

„EU-Osterweiterung: Mehr Chancen als Risiken“

VORTRAG

anlässlich der Verabschiedung der Absolventen
der Stiftung der Deutschen Wirtschaft für
Qualifizierung und Kooperation e.V.

am 07. Dezember 2002 in Neumünster



Meine sehr verehrten Damen und Herren,

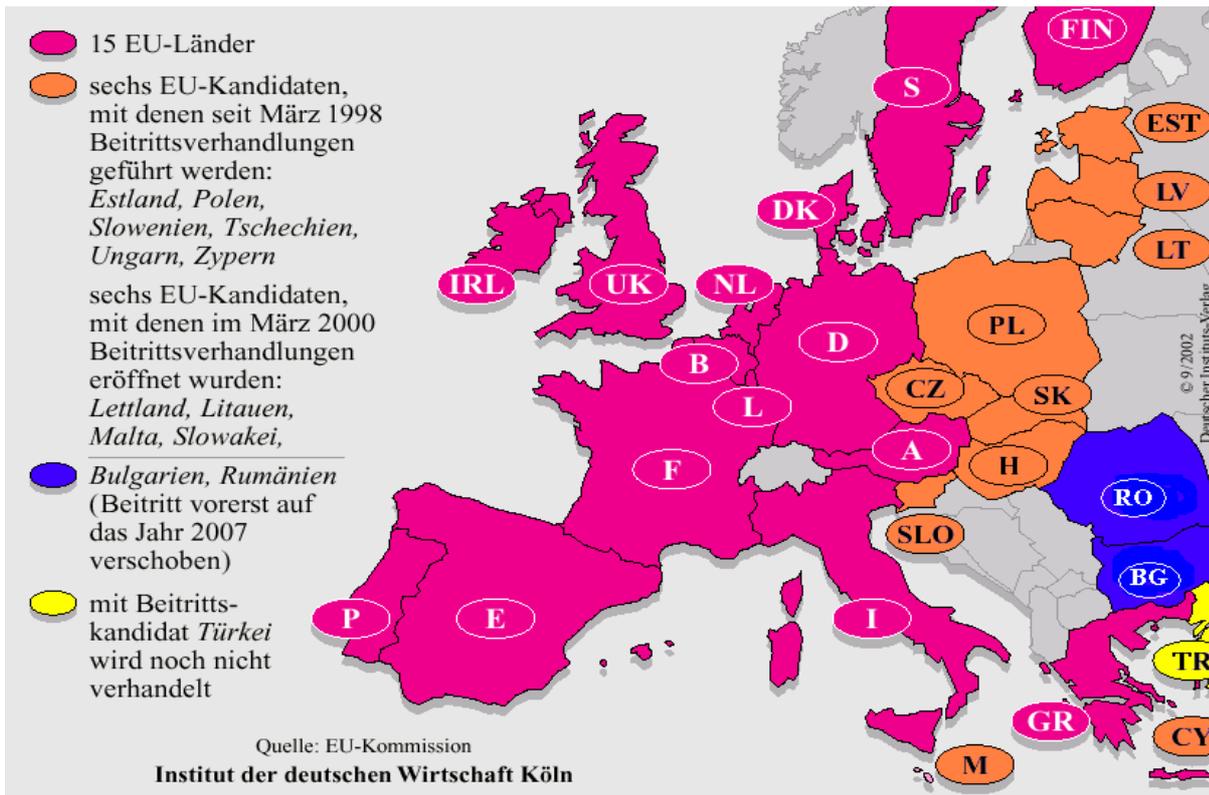
zunächst möchte auch ich Ihnen von dieser Stelle sehr herzlich gratulieren. Als Absolventen dieser Stiftung der Deutschen Wirtschaft haben Sie auch außerhalb Ihrer eigenen Studienverpflichtungen bereits in vielerlei Hinsicht Engagement und ein breites Interessensspektrum bewiesen. In einer globalisierten Welt ist es notwendiger denn je zuvor, nicht nur die fachspezifischen Fragen und Probleme zu beherrschen, sondern auch einen Blick auf die gesellschaftlichen und politischen Felder zu werfen und damit auch globale Veränderungen in diesen Systemen zu erkennen und wahrzunehmen.

Das Thema EU-Osterweiterung, welches ich in Absprache mit der Stiftungsleitung Ihnen hier und heute näher bringen möchte, ist deswegen auch nicht rein zufällig ausgesucht oder gar willkürlich gewählt,

sondern es berührt in der Tat eine ganze Palette von interessanten Fragestellungen, nicht nur in ökonomischer sondern auch in politischer Hinsicht. Es ist auch ein Thema das in der aktuellen politischen Diskussion in Europa seit geraumer Zeit eine wichtige Rolle spielt. Nach dem heutigen Stand der Dinge soll die Osterweiterung der Europäischen Union zum 01. Mai 2004 vollzogen werden. Im Rahmen der regelmäßigen Fortschrittsberichte stellte bereits Anfang diesen Jahres die Europäische Kommission fest, dass die folgenden 10 Länder Estland, Lettland, Litauen, Polen, Malta, Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern die notwendigen politischen Kriterien, wie z. B. demokratische Legitimation der Regierungssysteme, Bekämpfung der Korruption, Personenfreizügigkeit und Rechtssicherheit, bereits erfüllen und die geforderten ökonomischen Kriterien, sog. Kopenhagener Kriterien wie z.B. freier Marktzutritt und Konvergenz wichtiger Makrodaten, bis zum Jahre 2004 erfüllen werden.

Nach der im April 2003 geplanten Unterzeichnung der Beitrittsverträge hätten dann die 10 Beitrittsländer noch rund ein Jahr Zeit für die Ratifizierung des EU-Beitritts durch die nationalen Parlamente wie auch für die in einigen Ländern notwendigen Volksabstimmungen. Das Schaubild 1 zeigt die „neue“ Europakarte.

Schaubild 1



Sie alle können sich vorstellen, dass diese EU-Osterweiterung eine Herkulesaufgabe sowohl in politischer wie auch in ökonomischer Hinsicht darstellt und weitreichende Konsequenzen für die Beitrittsländer wie auch für die heutigen EU-Mitgliedsländer haben wird. Wie bereits aus dem Titel meines Referats ersichtlich, ist das Unterfangen EU-Osterweiterung eine Integrationsaufgabe, die an Beitrittsländer selbst wie auch an die EU-Mitgliedsstaaten hohe Anforderungen stellt. Wie jeder andere Integrationsprozess auch ist zweifellos die EU-Osterweiterung für alle Beteiligten eine Entwicklung, die kein Nullsummenspiel darstellt, sondern mit Chancen und Risiken verbunden ist.

Auf diese Chancen und Risiken möchte ich nun ein wenig eingehen. Zunächst einmal ein paar Basisdaten zu den Beitrittskandidaten: Wo stehen sie bei wichtigen Kennzahlen heute und wie groß ist der Abstand zu dem Alten Europa? Und welche Effekte sind durch den Integrationsprozess zu erwarten? Diese ökonomischen Effekte, wie insbesondere auch die gesellschaftlichen Folgewirkungen, werden dabei, wie könnte es anders sein, unterschiedlich beurteilt. So ist es beispielsweise zwischen zwei bekannten Forschungsinstituten in der Bundesrepublik zu einem heftigen Streit darüber gekommen, welche Wanderungsbewegungen in welcher Größenordnung im Zuge dieser Osterweiterung zu erwarten sind und welche Effekte diese Wanderungsbewegungen in Europa für die Arbeitsmärkte haben werden. Dies ist zweifellos angesichts der hohen EU-weiten Arbeitslosigkeit, von der vor allem auch die Bundesrepublik betroffen ist, eine zentrale Frage. Sie alle kennen die zum Teil auch von Gewerkschaftsseite geäußerten Befürchtungen, dass durch die EU-Osterweiterung insbesondere in der Bundesrepublik die Arbeitslosigkeit zunehmen wird, weil unser Land als Nachbarstaat zu vielen osteuropäischen Ländern nur wenige Autostunden entfernt liegt und daher gerade zu einer Arbeitsaufnahme hierzulande einlädt.

Eine weitere brisante Frage stellt sich in bezug auf die zukünftige Finanzierung der Agrarmärkte. Wie Sie wissen, sind die Beitrittsländer, insbesondere gilt das für Polen, Volkswirtschaften mit einer vergleichsweise

hohen Agrarproduktion in Relation zu ihrer nationalen Wertschöpfung ausgestattet, und daher sind in den alten EU-Staaten – insbesondere in der Bundesrepublik - die Befürchtungen groß, diese Überschüsse der neuen EU-Mitgliedsländer würden dann endgültig den Finanzrahmen sprengen. Zudem wird auch generell befürchtet, dass die politischen Entscheidungsprozesse in Europa noch komplizierter werden, als sie es schon sind.

Wie ich Ihnen aufzeigen möchte, sind jedoch viele dieser heute von Gegnern oder Skeptikern an die Wand gemalten Schreckgespenster sachlich nicht begründet oder zumindest übertrieben. Die Frage der EU-Osterweiterung und damit der Transformationsprozess von ehemals sozialistischen Regimen ist zudem nicht nur unter dem Aspekt zu stellen, wer gewinnt oder verliert liebgewonnene Besitzstände, sondern sie ist mehrdimensionaler, d.h. gesellschaftspolitischer Natur. Aber selbst in der nüchternen ökonomischen Bestandsaufnahme sehe ich unter dem Strich durch die EU-Osterweiterung ein Wohlfahrtsgewinn der Volkswirtschaften in Ost- wie auch in Westeuropa und damit auch für die Bundesrepublik Deutschland. Diese zentrale These meines Vortrages darf - ja muss ich im weiteren Verlauf näher begründen. Um dabei jedoch nicht blauäugig und einseitig vorzugehen, werde ich auch natürlich nicht die Risiken unter den Tisch kehren, sondern soweit wie möglich mit in dieses Kalkül einbeziehen. Ich stütze mich hierbei primär auf Daten und Fakten, die

im Institut der Deutschen Wirtschaft erarbeitet wurden.

Zunächst eine kurze Bestandsaufnahme der aktuellen ökonomischen Makrodaten und ein kurzer Blick auf den bisherigen Integrationsprozess in Europa:

1. Die EU vor der fünften Erweiterung

Die Ausweitung der EU nach Osten wäre die nunmehr fünfte Erweiterungsrunde. Das Schaubild 2 liefert dazu einige ökonomische Kennziffern.

Schaubild 2:

	Zunahme der Bevölkerung in Prozent	Zunahme des BIP zu KKP in Prozent	BIP je EW ¹⁾ in Prozent
1973	30,7	31,4	102,1
1981	3,5	2,2	62,4
1986	16,7	11,5	68,9
1995	6,3	6,5	104,2
Osterweiterung ²⁾	27,9	10,9	39,1

1973: DK, IRL, UK / 1981: GR / 1986: E, P / 1995: A, S, FIN

¹⁾ BIP je EW der Beitrittsländer in Prozent der EU-Länder
²⁾ 12 Länder

Quelle: IMF, Eurostatistik

Gemessen an der Zunahme der Bevölkerungszahl um 27,9 Prozent ist die Osterweiterung die umfangreichste Erweiterung seit 1973, als durch den Beitritt von Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich

die Bevölkerungszahl um 30,7 Prozent anstieg. Ganz anders sieht es hingegen beim Beitrag der Beitrittsländer zum gemeinsamen Bruttoinlandsprodukt aus. In Kaufkraftstandards umgerechnet steigt das Bruttoinlandsprodukt lediglich um 10,9 Prozent, gegenüber 31,4 Prozent in der ersten Erweiterungsrunde des Jahres 1973. Ursache für diese Entwicklung ist, dass das aktuelle Leistungsniveau (Bruttoinlandsprodukt je Einwohner) im Durchschnitt der Beitrittskandidaten nur 39,1 Prozent des EU-15-Durchschnitts erreicht. Noch in keiner Erweiterungsrunde war das Wohlstandsgefälle so groß wie diesmal. In zwei Fällen, nämlich 1973 und 1995, bei denen das Wohlstandsniveau der damaligen Beitrittsländer über dem der EU-Länder lag, zeigt sich, dass die Wohlstandskluft zwischen Ost- und Westeuropa immens ist und der Integrations- und Anpassungsprozess nicht in kurzer Zeit zu bewältigen sein wird.

2. Ökonomische Auswirkungen

Aus der Tatsache, dass das Wohlstands-/Leistungsniveau der Beitrittskandidaten deutlich niedriger liegt als in der EU-15, darf man allerdings nicht den Schluss ziehen, dass die Erweiterung der EU für die heutigen EU-Länder ein herber Verlust und für die neuen ein hoher Gewinn wird.

Grundsätzlich schafft die Integration von Wirtschaftsräumen win-win-Situationen: alle Beteiligten können von der Erweiterung profitieren. Integration schafft zusätzliche Wertschöpfungspotenziale und eröffnet somit Wachstumsmöglichkeiten für alle Beteiligten.

Die Integration der Wirtschaftsräume verläuft dabei im wesentlichen über drei Kanäle:

- den traditionellen grenzüberschreitenden Handel mit Gütern und Dienstleistungen,
- die Direktinvestitionen von Unternehmen (Auslandsinvestitionen) und
- die Migration (Arbeitskräftewanderung).

3. Öffnung der Märkte und Wettbewerb

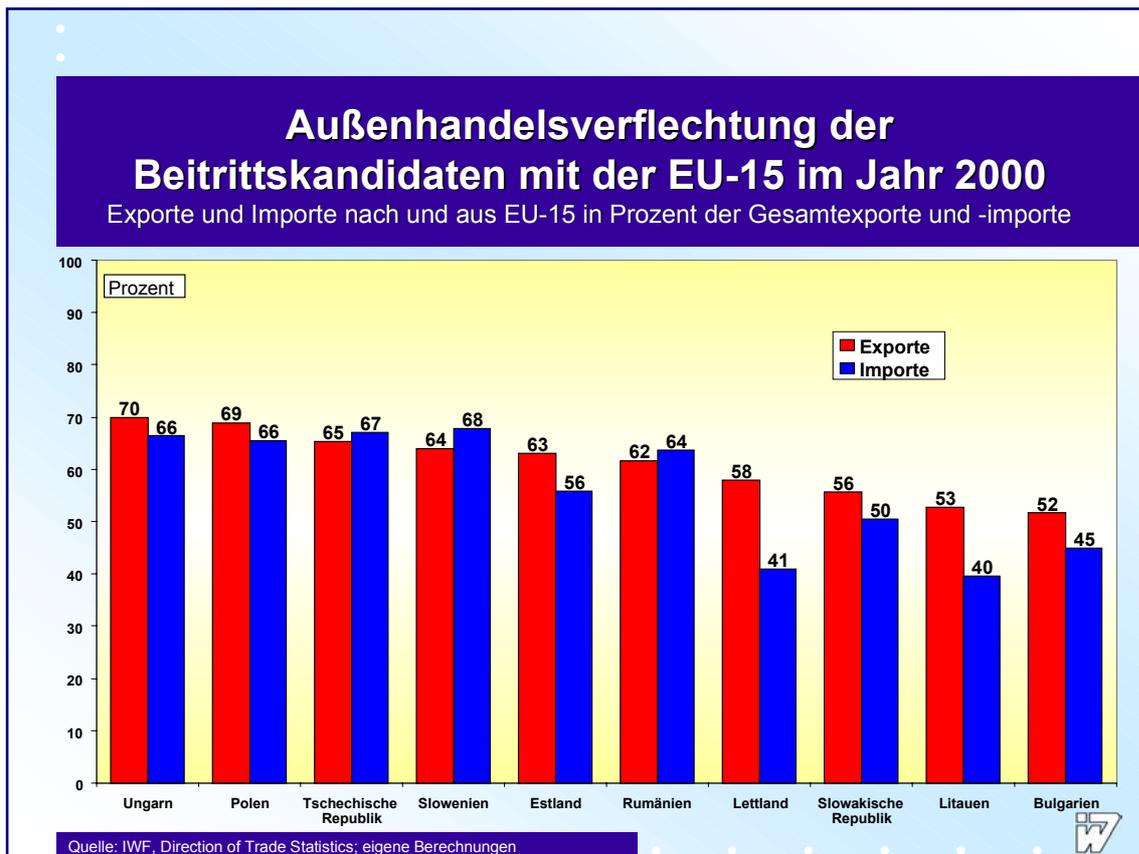
Die Integration beginnt nicht erst mit dem EU-Beitritt. Der Prozess ist schon seit längerem im Gange. Maßgeblich dazu beigetragen haben folgende Punkte:

- Bereits durch das erste Europa-Abkommen ist eine Freihandelszone entstanden.
- Der Handel mit Industriewaren wurde liberalisiert.

Lediglich der Austausch von Agrarerzeugnissen unterliegt weiterhin strikten Beschränkungen, die aber auch im Zeitablauf gelockert wurden.

Aus diesen Gründen ist die Handelsverflechtung zwischen den Beitrittskandidaten und der EU bereits heute schon recht intensiv, wie das Schaubild 3 zeigt.

Schaubild 3:



In der Spitze fließen bis zu 70 Prozent (Ungarn) der Exporte in die EU und maximal 66 Prozent (Ungarn und Polen) der Importe dieser Länder stammen aus Ländern der EU. Selbst beim Schlusslicht Bulgarien stehen noch beachtliche Werte von 52 bzw. 45 Prozent zu Buche. Deutschland, Italien, Frankreich und Österreich sind Haupthandelspartner der Beitrittskandidatenländer. Vor allem Erzeugnisse des Maschinenbaus und der Elektroindustrie haben von der Liberalisierung profitiert. Innerhalb einzelner Wirtschaftszweige bildet sich eine Arbeitsteilung heraus, die zu erwarten war: Die EU-15-Länder konzentrieren sich in hohem Maße auf human-kapitalintensive Produkte, während der Schwerpunkt der Beitrittsländer aus Mittel- und Osteuropa bei

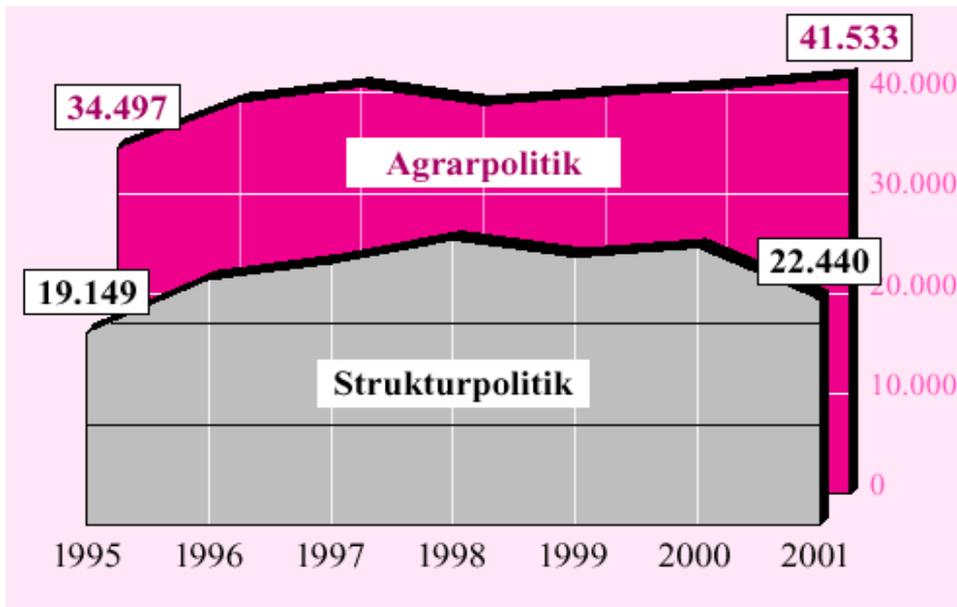
weniger humankapitalintensiven Produkten liegt. Ich selbst war im Sommer zu Gast in Polen und habe dort über die strategische Handelspartnerschaft zwischen Deutschland und Polen referiert. Die Bundesrepublik ist inzwischen der weitaus wichtigste Handelspartner unseres östlichen Nachbarlandes - das gilt jedoch auch umgekehrt, sodass beide Seiten von der Öffnung der Märkte schon profitiert haben und sich für die Zukunft viel vorgenommen haben.

4. Problem: Agrarsektor

Ich habe aber auch kritische Untertöne bei meinen Gesprächen mit polnischen Politikern und Wissenschaftlern vernommen. Diese beziehen sich auf die Problemfelder des zukünftigen Agrarmarktes.

Auf dem EU-Gipfel Ende Oktober in Brüssel wurde heftig um die Verteilung der Agrarhilfen nach der Osterweiterung der Union gerungen. Am Ende einigten sich die EU-Mitglieder darauf, die Agrarsubventionen bis 2006 nicht zu beschneiden, von 2007 bis 2013 aber auf dem Niveau von 2006 festzuzurren – hinzu kommt ein jährlicher Inflationsausgleich von 1 Prozent. Da für die Zeit ab 2007 mindestens 25 Staaten einstimmig über die EU-Finanzmittel entscheiden müssen, könnte für die heutigen Empfänger künftig ein kleineres Stück vom Beihilfekuchen übrig bleiben. Dies wäre für sie umso bitterer, als bisher immer mehr Gelder flossen, wie im folgenden Schaubild 4 zu sehen ist.

Schaubild 4 a



Strukturpolitik: Im Jahr 2001 unterschritten die Ausgaben die Haushaltsansätze erheblich, da strukturpolitische Vorhaben nicht wie ursprünglich geplant abgewickelt und daher Gelder nicht abgerufen wurden.
 Ursprungsdaten: Europäische Kommission

Allein von 1995 bis 2001 stiegen die agrarpolitischen Ausgaben der EU in den Mitgliedstaaten um mehr als 7 auf 41,5 Milliarden Euro.

Dass in Zukunft die Mittel auf noch mehr Staaten verteilt werden müssen, dürfte für weitere Verteilungskämpfe sorgen. Schon bislang wurde im Rahmen der Agrar- und der Strukturpolitik zwischen den Mitgliedstaaten kräftig umgeschichtet.

Im Schnitt der Jahre 1995 bis 2001 war der EU-Haushalt für diese beiden Aufgaben zugunsten der einzelnen Länder mit rund 64,2 Milliarden Euro bestückt. Davon entfielen gut 39 Milliarden Euro auf

Unterstützungszahlungen an die Landwirtschaft und 25 Milliarden Euro auf strukturpolitische Maßnahmen.

Unter gewissen Annahmen lässt sich zudem ermitteln, was die einzelnen EU-Mitglieder zur Finanzierung der jeweiligen Politikfelder beigesteuert haben. Saldiert man die an die EU abgetretenen und aus deren Töpfen empfangenen Gelder, ist Deutschland der größte Nettozahler (siehe Tabelle Schaubild 4 b):

Schaubild 4 b

	Insgesamt	darunter	
		Mittel für die Agrarpolitik	Mittel für die Strukturpolitik
Deutschland	-9.548	-4.808	-3.261
Vereinigtes Königreich	-3.114	-1.218	-1.531
Niederlande	-2.492	-1.003	-1.278
Schweden	-926	-474	-498
Italien	-554	-306	207
Österreich	-541	-165	-368
Frankreich	-446	2.368	-2.165
Finnland	10	12	-88
Dänemark	99	474	-379
Luxemburg	715	-75	-43
Belgien	1.287	-479	-658
Irland	2.020	1.229	782
Portugal	2.552	144	2.376
Griechenland	4.222	1.997	2.194
Spanien	6.719	2.306	4.710

Insgesamt hat die Bundesrepublik im Zeitraum 1995 bis 2001 im Schnitt jährlich gut 9,5 Milliarden Euro mehr in den EU-Haushalt gesteckt, als sie zurückbekam.

Allein die Beiträge, die der Agrarpolitik zugerechnet werden können, überstiegen die Hilfen für die

Landwirtschaft um 4,8 Milliarden Euro. Dies macht verständlich, warum die Bundesregierung in Brüssel vehement für eine Begrenzung der Agrarzahlungen eintrat. Andererseits muss man jedoch Verständnis für die polnischen Bauern aufbringen, die sich vehement dagegen wehren, zunächst nur ein Viertel der EU-Beihilfen zu bekommen und dies für ungerecht halten.

Vor allem deshalb, weil bislang vor allem Spanien, Griechenland, Portugal und Irland großzügige Schecks aus Brüssel bekamen. Die Griechen kamen fast gleichermaßen in den Genuss von Agrar- und Strukturmitteln; auf der Grünen Insel wurde schwerpunktmäßig die Landwirtschaft aufgepäppelt, während die iberischen Staaten vor allem Gelder zur Verbesserung ihrer Wirtschafts- und Infrastruktur kassierten. Daher hat Spanien bereits Ansprüche auf Strukturfondsmittel auch nach der Osterweiterung angemeldet - ein weiteres Gerangel um die EU-Finanzen ist damit programmiert.

5. Migration: Segen oder Fluch?

Auch bei der Frage der Freizügigkeit von Arbeitskräften sind Konflikte vorprogrammiert.

Seitens einiger EU-Länder, insbesondere Deutschland und Österreich, wird befürchtet, dass eine sofortige vollständige Liberalisierung die hiesigen Arbeitsmärkte überfordert und steigende Arbeitslosigkeit die Folge ist, und zwar besonders im

Segment der geringqualifizierten Arbeitnehmer, die heute schon große Probleme am Arbeitsmarkt haben. Von gewerkschaftlicher Seite wird eingewandt, dass die Öffnung der Grenzen für die Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern das Lohnniveau in Deutschland generell unter Druck setzt. Schließlich wird davor gewarnt, dass unsere sozialen Sicherungssysteme dem Wanderungsdruck nicht standhalten könnten.

In mehreren wissenschaftlichen Gutachten ist abgeschätzt worden, mit wie viel Zuwanderung aus den Beitrittsländern für den Fall einer sofortigen Einführung der vollständigen Freizügigkeit von Arbeitnehmern nach dem Beitritt zu rechnen ist. Aufgrund unterschiedlicher methodischer Ansätze liegen die Schätzungen teilweise relativ weit auseinander. Schaubild 5 gibt die Ergebnisse für Deutschland der am meisten zitierten und diskutierten Gutachten wieder.

Schaubild 5:

Schätzung der potentiellen Netto-Migration nach Deutschland aus fünf mittel- und osteuropäischen Ländern ¹⁾ in 1000

Innerhalb...	EIC ²⁾	Ifo
1. Jahr	170	193
5 Jahren	702	1153
10 Jahren	1128	2008
15 Jahren	1378	2465
jährlicher Durchschnitt	92	164

¹⁾ Polen, Rumänien, Slowakische Republik, Tschechische Republik, Ungarn
²⁾ European Integration Consortium – DIW u.a.

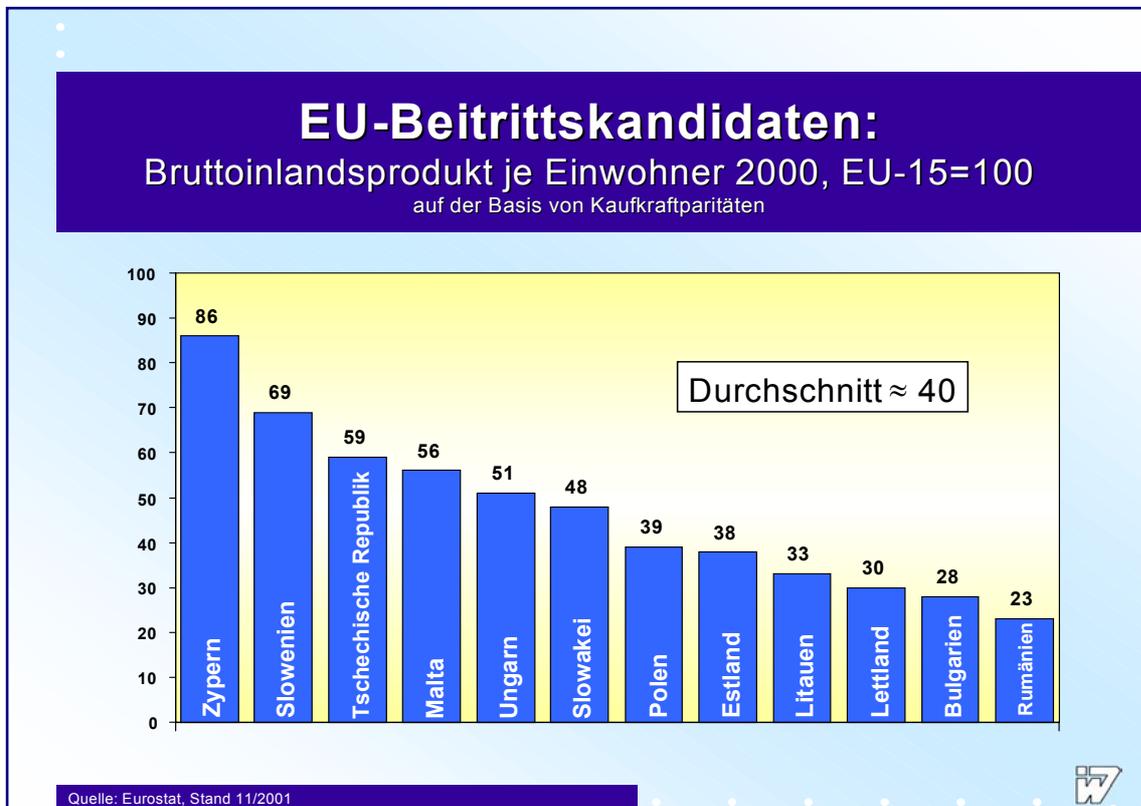
Quelle: Hönekopp, Elmar, Mai 2001

Danach würden im ersten Jahr nach der Öffnung zwischen 170.000 und 193.000 Personen nach Deutschland kommen. Faktisch dürften dies Untergrenzen sein, da diese Schätzungen nur fünf der zehn möglichen Beitrittländer einbeziehen. Nach fünfzehn Jahren gehen die Gutacher von 1,4 bis 2,5 Millionen Zuwanderern aus diesen Ländern aus; jahresdurchschnittlich errechnen sich 92.000 bis 164.000.

Im übrigen gibt es auch eine Studie der Universität Heidelberg aus dem Jahr 1999 zu diesem Thema. Sie kommt auf 77.000 Zuwanderungen im ersten Jahr nach der Einführung der Freizügigkeit und rund 2 Millionen in einem Zeitraum von 20 Jahren.

Bei den ökonometrischen Schätzungen haben sich die Einkommensunterschiede als wichtigstes Wanderungsmotiv herausgestellt. Weiter oben wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Beitrittskandidaten im Durchschnitt nur etwa 40 Prozent des Wohlstandsniveaus der EU-15 erreichen, wobei das Gefälle innerhalb der Beitrittsländer nochmals sehr groß ist – siehe Schaubild 6.

Schaubild 6:

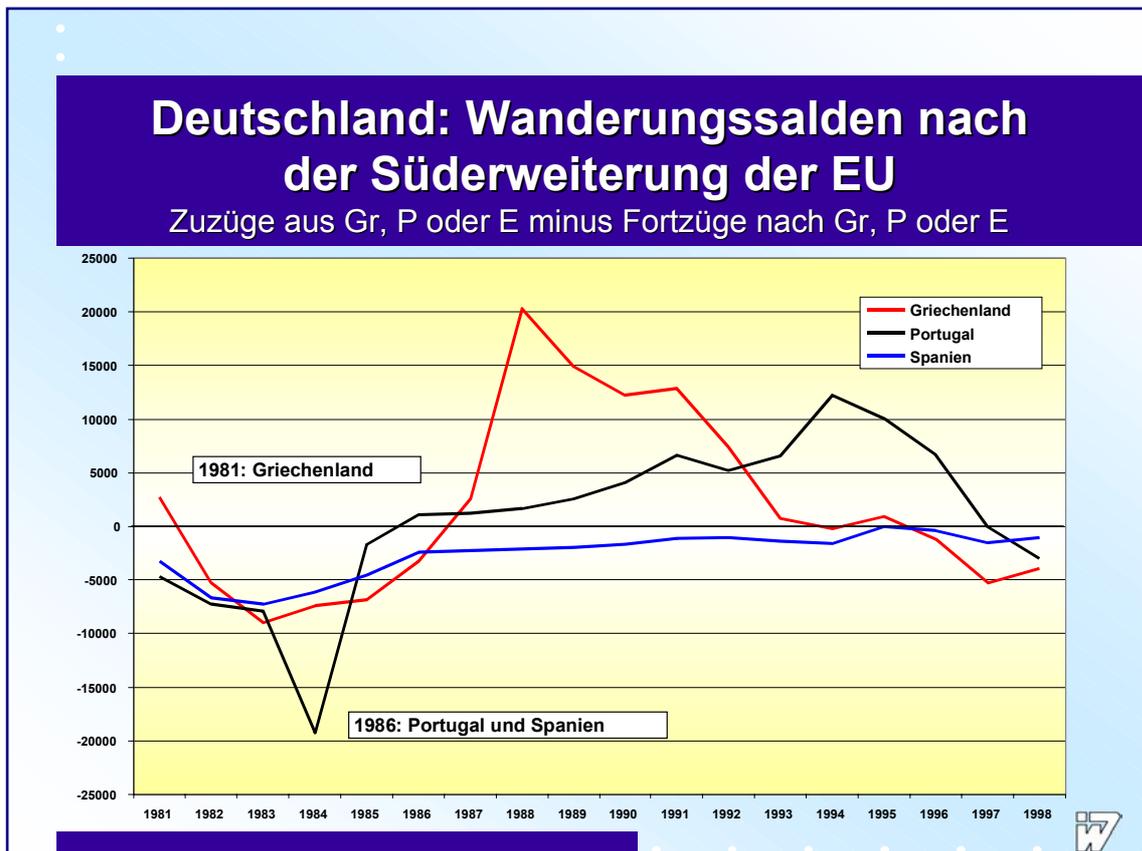


Die Spanne reicht von 86 Prozent des EU-15-Niveaus in Zypern bis lediglich 23 Prozent in Rumänien.

Die Erfahrungen mit der Süderweiterung der EU in den 1980er Jahren legen allerdings eine vorsichtige Schätzung nahe. Denn seinerzeit haben weniger Menschen aus Griechenland, Portugal und Spanien als zunächst erwartet ihr Land in Richtung alte EU-

Länder verlassen. Zu berücksichtigen ist dabei zudem immer, dass ein Teil nur temporär auswandert, später also wieder in sein Heimatland zurückkehrt. Entscheidend sind aber die Nettowanderungen. Für Deutschland zeigt das Schaubild 7 diese Wanderungssalden an. Bei der Interpretation der Zahlen ist zu berücksichtigen, dass es sowohl 1981 als auch 1986 Übergangsfristen von zunächst sieben Jahren gegeben hat, die für Portugal und Spanien später um ein Jahr verkürzt wurden.

Schaubild 7:



Im Falle Griechenlands nahm der Wanderungssaldo nach dem Beitritt sogar zunächst ab, um in den Jahren 1987 und 1988 (nach der endgültigen Freizügigkeit) stark anzusteigen. In den Folgejahren hat sich

diese Entwicklung wieder zurückgebildet. Am aktuellen Rand zeigt die Kurve, dass jährlich wieder mehr Griechen in ihr Heimatland zurückkehren als neu nach Deutschland kommen. Einen gänzlich anderen Verlauf hat die spanische Kurve genommen. Der Wanderungssaldo war niemals positiv, und es ist auch keine signifikante Änderung des Verlaufs nach Einführung der vollständigen Feizügigkeit erkennbar. Die Portugiesen zeigten sich hingegen wanderungsbereiter, der Saldo ist aber inzwischen auch wieder negativ.

Nun könnte man vermuten, dass gerade für spanische und portugiesische Arbeitnehmer wegen der günstigeren geografischen Lage Frankreich als Zuwanderungsland bevorzugt ist. Entsprechend wurde seinerzeit auch eine Masseneinwanderung für Frankreich prognostiziert. Aber die Prognosen haben sich nicht bestätigt. Im Gegenteil: Interessanterweise ging die Zahl der Arbeitnehmer dieser Länder in Frankreich zurück. Möglicherweise waren die sich durch den Beitritt zur EU verbesserten Wachstums- und Wohlstandsperspektiven für viele spanische und portugiesische Arbeitnehmer Grund genug, in ihrem Heimatland zu bleiben oder sogar dorthin zurück zu kehren.

Andererseits ist zu berücksichtigen, dass die Erfahrungen der Süderweiterung nicht eins zu eins auf die nun anstehende Osterweiterung übertragbar sind. Zum einen sind die Einkommensunterschiede

und damit die Wanderungsanreize diesmal deutlich ausgeprägter, zum anderen ist denkbar, dass sich wegen der langen Abschottung dieser Länder vom westlichen Ausland ein höherer Wanderungsdruck aufgebaut hat. Auch die teilweise sehr hohen Arbeitslosenquoten in den MOE-Staaten können einen Grund dafür liefern, die Osterweiterung anders zu beurteilen als die Süderweiterung. So wird denn auch zuweilen befürchtet, dass sich viele arbeitslose Geringqualifizierte auf den Weg nach Westen machen, also gerade jene Gruppe von Arbeitnehmern, die auf dem hiesigen Arbeitsmarkt bereits eine Problemgruppe darstellt.

Aus der Migrationsforschung wissen wir allerdings, dass es gerade nicht die geringqualifizierten Arbeitslosen sind, die wanderungswillig sind, sondern eher die Hochqualifizierten, die in ihren Heimatländern aber dringend gebraucht werden. Die These, dass es bei sofortiger vollständiger Freizügigkeit zu einem „brain-drain“ in den Beitrittsländern und zu einem „brain-gain“ für die heutigen EU-Länder kommt, ist somit nicht von der Hand zu weisen. Vor diesem Hintergrund müssten eigentlich die Beitrittskandidaten ein Interesse an Übergangsfristen haben.

Damit ist die Frage, ob die Migration den hiesigen Arbeitsmarkt fundamental durcheinander bringt, fast schon beantwortet. Entscheidend für die Antwort ist, ob die Migranten eher substitutiv oder komplementär zur Beschäftigung im Zuwanderungsland sind. Wenn

es zutrifft, dass eher die Hochqualifizierten wanderungsbereit sind, ist eine komplementäre Beziehung wahrscheinlicher. Die Befürchtungen, die Arbeitskräftezuwanderung könnte zu einer Dauerbelastung für den hiesigen Arbeitsmarkt werden, sind deshalb wohl überzogen. Wissenschaftliche Studien zeigen denn auch, dass die inländischen Arbeitnehmer nur eine geringe Zunahme ihres Arbeitslosigkeitsrisikos zu befürchten haben. Auch liefern ökonometrische Schätzungen nur einen geringen negativen Einfluss der zu erwartenden Migration auf die Löhne, allerdings dürfte der Effekt bei den Löhnen der Arbeiter stärker sein als bei den Gehältern der Angestellten. Keinesfalls aber sind die Impulse groß genug, um einen Rutschbahneffekt beim Lohnniveau auszulösen.

Für geografische Randlagen und für bestimmte Branchen, z.B. die Bauwirtschaft, kann sich allerdings ein größerer Impuls einstellen. Deshalb sollte man auch nicht blauäugig sein. Eine Übergangsfrist ist daher nicht vollständig abzulehnen, allerdings sollte sie flexibel gehandhabt und verkürzt werden, wenn sich herausstellen sollte, dass sich anfängliche Befürchtungen nicht bewahrheiten. Zudem sollte man immer im Blick behalten, dass der Wettbewerbsdruck auf die hiesigen Arbeitsplätze auch ohne Wanderung von Arbeitskräften, die bereit sind, ihre Arbeitskraft billiger anzubieten, über den Handel und die Direktinvestitionen besteht. Ob billigere Produkte oder

billigere Arbeitskräfte wandern, ist für die Wirkungen auf den Arbeitsmarkt letztlich zweitrangig.

6. Race to the bottom?

Die Osterweiterung der Europäischen Union wird den Globalisierungsprozess vorantreiben und damit Kritiker auf den Plan rufen, die die Globalisierung der Wirtschaft grundsätzlich für einen falschen Weg halten. Eines ihrer Argumente ist, dass die Globalisierung zu einem so genannten „Race to the bottom“ bei den Steuern und Sozialstandards führe. Mit dem „Race to the bottom“ ist ein ruinöser zwischenstaatlicher Wettbewerb um die besten Standortbedingungen für Unternehmen gemeint, der die Souveränität der Nationalstaaten auf dem Feld der Finanz- und Sozialpolitik zunehmend einschränke. Eine Erosion der Sozialstandards stelle unsere Sozialsysteme infrage und das Austrocknen der Unternehmenssteuern führe dazu, dass der Staat seine Aufgaben nicht mehr im nötigen Umfang wahrnehmen könne.

Empirisch lässt sich diese These allerdings nicht verifizieren. Ein „Race to the bottom“ ist bisher weder bei den Steuern noch bei den Sozialstandards feststellbar. Im Gegenteil – siehe Schaubild 8 und 9: Der Anteil der von den Kapitalgesellschaften gezahlten Gewinnsteuern zeigt im Trend nach oben, und zwar für die EU-15 ebenso wie für die OECD-Länder insgesamt. Ein ganz ähnliches Bild zeigt sich bei den Sozialleistungen. Die von Eurostat für die EU-Länder veröffentlichten Daten belegen, dass im

Zeitraum 1980 bis 1999 in den EU-Ländern der Anteil der Sozialleistungen am Bruttoinlandsprodukt zugenommen hat (Ausnahmen Irland, Luxemburg und Niederlande), teilweise sogar in beträchtlichem Umfang, wie die Zuwächse in Prozentpunkten anzeigen.

Schaubild 8:

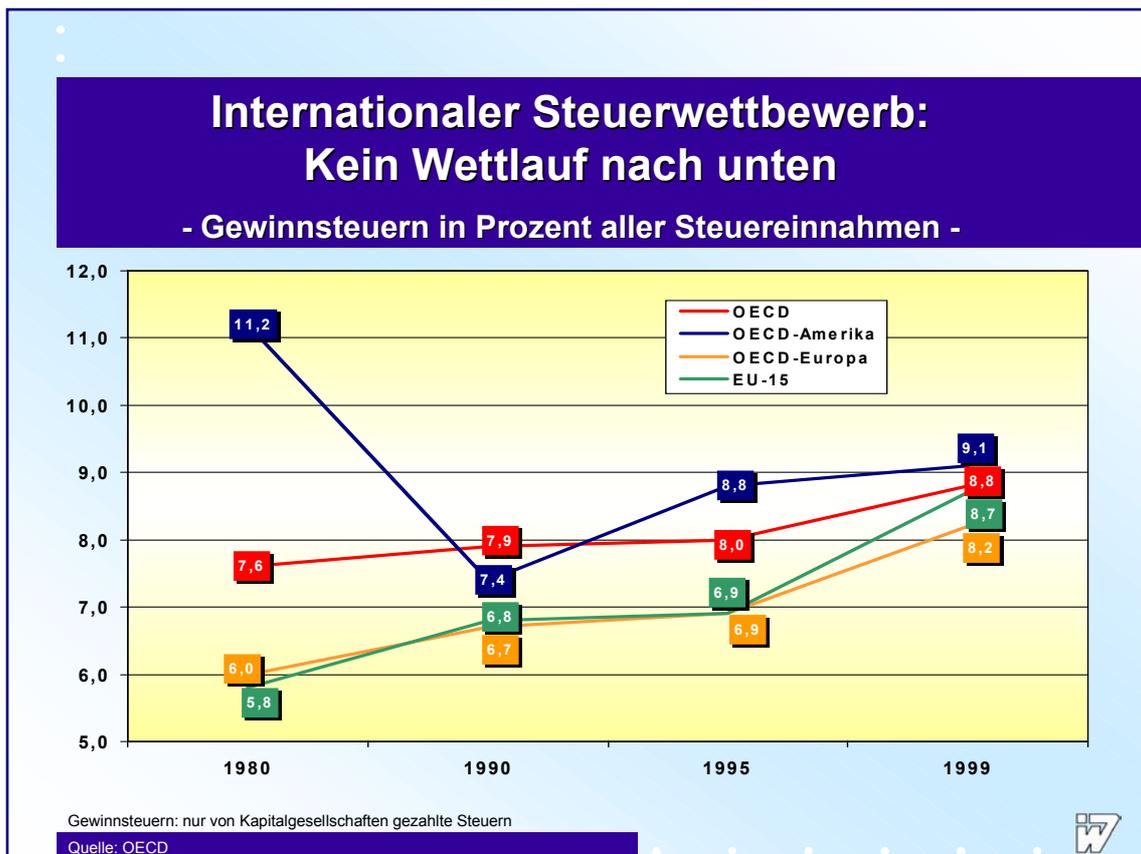
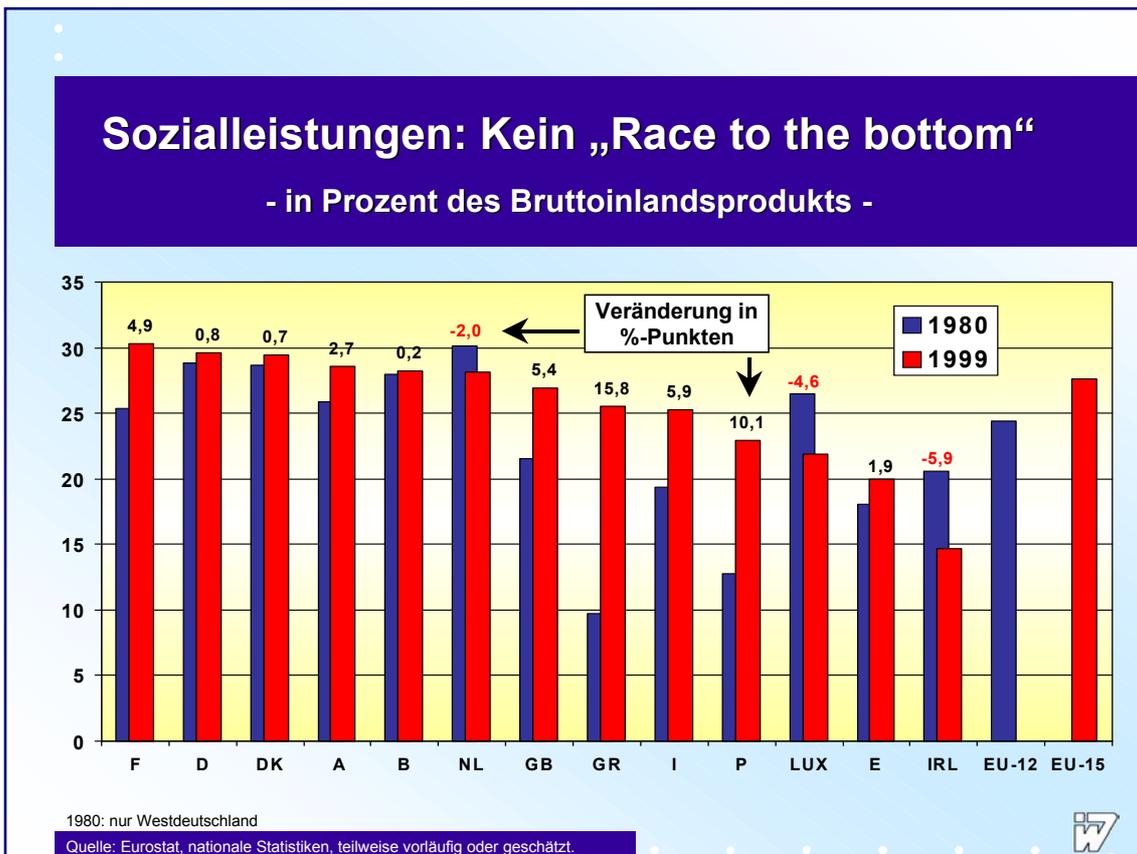


Schaubild 9:



7. Politischer Handlungsbedarf

Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Politik untätig bleiben kann und sollte. Handlungsdruck besteht sehr wohl, und die anstehende Osterweiterung der EU erhöht diesen Druck.

Der weiter oben beschriebene positive Wohlfahrts-effekt durch die neuen Chancen in der internationalen Arbeitsteilung, insbesondere auch durch die Zuwanderung von Arbeitnehmern, tritt in vollem Umfang nur ein, wenn wirklich die Lohnunterschiede das entscheidende Wanderungsmotiv sind. Denn dann bringt die Wanderung Vorteile für beide Seiten. Sind aber die großzügigen Sozialsysteme das Motiv für die Wanderungen, kann sich das Vorzeichen auch sehr

schnell umkehren. Die Gefahr der Fehlanreize ist dabei um so höher, je stärker die Sozialsysteme (steuerfinanzierte) Umverteilungselemente enthalten. Ziel muss es deshalb sein, die Sozialsysteme von diesen Elementen zu befreien und das Versicherungsprinzip zu stärken (Äquivalenzprinzip). Die Osterweiterung legt es nahe, diesen ohnehin vernünftigen Weg einzuschlagen.

Handlungsbedarf besteht ganz sicher auch auf dem Arbeitsmarkt. Deutschland hat einen im internationalen Vergleich relativ stark regulierten Arbeitsmarkt. Möglicherweise sind die Bedenken, er könne mit der Zuwanderung nicht fertig werden, vor diesem Hintergrund berechtigt, zumal die Reformen der letzten Jahre in die falsche Richtung gingen. Die Stichworte lauten hier:

- Verschärfung des Kündigungsschutzes,
- Verbesserung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall,
- Scheinselbständigengesetz,
- Recht auf Teilzeit und
- Verschärfung der Mitbestimmung.

Ein stark regulierter Arbeitsmarkt kann seine Funktion, Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot zum Ausgleich zu bringen, nicht erfüllen. Vor diesem Hintergrund ist ein erhöhter Wettbewerbsdruck durch die Osterweiterung sogar willkommen.

Willkommen - so mein kurzes Fazit - ist die EU-Osterweiterung jedoch eben nicht nur aus ökonomischen Gründen. Die Integration insbesondere der osteuropäischen Staaten in die Gemeinschaft Europas generiert als Lohn eine Friedensdividende, die nicht nur in Euro oder gar Cent aufgewogen werden darf. Neben einer neuen Wirtschaftsgemeinschaft haben wir in Europa dann auch eine Völker- und Demokratiegemeinschaft als Garant für eine lebenswerte Zukunft.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Köln, im Dezember 2002