese Defizite der bisherigen Forschung zum Migrationspotential der MOEL ergibt sich die Motivation, im Folgenden die Ergebnisse der zitierten Studien durch Plausibilitätsüberlegungen zu ergänzen und zu relativieren. Darüber hinaus werden durch Berücksichtigung der modernen Migrationstheorie wichtige Einsichten über die geographische Richtung des Auswanderungsdruckes (Sender- und Empfängerländer) sowie die Qualifikation möglicher Migranten gewonnen. Am Ende dieses Kapitels wird eine fundierte Spekulation über das Ausmaß, die Richtung und die Art der Arbeitskräftewanderung angestellt.

1. Einkommen, Wachstumsaussichten, räumliche Entfernung, bestehende Netzwerke

Die Einkommensdifferenzen zwischen den MOEL und der EU sind noch erheblich (siehe *Tabelle 4*). In der modernen ökonomischen Migrationstheorie ist das erwartete Einkommensdifferential, welches auch in traditionellen Modellen zur Schätzung des Migrationsdrucks herangezogen wird, eine wichtige Determinante der Wahrscheinlichkeit und der Richtung von Migrationsströmen.

Auf der einen Seite kann die Einkommensdifferenz als Push-Faktor zur Identifizierung möglicher Auswanderungsregionen herangezogen werden. Die Faustregel anhand der Erfahrungen mit der EU-Süderweiterung ist, dass die *Wanderungsströme* weitgehend *versiegen*, wenn das *Wohlstandsgefälle* nur noch 30 Prozent beträgt (*Migrationsschwelle*) und zugleich günstige Einkommensperspektiven der jüngeren Generation vorliegen.¹¹¹ Wenn diese Argumentation auf die Osterweiterung übertragbar ist, dann lässt sich eine einfache Überschlagsrechnung anstellen.

Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (gemessen in Kaufkraftstandards (KKS)) übertraf im Jahr 2000 in Slowenien, Tschechien und Ungarn die Hälfte des EU-Durchschnitts; in der Slowakei lag es knapp unter 50 %; hingegen erreichte es in Polen aber nur etwas mehr als ein Drittel. (siehe *Tabelle 37*). Eine grobe Überschlagsrechnung kann auf Grundlage der in mehreren Studien unterstellten Konvergenzrate von jährlich 2 Prozent angestellt werden (Brücker (2001), S. 101 f., Sinn u. a. (2001), S. 15). Die MOEL als Gruppe wiesen 2000 einen Output in Höhe von 39 Prozent des EU-Niveaus auf. Wenn die Erfahrungen der südlichen EU-Mitgliedsstaaten auf die Osterweiterung übertragbar sind und die Einkommensunterschiede als Migrationsdeterminante ab einem Niveau von 70 Prozent des EU-Durchschnittes vernachlässigt werden können, so wäre dies für die MOEL10 als Gruppe erst im Jahr 2015 der Fall. Für die einzelnen Staaten muss jedoch ein differenzierteres Bild gezeichnet werden (siehe *Tabelle 37*).

Wenn der Beitritt 2004 erfolgt und die siebenjährige Übergangsfrist bis zur Herstellung der vollen Freizügigkeit für Arbeitskräfte von den „alten“ EU-Mitgliedsstaaten ausgeschöpft wird, so dürfte von der Einkommensdifferenz zur EU in Slowenien und Tschechien kein, sowie in Ungarn und der Slowakei nur ein geringer Auswanderungsdruck ausgehen. Es zeigt sich, dass – abgesehen von den baltischen Staaten und Bulgarien sowie Rumänien, die aufgrund ihrer geringen Größe bzw. des späteren Beitritts zunächst vernachlässigt werden können – auf Grundlage dieses Kriteriums nur in Polen ein nennenswerter Auswanderungsdruck aufgrund des geringeren Einkommens zu erwarten ist.

¹¹¹ Vgl. Walterskirchen, Dietz (1998), S. 2, Tassinopoulos, Werner (1999), S. 7 f., Hönekopp, Werner (1999), S. 4, und Walterskirchen (1998), S. 535.

Unzweifelhaft erhöht das niedrige Einkommen als Push-Faktor noch länger den Migrationsdruck aus Polen in die EU.

Tabelle 37
Dauer der Einkommenskonvergenz auf 70 % des EU-Durchschnittes

	Bevölkerung in Millionen	BIP 2000 in KKS (€ / Einw. in % des EU-Durchschnitts)	Jahr in dem 70 % des EU-Durchschnitts erreicht werden ^{a)}
Slowenien	2,0	72	seit 1999
Tschechien	10,3	60	2008
Ungarn	10,0	52	2015
Slowakei	5,4	48	2019
Polen	38,6	39	2030
Estland	1,4	38	2031
Litauen	3,7	29	2044
Lettland	2,4	29	2044
Rumänien	22,4	27	2049
Bulgarien	8,2	24	2054
MOEL 10	104,4	39	2030

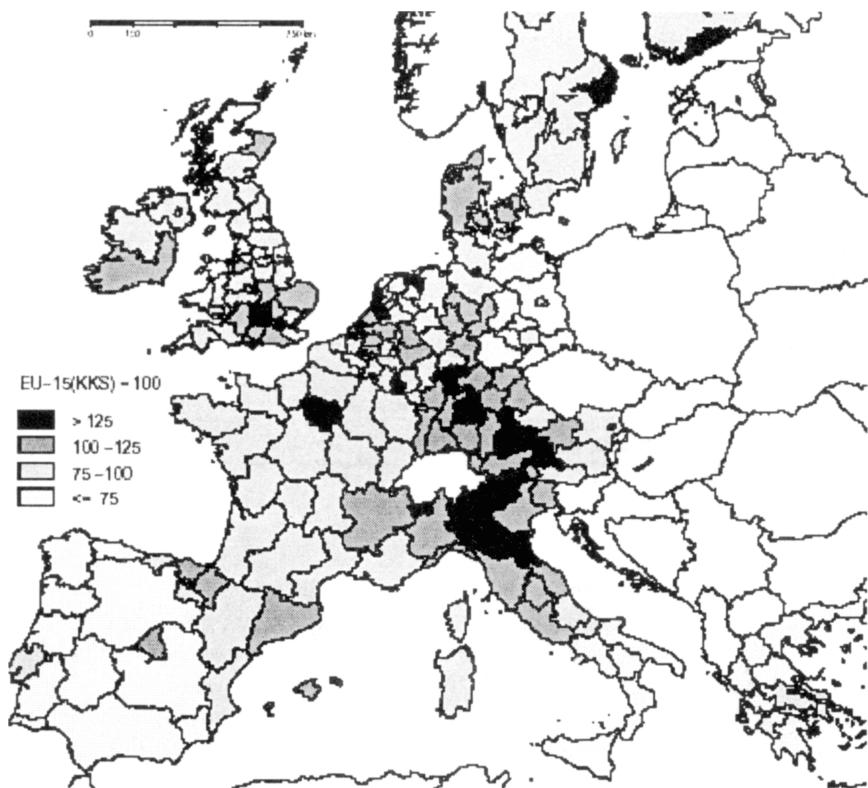
a) unter Annahme einer jährlichen Konvergenzrate von 2 Prozent.

Quelle: EU-Kommission (2001a), Annex 2; eigene Berechnungen.

Die Einkommensdifferenz kann auch spiegelbildlich als Zugfaktor interpretiert werden. Das Einkommensgefälle innerhalb der EU wird in Abbildung 10 gezeigt. Die Regionen der ehemaligen DDR liegen beim Pro-Kopf-BIP in KKS zwischen 63 (Region Dessau) und 76 Prozent (Region Leipzig) des EU-15-Durchschnitts. Die Attraktivität dieser Region ist gemessen am Kriterium Einkommensunterschied für potenzielle Einwanderer aus den MOEL damit eher gering. „Reiche“ Regionen die geographisch relativ nah an den „ärmeren“ MOEL der ersten Beitrittsgruppe liegen, könnten am ehesten von Zuwanderung profitieren. Es sind die finnische Region Uusimaa (140 % des Pro-Kopf-Einkommens der EU15), Stockholm (133 %), Hamburg (183 %), Darmstadt (147 %), Stuttgart (132 %), Oberbayern (151 %), Salzburg (127 %) und Wien (150 %). Der Regierungsbezirk Düsseldorf, der das westliche Ruhrgebiet mit einschließt, kam 1999 auf 120 Prozent des Pro-Kopf-Einkommens der EU15, der Regierungsbezirk Arnsberg (östliches Ruhrgebiet) lag bei 99 Prozent und der Regierungsbezirk Münster (nördliches Ruhrgebiet) bei 87 Prozent (Behrens (2002), S. 4).

Zusammengefasst lässt sich aus dieser Betrachtung schlussfolgern, dass als Ziele der Migration am ehesten die reichereren nördlichen EU-Mitglieder (mit der bedeutenden Ausnahme der ehemaligen DDR) in Frage kommen. Die Berücksichtigung der räumlichen Distanz zwischen den MOEL und der EU und be-

stehender Netzwerke (siehe Kapitel B.III.) verstkt diesen Eindruck noch und frt zu dem vorligen Ergebnis, dass es im Kontext der EU-Osterweiterung am ehesten zu Wanderungsbewegungen aus Polen nach (West-)Deutschland kommen wird.



^{a)} BIP je Einwohner in KKS in den Regionen der EU (NUTS 2).

Quelle: Behrens (2002), S. 1.

Abbildung 10: Regionale Einkommensverteilung^{a)} in der EU

2. Arbeitslosigkeit

Einige der empirischen Arbeiten zur Migration gehen explizit davon aus, dass die MOEL dauerhaft hhere Arbeitslosenquoten aufweisen werden, als die bisherigen Mitglieder der EU (z. B. Straubhaar (2001)). Daraus ergibt sich in den Projektionen des Migrationspotentials ein positiver – d. h. das Potential er-

höhender – Effekt. Die in Kapitel A. der vorliegenden Studie erzielten Ergebnisse stützen diese Annahme ohne Einschränkungen. Es wurde gezeigt, dass die von der EU forcierte Übernahme westlicher Arbeitsmarktinstitutionen zu einem frühen Zeitpunkt, an dem auf der einen Seite noch Anpassungslasten aus der Transformation der Wirtschaftssysteme vorhanden sein könnten und auf der anderen Seite noch gar nicht genau absehbar ist, welche Anforderungen an den Strukturwandel der Beitritt zur EU und der damit einher gehende höhere Wettbewerbsdruck stellen werden, die Gefahr hoher und dauerhafter Arbeitslosigkeit in den MOEL begründet. Damit ergibt sich ein bedeutender Push-Faktor der Migration, der, wegen der immanenten Langfristigkeit der höheren Arbeitslosigkeit und der ebenfalls durch die Übernahme der Arbeitsmarktinstitutionen implizierten Verlangsamung des Aufholprozesses durch Wachstumsverluste wegen geringerer Wettbewerbsfähigkeit, auch noch nach Ablauf der Übergangsfristen bis zur Gewährung der vollen Freizügigkeit wirksam werden könnte.

Die moderne Migrationstheorie schwächt diese Schlussfolgerung jedoch durch eine nach der Qualifikation der Arbeitsanbieter differenzierte Sichtweise leicht ab. Wenn die Außenhandelstheorie zutrifft und ökonomische Integration zu einer internationalen Arbeitsteilung führt, in der entwickelte Volkswirtschaften Hochproduktivitäts-Güter mit hohem Bedarf an qualifizierter Arbeit produzieren und Produkte mit einem lediglich geringen Bedarf an Qualifikation der Arbeit importieren, wird sich in der „alten“ EU am ehesten ein Bedarf an hochqualifizierter Arbeit, in jedem Fall jedoch nur ein *geringer Bedarf an zusätzlicher unqualifizierter Arbeit* manifestieren. Dieser dürfte am ehesten die Produktion der Güter betreffen, die nicht handelbar sind (Touristik, persönliche Dienstleistungen o. ä.). Ein gewisser Bedarf an Migration niedrig qualifizierter Arbeit aus den MOEL in die EU ergibt sich dann einfach daraus, dass diese einfachen Tätigkeiten sehr gering bezahlt und daher sehr unattraktiv für Arbeitnehmer aus der EU sind. Allerdings ist gerade die unqualifizierte Arbeit in den EU-Ländern in besonderem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen (Werner (1998), S. 325), so dass selbst dieser geringe Bedarf an Migration bedeutungslos werden könnte. Ende September 1997 hatten 37,8 Prozent der Arbeitslosen in Deutschland keine abgeschlossene Berufsausbildung. 51 Prozent hatten lediglich eine betriebliche Ausbildung. Zusammengenommen waren also 88,8 Prozent aller Arbeitslosen gar nicht oder nur gering qualifiziert (Statistisches Bundesamt (1998), S. 122). Dieser Anteil ist seit den 70er Jahren fast unverändert geblieben: Im September 1978 lag er bei 90,2 Prozent (Statistisches Bundesamt (1979), S. 105). Die schwache Verfassung der Arbeitsmärkte in dem Segment niedrig qualifizierter Arbeit in den meisten EU-Ländern dürfte demnach nur *geringe Sogwirkungen* auf MOEL-Arbeitsmärkte entfalten. Darüber hinaus wird sich der Migrationseffekt einer Dienstleistung liberalisierung tendenziell auf *Grenzregionen* der bisherigen EU beschränken (Biffl (1998), S. 1 f. und Tassinopoulos, Werner (1999), S. 14).

Gegen eine hohe Wahrscheinlichkeit der Emigration aus den MOEL in die EU spricht also, dass ein wichtiger Pull-Faktor, die *Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen in der EU*, wegen der nach wie vor hohen Arbeitslosigkeit in vielen Volkswirtschaften Westeuropas nicht hinreichend ausgeprägt sein könnte, um die Bedingung für Wanderungsdruck (*gleichzeitiges* Vorliegen von Pull- und Push-Faktoren in den MOEL und in der EU) zu erfüllen. Die Beschäftigungsmöglichkeiten in der EU, insbesondere im potentiellen Einwanderungsland Deutschland, haben nur moderat zugenommen; die Arbeitslosenrate ist bis vor kurzem im Zeitablauf angestiegen (Jovanovic (1999), S. 478, Tassinopoulos, Werner (1999), S. 8). Auch ist zu beachten, dass die *Arbeitslosenrate der Ausländer* in vielen europäischen Ländern *überdurchschnittlich* hoch ist (Walterskirchen (1998), S. 536, Werner (1998)).

Am ehesten werden die westeuropäischen Arbeitsmärkte hochqualifizierte Osteuropäer anziehen. Wachstumstheoretisch fundiert schlussfolgert Straubhaar (1998, S. 158): „Wandern vor allem Hochqualifizierte, öffnet sich die Wachstumsschere.“ Die erwartete Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen wird dann ausbleiben und die Argumentation des Abschnitts 1. ist hinfällig. Die Einwanderungsregionen würden zwar gewinnen, so dass auch Beschäftigungsmöglichkeiten für weitere Auswanderer entstehen, die bei Realisierung ihrer enttäuschten Konvergenzerwartungen folgen könnten, jedoch steht die erweiterte EU dann vor dem Problem, dass „nicht mehr Einwanderung, sondern Auswanderung (...) zu Ängsten Anlaß bieten sollte“ (Straubhaar (1998, S. 158). Eine Analogie zu Ostdeutschland liegt auf der Hand. So werden dort im Moment Maßnahmen diskutiert, wie man Abiturienten oder Hochschulabsolventen dazu bewegen kann, im Land zu bleiben bzw. nach Abschluss ihrer Ausbildung im Westen zurückzukehren.

3. Soziale Sicherungssysteme

Es gilt als gemeinhin akzeptiert, dass die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit in der EU als die Folge makroökonomischer Rigiditäten auf Güter- und Arbeitsmärkten, anpassungsfeindlicher wirtschaftspolitischer Interventionen und – dies ist in dem hier betrachteten Zusammenhang entscheidend – einer *mangelnden individuellen Mobilität der Arbeitskräfte* interpretiert werden kann (Belke (1998)). Diese unzureichende Mobilität wird unter anderem durch *falsch ausgerichtete sozialpolitische Signale* erzeugt. Diese belohnen tendenziell die Immobilität und bestrafen in gegenwärtiger Ausgestaltung die Mobilität. Hieraus folgt, dass die innergemeinschaftliche Mobilität in der EU bisher ein wenig genutzter Anpassungsmechanismus an asymmetrische Schocks war. Entsprechend war die *Freizügigkeit* die bisher in der EU *am wenigsten genutzte* Grundfreiheit des Binnenmarktes. Aktuell sind nur etwa 2 Prozent aller abhängig Beschäftig-

ten in der EU in einem anderen EU-Mitgliedstaat beschäftigt (Tassinopoulos, Werner (1999), S. 6 f.). Stützt man sich auf die Ergebnisse aus dem Abschnitt D.I., lässt sich eine analoge Argumentation auch für geringe Emigrationsanreize in den MOEL führen. Denn die Erhöhung des Optionswerts des Wartens durch – von der EU übernommene – falsch gesetzte sozialpolitische Signale dürfte vor diesem Hintergrund tendenziell zu einer *Verringerung der zu erwartenden Emigration* aus den MOEL führen. Im Rahmen (auch) der (osterweiter-ten) EU wird aus der gerade beschriebenen Sicht also eher ein *zu geringes* als ein *zu hohes Ausmaß der Migration zu Anpassungsproblemen* führen.¹¹²

4. Weitere Push- und Pull-Faktoren (Wohnraum, Infrastruktur, demographische Entwicklung)

Schließlich schwächt sich der Wanderungsdruck durch die mit anhaltender Migration steigenden Wohnungsprobleme und durch die steigenden Verkehrsprobleme (Transaktionskosten) einer wachsenden Pendlerzahl mit der Zeit ab (Walterskirchen (1998), S. 538). Für wenig Migrationsdruck aus den MOEL spricht auch, dass die Immobilität als solche wie in den EU-Ländern auch in den MOEL einen *Eigenwert* für das Individuum sowie die Gesellschaft als Ganzes aufweisen kann (Fischer, Martin, Straubhaar (1997), Straubhaar (1998), S. 147 ff.). Darüber hinaus verweisen einige Autoren darauf, dass sich der ökonomische Druck verringert, in das EU-Ausland zu emigrieren, wenn große *regionale* Einkommensunterschiede *innerhalb* dieser Länder existieren.¹¹³ Es werde dann verstärkt die Option einer Wanderung von einer Niedriglohn- in eine Hochlohnregion in Anspruch genommen. Regionale Disparitäten finden sich vor allem innerhalb Polens, aber auch zwischen dem Osten und dem Westen Ungarns. Es komme somit zu einer eher *interregionalen Migration innerhalb der Beitrittsländer*. Eine Emigration aus den MOEL über nationale Grenzen hinweg in die EU-Länder nach dem Beitritt werde weniger wahrscheinlich.¹¹⁴

¹¹² Vgl. Straubhaar (1999), S. 3, Tassinopoulos, Werner (1999), S. 2.

¹¹³ Dieses Argument darf nicht mit dem relative deprivation-Ansatz (wörtlich: relativer Entzug) Starks (1991) verwechselt werden. Dieser zeigt, dass eine große Lohnspreizung und eine extreme Vermögensverteilung („wenige besitzen fast alles und viele fast gar nichts“) Migrationsbewegungen sogar in Abwesenheit regionaler Einkommensunterschiede erklären kann, da viele Arbeitskräfte keine Chance sehen, durch den Erwerb von Arbeitseinkommen im Inland den Lebensstandard des wohlhabenden Nachbarn jemals zu erreichen.

¹¹⁴ Vgl. Biffl (1998), S. 2, Boeri (1998), S. 1, Hönekopp, Werner (1999), S. 3, Tassinopoulos, Werner (1999), S. 8. Für eine ähnliche Argumentation im Hinblick auf die bisherige EU vgl. Belke, Gros (1998).

Fertig, Schmidt (2000, S. 12 ff.) betonen die Bedeutung demographischer Faktoren für das Ausmaß von Migrationsbewegungen. Sie stellen fest, dass ein Großteil der Einwanderer in Deutschland seit dem 2. Weltkrieg junge Erwachsene waren. Ein großer Anteil 20 bis 35jähriger (ohne familiäre Bindungen) an der Bevölkerung, scheint deshalb ein bedeutender Push-Faktor zu sein. In Bezug auf die MOEL lässt sich festhalten, dass zwar 1993 – vor allem in Polen (ca. 31 Prozent) – ein größerer Anteil der Bevölkerung noch keine zwanzig Jahre alt war als in Deutschland (ca. 21 Prozent), dass jedoch die Transformationskrise ab 1989 zu einem starken Einbruch der Geburtenraten geführt hat (Fertig, Schmidt (2000), S. 33). Unter Berücksichtigung des wahrscheinlichsten Szenarios der Herstellung der vollen Freizügigkeit erst ab 2011, ergibt sich die Schlussfolgerung, dass die Bevölkerungsentwicklung in Osteuropa langfristig keinen Druck mehr auf das Wanderungspotential ausüben wird. Lediglich kurzfristig treten noch geburtenreiche Jahrgänge in den Arbeitsmarkt ein, langfristig wird sich die Bevölkerung in den MOEL wie in der bisherigen EU verringern.¹¹⁵ Die demographische Entwicklung kann andererseits auch als Pull-Faktor interpretiert werden. So entspannt sich in schrumpfenden Bevölkerungen mit einem hohen Anteil alter Menschen langfristig die Lage am Arbeits- und Wohnungsmarkt und die Belastung der allgemeinen Infrastruktur nimmt ab. Aus diesem Aspekt heraus sind die stark schrumpfenden Gesellschaften der „alten“ EU-Länder für Migranten relativ attraktiv.

Weitere Push-Faktoren erhöhen den Auswanderungsdruck im Zweifel eher für hochqualifizierte Arbeitnehmer der MOEL. Erstens weisen die MOEL eine relativ komprimierte Lohnstruktur auf,¹¹⁶ die keine vergleichsweise hohe Entlohnung für Hochqualifizierte zulässt, zweitens wird auf die bisher wenig flexiblen Karrieremöglichkeiten hingewiesen, und drittens ist das Angebot an Wohngelegenheiten hoher Qualität in den MOEL begrenzt (Baldwin u. a. (1992), S. 88, Layard u. a. (1992), S. 37). Die Migration hochqualifizierter Arbeitnehmer scheint auch weltweit im Trend zu liegen: „More and more the migration pattern changes from a blue-collar migration of low qualified workers towards a white-collar mobility of highly skilled professionals“ (Straubhaar (2000), S. 19). Aus dieser Sicht sei die Angst vor der Personenfreizügigkeit zwischen der EU und Mittel- und Osteuropa in der Tat aus der Sicht der EU, anders als aus der Perspektive der MOEL (brain drain), unbegründet. Wenn die Immigration dieser qualifizierten Fachkräfte die im Zielland vorherrschende Differenz zwischen Nachfrage und Angebot genau dieser Qualifikation verrin-

¹¹⁵ Vgl. Baldwin u. a. (1992), S. 87, Kucera u. a. (2000) und Walterskirchen (1998), S. 536.

¹¹⁶ Es ist allerdings fraglich, ob dieses Argument noch zutrifft, denn Sinn u. a. (2001, S. 109 f.) zeigen, dass in Polen „die relative Lohnposition für Wissenschaftler und technische Assistenzberufe außerhalb des Bildungs- und Gesundheitssektor mit der Deutschlands bereits etwa vergleichbar ist.“

gert, kann dies sogar zu einer Verringerung der natürlichen Rate der Arbeitslosigkeit im Zielland führen (Layard u. a. (1992), S. 43 f.).

Schließlich können politische (und religiöse) Rahmenbedingungen einen Migrationsdruck bzw. -zug verursachen. Es sei nur daran erinnert, dass religiöse Unterdrückung über Jahrhunderte hinweg eines der wichtigsten Auswanderungsmotive in Europa war. Angezogen wurden religiöse Minderheiten zum Teil von liberaleren Fürstentümern in Europa selbst (Hugenotten-Vertreibung aus Frankreich vor allem nach Deutschland) oder vom verbreiteten Recht auf Religionsfreiheit in den USA. Die politische (und religiöse) Situation kann demnach als Variable der Migrationsentscheidung des Wirtschaftssubjektes berücksichtigt werden. Im speziellen Fall der in dieser Arbeit untersuchten Migration zwischen den MOEL und der EU werden religiöse Motive der Migration ausgeschlossen, da in den betrachteten Staaten Religionsfreiheit garantiert wird. Zur Berücksichtigung der politischen Situation werden folgende vereinfachende Unterstellungen gemacht. Es wird davon ausgegangen, dass zunehmende politische Stabilität die Migrationsneigung des Individuums negativ, d. h. in Richtung „keine Auswanderung“ verändert. Die Mitgliedschaft in der EU stelle ein Höchstmaß an politischer Stabilität dar, während die gegenwärtige Situation ohne dominante politische Anbindung als relativ instabil gelten soll. Die Mitgliedschaft in der EU verringert demnach die individuelle Migrationsneigung.

Fazit: Der Migrationsdruck durch gering qualifizierte Arbeitnehmer aus den MOEL in die EU scheint nach den vorstehenden Ausführungen relativ gering zu sein, allerdings gibt es Anzeichen (Wohlstandsgefälle) dafür, dass Polen eine Ausnahme darstellen könnte. Aufgrund der großen Bedeutung Polens für die absolute Zahl der potentiellen Migranten (Polen hat fast 40 Prozent der Bevölkerung der zehn MOEL), und für Deutschland als direktem Nachbarn ist eine detailliertere Analyse angebracht.

5. Schlussfolgerungen: Die Sonderrolle Polens

Die Analyse in den vorangegangenen Abschnitten hat deutliche Hinweise darauf gegeben, dass Polen bzgl. des Auswanderungsdruckes eine Sonderrolle unter den MOEL spielen könnte. Es ist nun also zu fragen: Wie hoch ist die Migrationswahrscheinlichkeit der Arbeitskräfte *aus Polen* nach der Osterweiterung wirklich einzuschätzen? Polen stellt das bevölkerungsreichste Land der Beitrittskandidaten dar. Darüber hinaus liegt Polen geographisch gesehen näher an Deutschland als die Länder der Süderweiterung der EU. Schließlich wurde in Abschnitt C.III.1. hergeleitet, dass eine Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft in Polen bislang noch nicht durch zunehmenden Wettbewerb mit der EU erzwungen wurde. Es lässt sich beobachten, dass in Transformati-

onsökonomien nach der Aufteilung des landwirtschaftlichen Volkseigentums auf viele kleine Privateigentümer zunächst für einige Jahre der Beschäftigungsanteil des Agrarsektors stabil ist oder sogar steigt, da die Kleinbauern versuchen, ihre Unabhängigkeit zu bewahren und ihre Höfe in die Gewinnzone zu führen. Dies lässt sich momentan in Bulgarien und Rumänien beobachten (siehe *Tabelle 3*). Im Gegensatz dazu hat die relativ frühe Privatisierung der Landwirtschaft in Polen die Folge, dass die Kleinbauern mittlerweile eher entmutigt dem Zwang zur Produktivitätssteigerung durch größere Einheiten nachgeben. Nach dem EU-Beitritt wird der zunehmende Wettbewerbsdruck eine zusätzliche Steigerung der Produktivität notwendig machen und demnach in Polen tendenziell zu einem stärkeren sofortigen Exodus von Arbeitskräften im Agrarsektor führen (Baldwin u. a. (1992), S. 87). Deshalb erscheint es angezeigt, die Emigrationswahrscheinlichkeit aus den MOEL in die EU gerade *am Beispiel des potentiellen Beitrittslandes Polen* kritisch zu analysieren. Denn „among the (...) CEECs, only Poland seems likely to generate large flows, and then only in the short-run“ (Baldwin u. a. (1992), S. 88). Als makroökonomische (relativ zur EU zu interpretierende) Indikatoren werden im folgenden zu diesem Zweck der *Außenhandel*, das *Sozialprodukt pro Kopf* sowie die *Arbeitsmarktlage* genauer analysiert.

Hinsichtlich seiner *Außenhandelsbeziehungen* hat sich Polen im Verlauf des Transformationsprozesses stark *umorientiert*. Mehr als zwei Drittel seines Außenhandels wurde bereits 1993 mit der EU abgewickelt (siehe *Tabelle 16*). Zwischen 1996 und 2000 verdoppelte sich zwar der Wert der ausländischen Direktinvestitionen in Polen auf beachtliche 10 Milliarden US-Dollar (siehe *Tabelle 21*). Angesichts der Größe des polnischen Marktes mit fast 40 Millionen Einwohnern kann die Entwicklung der ausländischen Direktinvestitionen jedoch als insgesamt unbefriedigend bezeichnet werden. Wenn die investierten Kapitalzuflüsse seit 1989 bis 1999 kumuliert und auf die Bevölkerung bezogen werden, so liegt Polen noch hinter Staaten wie Lettland, der Slowakei und Litauen (siehe *Tabelle 22*).

Trotz hoher Wachstumsraten des *BIP pro Kopf*, die seit 1993 erheblich über dem EU-Durchschnitt liegen, wird es noch lange dauern bis das EU-Niveau erreicht sein wird, denn das Pro-Kopf-BIP lag 1999 nur bei 37 Prozent des EU-Durchschnitts. Im Verhältnis zum Nachbarn Deutschland ist der Aufholbedarf noch größer, im Verhältnis zum Nachbarn Ostdeutschland jedoch geringer. Die jüngste vorliegende Prognose der Wachstumsaussichten für die Beitrittskandidaten vom November 2001 prognostiziert einen Einbruch des Wirtschaftswachstums in Polen von 4 Prozent (2000) auf 1,7 bzw. 1,3 Prozent in den Jahren 2001 und 2002 (SZ (2001i)).

Die *Beschäftigung* in Polen fiel Anfang der neunziger Jahre stark ab, ohne im weiteren Verlauf das frühere Niveau auch nur annähernd wieder zu erreichen. Die Arbeitslosigkeit erreichte im Jahr 1994 mit 16,7 Prozent ihr Maximum, um

anschließend langsam auf ungefähr 10 Prozent im Jahr 1998 zu sinken. Der Transformationsprozess zu Lasten der Landwirtschaft, der Schwerindustrie, des Bergbaus und veraltetem Gewerbe ist jedoch noch nicht beendet, wie nicht zuletzt der starke Anstieg der Arbeitslosenquote auf ca. 15 Prozent im Jahr 1999 belegt. Vielmehr dürfte dieser Prozess durch einen EU-Beitritt noch forciert werden, da im Bereich des Handels und der Direktinvestitionen weitere Hemmnisse beseitigt werden. Folgerichtig prognostiziert eine jüngere Studie des Wiener Institutes für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW) einen Anstieg der Arbeitslosigkeit in Polen auf 17 Prozent im Jahr 2002 (SZ (2001i)). In Abschnitt D.II.6. wurde bereits auf erhebliche regionale Unterschiede dieser Entwicklung hingewiesen.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass der *Anpassungsprozeß in Polen* noch Zeit brauchen wird. Der Druck zur Auswanderung aus Polen in die EU dürfte angesichts der relativen Entwicklungen des *Außenhandels*, des *Sozialprodukts pro Kopf* sowie der *Arbeitsmarktlage* auch zukünftig nicht unbedeutlich sein (Brücker, Franzmeyer (1997), S. 92, Lavigne (1998), S. 50). Die Arbeitsmarktlage in Polen wird bis auf weiteres noch angespannt bleiben. Es wird deutlich, dass insbesondere *im landwirtschaftlichen Sektor*, in dem gegenwärtig noch ca. 19 Prozent der Erwerbstätigen beschäftigt sind, noch weitere *große Freisetzung* zu erwarten sind (Walterskirchen (1998), S. 534). Entscheidungen zur Migration in die EU könnten hierdurch begünstigt werden, denn gerade der *Dienstleistungssektor* als potentielles Auffangbecken der freigesetzten Arbeitnehmer bei einer binnengesellschaftlichen Landflucht ist in Polen noch *unterentwickelt* (siehe Tabelle 3). Die bisherigen ausländischen Direktinvestitionen und das hohe Wirtschaftswachstum haben bisher zu keiner nennenswerten Ankurbelung der Beschäftigung geführt. Denn bei der Mehrheit der Direktinvestitionen handelt es sich um Rationalisierungsinvestitionen oder um Investitionen in moderne Wirtschaftsbereiche (Hönekopp, Werner (1999), S. 6).

Darüber hinaus wird in der Migrationstheorie der positive und selbstverstärkende Einfluss von *Netzwerken* auf Wanderungsentscheidungen betont. Diese vermitteln aufgrund von früheren Beziehungen oder der Existenz von Migranten, welche den Zuzug neuer Immigranten erleichtern, wichtige Informationen über das Zielland. Die Bedeutung von Netzwerken dürfte für Emigrationsentscheidungen von Polen (im Gegensatz zu denjenigen der Tschechen) in die EU durchaus relevant sein. Seit Beginn der 80er Jahre des 20. Jahrhunderts kamen insgesamt 800.000 deutschstämmige Aussiedler aus Polen nach Deutschland. Daneben wurden 1,8 Millionen Arbeitsmigranten gezählt, von denen jedoch nur 150.000 in Deutschland sesshaft wurden bzw. werden konnten (Neutsch, Pallaske, Steinert 1999, S. 97). Allein 1989 wanderten 500.000 Polen (davon 250.000 Aussiedler) nach Deutschland aus (Neutsch, Pallaske, Steinert 1999, S. 110). Diese Wanderungsbewegung ist regional so konzentriert, dass Netzwerk-effekte wahrscheinlicher werden.

Eine volle EU-Integration Polens in näherer Zukunft würde aus den genannten Gründen zu einer zumindest kurzfristig stärkeren Emigrationswelle in die EU führen. *Massenhafte* Zuwanderungstendenzen lassen sich jedoch wegen der nachweisbaren Bedeutung von *Zukunftserwartungen* für Migrationsentscheidungen in Verbindung mit der erkennbaren *konvergenten Entwicklung* der einschlägigen makroökonomischen Indikatoren Polens mit denen der EU *nicht* ableiten (Substitution der Migration durch Außenhandel oder FDI). Auch der fehlende Pull-Faktor in Form von geeigneten Beschäftigungsmöglichkeiten für niedrig qualifizierte Arbeitnehmer in der EU spricht gegen eine hohe Migrationswahrscheinlichkeit aus Polen. Ein weiteres Argument gegen eine allzu hohe Migrationswahrscheinlichkeit aus Polen in die EU ergibt sich aus der sicherlich notwendigen *Unterscheidung zwischen permanenter und temporärer Migration*. Es kann gerade für (nicht grenznah lebende) polnische Arbeitnehmer empfehlenswert sein, *nur temporär* in die EU zu emigrieren und das verdiente Einkommen in Polen auszugeben. Zwar ist der Lohn beispielsweise in Deutschland wesentlich höher, dieser ist aufgrund der Kaufkraft des aus Deutschland transferierten Einkommens in Polen noch mehr wert. Eine dauerhafte Wohnsitzverlagerung mit Familiennachzug erweist sich wegen der hohen Lebenshaltungskosten für Miete u. a. als unnötig. Diese Argumentation trifft prinzipiell natürlich auch auf MOEL wie Tschechien zu, das jedoch eine *geringere Emigrationstradition* und ein höheres Pro-Kopf-Einkommen aufweist (Boeri (1998), S. 1).

IV. Schlussfolgerungen

Die Schlussfolgerung des in Abschnitt C.II.1. vorgestellten Standardmodells der neoklassischen Außenhandelstheorie lautet, dass der Faktoreinsatz in geronnener Form in den produzierten Gütern vorliegt und der internationale Handel dadurch zu einem zumindest teilweisen Ausgleich unterschiedlicher Faktorpreise führt. Durch die Aufnahme von Außenhandel verschwindet deshalb mit den Einkommensunterschieden das Hauptmotiv der neoklassischen Modelle für die Migration von Arbeitskräften. Wenn unterstellt wird, dass der Güterhandel weniger (Transaktions-)Kosten als die Migration verursacht, oder gar, dass die Integration der Gütermärkte vor der Herstellung der Freizügigkeit für Arbeitskräfte bereits vollzogen ist, so wird die Anpassung an das neue Gleichgewicht im Integrationsraum primär über den Güterhandel laufen. Obwohl dieses Ergebnis auf Prämissen beruht, die bekanntermaßen *restriktiv* sind, soll einerseits auf Grundlage der klassischen Außenhandelstheorie angenommen werden, dass der Außenhandel Migration ersetzen kann. Wenn also zwischen der EU und den MOEL bereits in signifikantem Umfang eine Außenhandelsintegration stattgefunden hat, so kann dies als Argument für einen *eher geringen Auswan-*

derungsdruck gelten. Die klassische Außenhandelstheorie leitet jedoch nur im Grenzfall eine vollkommene Angleichung der Faktorpreise durch den Güterhandel ab. Im Normalfall verbleiben demnach Faktorpreisunterschiede. Dann, so die These der klassischen Außenhandelstheorie, werden jedoch Wanderungen des Faktors Arbeit unwahrscheinlich sein, da der Faktor Kapital viel mobiler sei. Es kann also andererseits gefragt werden, ob die (im Vergleich zum Faktor Arbeit viel mobileren) ausländischen Direktinvestitionen dazu tendieren, die *Migration* von Arbeitskräften in weitem Maße zu substituieren, weil die Transaktionskosten beim Güterhandel und beim Kapitalverkehr in aller Regel geringer sind als bei Arbeitskräftewanderungen? Mit der gebotenen Vorsicht angesichts der Heterogenität der in den Abschnitten C.III.2. und C.III.4. untersuchten einschlägigen Literatur, können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden.

1. Das gegenwärtige Handelspotential wird, bei den gegebenen Wechselkursen und Einkommensniveaus, weitgehend ausgeschöpft. Denn die EU hat – außer im weiter unten näher behandelten Agrarsektor – keine signifikanten tarifären und quantitativen Beschränkungen mehr gegenüber Importen aus den assoziierten MOEL errichtet. Gleichzeitig werden auch die MOEL ihrerseits die meisten Barrieren gegenüber EU-Exporten spätestens bis 2002 abbauen.

2. Der weitere Abbau von nichttarifären Handelshemmnnissen, ein steigendes Einkommen in den MOEL und die Übernahme westlicher Standards in der Produktion werden das Potential der Handels mit der EU bis zum Beitritt noch stark steigern können (siehe Kapitel C.III.2.). Es ist jedoch nicht ersichtlich, warum dieses steigende Potential nicht ebenso ausgenutzt werden sollte wie das gegenwärtige. Die *Handelsintegration* hat zum Zeitpunkt des ersten Beitritts also bereits zum großen Teil stattgefunden. Auch ein Export „billiger“ Arbeit in der Gestalt von Importen sensibler Produkte aus den MOEL in die EU ist im Zweifel bereits erfolgt; der noch verbleibende Migrationsbedarf hat sich folglich verringert.¹¹⁷ Als Ausnahme muss jedoch der Agrarbereich gelten. Dort kann noch nicht von einem Vollzug der Handelsintegration gemäß der klassischen Außenhandelstheorie gesprochen werden. Vielmehr besteht gemäß der Integrationstheorie vor allem in diesem Bereich *ceteris paribus* noch ein hohes Migrationspotential. Die Frage ist aber, inwieweit dieses Potential durch die vereinbarten Liberalisierungsschritte und die damit verbundene Strukturanpassung noch vor dem Beitritt der MOEL freigesetzt und abgebaut wird. Außerdem bedeutet dieses Migrationspotential natürlich nicht zwingend eine körperliche Wanderung von Agrararbeitern in die EU. Wahrscheinlicher ist die Wanderung innerhalb des Heimatlandes in die Städte (Landflucht), die dann aber

¹¹⁷ Vgl. Jovanovic (1999), S. 490, Lavigne (1998), S. 51, Straubhaar (1998), S. 155 f.

dort den Auswanderungsdruck für andere gering qualifizierte Arbeitnehmer erhöht (Baldwin u. a. (1992), S. 87).

3. Die MOEL weisen bereits heute einen sehr großen Offenheitsgrad für ausländische Direktinvestitionen auf. Die in Kapitel C.III.4. zitierten Studien des CEPS kommen in diesem Zusammenhang zu dem Ergebnis, dass gegenwärtig kein aufgestauter Bedarf an FDI in den MOEL feststellbar sei. Im Umkehrschluss ergibt sich, dass aus diesem Aspekt heraus *kein Migrationsdruck* in den MOEL begründet werden kann. Analog zu den weiter oben angestellten Überlegungen bezüglich der Substitution von Migration durch den Außenhandel kann festgestellt werden: eine Beschäftigung „billiger“ Arbeit aus den MOEL hat in der Gestalt von Verlagerungen von Produktionsstätten in diese Länder im Zweifel bereits stattgefunden; der noch verbleibende Migrationsbedarf hat sich folglich verringert.

4. Ein weiterer Hinweis auf einen verminderten Migrationsdruck durch die bislang in die MOEL geflossenen FDIs ergibt sich aus der qualitativen Außenhandelsstruktur (siehe Kapitel C.III.1.). Wenn das Kapital dorthin wandert, wo die Lohnkosten gering sind, dann ist nicht mit einer kompletten Verlagerungen von Unternehmen zu rechnen, sondern eher mit der Verlagerung von arbeitsintensiven Produktionsstätten im Sinne verlängerter Werkbänke. In der Folge wird der intra-industrielle Handel ansteigen, ein Hinweis darauf, dass Migration durch Direktinvestitionen ersetzt wird. Genau dies kann für den Außenhandel der EU mit den MOEL in der vergangenen Dekade zunehmend festgestellt werden. Dieser „*Veredelungsverkehr*“ bedeutet *mehr Komplementarität* als Wettbewerb und dürfte tendenziell zu *weniger Migration* führen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass aus der Perspektive der klassischen Außenhandelstheorie gegenwärtig einige Anzeichen für einen eher *geringen Migrationsdruck* aus den MOEL in Richtung EU sprechen. „Die Realität nähert sich so einer neoklassischen Modellwelt. (...) ‚Handel statt Migration‘ und ‚Maschinen zu den Arbeitskräften statt Arbeitskräfte zu den Maschinen‘ werden dann eher wahrscheinliche Szenarien“ (Straubhaar (1998), S. 155). Gerade der Anstieg des intra-industriellen Handels war in der Vergangenheit ein zentrales Kennzeichen der europäischen Integration. Darüber hinaus wird die im bisherigen Verlauf der europäischen Integration beobachtbare *Verringerung des Wohlstandsgefälles* als einer Determinante der Migration auf die *Ausweitung des Außenhandels* zurückgeführt. Komplementär zu den Handelsströmen ausgerichtete Migration fand auf dem Territorium der bisherigen EU deshalb nicht in großem Umfang statt (Molle (1997), Tassinopoulos, Werner (1999), S. 8). Es wird auch darauf hingewiesen, dass bereits bei der EU-Süderweiterung die Marktkräfte so „normal“ wirkten, dass eine Freizügigkeit der Arbeitskräfte bei gleichzeitiger Liberalisierung des Güterhandels und des Kapitalverkehrs für alle beteiligten Vertragsparteien vorteilhafte Impulse auslöste. Die in der Folge durchschnittlich *verbesserten ökonomischen Rahmenbedingungen*

dingungen hätten zu einer deutlichen Einebnung der Migrationsanreize geführt (Straubhaar (1998)).

Die Sichtweise der klassischen Außenhandelstheorie kann jedoch nicht nur auf der theoretischen Ebene sondern auch auf der empirischen Ebene in Frage gestellt werden. So kommen Collins, O'Rourke, Williamson (1997, S. 25) in einer wirtschaftshistorischen Analyse des Zusammenhangs von Handel und Migration im Zeitraum von 1870 bis 1940 zu dem Ergebnis, dass Handel und Migration sich *eher komplementär* als substitutiv verhalten haben. Zur näheren Bestimmung des Migrationsdrucks wurden deshalb in Kapitel II. die einschlägigen auf Umfragen beruhenden oder durch ökonometrische verfahren basierte Studien zum Migrationspotential der MOEL herangezogen. Das sich ergebende uneinheitliche Bild war Anlass, in Kapitel III. die Push- und Pull-Faktoren der modernen Migrationstheorie für die Osterweiterung zu untersuchen. Dabei handelt sich eher um eine deskriptive qualitative Einordnung zur Bestimmung der Wahrscheinlichkeit der Migration *für einzelne Regionen*.

Generell muss bei den Schätzergebnissen zur Migration hinsichtlich ihrer Arbeitsmarktplikationen beachtet werden, dass nicht alle Migranten dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Es ist also eine zusätzliche Annahme über den Anteil der Arbeitsuchenden an den Migranten notwendig, um die Erhöhung des Arbeitsangebotes durch Migration quantifizieren zu können. Beispielsweise gehen Boeri, Brücker (2000, S. 1) „according to past experience“ davon aus, dass nur 35 Prozent der Einwanderer aus Mittel- und Osteuropa dem Arbeitsmarkt tatsächlich zur Verfügung stehen werden. Damit sinken die ohnehin schon niedrigen Prognosewerte aus der Arbeitsmarktsicht noch einmal beträchtlich. Baldwin u. a. (1992, S. 88) kommentieren die Größenordnungen der erwarteten Einwanderung aus Mittel- und Ost- nach Zentraleuropa im Vergleich mit der Migration nach dem Krieg in die Bundesrepublik, der Rückkehrer aus Algerien nach Frankreich und der heutigen Immigranten in die USA wie folgt: „These orders of magnitude do not suggest that migration flows would be an insurmountable problem“. Kurzfristigen Problemen im Bereich der Arbeitsmarktintegration in wenigen Regionen oder Sektoren stünden langfristig gesellschaftliche Erträge einer gesteuerten Zuwanderung gerade junger Migranten gegenüber (Baldwin (1992) u. a., S. 88, Brücker, Franzmeyer (1997), S. 92).

Außerdem besteht die große Wahrscheinlichkeit, dass die Migranten nach einem gewissen Zeitraum in ihr Heimatland zurückkehren werden. Sinn (1999) analysiert die internationalen Implikationen der EU-Osterweiterung, basierend auf einem formalen Modell mit Migrationskosten für Kapital und Arbeit. Sein Modell prognostiziert zunächst Migrationsströme von den neuen in die alten EU-Volkswirtschaften, die sich im weiteren Zeitablauf wieder *umkehren*. Aus den Erfahrungen der Einwanderung aus Südeuropa nach Deutschland und der Landnahme im Westen der USA im vergangenen Jahrhundert kann das Argument abgeleitet werden, dass die Einwanderung nur dauerhafter Natur sei, so-

lange Dauerarbeitsplätze (bzw. Land) vorhanden seien. Bei hoher Arbeitslosigkeit im Zielland werden die Migranten tendenziell nur so lange bleiben, bis sie genug verdient haben, um sich in ihrem Heimatland eine Existenz aufzubauen (Sinn (1999), S. 11). Ob und wie viele der Migranten diese Perspektive haben, lässt sich allerdings nur schwer feststellen. Dies deckt sich auch mit Vorhersagen von Boeri (1998): „In any event, East-west migration will be of a temporary nature, whilst permanent migration can continue to be of a East-to-east type, especially if the present strong economic recovery in central and eastern Europe will gain momentum“. Die Einwanderung mit späterer Rückkehr (two-sided migration)¹¹⁸ ohne staatliche Interventionen ist nach Sinn (1999) die beste Lösung, da sie den effizientesten Einsatz der vorhandenen Ressourcen herbeiführt. Somit sollte Migration (auch in der Übergangsphase) *im Idealfall* nicht durch gesetzliche Beschränkungen oder Transferzahlungen künstlich reduziert werden (Sinn (1999), S. 13).¹¹⁹

Da Prognosen für den Verlauf internationaler Migration erfahrungsgemäß mit hoher Unsicherheit verbunden sind, wurde in dieser Studie die Wahrscheinlichkeit für eine integrationsinduzierte Ost-West-Migration noch genauer analysiert. Dabei wird deutlich, dass *Ost-West-Migration* im Zeitablauf zunehmend zu einem *temporären* Phänomen wird und bei zunehmender Geschwindigkeit der gegenwärtig zu beobachtenden wirtschaftlichen Erholung in den MOEL sogar zu einer reinen *Ost-Ost-Wanderung* werden kann. Aus dieser Gesamtsicht kann die Befürchtung, dass der wachsende Wettbewerb durch mittel- und ost-europäische Niedriglohn- und Niedrigproduktivitätsländer die Arbeitslosigkeit niedrig qualifizierter Arbeitskräfte in der EU erhöht, nicht hinreichend begründet werden. Auf ähnliche Weise werden *alarmierende Szenarien*, in denen sich westeuropäische Länder einer Invasion von arbeitsplatzsuchenden Massen aus den Beitrittsländern (die um Arbeitsplätze mit den Westlern konkurrieren und deren Löhne unterbieten) gegenüber sehen, von diesen Studien *nicht* gestützt.¹²⁰

¹¹⁸ Genau dies konnte in den neunziger Jahren für Polen beobachtet werden, als 300.000 der ursprünglich 600.000 in den achtziger Jahren in die EU emigrierten Arbeitnehmer wieder zurückkehrten. Vgl. Ludwig (2001).

¹¹⁹ Falls die Migration aufgrund der Unterschiede der Höhe der Löhne und Sozialleistungen jedoch über ihr wirtschaftlich optimales Maß hinaus zu gehen droht, ist als zweitbeste Lösung die Reform der wohlfahrtsstaatlichen Systeme in den alten EU-Volkswirtschaften zu wählen, statt durch Subventionen für Nicht-Migration (stay-put-premia) ineffiziente Strukturen in den MOEL zu erhalten. Derartige institutionelle Reformen könnten die Einführung des Heimatlandprinzips für wohlfahrtsstaatliche Transfers und von Lohnsubventionen, welche die Anpassungskapazität der Arbeitsmärkte erhöhen, einschließen, vgl. Sinn (1999), S. 18 f.

¹²⁰ Vgl. Baldwin u. a. (1992), S. 86, Biffi (1998), S. 1, Boeri (1998), Hönekopp, Werner (1999), S. 5 ff., und Tassinopoulos, Werner (1999).

Lavigne (1998, S. 50) drückt dies treffend wie folgt aus: „These fears now appear to be largely exaggerated“.

In einer längerfristigen Vorausschau erscheint die Öffnung der EU-Arbeitsmärkte ohnehin deutlich weniger dramatisch als aus der heutigen, durch die Erfahrung mit lang andauernder hoher Arbeitslosigkeit geprägten Perspektive in vielen EU-Staaten. Die absolute *Abnahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter*, die z. B. in Deutschland und Österreich in der zweiten Dekade dieses Jahrtausends einsetzen wird, wird auf EU-Arbeitsmärkten ohne eine erhebliche Zuwanderung aus den MOEL die Arbeitsnachfrage beschränken und die Finanzierung der Alterssicherungssysteme gefährden. Dagegen kann ein positiver Wanderungssaldo von 300.000 Personen jährlich langfristig die Bevölkerungszahl in Deutschland stabilisieren und die Zahl der Erwerbspersonen um 2 Millionen erhöhen (Brücker, Franzmeyer (1997), S. 95).

Auch die kurzfristige Integration der Einwanderer in den Arbeitsmarkt dürfte angesichts der Tatsache, dass die Verfügbarkeit von Beschäftigungsmöglichkeiten im Zielland ein wesentlicher Pull-Faktor der Migration ist, nicht so schwierig sein wie von einigen Autoren befürchtet.¹²¹ Die Untersuchung der regionalen Verteilung der bisherigen Einwanderer aus den MOEL nach Deutschland zeigt deutlich, dass fast ausschließlich Regionen mit geringer Arbeitslosigkeit und hoher Arbeitsnachfrage angesteuert werden – bevorzugt, jedoch nicht ausschließlich im grenznahen Raum. „Thus, migration from the CEECs to Germany follows – beyond geography – mainly the agglomeration of prosperous industries“ (Brücker (2000), S. 55).

Ein ökonomisches Migrationsproblem ist demnach nicht auszumachen. Weder die zu erwartenden Einwanderungsströme, noch die daraus ableitbaren Arbeitsmarkteffekte werden zu ökonomischen Verwerfungen führen. Im Gegen teil: Die Migration wird wahrscheinlich eher positive Wohlfahrtseffekte für die Einwanderungsregionen verursachen. Polit-ökonomische Überlegungen können zeigen, warum sich Politiker und Gewerkschaften in Deutschland dennoch vor dem geringen Zustrom ausländischer Arbeitskräfte fürchten oder zu fürchten vorgeben. Es sind die Verteilungseffekte der Zuwanderung, die eventuell die relative Lohnsituation des gering qualifizierten Medianwählers in den auf die Herstellung der Freizügigkeit folgenden Jahren etwas verschlechtern werden, die zu der momentan betriebenen Abschottungspolitik (europäische Entsenderrichtlinie, deutsches Vergabegesetz öffentlicher Aufträge, Übergangsfristen für die Freizügigkeit) führen (Belke, Hebler (2001)).

¹²¹ Vgl. Brücker, Franzmeyer (1997), S. 94 f., Walterskirchen, Dietz (1998), S. 68 ff., und Walterskirchen (1998), S. 538 f.

Welche wirtschaftspolitischen Handlungsempfehlungen lassen sich ableiten? Aus ökonomischer Sicht sollte die Abschottung möglichst bald, spätestens nach der nächsten Bundestagswahl, aufgehoben werden, um volkswirtschaftliche Gewinne der Osterweiterung realisieren zu können. Diese Gewinne würden noch höher ausfallen, wenn die Herstellung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer von institutionellen Reformen der deutschen Arbeitsmärkte und Sozialpolitik flankiert würden. Denn Berechnungen von Sinn (1999, S. 1 f.) zufolge wäre im (nicht unwahrscheinlichen – siehe Kapitel D.I.) Fall einer Kopie der westdeutschen Institutionenwahl auf die EU-Osterweiterung mit jährlichen Kosten von bis zu 4,5 Prozent des EU-BIP bzw. mehr als 300 Mrd. Euro zu rechnen. Durch institutionelle Änderungen in den alten EU-Ländern könnten die Wohlfahrtsgewinne freier Migration zwischen den MOEL und Ländern der bisherigen EU realisiert werden. Gleichzeitig wäre die EU auf eine im Gefolge der Osterweiterung überraschend auftretende Migrationswelle aufgrund politischer Instabilitäten in Osteuropa relativ gut vorbereitet.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Zahl der Einwanderer sowohl bei der Süderweiterung der EU Anfang und Mitte der 80er Jahre als auch bei den frühen Prognosen zur Osterweiterung *überschätzt* wurde. Eine Überschwemmung der Arbeitsmärkte der EU mit billigen Arbeitskräften aus den Ländern der Südschiene fand auch nach Beendigung der Übergangsphase beschränkter Freizügigkeit nicht statt. Vielmehr setzte bereits nach dem EU-Beitritt im Jahr 1986 eine Rückwanderung von Spaniern und Portugiesen in ihre Heimat ein. Schon damals wurde exemplarisch deutlich, dass ein Lohngefälle für sich genommen nicht in der Lage ist, gravierende und permanente Wanderungsströme auszulösen. Dieser Aspekt wurde von mir auch für Polen deutlich hervorgehoben. Wie in Kapitel A. gezeigt, sind familiäre Bindungen und persönliche Lebenspläne ebenfalls für Migrationsentscheidungen bedeutsam und machen Prognosen mit hoher Trefferwahrscheinlichkeit unmöglich. Die Zahl der Ökonomen, die noch mit massiver Einwanderung aus den MOEL rechnen, ist mit der Zeit geringer geworden.¹²²

Auch diese fundierte Spekulation kommt zu dem Ergebnis, dass es nach Herstellung der Freizügigkeit für die 8 MOEL der voraussichtlich ersten Beitrittsgruppe, nur zu relativ *geringer Einwanderung* relativ *hoch qualifizierter Arbeitnehmer* vor allem *aus Polen* am ehesten *nach (West-)Deutschland* kommen wird. Diese Immigranten werden jedoch in Deutschland in erster Linie mit den gering qualifizierten Arbeitnehmern in Konkurrenz treten. Ihre Migrationsentscheidung dürfte vorerst unter der Perspektive einer mittelfristigen Rückkehr in die Heimat getroffen werden. Erfahrungen der Gastarbeiterforschung deuten

¹²² Eine neue hier nicht vertiefend behandelte Entwicklung ist jedoch die mögliche Emigration aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion durch die MOEL in die EU. Vgl. Lavigne (1998), S. 50.

jedoch darauf hin, dass diese auf mittlere Frist angelegte Auswanderung zu dauerhafter Niederlassung und dem Nachzug der Familien führen kann.¹²³ Das Volumen der Einwanderung wird nach dieser Schätzung nicht die Höhe erreichen, in der es makroökonomisch spürbare Arbeitsmarkteffekte in der EU verursachen kann.

Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass aufgrund politischer oder ökonomischer Besonderheiten (z. B. aufgrund asymmetrischer Schocks oder politischer Verwerfungen) die Determinanten der Migrationsentscheidung in Zukunft andere Vorzeichen bekommen. Wenn den neuen Mitgliedern Freizügigkeit gewährt wird, kann es somit, auch wenn es auf Grundlage bisheriger Erfahrungen eher unwahrscheinlich erscheint, in Zukunft zu einem Ausmaß an Zuwanderung in den „alten“ EU-Mitgliedsstaaten kommen, das ausreicht, um die Arbeitsmärkte zu beeinflussen. Dieses unwahrscheinliche Szenario muss den Nachteilen einer Mitgliedschaft 2. Klasse für die MOEL gegenübergestellt werden, wenn versucht werden soll, die Forderung der EU nach einer bis zu sieben Jahre dauernden Übergangsfrist für die Freizügigkeit in den Beitrittsverhandlungen zu bewerten. Gleichwohl diese Forderung aus polit-ökonomischen Gründen von Experten erwartet worden war, ist die Enttäuschung in der Bevölkerung der MOEL groß. In der Tschechischen Republik sank die Zahl der Befürworter eines Beitritts zur EU auf einen Tiefpunkt von nur noch 40 Prozent. Tschechische Wissenschaftler machen vor allem die genannte EU-Forderung nach Übergangsfristen bei der Freizügigkeit für dieses Umfrageergebnis von Ende Mai 2001 verantwortlich (SZ (2001f)). Aus den Überlegungen dieses Kapitels geht hervor, dass aus ökonomischer Sicht dieser Schaden an der Begeisterung für die europäische Integrationsidee kaum zu rechtfertigen ist.

Abschließend sei kurz auf die in der Einführung der vorliegenden Arbeit angesprochene gesellschaftliche Dimension des Migrationsproblems eingegangen. Die Bundesrepublik Deutschland hat in den mehr als fünfzig Jahren ihres Bestehens reichlich Erfahrung mit Zuwanderung gesammelt. In den ersten Nachkriegsjahren kamen die Vertriebenen aus den vormals deutschen Ostgebieten. Von 12 Millionen Flüchtlingen ließen sich damals rund 8 Millionen dauerhaft in den drei westlichen Besatzungszonen, die später die BRD bildeten, nieder (1. Einwanderungswelle). Die junge Demokratie integrierte danach in den ersten Jahren ihres Bestehens von 1950 bis zum Mauerbau im August 1961 2,3 Millionen Deutsche aus der DDR (2. Einwanderungswelle). Trotz dieser Massenzuwanderung war ein Arbeitskräftemangel durch das deutsche Wirtschaftswunder bereits absehbar. 1955 wurde das erste Gastarbeiterabkommen mit Italien geschlossen, dem Anwerbevereinbarungen mit Spanien, Griechenland (beide 1960), der Türkei (1961, 1964), Marokko (1963), Portugal (1964),

¹²³ Vgl. Alecke, Untiedt (2001a), S. 13 (FN 26), und die dort angegebene Literatur.

Tunesien (1965) und Jugoslawien (1968) folgten (von Loeffelholz, Köpp (1998), S. 25). Von 1950 bis 1973 kamen im Saldo ungefähr 3,7 Millionen ausländische Zuwanderer nach Deutschland (3. Einwanderungswelle), während die Zahl der Aus- und Übersiedler zwischen 1962 und 1973 auf nur noch 563.000 sank. In den Jahren von 1974 bis 1987 verlor die BRD im Saldo der Wanderungsbewegungen 48.000 ausländische Mitbürger – dennoch stieg der Bevölkerungsanteil von Ausländern in Deutschland durch die hohen Geburtenraten unter den Zuwanderern noch an (von Loeffelholz, Köpp (1998), S. 29). Erst die politischen Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa ab 1988 und vor allem der Balkan-Krieg resultierten in einer vierten Einwanderungswelle. Zwischen 1988 und 1995 wanderten ca. 2,6 Millionen Ausländer und 2,8 Millionen Aus- und Übersiedler nach Westdeutschland ein (siehe *Tabelle 38*). Aus den 10 Ländern Mittel- und Osteuropas, die sich jetzt um eine Mitgliedschaft in der EU bewerben, kamen in den wenigen Jahren bis zur Abschottung der EU gegen Zuwanderung (Verschärfung des Asylrechts in Deutschland, Schengener Abkommen der EU-Staaten) 585.417 Personen nach Deutschland.

Tabelle 38
Zuwanderung nach Deutschland 1946 bis 1995 in 1.000 Personen

	Deutsche Vertriebene und Übersiedler aus Aussiedler	Ausländer	Zuwanderung insgesamt
1946-49	5.054	425	5.479
1950-61	2.053	2.257	4.818
1962-73	283	280	3.713
1974-87	660	244	856
1988-95	2.075	773 ^{a)}	5.436
1946-1995	10.125	3.979	20.302

^{a)} bis zum 3. 10. 1990.

Quelle: von Loeffelholz, Köpp (1998), Tabelle 2 (gekürzt).

Es bleibt festzuhalten: Die Bundesrepublik Deutschland hat eine lange *Zuwanderungstradition*. Und dabei handelt es sich nicht nur um deutschstämmige Einwanderer. Insgesamt haben 20 Millionen Menschen seit 1946 im Westen Deutschlands eine neue Heimat gefunden. Einwanderung aus den in naher Zukunft neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten der EU dürfte deshalb kein gesellschaftliches Problem sein, solange sie sich auf die westlichen Bundesländer konzentriert. Für die fünf Länder, die ehemals die DDR bildeten, muss jedoch konstatiert werden, dass dort weder eine mit dem Westen vergleichbare Zuwanderungstradition existiert, noch ein hoher Ausländeranteil vorzufinden ist, der, nach allen bisherigen Erfahrungen mit Ausländerfeindlichkeit in Deutschland, eher mit einer kulturell toleranten einheimischen Be-

völkerung einher geht. Daher dürfte weitere Einwanderung auch aus diesem Grund eher den Westen Deutschlands zum Ziel haben. Aufgabe der Politik wäre es, die *Integrationsfähigkeit* (West-)Deutschlands durch geeignete Maßnahmen zu erhalten, sie – wenn möglich – auf den Ostteil des Landes auszudehnen und die Zuwanderungstradition Deutschlands als *Bestandteil demokratischer Kultur* und als *ökonomischen Standortvorteil* zu betonen.

F. Fazit

Die vorliegende Erörterung der Arbeitsmarkteffekte der EU-Osterweiterung kann zusammenfassend als ein Plädoyer für eine Modifikation der von der EU gewählten Beitrittsstrategie interpretiert werden.

Es wurde gezeigt, dass die Realisierung positiver Wohlfahrtseffekte aus steigenden Handelsströmen und zunehmenden ausländischen Direktinvestitionen, die vor allem den MOEL zugute kommen dürfte, nicht an den Beitritt zur EU gebunden ist. Mit wenigen Ausnahmen (Agrarbereich) ist die Vor-Beitritts-Strategie der EU in diesem Bereich durchaus gelungen. Ein Großteil der positiven Wohlfahrtseffekte durch Handelsschaffung ist durch die schnelle (asymmetrische) Markttöffnung der EU wie sie in den Europaabkommen vereinbart wurde in den MOEL bereits wirksam geworden,. Dies stellt einen wichtigen Beitrag zur ökonomischen und politischen Stabilisierung der MOEL nach 1989 dar. Auch der Abschluss zusätzlicher Handelsabkommen in jüngster Zeit ist aus diesem Aspekt zu begrüßen. Die MOEL erhalten einen diskriminierungsfreien Zugang zum Gemeinsamen Markt in allen Bereichen, in denen sie die Anforderungen des Gemeinschaftsrechts erfüllen. Das heißt vor allem, dass noch bestehende nichttarifäre Handelshemmnisse beseitigt werden. Eine Mitgliedschaft in der EU ist für die Realisierung dieser Effekte jedoch nicht zwingend notwendig.

Die Risikoprämie, die internationale Investoren gegenwärtig von den MOEL für die Überlassung von Kapital verlangen, wird in den Studien über die Kosten und Nutzen des Beitritts zu EU als diejenige der Determinanten ausländischer Direktinvestitionen identifiziert, deren Veränderung am ehesten Wachstums-, Wohlfahrts- und Beschäftigungseffekte im Zuge der Osterweiterung induzieren könnte. Aber der Beitritt zur EU allein stellt keine Garantie für eine Senkung der Risikoprämie dar, wie das Beispiel Griechenlands zeigt: Im Jahr 1996, also nach fünfzehn Jahren Mitgliedschaft in der EU, wurde das *Länderrisiko für Griechenland* von der Weltbank *ebenso hoch wie für Polen* eingeschätzt. Die von Griechenland zu zahlende Risikoprämie fiel damit nur geringfügig kleiner aus als diejenige Polens und weitaus höher als die der Tschechischen Republik, die bei der Evaluation des länderspezifischen Risikos besser abschneidet als das langjährige EU-Mitglied Griechenland (Baldwin Francois, Portes (1997), S. 141).

Den Ausführungen in Kapitel A. folgend ergeben sich die *größeren und eindeutigeren Herausforderungen* der Osterweiterung an die Anpassungskapazität der Arbeitsmärkte vor allem im Bereich der *institutionellen Ausgestaltung der Sozialpolitik*. Eine übereilte „Rückkehr nach Europa“ dürfte in dieser Hinsicht die Performance der Arbeitsmärkte in den Beitrittsländern entscheidend beeinträchtigen. Die vorliegenden Studien über die ökonomischen Konsequenzen der EU-Osterweiterung auf der Grundlage konventioneller Modelle deuten durchweg keine bedeutenden Effekte in Bezug auf die aggregierte Beschäftigung und Löhne in den westeuropäischen Ländern an. Dies gilt selbst für diejenigen Volkswirtschaften mit der größten geografischen Nähe zu und/oder intensivsten Handelsverflechtungen mit den MOEL. Dies schließt nicht aus, dass es auf mikroökonomischer Ebene zu einer intersektoralen Reallokation von Arbeitskräften kommen kann. Die in der EU geführten Debatten über die Beschäftigungseffekte der Osterweiterung vernachlässigen jedoch dabei regelmäßig, dass eventuelle Verlierer aber durch den Nutzen der Integration, d. h. durch niedrigere Preise, ein vielfältigeres Angebot und eine höhere Produktivität, entschädigt werden.¹²⁴

Insgesamt gesehen lassen sich auf der *makroökonomischen Ebene* in der EU (anders als in den MOEL, siehe Abschnitt D.IV.) also nur *geringe Beschäftigungseffekte* ausmachen. „The EU's economic interest in an Eastern enlargement is probably quite minor“ (Baldwin (1995), S. 476). Die makroökonomische Entwicklung in Westeuropa kann als weitgehend *unabhängig von der Osterweiterung* eingestuft werden (Kramer (1998), S. 720). „The forthcoming enlargement would not bring EU extra efficiency or growth, it will neither create new jobs“ (Jovanovic (1999), S. 493). Wenn überhaupt, dann sind Arbeitsmarkteffekte in der EU zumindest kurzfristig in den hinsichtlich ihrer sektoralen Spezialisierung und der Mobilität ihrer Arbeitskräfte *geschlossenen Regionen* oder *in den Grenzregionen* zu erwarten.¹²⁵ Der Vorteil eines vergrößerten Raums liberalisierter Wirtschaftsbeziehungen dürfte für verschiedene Länder der EU sowieso in Abhängigkeit von der *geographischen Lage* (Gravitationsmodelle) und von *strukturellen Besonderheiten* variieren.

Angesichts der in dieser Arbeit abgeleiteten deutlich negativen Arbeitsmarkteffekte in den MOEL durch die Übernahme des sozialpolitischen Acquis, muss die gewählte Beitrittsstrategie in Frage gestellt werden. Sowohl das Streben der MOEL nach einem möglichst schnellen Beitritt, als auch die Forderung der EU den kompletten gemeinschaftlichen Rechtsbestand bereits vor dem Beitritt zu übernehmen und zu implementieren kann aus der Arbeitsmarktsicht in Frage gestellt werden. Die MOEL erhoffen sich natürlich die schnellstmögliche

¹²⁴ Vgl. Biffl (1998), S. 1, Boeri (1998), S. 1, Jovanovic (1999), S. 475 f.

¹²⁵ Vgl. Boeri (1998), Biffl (1998), Hönekopp, Kranzusch (1997), Kramer (1998), S. 721, und Walterskirchen (1998).

Beteiligung an den Entscheidungen und den Fördermitteln der EU. Die Alternative einer Integration in das ökonomische Netzwerk Europas ohne Beitritt zur EU (ähnlich dem Weg, den Norwegen wählte) scheint demgegenüber für die MOEL momentan noch wenig attraktiv zu sein. Deren Vorteile liegen aber nach den Ausführungen der vorliegenden Studie auf der Hand. Die MOEL hätten ausreichend Zeit, den aus der Transformation der Wirtschaftssysteme noch verbleibenden und aus der realwirtschaftlichen Integration in die EU weiter forcierten Reform- und Umstrukturierungsbedarf mit eigenen Arbeitsmarktinstitutionen, die ihrer Situation angemessen sind, zunächst selbst zu bewältigen.

Aus diesem Szenario lassen sich auch positive Effekte für die Arbeitsmärkte der EU ableiten. Ein europäischer Wettbewerb der Arbeitsmarktinstitutionen könnte einen substantiellen Beitrag zum Abbau der persistenten Arbeitslosigkeit in Kontinentaleuropa leisten. Wenn die MOEL einen innovativen dritten Weg der Regulierung des Arbeitsmarktes finden könnten, und damit dem anglo-amerikanischen und dem kontinentaleuropäischen ein zentraleuropäisches Modell der institutionellen Ausgestaltung des Arbeitsmarktes hinzufügen würden, dann lässt sich dies als *Variation*, einem Merkmal der Grundstruktur von Wettbewerbsprozessen, interpretieren (Kiwit, Voigt (1997), S. 7). Der resultierende *institutionelle Wettbewerb* könnte dazu beitragen, die Verkrustungen auf den kontinentaleuropäischen Arbeitsmärkten aufzubrechen und damit die überwiegend strukturellen Ursachen der Arbeitslosigkeit zu beseitigen oder zu verringern. Es ist jedoch offen, ob der Wettbewerb zwischen den Anbietern der Arbeitsmarktinstitutionen im Kontext der Osterweiterung der EU überhaupt durch die Nachfrager ausgelöst werden kann. Die Untersuchung der Möglichkeiten zur Abwanderung mobiler Produktionsfaktoren (exit) und der Abwahl politischer Entscheidungsträger (voice) als Auslöser des Wettbewerbsprozesses (Kiwit, Voigt (1997), S. 11 f.), ist ein möglicher Ansatzpunkt für weitere Forschungen.

Dabei kann auf die Ergebnisse der vorliegenden Studie zum Migrationspotential der MOEL Bezug genommen werden. Die vorliegende empirische Evidenz lässt nennenswerte Auswanderung aus den MOEL, auch ohne Übergangsfristen bei der Gewährung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer, eher unwahrscheinlich erscheinen. Zwei bedeutende Ausnahmen wurden von dieser Schlussfolgerung gemacht: Erstens könnte Polen eine *Sonderrolle* spielen. Sowohl beim Strukturwandel, als auch bei der Einkommenskonvergenz hinkt Polen den anderen fortgeschrittenen MOEL hinterher. Trotzdem wird oft gesagt, dass eine erste Erweiterungsrounde aus politischen Gründen ohne Polen nicht vorstellbar sei (z. B. Dresdner Bank (2001), S. 14). Wenn Polen also bereits zum 1. Januar 2005 beitreten sollte, dann wäre nach der gegenwärtig vorliegenden empirischen Evidenz durchaus mit nennenswerter Einwanderung in die EU im Allgemeinen und aufgrund der geographischen Nähe und bestehender Netzwerke nach Westdeutschland im Speziellen zu rechnen. Zweitens kann aus der

Gefahr langanhaltender und hoher Arbeitslosigkeit in den MOEL, die in der vorliegenden Arbeit mit der Übernahme des sozialpolitischen Acquis begründet wurde, geschlussfolgert werden, dass auch nach dem Ende der Übergangsfristen für die Arbeitsmärkte noch ein gewichtiger Grund für die Auswanderung sprechen könnte. Dieses Argument wird dadurch verstärkt, dass die Übernahme rigider Arbeitsmarktinstitutionen gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit der MOEL verringert und damit deren ökonomischen Aufholprozess verlangsamt. Nach Ablauf der sieben Jahre könnte somit ein größeres Wohlstandsgefälle zwischen Ost und West verbleiben, als (nicht nur) in dieser Studie angenommen. Dieses Argument wird dadurch abgeschwächt, dass wegen der schlechten Stellenlage für eher gering qualifizierte Arbeitnehmer in der EU der spiegelbildliche Pull-Faktor der Migration fehlt. Falls aber das eine oder das andere Szenario eintreten und es zu Ost-West-Migration in einer Größenordnung kommen sollte, die die Arbeitsmarktlage beeinflussen kann, dann lassen sich langfristig eher positive Effekte für das Einwanderungsland ableiten. Negativ wären der Abfluss an Humankapital vor allem für die dann noch jungen EU-Mitgliedsstaaten Mittel- und Osteuropas, so dass dann die erweiterte EU ein Migrationsproblem hätte. Damit ist es aus ökonomischer Sicht aber nicht gerechtfertigt, in den „alten“ EU-Mitgliedsstaaten von einem Migrationsproblem der Osterweiterung zu sprechen. Weil zudem die Güter- und Kapitalströme zwischen der EU und den MOEL für die EU nur eine untergeordnete Bedeutung haben, lassen sich *keine makroökonomisch spürbaren Arbeitsmarkteffekte der Osterweiterung* für die bislang in der EU vereinigten Staaten ableiten.

Auf der Ebene einzelner Länder oder Regionen muss dieses Bild differenziert werden. Für die grenznahen, wirtschaftlich prosperierenden Regionen Österreichs und Deutschlands, deren Arbeitsmärkte am ehesten von der Osterweiterung betroffen sein werden, lassen sich theoretisch und empirisch positive Arbeitsmarkteffekte begründen. Kurzfristig könnte es dort zwar, in den von steigendem Wettbewerbsdruck und dem resultierenden Zwang zum Strukturwandel am stärksten betroffenen Branchen, zu höherer Arbeitslosigkeit kommen, ein langfristig negativer Effekt ist aber eher unwahrscheinlich. Denn die Zuwanderung von Arbeitskräften in den grenznahen Regionen, die auch bei vorübergehender Abschottung der EU durch Übergangsfristen, vor allem in Form von Grenzpendlern, Saisonarbeit und illegaler Beschäftigung auftreten wird, induziert positive Beschäftigungseffekte durch einen Druck auf die Löhne. Gerade bei dem höherem Wettbewerbsdruck in den grenznahen Regionen durch die Gütermarktintegration werden sich die Gewerkschaften diesem Lohndruck nicht entgegenstellen können. Schon die Süderweiterung hat deutlich gezeigt, dass die Grenzregionen auch in Form höherer Beschäftigung von der Integration profitierten. Bei der Aufnahme Spaniens und Portugals in die EU argumentierte Frankreich, dass die im landesweiten Vergleich relativ „armen“ Departements in den Pyrenäen zu den Verlierern der Erweiterung gehören könnten und

setzte damit großzügige Finanzhilfen für diese Gebiete durch. Gleichermaßen gelang einige Jahre zuvor bereits Italien bei der Aufnahme Griechenlands. Die Schreckensszenarien erwiesen sich jedoch als übertrieben. Die Regionen beiderseits der Grenze profitierten von der Erweiterung und die Arbeitslosigkeit sank. So mit ist es zu begrüßen, dass die EU diesmal die Begehrlichkeiten der Grenzrainer weitgehend abwehren konnte und neben den 16 Mrd. €, die die Grenzregionen zwischen 2000 und 2006 aus den Strukturfonds erhalten werden, im Sommer 2001 ein Sonderprogramm in Höhe von nur 245 Mill. € (davon 50 Mill. € für die MOEL) bewilligte (SZ (2001h)).

Die von der EU gewählte Abschottungsstrategie gegenüber möglicher Zuwanderung aus den MOEL kann aus ökonomischer Sicht nicht gerechtfertigt werden. Am ehesten werden dadurch positive Arbeitsmarkteffekte verhindert. Eventuell wird sogar politischer Schaden angerichtet, denn in den MOEL gewinnen die EU-Gegner zunehmend Stimmen in Teilen der Bevölkerung, die sich mit Übergangsfristen bei der Freizügigkeit als EU-Bürger zweiter Klasse fühlen. Die Forderung nach Übergangsfristen lässt sich vor dem Hintergrund der Verteilungswirkungen der Zuwanderung gleichwohl polit-ökonomisch sehr gut mit der Position des Medianwählers erklären. Eine Systematik potentieller durch Migration betroffener Parteien in der EU differenziert zwischen fünf Gruppen: 1. hochqualifizierte Arbeitnehmer, 2. geringqualifizierte Arbeitnehmer (mit Job), 3. kurzfristig Arbeitslose, 4. langfristig Arbeitslose und 5. Kapitaleigner. Sehr wahrscheinlich ist der Medianwähler ein Mitglied der zweiten Gruppe, die in Westeuropa mehr als 70 Prozent der Erwerbspersonen umfasst (Belke (1997), S. 261 f.). Somit wird der Medianwähler – wie in dieser Arbeit ausführlich gezeigt – am ehesten von sinkenden (oder weniger stark steigenden) Löhnen bzw. kurzfristig höherer Arbeitslosigkeit bei Zuwanderung aus den MOEL betroffen sein.

Die vorstehenden Ausführungen legen eine Modifikation der Verhandlungs- und Beitrittsstrategie nahe. Die EU sollte den MOEL mehr Freiraum zur Entwicklung eigener Institutionen des Arbeitsmarktes geben und keine EU-Bürger zweiter Klasse schaffen. Falls die EU dazu nicht bereit ist, bleibt den MOEL die Option, zunächst auf einen Beitritt zu verzichten. Die in dieser Studie abgeleiteten positiven Wohlfahrts- und Arbeitsmarkteffekte lassen sich überwiegend auch durch eine fortschreitende *realwirtschaftliche Integration ohne Beitritt* realisieren. Sie müssten in diesem Fall nicht mit den negativen Effekten aus der Übernahme des *Acquis* saldiert werden. Wenn weiterhin Heranführungshilfen von der EU gezahlt werden, die sich in etwa an den zu erwartenden Zuflüssen aus den Strukturfonds orientieren, dann würde diese Option auch aus der fiskalischen Perspektive für die MOEL keinen Nachteil bedeuten. Die MOEL würden sich ihre Chance auf einen schnellen Aufholprozess und eine schnelle Angleichung der Lebensverhältnisse bewahren. Diese Ausführungen sind gleichwohl nicht als Plädoyer gegen die Osterweiterung zu verstehen. Sie entspringen

vielmehr der Sorge um das Gelingen der Integration Osteuropas und der europäischen Integrationsidee. Ein Beitritt der MOEL ohne wirkliche Integration und mit dauerhafter Festschreibung des Wohlstandsgefälles wäre ein Betrug an den Bürgern dieser Staaten, deren Zukunftshoffnungen nach 40 Jahren Eisernen Vorhang auf die EU-Mitgliedschaft ausgerichtet sind.

Literaturverzeichnis

Addison, J. T. / Siebert, St. (1994): Recent Developments in Social Policy in the New European Union, in: Industrial and Labor Relations Review 48, S. 5-27.

Alecke, B. / Huber, P. / Untiedt, G. (2001): What a Difference a Constant Makes – How Predictable Are International Migration Flows? In: OECD (Hrsg.): Migration policies and EU Enlargement. The Case of Central and Eastern Europe, Paris, S. 63-78.

Alecke, B. / Untiedt, G. (2001): Migration aus den Beitrittsländern Polen und Tschechien in die Europäische Union – Potential und regionale Verteilung, in: Riedel, J., Untiedt, G. (Hrsg.): EU-Osterweiterung und deutsche Grenzregionen, Dresden, S. 317-366.

– (2001a): Das Migrationspotential nach einer EU-Osterweiterung: Ein Überblick, in: Osteuropa-Wirtschaft 45, im Druck.

Andersen, T. M. / Haldrup, N. / Sørensen, J. R. (2000): Labour market implications of EU product market integration, in: Economic Policy 27, S. 107-133.

Baldwin, R. E. (1994): Towards an Integrated Europe, CEPR: London.

– (1995): The Eastern Enlargement of the European Union, in: European Economic Review 39, S. 474-481.

Baldwin, R. E. u. a. (1992): Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement, CEPR: Monitoring European Economic Integration 3, London.

Baldwin, R. E. / François, J. / Portes, R. (1997): The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe, in: Economic Policy 24, S. 125-176.

Barro, R. / Sala-i-Martin, X. (1995): Economic Growth, New York.

Bauer, P. (1998): Eastward Enlargement – Benefits and Costs of EU Entry for the Transition Countries, in: Intereconomics 33, S. 11-19.

Bauer, T. (1995): The Migration Decision with Uncertain Costs, Münchener Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge Nr. 95-25, München.

– (1998): Arbeitsmarkteffekte der Migration und Einwanderungspolitik. Eine Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg.

- Bauer, T. / Zimmermann, K. F. (1997): Integrating the East: the labor market effects of immigration, in: Black, S. W. (Hrsg.): Europe's economy looks east. Implications for Germany and the European Union, Cambridge, S. 269-306.
- (1998): Looking South and East: labour market implications of migration in Europe and LDCs, in: Memedovic, O., Kuyvenhoven, A., Molle, W. (Hrsg.): Globalization of Labour Markets. Challenges, Adjustment and Policy Response in the European Union and Less Developed Countries, Dordrecht u. a., S. 75-103.
 - (1999): Assessment of Possible Migration Pressure and its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe. A Study for the Department for Education and Employment, IZA: Bonn.
- Beckmann, R. / Hebler, M. / Kösters, W. (2001): Elemente der ökonomischen Integrationstheorie, in: Loth, W., Wessels, W. (Hrsg.): Theorien europäischer Integration, Opladen, S. 35-86.
- Behrens, A. (2002): Regionales Bruttoinlandsprodukt in der Europäischen Union 1999, in: Statistik kurz gefasst, Allgemeine Statistik, Thema 1 – 1/2002.
- Belke, A. (1997): Zur Politischen Ökonomie der Arbeitslosigkeit: Mancur Olson versus Insider-Outsider-Theorie, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 46, S. 243-274.
- (1998): Maastricht – Implications of a Centralized Monetary and Currency Policy for Employment in Europe, in: Addison, J. T., Welfens, P. J. J. (Hrsg.): Labor Markets and Social Security. Wage Costs, Social Security Financing and Labor Market Reforms in Europe, Berlin.
- Belke, A. / Göcke, M. (1994): Starke Hysteresis auf dem Arbeitsmarkt, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaft 114, S. 345-377.
- Belke, A. / Gros, D. (1998): Asymmetric Shocks and EMU: Is There a Need for a Stability Fund? In: Intereconomics 33, S. 274-288.
- Belke, A. / Hebler, M. (2000): EU Enlargement and Labour Markets in the CEECs, in: Intereconomics 35, S. 219-230.
- (2001): Social Policy and Eastern Enlargement of the EU: Labour Market Impacts for the Accession Countries, in: Journal for Institutional Innovation, Development and Transition 5, S. 48-61.
- Belke, A. / Kösters, W. (1995): The Unemployment Problem in the EU: Theories and Evidence, IEW: Diskussionsbeiträge Nr. 6, Bochum.
- (1996): Slow Adjustment to Shocks or True Hysteresis? Lessons from the Different Labour Market Performances in Western Europe and the USA, in: Intereconomics 31, S. 107-121.

- (2000): Can Hysteresis Explain the Difference between Labour Market Performance in Western Europe and the USA? In: Landesmann, M. A., Pichelmann, K. (Hrsg.): Unemployment in Europe. Proceedings of a Conference held by Confederation of European Economic Associations, London, S. 148-187.
- Bell, J. / Mickiewicz, T. (1999): EU Accession and Labour Markets in the Visegrad Countries, in: Henderson, K. (Hrsg.): Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union, London, S. 129-150.*
- Berthold, N. (1993): Sozialunion in Europa – Notwendig oder überflüssig? In: Wirtschaftsdienst 73, S. 414-418.*
- Best, E. (2001): The European Union after Nice: Ready or Not, Here They Come, in: Interconomics 36, S. 19-24.*
- Biffl, G. (1998): Comments to the Paper of Tito Boeri on Labour Markets and Enlargement, Beitrag zur Konferenz „Shaping the New Europe: Challenges of Eastern Enlargement – East and West European Perspectives“, 11. – 13. 11. 98, WIIW: Wien.*
- Blanchard, O. J. (1999): European Unemployment: The Role of Shocks and Institutions, Baffi Lecture, January, mimeo.*
- Blanchard, O. J. / Summers, L. H. (1986): Hysteresis and the European Unemployment Problem, in: NBER Macroeconomics Annual 1, S. 15-78.*
- Blanchard, O. J. / Wolfers, J. (1999): The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence, NBER: Working Paper No. 7282, Cambridge, Mass.*
- Blank, J. E. / Clausen, H. / Wacker, H. (1998): Internationale ökonomische Integration. Von der Freihandelszone zur Wirtschafts- und Währungsunion, München.*
- Bode, E. / Zwing, S. (1999): Interregionale Arbeitskräftewanderungen: Theoretische Erklärungsansätze und empirischer Befund, Institut für Weltwirtschaft: Kieler Arbeitspapiere Nr. 877, Kiel.*
- Boeri, T. (1998): Labour Markets and EU Enlargement, Beitrag zur Konferenz „Shaping the New Europe: Challenges of Eastern Enlargement – East and West European Perspectives“, 11. – 13. 11. 98, WIIW: Wien.*
- Boeri, T. / Brücker, H. (2000): The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States. Final Report, Executive Summary, Berlin, Milano.*
- (2001): Eastern Enlargement and EU-Labor Markets: Perceptions, Challenges and Opportunities, IZA: Discussion Paper Nr. 256, Bonn.
- Boeri, T. / Burda, M. C. (1996): Active Labour Market Policies, Job Matching and the Czech Miracle, in: European Economic Review 40, S. 805-817.*

- Boeri, T. / Burda, M. C. / Köllö, J. (1998): Mediating the Transition: Labor Markets in Central and Eastern Europe, CEPR: Forum Report of the Economic Policy Initiative No. 4, London.*
- Boockmann, B. (1995): Das Verhandlungsverfahren nach dem Maastrichter Sozialpolitischen Abkommen, in: Oberender, P., Streit, M. E. (Hrsg.): Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, Baden-Baden, S. 193-211.*
- Boone, L. / Maurel, M. (1998): Economic Convergence of the CEECs with the EU, CEPR: Discussion Paper No. 2018, London.*
- Borjas, G. J. (1989): Economic Theory and International Migration, in: International Migration Review 23, S. 457-485.*
- Bradley, S. / Taylor, J. (1997): Unemployment in Europe: A Comparative Analysis of Regional Disparities in Germany, Italy and the UK, in: Kyklos 50, S. 221-245.*
- Brenton, P. / Di Mauro, F. (1998): Is There Any Potential in Trade in Sensitive Industrial Products Between the CEECs and the EU? In: The World Economy 21, S. 285-304.*
- Brenton, P. / Di Mauro, F. / Lücke, M. (1998): Economic Integration & FDI: An Empirical Analysis of Foreign Investment in the EU and in Central and Eastern Europe, CEPS: Working Document No. 124, Brüssel.*
- Brenton, P. / Gros, D. (1997): Trade Reorientation and Recovery in Transition Economies, in: Oxford Review of Economic Policy 13, S. 65-76.*
- Breuss, F. (1997): Macht die Agenda 2000 bisherige Kosten-Nutzen-Schätzungen der EU-Osterweiterung obsolet? Europa-Institut der Universität des Saarlandes: Vorträge, Reden und Berichte Nr. 50, Saarbrücken.*
- (1998): Economic Evaluation of EU Enlargement on EU Incumbents, Beitrag zur Konferenz „Shaping the New Europe: Challenges of Eastern Enlargement – East and West European Perspectives“, 11. – 13. 11. 98, WIIW: Wien.
- Breuss, F. / Schebeck, F. (1998): Kosten und Nutzen der EU-Osterweiterung für Österreich, in: WIFO-Monatsberichte 71, S. 741-750.*
- Breuss, F. / Tesche, J. (1994): A General Equilibrium Evaluation of Trade and Industrial Policy Changes in Austria and Hungary, in: Weltwirtschaftliches Archiv 130, S. 534-552.*
- Brown, D. / Deardorff, A. / Djankov, S. / Stern, R. (1997): An Economic Assessment of the Integration of Czechoslovakia, Hungary and Poland into the EU, in: Black, S. W. (Hrsg.): Europe's economy looks east. Implications for Germany and the European Union, Cambridge, S. 23-60.*

- Brücker, H.* (2000): The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States. Final Report, Part A: Analysis, Berlin, Milano.
- (2001): Werden unsere Löhne künftig in Warschau festgesetzt? In: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 27, S. 71-92.
- Brücker, H. / Franzmeyer, F.* (1997): Europäische Union: Osterweiterung und Arbeitskräftemigration, in: DIW Wochenbericht 64, S. 89-96.
- Brücker, H. / Trübawetter, P. / Weise, C.* (2000): EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten, in: DIW Wochenbericht 67, S. 315-326.
- Buch, C.* (1999): Capital Mobility and EU Enlargement, Institut für Weltwirtschaft: Kiel Working Paper No. 908, Kiel.
- Burda, M. C.* (1995): Migration and the Option Value of Waiting, in: Economic and Social Review 27, S. 1-19.
- (1998): The Consequences of EU Enlargement for Central and East European Labour Markets, CEPR: Discussion Paper No. 1881, London.
- (1999): Mehr Arbeitslose – Der Preis für die Osterweiterung? Kurzfassung des Vortrags auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, 24. 9. – 1. 10. 99, Mainz.
- (2000): Mehr Arbeitslose – Der Preis für die Osterweiterung? Zur Auswirkung der EU-Osterweiterung auf die europäischen Arbeitsmärkte im Osten und Westen, in: Hoffmann, L. (Hrsg.): Erweiterung der EU, Berlin.
- Burda, M. C. / Lubyova, M.* (1995): The Impact of Active Labour Market Policies: A Closer Look at the Czech and Slovak Republics, in: Newbery, D. (Hrsg.): Tax and Benefit Reform in Central and Eastern Europe, CEPR: London, S. 173-205.
- Calmfors, L.* (1994): Active Labour Market Policy and Unemployment: A Framework for the Analysis of Crucial Design Features, in: OECD Economic Studies 2, S. 7-47.
- Carlin, W. / Soskice, D.* (1990): Macroeconomics and the Wage Bargain. A Modern Approach to Employment, Inflation and the Exchange Rate, Oxford u. a.
- Cichy, E. U.* (1995): EU-Osterweiterung: Chancen, Risiken, Konvergenzkriterien, in: Wirtschaftsdienst 75, S. 662-668.
- Collins, W. J. / O'Rourke, K. / Williamson, J. G.* (1997): Were Trade and Factor Mobility Substitutes in History? CEPR: Discussion Paper No. 1661, London.
- Conquest, R.* (1999): The Economic Prospects for Eastern Europe, Institut für Weltwirtschaft: 60. Kieler Konjunkturgespräch, 27. – 28. 9. 99, Kiel.
- Cordon, W. M.* (1972): Economies of Scale and Customs Union Theory, in: Journal of Political Economy 80, S. 465-475.

- Dasgupta, P. / Stiglitz, J. (1988): Learning-by-Doing, Market Structure and Industrial and Trade Policies, in: Oxford Economic Papers 40, S. 246-268.*
- Decressin, J. / Fatès, A. (1995): Regional Labour Market Dynamics in Europe, in: European Economic Review 39, S. 1627-1655.*
- Deutsche Bundesbank (2001): Perspektiven der EU-Erweiterung nach dem Europäischen Rat, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, März, Frankfurt/Main.
- Dresdner Bank (2001): Herausforderung Osterweiterung: Wachstumschancen nutzen – Reformen vorantreiben, Trends Spezial, Wirtschaftsanalysen, Mai.
- Drud Hansen, J. / Nielsen, J. U.-M. (1997): An Economic Analysis of the EU, 2. Aufl., London u. a.*
- EBWE (2000): Transition Report 1999, London.
- Emerson, M. / Gros, D. (1998): Impact of Enlargement, Agenda 2000 and EMU on Poorer Regions – The Case of Portugal, CEPS: Working Document No. 125, Brüssel.*
- EU-Kommission (1995): White Paper: Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union, COM(95)163, o. O.
- (1998): Agricultural Situation and Prospects in Central and Eastern European Countries, Summary Report and Country Reports, DG VI, Brüssel.
 - (1998a): Berichte über die von den einzelnen Bewerberländern auf dem Weg zum Beitritt erzielten Fortschritte, Brüssel.
 - (1999): Beschäftigung und Arbeitsmarkt in den Ländern Mitteleuropas 1–1999, Brüssel.
 - (1999a): Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, o. O.
 - (1999b): Die Grundrechte in der Europäischen Union verbürgen – es ist Zeit zu handeln. Bericht der Expertengruppe „Grundrechte“, Luxemburg.
 - (2000): Beschäftigung und Arbeitsmarkt in den Ländern Mitteleuropas 2–1999, Brüssel.
 - (2000a): Strategiepapier zur Erweiterung. Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, o. O.
 - (2001): Information note: The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement, mimeo.

- (2001a): Making a Success of Enlargement. Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries, o. O.

Europäischer Rat (1993): Auszug der Schlußfolgerungen des Vorsitzes – Kopenhagen, Europäischer Rat, 21. und 22. Juni 1993, abgerufen am 12. 9. 01 unter der Internet-Adresse: http://www.europarl.eu.int/enlargement/ec/cop_de.htm..

- (1994): Auszug der Schlußfolgerungen des Vorsitzes – Essen, Europäischer Rat, 9. und 10. Dezember 1994, abgerufen am 12. 9. 01 unter der Internet-Adresse: http://www.europarl.eu.int/enlargement/ec/ess_de.htm.
- (1995): Auszug der Schlußfolgerungen des Vorsitzes – Madrid, Europäischer Rat, 15. und 16. Dezember 1995, abgerufen am 12. 9. 01 unter der Internet-Adresse: http://www.europarl.eu.int/enlargement/ec/mad_de.htm.
- (1997): Auszug der Schlußfolgerungen des Vorsitzes – Luxemburg, Europäischer Rat, 12. und 13. Dezember 1997, abgerufen am 4. 10. 00 unter der Internet-Adresse: <http://www.europarl.eu.int/enlargement/ec/de/lux.htm>.
- (1999): Schlußfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat (Helsinki) 10. und 11. Dezember 1999, abgerufen am 4. 10. 00 unter der Internet-Adresse: <http://www.europarl.eu.int/enlargement/ec/de/hel.htm>.

Eurostat (2000): 100 ausgewählte Basisindikatoren aus dem Eurostat Jahrbuch 2000. Europa im Blick der Statistik – Daten aus den Jahren 1988–98, o. O.

- (2001): 100 ausgewählte Basisindikatoren aus dem Eurostat Jahrbuch 2001. Der statistische Wegweiser durch Europa – Daten für die Jahre 1989–1999, o. O.

EZB (2000): Das Eurosystem und Osterweiterung, in: Monatsberichte, Februar, S. 41–54.

Faini, R. / Portes, R. (1995): Opportunities Outweigh Adjustment: The Political Economy of Trade with Central and Eastern Europe, in: Faini, R. / Portes, R. (Hrsg.): EU Trade with Eastern Europe: Adjustment and Opportunities, CEPR: London.

Fassmann, H. / Hintermann, C. (1997): Migrationspotential Ostmitteleuropa – Struktur und Motivation potentieller Migranten aus Polen, der Slowakei, Tschechien und Ungarn, ISR: Forschungsberichte Nr. 15, Wien.

FAZ (1999): Die Osterweiterung als Chance und Bedrohung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2. 10. 99, S. 14.

- (2000): Beitrittsverhandlungen aufgenommen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16. 2. 00, S. 5.
- (2001): Nachgiebigere Haltung Polens in EU-Beitrittsverhandlungen? In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6. 2. 01, S. 6.

- (2001a): Osterweiterung sozial flankieren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5. 5. 01, S. 13.
- (2001b): In Prag werden Übergangsfristen für Freizügigkeit einhellig abgelehnt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20. 4. 01, S. 4.
- (2001c): Den Verhandlungen über die Osterweiterung droht eine Blockade, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14. 5. 01, S. 4.
- (2001d): Polen droht zum größten Sorgenkind unter den EU-Beitrittskandidaten zu werden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31. 3. 01, S. 6.
- (2001e): Die EU gewährt Ungarn und Tschechen Handelserleichterungen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27. 2. 01, S. 18.
- (2001f): Brüssels brüskierter Freund, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2./3./4. 6. 01, S. 10.

Feldmann, H. (1999): Zehn Jahre EU-Sozialcharta, in: Wirtschaftsdienst 79, S. 670-676.

Fertig, M. (2000): The Economic Impact of EU-Enlargement: Assessing the Migration Potential, Heidelberg, mimeo.

Fertig, M. / Schmidt, C. M. (2000): Aggregate-Level Migration Studies as a Tool for Forecasting Future Migration Streams, IZA: Discussion Paper, Nr. 183, Bonn.

- (2000a): Nachtrag: EU-Osterweiterung, in: ifo Schnelldienst 53, S. 3-4.

Fischer, P. A. / Martin, R. / Straubhaar, T. (1997): Should I Stay or Should I Go?, in: Hammar, T. u. a. (Hrsg.): International Migration, Immobility and Development, Oxford, New York.

Fischer, S. / Sahay, R. (2000): The Transition Economies After Ten Years, IMF: Working Paper WP/00/30, Washington, D.C.

Flam, H. (1992): Product Markets and 1992: Full Integration, Large Gains? In: Journal of Economic Perspectives 6 (Herbst), S. 7-30.

Franz, W. (1995): Central and East European Labour Markets in Transition: Developments, Causes, and Cures, CEPR: Discussion Paper No. 1132, London.

- (1996): Arbeitsmarktkonomik, 3. Aufl., Berlin u. a.

Gabrisch, H. / Werner, K. (1998): Advantages and Drawbacks of EU Membership: The Structural Dimension, in: Comparative Economic Studies 40, S. 79-103.

- (1998a): Intra-industrieller Handel und Strukturpolitik in Transformationsländern in Perspektive einer EU-Mitgliedschaft, Institut für Wirtschaftsforschung Halle: Diskussionspapiere Nr. 73, Halle.

- Grinols, E. L. (1993): Increasing returns and the shift from customs union to common market, in: Regional Science and Urban Economics 23, S. 315-335.*
- Grossman, G. M. / Helpman, E. (1991): Innovation and Growth in the Global Economy, Cambridge/Mass.*
- Harris, J. / Todaro, M. (1970): Migration, Unemployment and Development: A Two-sector Analysis, in: American Economic Review 60, S. 126-142.*
- Hebler, M. (1998): Die Theorie der komparativen Kostenvorteile, in: Wisu – das Wirtschaftsstudium 27, S. 1050-1056.*
- Hebler, M. / Neimke, M. (2000): Neue Integrationstheorie: Ein erster Überblick, RUB: Volkswirtschaftliche Beiträge, Discussion Paper No. 07–00, Bochum.*
- Heise, A. (1998): Europäische Sozialpolitik – Eine Einschätzung aus gewerkschaftlicher Sicht, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung: Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Bonn.*
- Helpman, E. (1981): International Trade in the Presence of Product Differentiation, Economies of Scale and Monopolistic Competition: A Chamberlin-Heckscher-Ohlin Approach, in: Journal of International Economics 11, S. 305-340.*
- Helpman, E. / Krugman, P. R. (1985): Market Structure and Foreign Trade. Increasing Returns, Imperfect Competition, and the International Economy, Cambridge, Mass.*
- Hille, H. / Straubhaar, T. (2001): The Impact of the EU-Enlargement on Migration Movements and Economic Integration: Results of Recent Studies, in: OECD (Hrsg.): Migration policies and EU Enlargement. The Case of Central and Eastern Europe, Paris, S. 79-100.*
- Hofer, H. / Huber, P. (2001): Wage and Mobility Effects of Trade and Migration on the Austrian Labour Market, IHS: Reihe Ökonomie 97, Wien.*
- Hönekopp, E. / Kranzusch, P. (1997): Arbeitssituationen und Erfahrungen polnischer Grenz- und Saisonarbeitnehmer in Deutschland – Generelle Entwicklung der Arbeitskräftewanderung zwischen Polen und Deutschland, in: Höhner, D. (Hrsg.): Grenzüberschreitende Beschäftigung, Frankfurt/Oder, S. 23-58.*
- Hönekopp, E. / Werner, H. (1999): Osterweiterung der Europäischen Union: Droht dem deutschen Arbeitsmarkt eine Zuwanderungswelle? IAB-Kurzbericht Nr. 7-99, Nürnberg.*
- Hopenhayn, H. / Rogerson, R. (1993): Job Turnover and Policy Evaluation: A General Equilibrium Analysis, in: Journal of Political Economy 101, S. 915-938.*
- Huber, P. (1998): Regional Impact of EU Enlargement on Austria, in: Pichelmann, K. (Hrsg.): The Economic Consequences of Eastern Enlargement of the European Union. The Austrian View, IHS: Wien, S. 223-269.*

- (1999): Labour Market Adjustments in Central and Eastern Europe: How Different? Konferenzbeitrag zur EALE-Jahrestagung, 23. – 26. 9. 99, Regensburg.
- Huber, P. / Wörgötter, A. (1999): Local Unemployment Dynamics in Transition: A Comparison of Three Countries, in: Crampton, G. R. (Hrsg.): European Research in Social Science, Pion, London.*
- IMF (1995): Direction of Trade Statistics Yearbook, Washington, D. C.*
- (1999): Direction of Trade Statistics Yearbook, Washington, D. C.
- Inotai, A. / Vida, K. (1999): Mittel- und Osteuropa, in: Weidenfeld, W., Wessels, W. (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1998/99, Bonn, S. 251-258.*
- IW (1999): Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland 1999, Köln.*
- (2001): Estland – Baltischer Musterknabe, in: iwd – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft 27, Nr. 15, S. 2.
- Jahn, E. J. / Wagner, T. (1997): Neue Arbeitsmarkttheorien, Düsseldorf.*
- Johnson, H. G. (1965): An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining, and the Formation of Customs Unions, in: Journal of Political Economy 73, S. 256-283.*
- Jovanovic, M. N. (1999): What Are the Limits to the Enlargement of the European Union? In: Journal of Economic Integration 14, S. 467-496.*
- Karp, L. / Paul, T. (1998): Labor Adjustment and Gradual Reform: When Is Commitment Important? In: Journal of International Economics 46, S. 333-362.*
- Keuschnigg, C. / Kohler, W. (1997): Eastern Enlargement of the EU: How Much Is It Worth for Austria? Universität des Saarlandes, Europa-Institut: Forschungsbericht 9710, Saarbrücken.*
- (1998): Eastern Enlargement of the EU: How Much Is It Worth for Austria? CEPR: Discussion Paper No. 1786, London.
- (1999): Volkswirtschaftliche Kosten und Nutzen der EU-Osterweiterung, Untersuchung für die EU-Kommission, zitiert nach FAZ, 25. 10. 99, S. 18.
- Kiwit, D. / Voigt, S. (1997): Grenzen des institutionellen Wettbewerbs, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen: Diskussionsbeitrag 05-97, Jena.*
- Kluth, M. F. (1998): The Political Economy of a Social Europe. Understanding Labour Market Integration in the European Union, London u. a.*
- Knaster, B. (1999): The Final Agenda 2000 Agreement on Agriculture: An Assessment, Universität Bonn: Agricultural and Resource Economics Discussion Paper 99-01, Bonn.*

- Kohler, W.* (1999): Wer gewinnt, wer verliert durch die Osterweiterung der EU? Vortrag auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, 24. 9. – 1. 10. 99, Mainz.
- (2000): Die Osterweiterung der EU aus der Sicht bestehender Mitgliedsländer: Was lehrt uns die Theorie der ökonomischen Integration? In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 1, S. 115-141.
 - (2001): Osterweiterung der EU: Die Mitgliedschaft wird teurer – Wird sie auch wertvoller? In: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 27, S. 93-118.
- Kösters, W.* (1989): Neuere Entwicklungen in der monetären Makroökonomik, in: RWI-Mitteilungen 40, S. 1-22.
- (1996): Koordinationsprobleme der europäischen Geldpolitik beim Übergang in die dritte Stufe der Währungsunion, in: Karl, H. (Hrsg.): Die Koordination der Finanz-, Währungs- und Strukturpolitik in der EU, Bonn, S. 59-78.
 - (1998): Probleme der Supranationalisierung der Wirtschaftspolitik in der EU, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 24, S. 378-393.
- Kramer, H.* (1998): Politische und wirtschaftliche Perspektiven der Osterweiterung, in: WIFO-Monatsberichte 71, S. 719-727.
- Kraus, M. / Schwager, R.* (2000): EU Enlargement and Immigration, ZEW: Discussion Paper No. 00-09, Mannheim.
- Krugman, P. R.* (1980): Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade, in: American Economic Review 70, S. 950-959.
- (1981): Intraindustry Specialization and the Gains from Trade, in: Journal of Political Economy 89, S. 959-973.
 - (1987): Is free trade passé? In: Journal of Economic Perspectives 1, S. 131-144.
 - (2000): Technology, trade and factor prices, in: Journal of International Economics 50, S. 51-71.
- Krugman, P. R. / Obstfeld, M.* (2000): International Economics. Theory and Policy, 5. Aufl., Reading u. a.
- Kucera, T. / Kucerová, O. / Opara, O. / Schaich, E.* (2000) (Hrsg.): New Demographic Faces of Europe, Berlin u. a.
- Landesmann, M. / Poeschl, J.* (1997): Balance-of-Payments Structures and Macroeconomic Growth in Central and Eastern Europe, in: Landesmann, M. u. a. (Hrsg.): Structural Developments in Central and Eastern Europe, WIIW: Report 1997, Wien.
- Landmann, O. / Jerger, J.* (1999): Beschäftigungstheorie, Berlin u.a.

- Langhammer, R. J.* (1992): Die Assoziierungsabkommen mit der CSFR, Polen und Ungarn: wegweisend oder abweisend? Institut für Weltwirtschaft: Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 182, Kiel.
- Lankes, H. P.* (1999): Obstacles on the Way to Accession: The Investment Challenge, Vortrag auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, 24. 9. – 1. 10. 1999, Mainz.
- Lavigne, M.* (1998): Conditions for Accession to the EU, in: Comparative Economic Studies 40, S. 38-57.
- Layard, R. / Blanchard, O. / Dornbusch, R. / Krugman, P.* (1992): East-West Migration: The Alternatives, Cambridge, Mass.
- Lesch, H.* (1995): Strategische Lohnpolitik in einer Europäischen Währungsunion. Institut Finanzen und Steuern: IFSt-Schrift Nr. 342, Bonn.
- Letzner, V.* (1997): Integration und das Exportverhalten von Unternehmen: Dynamische Integrationseffekte, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 117, S. 1-22.
- Lewis, W. A.* (1954): Economic Development with Unlimited Supplies of Labor, in: The Manchester School of Economic and Social Studies 22, S. 139-192.
- Lindbeck, A. / Snower, D.* (1988): The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment, Cambridge Mass.
- Lippert, B.* (1999): Erweiterung und Agenda 2000, in: Weidenfeld, W., Wessels, W. (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1998/99, Bonn, S. 37-48.
- Lubyova, M. / van Ours, J.* (1997): Jobs from Active Labour Market Policies and their Effects on Slovak Unemployment, Beitrag zur Konferenz „Labour Markets in Transition“, 17. – 19. 10. 97, University of Michigan.
- Ludwig, M.* (2001): Die Angst vor dem Andrang aus dem Osten – Keine massenhafte Arbeitskräfteemigration aus Polen und anderen Bewerberstaaten, in: FAZ, 28. 3. 01, S. 16.
- Martens, B.* (2000): The Performance of the EC Phare Programme as an Instrument for Institutional Reform in the EU Candidate Member States, Beitrag zur 4. Internationalen IMAD Konferenz „Institutions in Transition“, 23. – 24. 6. 2000, Portoroz (Slowenien).
- Martín, C. / Velázquez, F. J.* (1997): The Determining Factors of Foreign Direct Investment in Spain and the Rest of the OECD: Lessons for the CEECs, CEPR: Discussion Paper No. 1637, London.
- Meade, J. E.* (1955): The Theory of Customs Unions, Amsterdam.

- Mencinger, J. (1998): How Ready Are the CEE Economies for Accession? Beitrag zur Konferenz „Shaping the New Europe: Challenges of Eastern Enlargement – East and West European Perspectives“, 11. – 13. 11. 98, WIIW: Wien.*
- Micklewright, J. / Nagy, G. (1999): Living Standards and Incentives in Transition: The Implications of Employment Insurance Exhaustion in Hungary, CEPR: Discussion Paper No. 2061, London.*
- Molitor, C. (1995): Probleme regionaler Lohnpolitik im vereinten Europa, in: Oberender, P., Streit M. E. (Hrsg.): Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, Baden-Baden, S. 145-186.*
- Molle, W. (1997): The Economics of European Integration – Theory, Practice, Policy, 3. Aufl., Aldershot.*
- Naylor, R. (1998): International trade and economic integration when labour markets are generally unionised, in: European Economic Review 42, S. 1251-1267.*
- Neck, R. / Haber, G. / McKibbin, W. (2000): Macroeconomic Impacts of European Union Membership of Central and Eastern European Economies, in: Atlantic Economic Journal 28, S. 71-82.*
- Neutsch, C. / Pallaske, C. / Steinert, O. (1999): Polnische Migranten in Deutschland, in: Interregiones 7, S. 95-118.*
- Nickell, S. / Bell, B. (1997): Would Cutting Payroll Taxes on the Unskilled Have a Significant Impact on Unemployment?, in: Snower, D., De la Dehesa, G. (Hrsg.): Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market, CEPR: London.*
- Nicolaides, P. / Boean, S. R. / Bollen, F. / Pezaros, P. (1999): A Guide to the Enlargement of the European Union (II). A Review of the Process, Negotiations, Policy Reforms and Enforcement Capacity, European Institute of Public Administration: Maastricht.*
- OECD (1998): What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences, Labour Market and Social Policy, OECD: Occasional Papers No. 35, Paris.*
- (1999): Employment Outlook, Paris.
- O'Leary, C. J. (1997): Preliminary Evidence on Active Labour Market Programs – Impacts in Hungary and Poland, Upjohn Institute for Employment Research: Staff Working Paper 98-50.*
- Olson, M. (1982): The Rise and Decline of Nations – Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities, New Haven, London.*
- Paqué, K.-H. (1992): Der europäische Sozialstaat – Eine Zwischenbilanz, in: WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium 21, S. 627-630.*

- Pouliquen, A. (1998): Agricultural Enlargement of the EU under Agenda 2000: Surplus of Farm Labour Versus Surplus of Farm Products, in: Economics of Transition 6, S. 505-522.*
- Puhani, P. (1996): Poland on the Dole – Unemployment Benefits, Training and Long-Term Unemployment During Transition, ZEW: Discussion Paper 96–30, Mannheim.*
- Remsperger, H. (2001): Konvergenz und Divergenz in einer Europäischen Währungsunion, Beitrag zur Konferenz „Conflict Potentials in Monetary Unions“, 25. 4. 01, Kassel.*
- Ribhegge, H. (2000): Die wirtschaftspolitischen Auswirkungen der Osterweiterung der Europäischen Union für die neuen Bundesländer und ihre Grenzregionen, Kooperationsstelle Wissenschaft und Arbeitswelt an der Europa-Universität Viadrina: kowa Arbeitspapiere 12, Frankfurt/Oder.*
- Richter, S. (1998): Assessing the Negotiating Positions of the EU Net Recipients, Net Contributors and CEEC Applicants, in: Trans-European Policy Studies Association – Institute for World Economics (Hrsg.): Financial Transfers of the European Union and Western Enlargement, Budapest, S. 62-69.*
- Richter, S. / Landesmann, M. / Havlik, P. (1998): Evaluation of the Consequences of Accession: Economic Effects on CEECs, Beitrag zur Konferenz „Shaping the New Europe: Challenges of Eastern Enlargement – East and West European Perspectives“, 11. – 13. 11. 98, WIIW: Wien.*
- Romer, P. M. (1986): Increasing Returns and Long-Run Growth, Journal of Political Economy 94, S. 1002-1038.*
- Rose, K. / Sauernheimer, K. (1999): Theorie der Außenwirtschaft, 13. Aufl., München.*
- Sachs, J. (1993): Poland's Jump to the Market Economy, Cambridge, Mass.*
- Salt, J. u. a. (1999): Assessment of Possible Migration Pressure and its Labour Market Impact following EU-Enlargement to Central and Eastern Europe, Part 1, London.*
- Schratzenstaller, M. (2000): Inter-Nation Divergence within the EU and Options for a Progressive Revenue System, in: Intereconomics 35, S. 243-252.*
- Schumacher, D. / Trübwetter, P. (2000): Volume and Comparative Advantage in East-West Trade, DIW: Discussion Paper No. 223, Berlin.*
- Seidel, M. (1999): Perspektiven der EU-Erweiterung aus deutscher Sicht, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 10, S. 449.*
- Siebert, H. (1993): Internationale Wanderungsbewegungen – Erklärungsansätze und Gestaltungsfragen, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 129, S. 229-255.*

- (2001): Europe – Quo Vadis? Reflections on the Future Institutional Framework of the European Union, Institut für Weltwirtschaft: Kiel Working Paper No. 1064, Kiel.
- Sinn, H.-W. (1990): Tax Harmonisation and Tax Competition in Europe, in: European Economic Review 34, S. 489-504.*
- (1999): EU-Enlargement, Migration and Lessons from German Unification, CEPR: Discussion Paper No. 2174, London.
 - (2000): EU Enlargement and the Future of the Welfare State, CESifo: Working Paper No. 307, München.
 - (2000a): EU Enlargement, Migration, and Lessons from German Unification, in: German Economic Review 1, S. 299-314.
- Sinn, H.-W. / Flraig, G. / Werding, M. / Munz, S. / Düll, S. / Hofmann, H. (2001): EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration. Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte, München.*
- Sinn, H.-W. / Werding, M. (2001): Zuwanderung nach der EU-Osterweiterung: Wo liegen die Probleme? In: ifo Schnelldienst 54 (8), S. 18-27.*
- Sjaastad, L. A. (1962): The Costs and Returns of Human Migration, in: Journal of Political Economy 70, S. 80-93.*
- Starbatty, J. (1993): Vollbeschäftigung durch Interventionismus? Das neue Weißbuch der Brüsseler Kommission, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.): Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 76, S. 4-12.*
- Stark, O. (1991): The Migration of Labor, Cambridge, Oxford.*
- Statistisches Bundesamt (1979): Statistisches Jahrbuch 1979 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart.*
- (1998): Statistisches Jahrbuch 1998 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart.
- Steinherr, A. (1999): Welche Reformen erzwingt die Osterweiterung? Vortrag auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, 24. 9. – 1. 10. 99, Mainz.*
- Steinmann, G. (1996): Makroökonomische Ansätze zur Erklärung von internationalen Migrationsprozessen, in: Allgemeines Statistisches Archiv 80, S. 36-49.*
- Straubhaar, T. (1998): Osterweiterung der Europäischen Union und Migration aus Ost nach Westeuropa. Zu große Hoffnung hier, zu starke Ängste dort und zu wenig gelernt aus der Erfahrung der EG-Süderweiterung, in: Zolnhöfer, W. (Hrsg.): Perspektiven der Osterweiterung und Reformbedarf der Europäischen Union, Berlin, S. 145-161.*
- (1999): Einwanderungspolitik der EU, Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, Nr. 1, München.

- (2000): International Mobility of the Highly Skilled: Brain Gain, Brain Drain or Brain Exchange, HWWA: Discussion Paper 88, Hamburg.
 - (2001): Ost-West-Migrationspotential: Wie gross ist es? HWWA: Discussion Paper 137, Hamburg.
- SVR (2000): Chancen auf einen höheren Wachstumspfad, Jahresgutachten 2000/01, Wiesbaden, insb. S. 228-248.
- SZ (2000): EU und Polen erzielen Durchbruch, in: Süddeutsche Zeitung, 28. 9. 00.
- (2001): Vorwärts ins Ungewisse. Der Zeitplan für die Erweiterung, in: Süddeutsche Zeitung, 18. 6. 01, S. 2.
 - (2001a): Niederlassungsfreiheit für Bürger aus Beitrittsstaaten, in: Süddeutsche Zeitung, 28. 9. 01, S. 24.
 - (2001b): Irland entscheidet über Nizza, in: Süddeutsche Zeitung, 7. 6. 01, S. 6.
 - (2001c): EU hält an Zeitplan für Ost-Erweiterung fest, in: Süddeutsche Zeitung, 12. 6. 01, S. 1.
 - (2001d): Wirbel um Äußerung Prodis zum Nizza-Vertrag, in: Süddeutsche Zeitung, 22. 6. 01, S. 8.
 - (2001e): Prodi stellt Bedeutung des Nizza-Vertrags klar, in: Süddeutsche Zeitung, 23./24. 6. 01, S. 7.
 - (2001f): Europa-Frust in Tschechien, in: Süddeutsche Zeitung, 16. 8. 01, S. 5.
 - (2001g): Bartoszewski: Polen wird kämpfen wie ein Löwe, in: Süddeutsche Zeitung, 23. 7. 01, S. 7.
 - (2001h): Abwehr von Begehrlichkeiten, in: Süddeutsche Zeitung, 26. 6. 01, S. 2.
 - (2001i): Düstere Aussichten für EU-Beitrittsländer, in: Süddeutsche Zeitung, 14. 11. 01, S. 25.
- (2002): IG Metall Bayern rechnet mit Streiks, in: Süddeutsche Zeitung, 7. 2. 02, S. 23.
- Tassinopoulos, A. / Werner, H. (1999): To Move or Not to Move: Migration of Labour in the European Union, IAB Labour Market Research Topics No. 35, Nürnberg.*
- Todaro, M. (1969): A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries, in: American Economic Review 59, S. 138-148.*
- van Aarle, B. / Skuratowicz, A. (2000): Trade and FDI Effects of EU Enlargement. Beitrag zur Konferenz „Exchange Rate Uncertainty, Trade and Investment“, 18. – 19. 5. 00, Lille.*

- Verheugen, G. (2001): The Enlargement Process after Nice: a Qualitatively New Stage, in: Intereconomics 36, S. 3-7.*
- Viner, J. (1950): The Customs Union Issue, New York.*
- von Hagen, J. (1996): The Political Economy of Eastern Enlargement of the EU, in: Ambrus-Lakatos, L., Schaffer, M. E. (Hrsg.): Coming to Terms with Accession, CEPR: Forum Report of the Economic Policy Initiative No. 2, London, S. 1-41.*
- von Loeffelholz, H. D. / Köpp, G. (1998): Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderungen nach Deutschland, Berlin.*
- Wallace, C. (1998): Migration Potential in Central and Eastern Europe, International Organization for Migration, Genf.*
- Walterskirchen, E. (1998): Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf den österreichischen Arbeitsmarkt, in: WIFO-Monatsberichte 71, S. 531-540.*
- Walterskirchen, E. / Dietz, R. (1998): Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf den österreichischen Arbeitsmarkt, WIFO: Studie im Auftrag der Bundesarbeitskammer, Wien.*
- Weimann, J. (1999): Osterweiterung der EU: Konsequenzen für die neuen Länder, Vortrag auf dem 3. Magdeburg Meeting, 20. 10. 99, Otto-von-Guericke-Universität: Magdeburg.*
- Werner, H. (1998): Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder – Was steckt dahinter? In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 31, S. 324-333.*
- Williamson, O. E. (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Unternehmen, Märkte, Kooperationen, Tübingen.*
- Wirtschaftskammer Österreich (2001): Exportintensität, abgerufen am 25. 9. 01 unter der Internet-Adresse: <http://www.wk.or.at/statistik/eu/eu24.htm>.*
- Wolf, J. (1997): Unemployment Benefits and Incentives in Hungary: New Evidence, Beitrag zur Konferenz „Labour Markets in Transition“, 17. – 19. 10. 97, University of Michigan.*
- Wooton, I. (1988): Towards a Common Market: Factor Mobility in a Customs Union, in: Canadian Journal of Economics 21, S. 525-538.*

Sachwortregister

- Acquis communautaire 33, 36
– Übernahme des 16 f., 19, 33 ff., 92 ff., 130 ff., 196 ff.
- Agenda 2000 34, 44, 88, 123 ff.
- Agrarpolitik, gemeinsame 34, 113, 122 ff.
- Agrarsektor, Beschäftigung von Migranten im 49
– Handelsliberalisierung 71, 80, 135 f., 186
– Größe 109, 129, 183
- Agrarsubventionen 127 ff.
- Amsterdam, Gipfeltreffen des Europäischen Rates 39 ff.
- Amsterdamer Vertrag 114, 116
- Arbeitgeberverbände 105 f., 117
- Arbeitskräfte, hoch qualifizierte 90, 152, 191
– gering qualifizierte 90, 132, 152, 182 ff.
- Arbeitskräfteerhebung 26, 103
- Arbeitskräftepotential 27 f., 115
- Arbeitslosigkeit, in den MOEL 21 ff., 97 f., 177 ff.
– in der EU 45, 100 ff., 177 ff.
– von Migranten 46
- Arbeitsmarktflexibilität 99 ff.
– Indikatoren 101 ff.
- Arbeitsmarktinstitutionen 19, 99 ff., 122, 126, 131, 178, 197 f.
- Arbeitsmarktperformance *siehe* Arbeitslosigkeit
- Arbeitsmarktpolitik, aktive 101, 108 ff.
- Arbeitsangebot 47, 59 ff., 149 ff., 185
- Arbeitsnachfrage 67 f., 99, 112, 126, 150 f., 190
– Lohnelastizität der 65 ff., 149 ff.
- Arbeitszeitrichtlinie 120 f.
- Assoziierungsabkommen 15
siehe Europaabkommen
- Aufnahmekriterien, für die EU *siehe* Kopenhagener Kriterien
- Ausländische Direktinvestitionen *siehe* Direktinvestitionen
- Ausnahmeregelung *siehe* Übergangsregelung
- Außenhandel (MOEL-EU) 69 ff.
– Arbeitsmarkteffekte 53 ff., 89 ff., 96 ff.
– Projektionen 78 ff.
– Struktur 76 ff.
– Volumen 72 ff.
- Außenhandelstheorie, klassische 52 f., 57, 173, 178, 185 ff.
- und Migration 141 ff.
- Auswanderungstradition 184
- Beitritt mit Ausnahmeregelung
siehe Übergangsregelung
- Beitrittsabkommen, bilaterales 37 f.
- Beitrittsakte 38 f.
- Beitrittsantrag 32, 137
- Beitrittsdatum *siehe* Beitrittsszenario
- Beitrittskandidaten 22
- Beitrittspartnerschaft 22
- Beitrittsszenario 35 f.
- Beitrittsverhandlungen 35 ff.
– Differenzierung, Grundsatz der 37 f.
- Beschäftigung 28
– sektorale 24
- Beschäftigungswachstum 26 f., 136
- Bevölkerungsentwicklung 181
- Bewerberstaaten *siehe* Beitrittskandidaten
- BIP-Wachstum in den MOEL 23, 26
- Brain drain 17, 181
- Computable General Equilibrium (CGE) Models 85 f.
- Demographie *siehe* Bevölkerungsentwicklung
- Derogation *siehe* Übergangsregelung
- deutsche Vereinigung 42, 124, 132 f. 156
- Dialog, sozialer 115 ff.
- Dienstleistungsfreiheit 89

- Direktbeihilfen an Landwirte 124
 Direktinvestitionen, ausländische 67 ff.,
 81 ff., 92 ff., 96 ff., 135, 139 ff., 173,
 183 ff. 195
 – Neugründungen 81, 107
 – Privatisierungen 25, 29, 81 f., 98, 183
 – und Migration 173, 186 f.
 Disparitäten *siehe* regionale Ungleichgewichte
 Domino FDI-Effekt 93
- Eigenmittel der EU 123
 Einkommenskonvergenz 11, 94, 130,
 176, 197
 Einstimmigkeitsprinzip 42
 Einwanderungstradition 193
 Entscheidungsverfahren 44
 – qualifizierte Mehrheit im EU-Ministerrat 40, 42
 Entsenderichtlinie 120 f., 190
 Erweiterungsbericht der Kommission 34
 Erweiterungsfähigkeit der EU 39 ff.
 Erwerbsquoten in den MOEL 27 ff.
 Essen, Gipfeltreffen des Europäischen Rates in 30 f.
 EU-Agrarpolitik *siehe* Agrarpolitik
 Europaabkommen 30 ff.
 – und Handel 57, 70, 195
 – und Migration 47 ff.
 Europäische Kommission, Reform der 40 ff.
 – sozialpolitische Kompetenzen 104 f.
 Europäische Sozialcharta 115
 Europäische Sozialunion 133
 Europäischer Rat, Stimmenverteilung 41
 EU-Sozialcharta 115 ff., 138
 EU-Sozialpolitik *siehe* Sozialpolitik der EU
 externe Schocks 100 f., 108 f.
- Faktorpreisausgleich 54
 FDI *siehe* Direktinvestitionen
 Fiskalfalle 105, 187, 112 f.
 Foreign direct investment *siehe* Direktinvestitionen
 Fortschrittsbericht *siehe* Erweiterungsbericht der EU-Kommission
 Freizügigkeit für Arbeitnehmer 15, 17,
 36 f., 42, 61, 116, 121, 127 ff., 139,
 157 ff. 164, 166 ff. 172 ff., 190 ff.
- Gast- und Saisonarbeiterabkommen 48
 Gastlandprinzip *siehe* Entsenderichtlinie
 Gemeinsame Agrarpolitik *siehe* Agrarpolitik
 Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer *siehe* EU-Sozialcharta
 geographische Nähe zur EU 78, 94, 109,
 174, 182, 196 f.
 Gewerkschaften 60, 105 f., 117 f., 146 f.,
 151, 190, 198
 Gravitationsmodelle 78, 84, 196
 Grenzpendler 28, 48, 159, 166, 180, 198
 Größenordnung, der Erweiterung 137
 – der Beitrittskandidaten 22
- Handelsbeschränkungen 70, 90
 Handelsintegration 185 f.
 Heckscher-Ohlin-Samuelson-Modell *siehe* Außenhandelstheorie
 Heimatlandprinzip bei der Gewährung von Sozialleistungen 189
 Helsinki, Gipfeltreffen des Europäischen Rates in 35 ff.
 Helsinki-Gruppe 35 f.
 Heranführungshilfe 123, 199
 Heranführungsstrategie 33
 Hysteresis *siehe* Zeitpfadabhängigkeit
- Immigration *siehe* Migration
 Insider-Outsider-Ansatz 118 f., 133, 146
 Institutionen, Wettbewerb der 111,
 197 ff.
 – Pfadabhängigkeit des Wandels 30
 Integrationsschock 79 f., 92, 96
 Integrationstheorie 52 ff., 85, 89, 97,
 142, 146, 186
 Investitionsschock 84 f.
- Kapitalmobilität 60 ff., 110, 142
 Kohäsionsfonds 42, 84, 88, 122 ff.
 Kopenhagen, Gipfeltreffen des Europäischen Rates in 30, 32, 39
 Kopenhagener Kriterien 32 ff., 39
 – Aufweichung der 44
 Kündigungsschutz 59, 101, 106 ff., 117,
 131
- Landflucht 184, 186
 Landwirtschaft *siehe* Agrarsektor

- Langzeitarbeitslosigkeit 29
 Leistungsbilanzdefizit 89 f.
Lohndifferential *siehe* Lohnunterschiede
 Lohneinkommen, Besteuerung von *siehe*
 Fiskalfalle
 Lohnersatzleistungen 139, 149
 – Anreizeffekte 102 ff.
 Lohnflexibilität 111
 Lohnnebenkosten 103, 104 f., 126, 132
 Lohnstückkosten 67, 110, 133
 – Entwicklung der 110
 Lohnunterschiede 55, 91, 159
 Lohnveredelung 55
 Lohnwettbewerb 122
 Luxemburg, Gipfeltreffen des Europäischen Rates in 33 f.
 Luxemburg-Gruppe 33, 35 f., 88, 124
- Maastricht, Gipfeltreffen des Europäischen Rates in 115 f.
 Maastrichter Vertrag 115, 122, 134, 139
 Madrid, Gipfeltreffen des Europäischen Rates in 30, 33
 Marktwirtschaft, funktionierende 33 f., 132
 Mehrheit, qualifizierte *siehe* Entscheidungsverfahren
 Migration, aus den MOEL in die EU 45 ff., 157 ff.
 – Zuwanderung nach Deutschland 192 ff.
 Migration, Netto- 157
 – illegale 153
 – Theorie der 153 ff.
 Migration, Push- und Pull-Faktoren der 156 f., 158, 174 ff.
 Migrationsneigung, altersspezifische 172
 Migrationspolitik 146 ff.
 Migrationspotential 157 f.
 – Schätzungen 158 ff., 163 ff.
 – Umfrageergebnisse 160 ff.
 Migrationsproblem 16 f., 190, 198
 Migrationsrate 157 f., 164, 166, 171
 Migrationsschwelle 175
 Migrationstheorie, neoklassische 153 f.
 – Humankapitalansatz 154 f., 171 f.
 – moderne ökonomische 156 f., 158, 174 ff.
 – Netzwerke 155
 – neue ökonomische 155
- Optionswert des Wartens 155 f., 158, 180
 Migrationswünsche 160 ff.
 Ministerrat 40 ff., 119
 Mobilität, regionale Arbeitskräfte- 101, 110, 139, 143, 179 f., 196
 Monopolgewerkschaft(-smodell) 62 ff., 147 ff.
- Netzwerke *siehe* Migrationstheorie
 Neugründungen *siehe* Direktinvestitionen
 Nizza, Gipfeltreffen des Europäischen Rates in 15, 40
 – Vertrag von 40 ff., 127
 Nutzen der Osterweiterung 87
- Offenheitsgrad 82 f. 92, 187
 Optionswert des Wartens, mit der Beschäftigungsentscheidung 131
 – mit der Investitionsentscheidung 83
 – mit der Wanderungsentscheidung 155 f., 158, 180
 – und Unsicherheit 114, 127, 248
 Ost-Ost-Wanderung 189 f.
 Outputschock 22 f.
- Persistenz, der Arbeitslosenrate 100 f., 104
 – von Schocks 112
 Pfadabhängigkeit *siehe* Zeitpfadabhängigkeit
 PHARE-Programm 31
 Portfolioinvestitionen 81
 Post-Nizza-Prozess 43
 Präferenzzollsystem 31
 Prinzip der dreifachen Mehrheit *siehe* Entscheidungsverfahren
 Privatisierungen *siehe* Direktinvestitionen
- Referendum, irisches 43 f. 127
 Reformdruck 44, 113
 Reformen, graduelle 28 ff., 72 f.
 – institutionelle (der EU) 39 ff.
 regionale Ungleichgewichte 110 ff.
 Regionalpolitik der EU 36, 123 ff.
- Schattenwirtschaft 46, 103 ff.
 Schengener Abkommen 193
 Screening-Prozess 38
 Sozialcharta *siehe* EU-Sozialcharta

- Soziale Sicherung, Systeme der 179 ff.
Sozialhilfe 103 f., 114, 133, 139
Sozialkapitel des EGV 116 f.
Sozialpartner 117 f., 131
Sozialpolitik der EU, Dimensionen 117 ff.
– Gesetzgebungskompetenz 119 ff.
– Quellen 114 ff.
Sozialpolitik, Abkommen über die 115 f.
Sozialpolitische Agenda 122
Stimmenverteilung im Ministerrat *siehe* Europäischer Rat
Straßburg, Gipfeltreffen des Europäischen Rates in 115
Strukturfonds 84, 88, 122 ff., 199
Strukturpolitik der EU 88, 125, 130
Strukturwandel 16, 21 ff., 60, 79, 85, 98, 107, 112 f., 178, 197 f.
Süderweiterung der EU 158 f., 164 ff.
- Tarifparteien *siehe* Sozialpartner
Tarifverhandlungssysteme 105 f.
Teilzeitarbeit, Regulierung von 101 f., 106 ff., 113, 120
Transformationsrezession 23, 74, 112
- Übergangsfristen 38
– Freizügigkeit der Arbeitnehmer 36 f., 127 ff., 191, 192
- Verschuldung, öffentliche *siehe* Staatsverschuldung
Vertrag über die Europäische Union *siehe* Maastrichter Vertrag
- Währungsunion, Europäische *siehe* Europäische Wirtschafts- und Währungsunion
- Wettbewerb der Institutionen *siehe* Institutionen, Wettbewerb der Wohlfahrtseffekte der Osterweiterung *siehe* Nutzen der Osterweiterung
Wohlstandsgefälle *siehe* Einkommenskonvergenz
- Zahlungsbilanzprobleme 99, 112
Zeitpfadabhängigkeit, der Arbeitslosigkeit 100
Zeitplan der Ost-Erweiterung *siehe* Beitreittsszenario
Zollabbau 56 f., 70, 89