

EU-Osterweiterung: Auswirkungen auf die neuen Länder*

In den nächsten Jahren wird voraussichtlich eine ganze Reihe von mittel- und osteuropäischen Ländern der EU beitreten. Während in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion die Vorteile einer stärkeren Marktintegration für alle beteiligten Länder betont werden, verbinden sich mit der EU-Osterweiterung in der öffentlichen Diskussion eine Reihe von Ängsten, vor allem in den neuen Bundesländern. Befürchtet wird insbesondere eine hohe Zuwanderung von Arbeitskräften, die zu einer Verdrängung heimischer Arbeitnehmer führen könnte, eine verstärkte Konkurrenz auf den Gütermärkten durch preis- und kostengünstige Anbieter aus den MOE-Ländern, und eine zunehmende Verlagerung von Produktionsstätten aus Deutschland in jene Länder. Im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen die zu erwartenden Auswirkungen der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland.¹⁷ Es wird argumentiert, dass die Wirtschaft der neuen Länder von negativen Effekten der Erweiterung nur in abgeschwächtem Maße betroffen sein wird: Die Handelsintegration ist weitgehend abgeschlossen, die Zuwanderung wird sich vor allem auf die Ballungszentren Westdeutschlands richten, und Direktinvestitionen sind häufig komplementär zu Investitionen im Inland, verdrängen also heimische Produktion nicht. Problematisch ist allerdings, dass man in Ostdeutschland kaum vorbereitet ist, die Chancen der Erweiterung zu nutzen.

EU-Osterweiterung und Außenhandel: Integration weitestgehend abgeschlossen

Der Außenhandel der EU mit den Beitrittskandidaten ist (von wenigen Ausnahmehereichen abgesehen, z. B. Agrarprodukte) bereits seit langem liberalisiert. Im Zuge dessen haben sich die Handelsbeziehungen deutlich intensiviert. Der Anteil der zehn beitriftswilligen mittel- und osteuropäi-

schen Länder (MOE-10)¹⁸ an den deutschen Exporten stieg von 3% im Jahre 1991 auf mittlerweile 8%; auf der Importseite beträgt der Anteil dieser Länder 7,6%, nach 2,7% im Jahre 1991. Deutlich höher ist der Anteil der MOE-10 an den Exporten hingegen in den ostdeutschen Ländern: So beträgt der Anteil der MOE-10 an den gesamten Warenausfuhren hier mehr als 14%, und immerhin ein Fünftel aller ostdeutschen Industriebetriebe weist Exporte in die mittel- und osteuropäischen Länder auf.¹⁹ Allerdings ist die im Ganzen vergleichsweise schwache Exportorientierung der ostdeutschen Wirtschaft zu berücksichtigen. So liegt die Exportquote im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands nur bei 21% (Westdeutschland: 37,5%). Berücksichtigt man außerdem das geringe Gewicht der Industrie an der ostdeutschen Wirtschaft, so wird deutlich, dass die Exporte nach Mittel- und Osteuropa alles in allem bislang nur eine sehr geringe Bedeutung für die Wirtschaftsentwicklung in den neuen Bundesländern haben.

Die Arbeitsteilung zwischen den MOE-10 und Deutschland entspricht weitgehend dem Muster, das man angesichts des unterschiedlichen Entwicklungsstandes und der unterschiedlichen Faktorausstattung erwarten würde: Deutschland hat sich auf den Export humankapital- und technologieintensiver Produkte spezialisiert und importiert im Gegenzug eher arbeits- und rohstoffintensive Waren mit einem geringen Technologiegehalt. Die zuweilen geäußerte Vermutung, dass sich bereits eine starke intraindustrielle Arbeitsteilung herausgebildet habe, ist daher wohl vor allem auf Unschärfen in der statistischen Erfassung zurückzuführen: Eine Analyse der Einheitswerte von Ausfuhr und Einfuhr deutet nämlich darauf hin, dass Anbieter aus den MOE-Ländern sich selbst in den gleichen Warengruppen primär auf das Angebot

* Erweiterte Fassung eines Vortrags anlässlich der Konferenz „EU-Osterweiterung: Chancen, Risiken, Strategien“, Halle, 27. November 2001.

¹⁷ Die Analyse konzentriert sich auf Ostdeutschland als Ganzes; spezifische Probleme der Grenzregionen bleiben hier unberücksichtigt.

¹⁸ Es handelt sich hierbei um Ungarn, Polen, Tschechien, Slowakische Republik, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien und Bulgarien. Außerdem führt die EU Beitrittsverhandlungen mit Malta und Zypern.

¹⁹ Vgl. BRENKE, K.; EICKELPASCH, A.: Ostdeutsche Industrie gewinnt an Boden. Ergebnisse einer Umfrage, DIW-Wochenbericht Nr. 2/2002. Berlin.

von Gütern aus einem unteren Preissegment spezialisiert haben, die nicht unbedingt als enge Substitute zu höherpreisigen Waren aus deutscher Produktion anzusehen sind.²⁰ Dies heißt nicht, dass deutsche und mittel- und osteuropäische Länder auf einzelnen Teilmärkten nicht in Wettbewerb zueinander stünden; auf breiter Front herrscht bislang jedoch ein eher komplementäres Spezialisierungsmuster vor.

Angesichts der bereits heute recht intensiven Handelsverflechtung zwischen Deutschland und den MOE-Ländern ist ein direkter handelsstiftender Impuls durch die EU-Osterweiterung nicht zu erwarten. Eine Ausnahme bilden die heute noch nicht liberalisierten Sektoren, wozu vor allem die Landwirtschaft gehört. In geringem Maße ist außerdem mit einer weiteren Handelsausweitung zu rechnen, soweit Anpassungsprozesse aufgrund der bereits vollzogenen Liberalisierung noch nicht vollständig abgeschlossen sind.

Indirekte Wirkungen sind indes zu erwarten, wenn sich aufgrund des EU-Beitritts das Einkommensniveau in den MOE-Ländern erhöht. Deutschland insgesamt kann hiervon durch vermehrte Exporte profitieren, wobei die Spezialisierung der deutschen Industrie auf technologisch anspruchsvolle Investitionsgüter sich positiv auswirken dürfte. Im Gegenzug zu diesen Exporten sind freilich wohl auch vermehrte Importe zu erwarten, da die MOE-Länder ihre zusätzlichen Käufe finanzieren müssen. Insoweit ist also auf den Märkten, auf denen jene Länder komparative Vorteile besitzen, mit zunehmendem Wettbewerbsdruck zu rechnen. Wenigstens kurzfristig dürften dies jene wenig technologieintensiven Produkte sein, bei denen Anbieter aus den Beitrittsländern auch heute schon stark vertreten sind.

Während Deutschland insgesamt von einer Zunahme der Nachfrage aus den MOE-Ländern profitieren dürfte, ist dies für ostdeutsche Unternehmen weniger eindeutig. Vielmehr dürfte zum Tragen kommen, dass ein nicht unbeträchtlicher Teil der hier ansässigen Unternehmen sich auf ein

Marktsegment spezialisiert hat, das eher dem Angebotspektrum von Unternehmen aus den Beitrittsländern entspricht. So ist die ostdeutsche Industrie ebenso wie die der MOE-Staaten vergleichsweise stark auf wenig technologieintensive, häufig auch standardisierte Produkte ausgerichtet,²¹ die aber oft kostengünstiger in den MOE-Ländern hergestellt werden können. Diese Spezialisierung, und vor allem der geringe Anteil des Investitionsgütergewerbes an der hiesigen Industrie, dürfte aber für eine Steigerung des Exporte hinderlich sein. Somit ist zu befürchten, dass ostdeutsche Anbieter noch stärker als bisher schon unter zunehmenden Wettbewerbsdruck geraten.

Zu berücksichtigen ist darüber hinaus, dass ostdeutsche Unternehmen sich häufig auf wenig handelbare Güter (non-tradables) spezialisiert haben. Dies schützt sie zum einen zwar vor Wettbewerbsdruck aus den Beitrittsländern. Auf der anderen Seite aber, und dies ist wichtiger, bleiben damit auch potentielle Exportchancen ungenutzt.

Schließlich kommt hinzu, dass die Firmen in den neuen Bundesländern in ihrer Mehrzahl vergleichsweise klein sind und aus diesem Grund größere Schwierigkeiten haben, auf den Auslandsmärkten Fuß zu fassen. Indirekt, über Zulieferungen zu exportierenden westdeutschen Unternehmen, könnten diese Betriebe zwar von zunehmenden Exporten in die MOE-Länder profitieren; dem steht aber entgegen, dass die Einbindung ostdeutscher Unternehmen in derartige Zuliefernetzwerke noch schwach ausgeprägt ist.

Allerdings wird es mit zunehmender Vertiefung der Arbeitsteilung zwischen EU-Ländern und den Beitrittskandidaten zu Veränderungen im Spezialisierungsmuster kommen. Aufgrund ihrer Faktorausstattung, aber auch aufgrund steigender Lohnsätze im Zuge der verbesserten Integration in den EU-Binnenmarkt ist ein „upgrading“ der Angebotspalette der MOE-Länder zu erwarten, die nach dem Muster südostasiatischer Schwellenländer zunehmend standardisierbare, aber technologisch durchaus anspruchsvolle Produkte erfassen könnte. Damit dürfte der Anpassungsdruck für ostdeutsche

²⁰ Vgl. zu ähnlichen Überlegungen auch GABRISCH, H.; SEGNANA, M. L.: Intra-industry trade between European Union and Transition Economies. Does income distribution matter? unveröffentlichtes Manuskript, Halle/Trento 2001.

²¹ Vgl. DIW; IfW; IWH: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, 19. Bericht. IWH-Forschungsreihe 5/1999, S. 102 ff.

Unternehmen auch von dieser Seite her noch steigen.

Alles zusammengenommen, ist nach der EU-Erweiterung zunächst nur mit geringen Veränderungen der Handelsströme zwischen Deutschland und den MOE-Ländern zu rechnen, da der handelserschaffende Effekt des EU-Binnenmarktes durch die vorzeitige Liberalisierung bereits weitgehend vorweggenommen sein dürfte. In dynamischer Betrachtung sind zunehmende Exporte Deutschlands aufgrund eines beschleunigten Wachstums in den Beitrittsländern zu erwarten; gleichzeitig dürfte es aber auch zu steigenden Einfuhren aus jenen Ländern kommen. Die Spezialisierungsmuster dürften sich dahingehend ändern, dass die MOE-Länder zunehmend auch technologisch anspruchsvolle Produkte anbieten. Will man Arbeitslosigkeit und/oder (relativ) fallende Löhne in den betroffenen Sektoren vermeiden, müssen sich die Produktionsstrukturen in Deutschland weiter zugunsten technologisch höherwertiger Waren verschieben.

Für Ostdeutschland liefert die Analyse nur wenig Hinweise auf positive Effekte der Handelsintegration der MOE-Länder nach einem Beitritt – vielmehr dürften sich verstärkt die negativen Wirkungen zunehmender Konkurrenz bemerkbar machen.

Dienstleistungsverkehr: Fortdauernde Beschränkungen

Grundsätzlich schreibt das EU-Recht die Liberalisierung auch der Dienstleistungsmärkte vor, was bedeutet, dass Anbieter aus den Beitrittsländern Dienstleistungen mit eigenem Personal (und zu den Konditionen des Ursprungslandes) auch in den bisherigen Mitgliedsländern der EU erbringen dürfen. Für die MOE-Länder liegt hierin eine Chance, Devisen für den erforderlichen Import von Investitionsgütern zu verdienen. Da es sich hierbei aber vielfach um Leistungen handelt, bei denen aufgrund arbeitsintensiver Produktionsweise der Kostenvorteil der MOE-Länder besonders groß ist, streben einige EU-Länder (darunter auch Deutschland) in der Sorge um negative Effekte für den heimischen Arbeitsmarkt Übergangsfristen von bis zu sieben Jahren für die vollständige Gewährung der Dienstleistungsfreiheit an. Ähnliche Regelungen werden für die Bauwirtschaft gefordert.

Mit Blick auf eine effiziente Ressourcenallokation wäre eine solche Beschränkung kontraproduktiv. Deutschen Nachfragern wird damit die Inanspruchnahme preisgünstiger Angebote aus den MOE-Ländern verwehrt, was unmittelbar wohlfahrtsmindernd wirkt. Benachteiligt sind aber auch all jene Hersteller von (Industrie-)Gütern, die aufgrund verringerter realer Kaufkraft im Inland Einschränkungen ihrer Absatzmöglichkeiten hin zunehmen haben. Begünstigt sind hingegen – jedenfalls kurzfristig – die inländischen Dienstleistungsanbieter, die so vor Wettbewerb aus den MOE-Ländern geschützt sind. Allerdings wird der Anpassungsdruck hier lediglich auf spätere Zeit verschoben. Wenn es nicht gelingt, in der Übergangszeit die Produktion wettbewerbsfähig zu machen (und das heißt im Zweifel, durch Rationalisierung die Kosten senken), sind negative Beschäftigungseffekte auch dann nicht zu vermeiden. Schon aus diesem Grund sind temporäre Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit kein geeignetes Mittel, den Anpassungsdruck vollständig zu beseitigen. Es wird lediglich Zeit gekauft – auf Kosten der inländischen Konsumenten.

Auch aus einem weiteren Grund kann sich die Durchsetzung solcher Restriktionen langfristig als ein Pyrrhussieg erweisen. Da nämlich Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit es den MOE-Ländern erschweren, die für den Import von Investitionsgütern notwendigen Devisen zu verdienen, werden sie sich umso mehr auf die Produktion von exportfähigen Industriegütern konzentrieren müssen. Den Schutz der inländischen Dienstleistungsunternehmen zahlen damit letztlich auch die Industrieunternehmen, die unter verstärktem Wettbewerbsdruck gesetzt werden. Zu befürchten ist, dass auch dies vor allem Anbieter aus den neuen Bundesländern sind.

Zuwanderung: Ostdeutschland keine bevorzugte Zielregion

Vielfach wird wegen der enormen Einkommensunterschiede zwischen den MOE-Ländern und Westeuropa eine Migrationswelle aus den Beitrittsländern erwartet, die zu gravierenden Belastungen für die heimischen Arbeitsmärkte führe.

Das Ausmaß der zu erwartenden Zuwanderung wird unter anderem von der (tatsächlichen und er-

warteten) Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung in den Herkunftsländern der Migranten bestimmt; eine wesentliche Rolle spielt aber auch die Aufnahmefähigkeit der westeuropäischen Arbeitsmärkte. In regionaler Hinsicht dürften Deutschland und Österreich als die geographisch den Beitrittsländer an nächsten liegenden Staaten von Zuwanderung betroffen sein. Bereits heute stellen diese beiden Länder das bevorzugte Ziel von Zuwanderern aus den MOE-Staaten dar. Ökonometrisch gestützte Zuwanderungsprognosen schätzen die Migration nach Deutschland auf eine bis zweieinhalb Millionen Personen innerhalb von 15 Jahren – trotz der großen Spannbreite ist der zu erwartende Zuwanderungsstrom also vergleichsweise gering.²²

Trotzdem wird von Seiten einiger EU-Mitgliedsstaaten eine Übergangsfrist von bis zu sieben Jahren angestrebt, innerhalb derer Zuwanderungen nur in engen Grenzen möglich sein sollen. Damit verbindet sich die Hoffnung, dass sich der Zuwanderungsdruck aufgrund einer verbesserten Wirtschaftslage in den MOE-Ländern bis dahin soweit verringert hat, dass eine die heimischen Arbeitsmärkte belastende Migrationswelle ausbleibt – oder aber die Hoffnung, dass bis dahin der heimische Arbeitsmarkt entsprechend aufnahmefähiger geworden ist.

Aus alloktionstheoretischer Sicht ist die Zuwanderung weder negativ noch ihre Beschränkung positiv zu beurteilen.²³ Selbst wenn die Lohnsätze wegen eines vergrößerten Arbeitsangebots sinken würden, wäre der Zuwachs an Bruttoinlandsprodukt größer als die zusätzliche Lohnsumme. Verbunden wäre dies allerdings mit einer Umverteilung zugunsten der Kapitaleinkommensbezieher, und jene sind primär in Westdeutschland, nicht in

Ostdeutschland ansässig. Insoweit wären selbst in diesem modelltheoretischen Fall die Wirkungen regional wohl nicht gleich verteilt.²⁴

Unter der realistischen Annahme rigider Arbeitsmärkte freilich kommt es nicht unbedingt zu Lohnsenkungen, sondern zu vermehrter Arbeitslosigkeit. In diesem Fall blieben die positiven Wohlfahrtseffekte der Zuwanderung natürlich aus.

Tatsächlich hängen die Auswirkungen der Zuwanderung auf die Zielländer auch davon ab, inwieweit sie zum Abbau eines möglicherweise bestehenden Mangels an bestimmten Arbeitskräften beitragen können. Wandern vorwiegend Arbeitskräfte mit Qualifikationen zu, bei denen in den Zuwanderungsländern Personalmangel besteht, können offene Stellen besetzt und – über Komplementaritätseffekte – in der Tendenz positive Beschäftigungseffekte im Zuwanderungsland erzielt werden. Für diese Möglichkeit spricht zumindest, dass die arbeitsfähige Bevölkerung in den MOE-Ländern zumeist relativ hohe (formale) Qualifikationen aufweist; außerdem ist die Wanderungsneigung bei jungen, gut ausgebildeten Personen in der Regel überdurchschnittlich hoch. Angesichts eines bestehenden und sich künftig aus demographischen Gründen noch verstärkenden Fachkräftemangel – gerade auch in Ostdeutschland – wäre Zuwanderung sogar als Chance zu sehen.

Anders ist die Situation hingegen, wenn vornehmlich Personen zuwanderten, die in Konkurrenz zu deutschen Arbeitnehmern stünden. In diesem Fall würden wohl nur die aus Sicht der Betroffenen negativen Effekte sinkender Lohnsätze oder steigender Arbeitslosigkeit eintreten. Gerade gering qualifizierte Beschäftigte in Dienstleistungs- und Industriebetrieben – auch heute schon eine Problemgruppe am Arbeitsmarkt – wären hiervon betroffen. Allerdings wird es langfristig zu Anpassungen der Wirtschaftsstruktur an die geänderten Faktorpreisrelationen kommen, die dann ei-

²² Vgl. STRAUBHAAR, T.: Ost-West-Migrationspotential: Wie groß ist es? HWWA-Discussion Paper No. 137. Hamburg 2001. Ein Überblick über verschiedene Migrations-schätzungen liefern auch BELKE, A.; HEBLER, M.: EU-Osterweiterung, Euro und Arbeitsmärkte. München, Wien 2002.

²³ Zu den Wirkungen der Zuwanderung auf die Arbeitsmärkte der EU-Länder vgl. genauer DIW; CEPR; FIEF; IAS; IGIER: The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States, http://www.diw.de/english/projekte/docs/EIC_Employment.pdf.

²⁴ Noch aus einem anderen Grund kann eine Beschränkung der Zuwanderung zu negativen Rückwirkungen auf Deutschland führen, stellen Zuwanderungen (mit Druck auf die heimischen Lohnsätze) doch auch ein Substitut für vermehrte Direktinvestitionen in den Beitrittsländern dar. Vgl. zu diesem Argument BARJAK, F.: Arbeitsmarktentwicklung an der früheren innerdeutschen Grenze – Was folgt daraus für die Regionen an den EU-Ostgrenzen?, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 4/2001, S. 75-81.

nen Teil des zusätzlichen Arbeitsangebots absorbieren.

Gleichwohl: Ostdeutschland wird von Zuwanderung aus den MOE-Ländern aller Wahrscheinlichkeit nach nur in geringem Maße betroffen – oder auch begünstigt – sein. Grund hierfür ist vor allem die geringe Attraktivität der Region für Arbeitskräfte aus den MOE-Ländern, Folge niedriger Lohnsätze und hoher Arbeitslosigkeit hier. Zuwanderer werden sich deshalb wie heute schon eher nach Berlin bzw. die westdeutschen Bundesländer orientieren.

Direktinvestitionen:

Geringe Attraktivität Ostdeutschlands

Eine vielfach verbreitete Sorge ist, dass es aufgrund günstiger Arbeitskosten, aber auch aufgrund eines in Teilbereichen niedrigeren Regulierungsniveaus in den Beitrittsländern zur Verlagerung von Produktionsstätten, zumindest aber zur Umlenkung von Investitionsströmen aus den jetzigen EU-Mitgliedsländern in die MOE-Länder kommen könnte. Bislang sind die Direktinvestitionen aus den EU-Ländern in den MOE-Ländern, gemessen am hiesigen Kapitalstock und auch gemessen an den Investitionen in der EU, verhältnismäßig gering; ob dies freilich auch so bleibt, wenn die derzeit noch bestehenden spezifischen Länderrisiken aufgrund des Beitritts sinken, ist zunächst einmal offen.

Nach aller Erfahrung ist die Befürchtung von gravierenden Arbeitsplatzverlusten durch Produktionsverlagerungen in die Beitrittsländer jedoch unbegründet. Zunächst sind Direktinvestitionen nicht monokausal durch eine Differenz der Arbeitskosten zwischen Ziel- und Herkunftsland zu erklären. Entscheidend sind auf der Kostenseite ohnehin nicht die Arbeitskosten – bei denen die MOE-Länder unbestritten einen erheblichen Wettbewerbsvorteil aufweisen –, sondern die Arbeitskosten je Produkteinheit (Lohnstückkosten). Selbst wenn die erreichbare Produktivität in neuerrichteten Betriebsstätten höher ausfallen dürfte als es im Durchschnitt derzeit der Fall ist, fällt der Unterschied der Lohnstückkosten nicht so groß aus wie der Unterschied bei den reinen Arbeitskosten. Hinzu kommt, dass auch weitere Kostenkategorien im Entscheidungskalkül eines Investors eine Rolle spielen, so Energiekosten, Transportkosten, Kon-

trollkosten und Ähnliches mehr. Erst im Zusammenspiel all dieser Faktoren wird sich ein Investor für – oder gegen – einen Standort in den Beitrittsländern entscheiden.

Selbst für den Fall, dass die Entscheidung zugunsten einer Investition in einem „Niedriglohnland“ ausfällt, muss dies nicht negativ für die Beschäftigung im Herkunftsland sein. So werden häufig nur arbeitskostenintensive Produktionsteile ins Ausland verlagert, die im Inland über kurz oder lang ohnehin nicht aufrechterhalten worden wären. In diesem Fall kann die Wettbewerbsfähigkeit des Gesamtbetriebs erhöht und damit Beschäftigung im Inland gesichert werden. Derartige „Lohnfertigungsmodelle“ sind insbesondere in der Textil- und Bekleidungsindustrie verbreitet. Aber auch in der Automobilindustrie ist die Auslagerung von Teilproduktionen an kostengünstige Produktionsstandorte nicht selten.

Hinzu kommt, dass ein Großteil von Direktinvestitionen nicht primär dem Motiv der Kostenersparnis folgt, sondern vielmehr vor allem dazu dient, neue Absatzmärkte im Ausland zu erschließen. Kostenaspekte spielen hier eine eher untergeordnete Rolle, weil „Führungsvorteile“ bei der Belieferung des unbekanntes Marktes eben nur durch Präsenz im Lande selber genutzt werden können. Darüber hinaus können Direktinvestitionen auch weiteren Zielen dienen – so der kostengünstigen Beschaffung von Rohstoffen oder der Kooperation mit Forschungseinrichtungen im jeweiligen Zielland. Auch hier spielen Kostenaspekte eine nur untergeordnete Rolle. Empirische Studien zeigen, dass derartige Motive bei Direktinvestitionen in vielen Fällen die dominierende Rolle spielen. Dann aber kommt es nicht zu Beschäftigungsverlusten im Ursprungsland; vielmehr kann es hier – über die Lieferung von Vorleistungs- und Investitionsgütern – sogar zu steigender Beschäftigung kommen.

Mit Verlagerungen von Produktionsstätten aus Ostdeutschland in die MOE-Länder in großem Umfang ist nicht zu rechnen. Gerade westdeutsche Investoren haben sich häufig primär deswegen in den neuen Ländern niedergelassen, um hier die regionalen Märkte zu bedienen; in diesem Fall ist eine Verlagerung von Betrieben oder Betriebsteilen keine sinnvolle Option. Anders mag es bei ty-

pischen „verlängerten Werkbänken“ aussehen, die allein aus Kostengründen ehemals in Ostdeutschland gegründet worden sind; auch hier sind aber Produktions- und Kontrollkosten gegeneinander abzuwägen.

Weniger eindeutig ist das Bild hingegen, betrachtet man den Aufbau neuer Produktionsstätten. Ein vergleichsweise gut ausgebildetes Fachkräftepotential gibt es auch in den MOE-Ländern, und Infrastrukturmängel sind – jedenfalls bei geschickter Standortwahl innerhalb der Länder – auch nicht viel größer als hierzulande. Wegen der vorhandenen Kostenvorteile der MOE-Länder besteht somit durchaus die Gefahr, dass die neuen Länder im Wettbewerb um die Ansiedlung weiterer Produktionsstätten künftig weiter zurückfallen.

Von geringer Bedeutung für ostdeutsche Firmen dürfte hingegen die Möglichkeit sein, durch eigene Direktinvestitionen in den Beitrittsländern die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Schließlich handelt es sich bei den hiesigen Unternehmen vor allem um kleine und mittlere Unternehmen, die stärker an den heimischen Standort gebunden sind und nur geringe Möglichkeiten haben, die mit einem auswärtigen Engagement verbundenen Transaktionskosten auf sich zu nehmen – zumal diese mit steigender Entfernung zum Zielland der Direktinvestition steigen dürften. Außerdem sind Direktinvestitionen häufig mit spezifischen Risiken verbunden, die für ostdeutsche Unternehmen aufgrund ihrer geringen Größe, ihrer geringen Stabilität und schließlich wohl auch aufgrund einer ausgeprägten Risikoaversion kaum tragbar sind. Hinzu kommt schließlich auch hier, dass Unternehmen aus den neuen Ländern sich häufig auf non-tradables konzentriert haben, die definitionsgemäß am Ort des Absatzes produziert werden müssen. Hierbei ist die Verlagerung von Teilen der Produktion schon aus technischen Gründen kaum möglich. Freilich: Dies gilt nicht für alle Unternehmen: Große Betriebe, zum Beispiel aus der Energiewirtschaft und der Chemischen Industrie, sind durchaus in der Lage, Produktionsstätten in den MOE-Ländern aufzubauen, und sie tun dies ja auch schon. Für die Masse der ostdeutschen Unternehmen ist dies aber wenigstens kurzfristig keine realistische Option.

EU-Strukturfonds:

Abnehmende Mittelzuflüsse nach Ostdeutschland

Ein weiterer für die ostdeutsche Wirtschaft relevanter Aspekt der EU-Erweiterung betrifft schließlich die Strukturpolitik der Union. Derzeit sind die neuen Bundesländer zur Gänze Ziel-1-Fördergebiet im Rahmen der EU-Strukturfonds; nach einem Beitritt von MOE-Ländern wird dieser Status, unter realistischen Annahmen über die Förderrichtlinien für die EU-Strukturpolitik in einer erweiterten Union, kaum aufrechtzuerhalten sein. Es entspricht vielmehr der Logik der Strukturfondsförderung durch die EU, dass die verfügbaren Mittel künftig vornehmlich in die Beitrittsländer fließen werden. Auch wenn im Rahmen einer Renationalisierung der regionalpolitischen Kompetenzen der Bund einen Teil der heute von der EU bereitgestellten Ausgaben übernehmen wird, muss Ostdeutschland künftig mit hoher Wahrscheinlichkeit mit geringeren Mittelzuwendungen auskommen als es in der Vergangenheit der Fall war – im Sinne einer verbesserten Effizienz der Wirtschaftsförderung ist genau diese auf Degression der bereitgestellten Mittel angelegte Förderstrategie freilich auch sinnvoll.²⁵

Schlussfolgerungen für Politik und Unternehmen

Lässt man die Überlegungen der voranstehenden Absätze Revue passieren, so kommt man zu dem Ergebnis, dass die EU-Erweiterung neben den genannten Risiken auch eine Reihe von Chancen für die ostdeutsche Wirtschaft beinhaltet. Diese müssen freilich genutzt werden. Hierzu gehören vor allem die Erschließung der dortigen Märkte durch Exporte und Direktinvestitionen. Dazu müssen die allgemeinen Standortbedingungen verbessert (Infrastruktur, Bildungssystem) und die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen durch Deregulierungsmaßnahmen gestärkt werden. Hierzu können die Landespolitiken, entsprechende Prioritätensetzung vorausgesetzt, nicht unerheblich beitragen.

²⁵ Vgl. GABRISCH, H.; RAGNITZ, J.: Regionale Strukturpolitik in einer erweiterten EU: Ein Reformvorschlag, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 6/2001, S. 143-147.

Gefordert sind aber vor allem die Unternehmen, die häufig noch nicht genügend über die Chancen der Osterweiterung informiert sind. Sie müssen vor allem versuchen, ihre Handelsbeziehungen mit den MOE-Ländern auszuweiten. Dazu wird es erforderlich sein, die technologische Leistungsfähigkeit zu verbessern und die Kooperations- und Risikobereitschaft zu stärken. Auch hierzu kann die Wirtschaftspolitik – wenn auch nur in begrenztem Maße – Hilfestellung leisten.

Vieles hängt schließlich aber auch vom Verhalten der MOE-Länder selber ab: Wenn es ge-

lingt, hier rasch zu einer Verbesserung der Wirtschaftslage zu kommen, die die Perspektiven der Menschen in den Ländern selbst aufhellt, dann können auch die befürchteten nachteiligen Wirkungen für die jetzigen EU-Mitgliedsstaaten – und für Ostdeutschland – zu einem großen Teil vermieden werden. Dies aber setzt voraus, dass die MOE-Länder von Anfang an als gleichberechtigte Partner der EU beitreten dürfen.

Joachim Ragnitz
(jrg@iwh-halle.de)

Ost-West-Migration in Deutschland kaum durch gesamtwirtschaftliche Entwicklung erklärbar

In der öffentlichen Diskussion spielen die Ursachen und das Ausmaß der Wanderungsströme von Ost- nach Westdeutschland eine gewichtige Rolle. So wird beispielsweise argumentiert, dass ein einseitiger Abstrom von qualifizierten Fachkräften den Wachstumsprozess in den neuen Ländern abbremsst. In der Folge könnte der wirtschaftliche Aufholprozess Ostdeutschlands signifikant behindert werden.

In der vorliegenden Studie wird untersucht, inwieweit gesamtwirtschaftliche Bestimmungsfaktoren die Migration zwischen Ost- und Westdeutschland tatsächlich erklären. Dies erfolgt mit einem panelökonometrischen Ansatz, bei dem die länderspezifischen Migrationsquoten auf Indikatoren der regionalen Wirtschaftsentwicklung zurückgeführt werden. Die Analyse zeigt, dass Unterschiede in der Einkommens- und Arbeitsmarktentwicklung nur eine vernachlässigbare Rolle bei der Erklärung des Migrationsverhaltens spielen. Vielmehr dürfte das Wanderungsgeschehen zum großen Teil durch individuenspezifische Faktoren hervorgerufen sein.

In der wirtschaftspolitischen Diskussion wird zunehmend der Abwanderungsprozess aus den neuen in die alten Bundesländer thematisiert. Als entscheidende Ursache wird eine anhaltend schwache wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland ausgemacht, die sich an unterschiedlichen Indikatoren festmachen lässt. Zum Beispiel hat sich der Ab-

stand der Pro-Kopf-Einkommen zwischen Ost und West in den letzten Jahren nicht mehr verkleinert. Die Arbeitslosenquote verharrt in Ostdeutschland auf einem unverändert hohen Niveau. Die wirtschaftliche Entwicklung geht mit einer erneuten Zunahme der Wanderungsströme einher. So ist der Abwanderungsüberschuss aus den neuen Ländern zuletzt auf gut 60 000 Personen pro Jahr gestiegen. Auch die Zahl der von Ost- nach Westdeutschland pendelnden Arbeitnehmer hat deutlich zugelegt.

In dieser Studie wird untersucht, ob und inwieweit divergierende regionalwirtschaftliche Entwicklungen das Wanderungsverhalten zwischen Ost- und Westdeutschland beeinflussen. Dabei werden speziell die Einkommens- und die Arbeitsmarktsituation betrachtet.

Ausmaß der Wanderungsströme

Die Zahl der Personen, die ihren Wohnsitz von Ost- nach Westdeutschland verlegt haben, ist in der letzten Zeit wieder gewachsen, ohne jedoch das Niveau am Beginn der 90er Jahre wieder zu erreichen. In der Gegenrichtung ist kein bedeutender Anstieg bei den Migranten zu verzeichnen.

Die Abbildung 1 zeigt das Ausmaß der Migration zwischen den beiden Regionen. Dargestellt werden die Migrationsquoten, die als Zahl der Migranten pro 100 Einwohner der ostdeutschen Bevölkerung definiert sind. Nachdem sich die Migrationsquoten bis zur Mitte der 90er Jahre aufein-