

EU-Osterweiterung - Folgen für Deutschland

Am 1. Mai 2004 ist die Europäische Union um zehn Mitglieder erweitert worden. Doch die Feiern zu diesem Ereignis waren in Deutschland auch von Ängsten begleitet. Werden die neuen Mitglieder zu einer finanziellen Belastung der EU? Kommt es zu einer Verlagerung von Unternehmen und damit Arbeitsplätzen in die Beitrittsländer? Steigt der Anpassungsdruck auf Deutschland durch die neuen Konkurrenten?

Konrad Lammers

Effekte der Osterweiterung für die alten Mitgliedsländer

Am 1. Mai 2004 hat die EU zum vierten Mal – seitdem sie als europäische Wirtschaftsgemeinschaft im Jahr 1957 gegründet wurde – neue Mitglieder aufgenommen. Bei keiner der vorhergehenden Erweiterungen traten so viele neue Länder auf einmal bei. Die Zahl der Mitgliedsländer hat sich durch die Osterweiterung um zwei Drittel erhöht. In keiner der früheren Erweiterungsrounds sind auch Länder aufgenommen worden, die sich ökonomisch so stark von den bisherigen Mitgliedern unterscheiden. Das Pro-Kopf-Einkommen der neuen Mitgliedsländer liegt weit unter dem Durchschnitt der EU-15, gemessen in Kaufkraftstandards und erst recht zu laufenden Wechselkursen.

Trotz zehn neuer Mitgliedsländer führt die Osterweiterung nur zu einer Zunahme der Fläche der EU von 20% bei einem Bevölkerungszuwachs von 25%. Der wirtschaftliche Bedeutungszuwachs ist noch beträchtlich geringer. Durch die Osterweiterung erhöht sich das BSP der EU um nicht mehr als 5% (zu laufenden Wechselkursen). Das BSP von Polen, dem größten Beitrittsland, ist nicht größer als das des kleinen alten EU-Landes Dänemark. Im Zeitpunkt des Beitritts entspricht die wirtschaftliche Be-

deutung der neuen Mitgliedsländer zusammen nur etwa der von den Niederlanden oder von Bayern.

Aus der vergleichsweise geringen ökonomischen Bedeutung der Beitrittsländer könnte geschlossen werden, dass die Effekte der Erweiterung auf die alten Mitgliedsländer sehr begrenzt sind. Tatsächlich zeigen empirische Studien, die in den vergangenen Jahren entstanden sind, dieses Ergebnis¹:

- Die kumulierten Einkommensgewinne der EU-15 liegen nach einigen Jahren der Erweiterung bei 0,2 bis 0,3% des BSP. Die Wachstumsrate würde nicht nachhaltig positiv beeinflusst werden. Soweit Wohlfahrtseffekte berechnet werden, so liegen diese ebenfalls in einer Größenordnung bezogen auf das BSP von 0,2 bis 0,3%. Die ermittelten Gewinne sind das Resultat

¹ Vgl. insbesondere F. Breuss: EU-Osterweiterung – ein Wachstumsimpuls für den ganzen Wirtschaftsraum?, in: R. Caesar, K. Lammers, H.-E. Scharrer (Hrsg.): Eine Zwischenbilanz der Lissabon-Strategie, HWWA-Studies, Nomos Verlag (im Erscheinen); sowie W. Kohler: Eastern Enlargement of the EU: A Comprehensive Welfare Assessment, HWWA Discussion Paper, Nr. 260, Hamburg 2004. European Communities: The economic impact of enlargement, Enlargement Paper Nr. 4, Juni 2001. Für weitere Literaturhinweise siehe auch K. Lammers: How will the enlargement affect the old members of the European Union? In: *Intereconomics*, Vol. 39, Nr. 3, Mai/Juni 2004.

statischer und dynamischer Effekte des Handels und erhöhter Faktormobilität, insbesondere auch durch Zuwanderung. Diese Gewinne werden erzielt, obwohl die alten Mitgliedsländer Transferzahlungen für die neuen Mitgliedsländer aufzubringen haben.

- Die neuen Mitgliedsländer profitieren von der Erweiterung sehr viel mehr als die alten. Die meisten Studien kalkulieren Einkommensgewinne, die mindestens zehnmal höher liegen. Sie sind das Resultat statischer und dynamischer Handelseffekte sowie von Faktorwanderungen, auch in der Form von Direktinvestitionen und nicht zuletzt von Transferzahlungen aus dem EU-Haushalt.

Bei diesen Berechnungen wird zumeist nicht unterschieden zwischen Integrationseffekten vor und nach dem formalen Beitritt der neuen Mitglieder zur EU. Der größte Teil der Erweiterungseffekte dürfte nicht nach dem Beitritt eintreten; sie sind vielmehr schon in den Jahren zuvor realisiert worden. Die Europaabkommen, die zum Teil schon früh in den neunziger Jahren zwischen den jetzigen Beitrittsländern und der EU abgeschlossen wurden, haben den Handel im jetzt

erweiterten Wirtschaftsraum frühzeitig liberalisiert. Auch Barrieren gegen Faktorwanderungen, insbesondere Hindernisse für Direktinvestitionen, sind bereits im Laufe der neunziger Jahre weitgehend abgebaut worden. Die Handelsströme, sowohl im Hinblick auf ihre regionale Orientierung als auch ihre gütermäßige Zusammensetzung, und die Direktinvestitionsbeziehungen zwischen Ost- und Westeuropa haben schon vor dem formalen Beitritt der neuen Mitgliedsländer ein Muster gezeigt, das man bei weitgehender Marktintegration erwarten würde, wenn man Unterschiede in der Faktorausstattung, dem Pro-Kopf-Einkommen und den Marktpotentialen berücksichtigt.

Demzufolge wären für die alten Mitgliedsländer auf den Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkten so gut wie keine weiteren Effekte zu erwarten. Bemerkbar machen könnten sich allerdings nun verstärkt die Effekte, die aus der Ausdehnung des *Acquis communautaire* auf die Beitrittsländer resultieren. Der *Acquis* beinhaltet eine Fülle von Vorschriften hinsichtlich der Gestaltung von Produktionsprozessen sowie der Beschaffenheit von Produkten, die für einen funktionierenden Binnenmarkt aus Sicht der EU für erforderlich gehalten werden. Die Anwendung des *Acquis* wird Kosten in den neuen Mitgliedsländern verursachen und die vorhandenen Produktionskostenvorteile verringern.

Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass der Anpassungsdruck für Produzenten in den alten Mitgliedsländern geringer wird. Dies war ein wichtiges Motiv für die Produzenten in den alten

² Vgl. F. Breuss, a.a.O.; W. Kohler, a.a.O.; European Communities, a.a.O. Nach der Analyse von Breuss gehört dazu auch noch Italien.

³ Vgl. European Communities a.a.O.

Mitgliedsländern, die Aufnahme der osteuropäischen Reformländer in die EU schon früh zu fordern und nicht nur deren Assoziierung. Vorteilhaft für Anbieter der alten Mitgliedsländer könnte sich auch auswirken, dass die neuen Mitglieder jetzt der EU-Beihilfeaufsicht unterliegen.

Diese Bemerkungen zu den Ergebnissen vorliegender empirischer Studien ändern nichts an dem generellen Befund, dass in der bisherigen EU die Effekte der Erweiterung gering sind. Allerdings gilt diese Einschätzung nur für den Wirtschaftsraum der Altmitglieder als Ganzes. Die Erweiterung hat erhebliche Anpassungskosten zur Folge, die sehr ungleich auf die alten Mitgliedsländer und innerhalb der Mitgliedsländer ungleich auf Wirtschaftszweige, Regionen, Produktionsfaktoren und Personen verteilt sind. Diese Verteilungswirkungen bergen erhebliches Konfliktpotential in sich mit unsi-

cherem Ausgang hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Reaktionen.

Gewinne und Verluste nach Ländern

Vergleichsweise hohe Wohlfahrtsgewinne bzw. Einkommenszuwächse können den vorliegenden Studien zur Folge Deutschland und Österreich und mit einigem Abstand zu diesen Finnland erzielen². Dies sind die Länder, die eine direkte Grenze mit den Beitrittsländern aufweisen oder zu diesen am nächsten gelegen sind. Die Einkommenszuwächse und Wohlfahrtsgewinne resultieren zum einen aus Handelseffekten und zum anderen – insbesondere was Österreich und Deutschland betrifft – aus potentieller Zuwanderung aus den Beitrittsländern.

Die geringsten positiven Effekte³ bzw. sogar erhebliche negative Effekte fallen in Ländern an, die am weitesten vom Wirtschaftsraum der Beitrittsländer entfernt gelegen sind: in Spanien, Portugal, Griechenland und Irland⁴. Hierfür sind teils umgelenkte Direktinvestitionsströme in die Beitrittsländer verantwortlich, teils nur äußerst geringe positive Handelseffekte und vor allem der Verlust an Transferzahlungen aus dem EU-Haushalt.

Zunehmender Lohnkostendruck

Der Wettbewerbsvorteil der Beitrittsländer liegt vor allem in niedrigen Lohnkosten. Deshalb hat die Osterweiterung einen erhöhten Lohnkostenwettbewerb in den bisherigen EU-Ländern zur Folge, der mehr oder weniger alle Branchen betrifft. Die Spezifika der Erweiterung (Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit) sowie die räumliche Nähe der Beitrittsländer

⁴ Vgl. F. Breuss a.a.O. und W. Kohler a.a.O. Nach Breuss gehört Irland allerdings nicht zu den Ländern mit den geringsten positiven/erheblichen negativen Effekten. Irland erfährt vergleichsweise hohe Zuwächse aus der Realisierung des Binnenmarktes, die die Verluste aus den Transferzahlungen überkompensieren.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Dr. Konrad Lammers, 56, ist Leiter der Abteilung Europäische Integration im Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA).

Dr. Herbert Brücker, 44, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Weltwirtschaft des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin.

Dr. Joachim Ragnitz, 43, ist Leiter der Abteilung Strukturwandel im Institut für Wirtschaftsforschung (IWH) in Halle.

Prof. Dr. Rolf H. Hasse, 63, ist Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik der Universität Leipzig.

zu Westeuropa bewirken, dass die zunehmende Lohnkostenkonkurrenz nicht nur die Verarbeitende Industrie mit handelbaren Gütern erfasst, sondern auch die Bauwirtschaft, das Handwerk und viele Dienstleistungsbereiche. Der erhöhte Lohnkostendruck wirkt über verschiedene Kanäle.

Er ist Resultat vermehrter Importe, aber auch Direktinvestitionen tragen hierzu bei, die in den Beitrittsländern mit dem Ziel getätigt werden, lohnkostengünstigere Standorte in Osteuropa zu nutzen. Zwar erfolgen Direktinvestitionen in den Beitrittsländern hauptsächlich aus Gründen der dortigen Markterschließung. Dennoch ist der Wettbewerbsdruck auf die Arbeitsplätze und die Löhne in den alten Mitgliedsländern erheblich, der von der vergleichsweise einfachen Möglichkeit ausgeht, dort Direktinvestitionen vorzunehmen. Mit vergleichsweise niedrigen Transaktionskosten sind solche Verlagerungen vorzunehmen, weil die Entfernungen und die kulturellen Unterschiede zwischen West- und Osteuropa verglichen mit anderen Regionen der Welt gering sind.

Der Wettbewerbsdruck auf Arbeitskräfte wird durch Outsourcing aus den alten Mitgliedsländern in die Beitrittsländer verstärkt. Die heute bestehenden technischen Möglichkeiten, Wertschöpfungsketten zu zerlegen und durch moderne Kommunikations- und Logistiksysteme zu koordinieren und wieder zusammenzufügen, finden im erweiterten europäischen Wirtschaftsraum ideale Anwendungsbedingungen. Outsourcing wird ebenfalls durch die geographische und kulturelle Nähe der osteuropäischen Länder zu Westeuropa und insbesondere zu Österreich und Deutschland begünstigt. Outsourcing stellt gerade für kleine und mittlere Unternehmen eine Möglichkeit dar, lohnkostenintensive Teile ihrer Wertschöpfungskette

ins Ausland zu verlagern, ohne dort Direktinvestitionen tätigen zu müssen. Den Unternehmen in den bisherigen EU-Ländern gelingt es auf diese Weise, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu halten oder zu erhöhen. Die Gewinne der entsprechenden Unternehmen steigen; den aus dem Ausland bezogenen Zwischenprodukten steht ein inländischer Verlust an Wertschöpfung gegenüber, den überwiegend die Anbieter von Arbeitskraft erleiden.

Importkonkurrenz, lohnkosteninduzierte Direktinvestitionen und Outsourcing wirken alle in die gleiche Richtung: Sie setzen die Löhne von Arbeitskräften, insbesondere solcher mit geringer Qualifikation, in den bisherigen Mitgliedsländern unter Druck. Dieser Druck hätte sich weiter verstärkt, wenn ab dem 1. Mai 2004 die Personenfreizügigkeit zwischen den Beitrittsländern und der bisherigen EU hergestellt worden wäre. Studien zum Migrationspotential aus den osteuropäischen Beitrittsländern kommen zwar zu dem Ergebnis, dass der zu erwartende Zustrom von Migranten aus den Beitrittsländern bei voller Personenfreizügigkeit vergleichsweise gering gewesen wäre. Innerhalb eines Zeitraums von 15 Jahren wäre ein (Netto-) Zustrom von zugewanderten Personen zu erwarten, der bezogen auf die EU-15-Bevölkerung nur 0,5 bis 0,9% ausgemacht hätte⁵. Allerdings hätte sich dieser Zustrom insbesondere auf Deutschland und Österreich konzentriert.

Durch die Beschränkung der Zuwanderung mag zwar isoliert gesehen der Lohnkostendruck für gering qualifizierte Arbeitskräfte insbesondere in diesen Ländern abgemildert werden. Tendenziell wird dadurch aber der Anreiz verstärkt, lohnkosteninduzierte Auslagerungen in die neuen

Mitgliedsländer vorzunehmen, sei es durch Outsourcing oder Direktinvestitionen. Durch die Beschränkung der Zuwanderung begeben sich die alten Mitgliedsländer potentieller Wohlfahrts- und Einkommensgewinne. Gerade für Österreich und Deutschland wäre die Zuwanderung gemäß den oben zitierten Studien eine wichtige Quelle gewesen, um Gewinne aus der Erweiterung zu realisieren.

Der traditionelle Sozialstaat unter Druck

Um die Anpassungen zu bewältigen und die potentiellen Einkommens- und Wohlfahrtsgewinne zu realisieren, die durch die Erweiterung möglich sind, bedarf es weitgehender Maßnahmen in den alten Mitgliedsländern. Sie betreffen vor allem die Flexibilität der Arbeitsmärkte, die Lohnfindung sowie die sozialen Sicherungssysteme, soweit sie Mindestlohnstandards setzen und die Lohnkosten durch Abgaben auf die Löhne in die Höhe treiben. Um zu verhindern, dass viele Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz verlieren, bedarf es marktgerechterer Löhne sowie verstärkter Anreize zur Arbeitsaufnahme. Die Einkommenssicherung bei Bedürftigkeit darf den Anreiz, eine am Markt entlohnte Tätigkeit aufzunehmen, nicht verhindern.

Dies stellt den traditionellen Sozialstaat in einigen Mitgliedsländern infrage. Insbesondere die großen kontinentaleuropäischen Länder Deutschland, Italien und Frankreich tun sich hiermit bislang schwer. Dabei ist gerade in Deutschland – wegen seiner Nähe zum Wirtschaftsraum der neuen Mitglieder – der Anpassungsbedarf des Sozialstaates besonders groß. Finden diese Anpassungen nicht statt, dann werden sich noch nicht einmal die vergleichsweise kleinen Wohlfahrts- bzw. Einkommensgewinne einstellen, die gemäß den

⁵ Zum Nachweis dieser Studien vgl. K. Lamers, a. a. O.

oben genannten Studien erwartet werden können.

Umverteilungseffekte über das EU-Budget

Die neuen Mitgliedsländer werden Nettoempfänger im Rahmen des EU-Budgets. Die Transferzahlungen an die neuen Mitgliedsländer sind jüngst mit der teilweise sehr niedrigen Steuerbelastung für Unternehmen in den neuen EU-Ländern in Verbindung gebracht worden. So ist behauptet worden, die EU-Transfers ermöglichen es den Beitrittsländern, die Steuerbelastung niedrig zu halten, die Infrastruktur mit EU-Mitteln auszubauen und damit in einen „unfairen“ Steuer- und Standortwettbewerb mit den alten Mitgliedsländern zu treten.

Diese Argumentation lässt mehrere Zusammenhänge außer Acht. Die Transfers fallen – zumindest bis 2006 – recht bescheiden aus. Der Nettotransfer beträgt für alle Beitrittsländer zusammen bis einschließlich 2006 10,4 Mrd. Euro. Der Anteil der neuen Mitgliedsländer an den Agrarausgaben der EU insgesamt beläuft sich z.B. im Jahr 2005 nur auf 7,1%, der Anteil an den Ausgaben im Rahmen der Strukturfonds auf 18,2%. Aus den Strukturfonds fließen pro Kopf der Bevölkerung in die regionalen Fördergebiete nur gut halb soviel

Mittel wie in die entsprechenden Gebiete der alten Mitgliedsländer. Auch für die Zeit nach 2006 laufen die vorliegenden Vorschläge der Kommission darauf hinaus, dass erhebliche Fördermittel in Regionen der alten Mitgliedsländer fließen werden, unter anderem nach Ostdeutschland. Aus dem Zufluss von Transfers kann auch nicht automatisch auf eine Entlastung des Haushalts des Empfängerlandes geschlossen werden. Um die Transfers in Anspruch zu nehmen, müssen Strukturfondsmaßnahmen durch nationale Mittel kofinanziert werden.

Dennoch ist sicherlich richtig, dass die Transfers über das EU-Budget nicht neutral im Hinblick auf den Standortwettbewerb zwischen den Mitgliedsländern wirken. Es gibt auch sehr gute Gründe, die Wirkungen der EU Agrarpolitik und der Strukturfonds sowohl im Hinblick auf ihre Allokations- als auch ihre Verteilungseffizienz sehr kritisch zu sehen. Diese Kritik sollte sich aber auf die entsprechenden Politikbereiche insgesamt und nicht selektiv im Hinblick auf ihre Ausdehnung auf die Neumitglieder beziehen.

Fazit und Ausblick

Die Erweiterung der EU bringt vorliegenden empirischen Schätzungen zur Folge für den west-

europäischen Wirtschaftsraum nur einen geringen und nur vorübergehenden Wachstumsschub. Ein Großteil der prognostizierten Effekte ist bereits eingetreten. Der Anpassungsdruck und der zunehmende Standortwettbewerb, der mit der Öffnung der Faktor- und Gütermärkte innerhalb des erweiterten Wirtschaftsraumes verbunden ist, ist allenthalben spürbar und noch lange nicht bewältigt. Er übt insbesondere erheblichen Wettbewerbsdruck auf Löhne und Arbeitsplätze niedrig qualifizierter Arbeitskräfte aus.

Er ist insbesondere in den Ländern spürbar, die nahe zu Osteuropa gelegen sind. Die Erweiterung macht in Mitgliedsländern mit weitreichenden Sozial- und Wohlfahrtsleistungen Anpassungen erforderlich. Die Weichenstellungen hierfür müssen von der Politik in den Mitgliedstaaten vorgenommen werden.

Zwischen den Mitgliedsländern gibt es erhebliche Unterschiede in der Bereitschaft, Anpassungen vorzunehmen. Wenn es keine durchgreifenden Reformen insbesondere in den drei großen kontinentaleuropäischen Ländern Deutschland, Frankreich, Italien gibt, werden sich die prognostizierten positiven Effekte, die ohnehin gering sind, nicht realisieren lassen.

Herbert Brücker

Werden unsere Löhne künftig in Warschau festgesetzt?

Die Deutschen haben Angst vor der Osterweiterung. Vor allem drei Ängste prägen die öffentliche Debatte: Erstens, dass die Konkurrenz von Niedriglohnanbietern aus den Beitrittsländern deutsche Unternehmen vom Markt verdrängt,

zweitens, dass deutsche Unternehmen wegen niedriger Lohnkosten und Steuervorteilen in den Beitrittsländern statt in Deutschland investieren, und drittens, dass das hohe Einkommensgefälle zwischen Deutschland und den Beitrittslän-

dern zu einer Massenzuwanderung führt, die wiederum steigende Arbeitslosigkeit und fallende Löhne in Deutschland zur Folge hat.

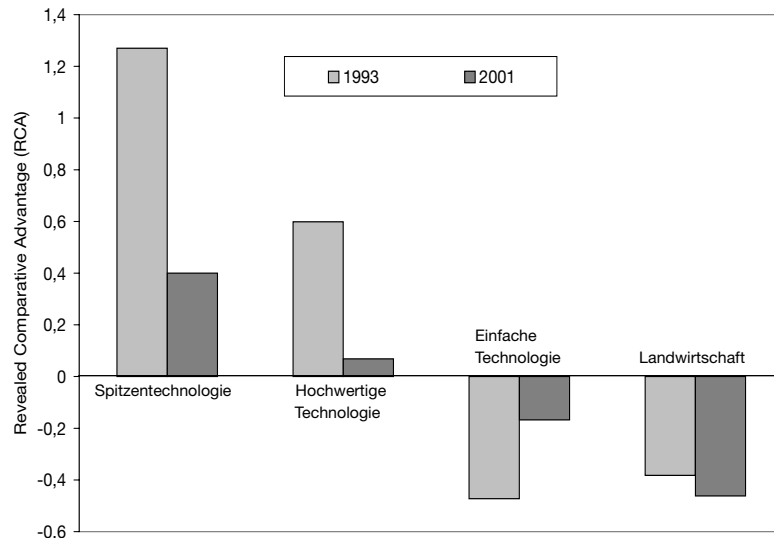
Tatsächlich ist das Lohn- und Einkommensgefälle zwischen den Mitgliedern der bisherigen EU und

den Beitrittsländern höher als in vergangenen Erweiterungsrounden: Eurostat schätzt das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in den Beitrittsländern zu Kaufkraftparitäten auf rund die Hälfte des BIPs in der EU-15, zu laufenden Wechselkursen betragen das BIP pro Kopf und die Löhne in den Beitrittsländern rund ein Viertel des Niveaus in der EU-15. Die Unterschiede in Pro-Kopf-Einkommen und Lohnniveau reflektieren Unterschiede in den Faktorausstattungen und Faktorproduktivitäten: die Kapitalausstattung pro Beschäftigten kann auf 10% bis 15%, und die allgemeine Faktorproduktivität auf die Hälfte des Niveaus in der EU-15 geschätzt werden. Allerdings verfügen die Beitrittsländer über eine Humankapitalausstattung, die nur geringfügig unter dem Niveau der EU-15 liegt. Dennoch müssen wir uns darauf einstellen, dass das Einkommensgefälle zwischen den alten und neuen EU-Mitgliedern über Dekaden hoch bleiben wird: Wenn die Einkommen der Beitrittsländer mit der gleichen Geschwindigkeit wie die Einkommen in der EU während der Nachkriegszeit konvergieren, dann wird es 35 Jahre in Anspruch nehmen, bis sich der Einkommensabstand halbiert hat.

Die theoretische Sicht

Folgt aus einem hohen Einkommensgefälle zwischen Deutschland und den Beitrittsländern, dass Löhne und Beschäftigung in Deutschland durch die Osterweiterung fallen werden? Aus theoretischer Sicht ist diese Vorstellung nahe liegend. Nach dem klassischen Modell der Handelstheorie – dem Heckscher-Ohlin-Samuelson Modell – führt die Integration zweier vormals autarker Volkswirtschaften mit unterschiedlichen Faktorausstattungen zu einer Angleichung der Faktorpreise in beiden Volkswirtschaften. Da

Vor- und Nachteile Deutschlands gegenüber Drittländern



Quelle: DIW Berlin.

Deutschland reichlich mit Kapital, und die Beitrittsländer reichlich mit Arbeit ausgestattet sind, würde Deutschland kapitalintensive Güter in die Beitrittsländer exportieren und arbeitsintensive Güter aus den Beitrittsländern importieren. In Deutschland würde der relative Preis für kapitalintensive Güter steigen und der relative Preis für arbeitsintensive Güter fallen. Als Folge der Preisanpassung auf den Gütermärkten steigen die Kapitalrenditen und die Löhne sinken bis schließlich ein Ausgleich der Faktorpreise zwischen beiden Ländern hergestellt ist. Passen sich die Löhne nicht an das erweiterte Arbeitsangebot an, entstünde in Deutschland Arbeitslosigkeit und das Sozialprodukt würde durch die Integration fallen. Handel und die Mobilität von Kapital und Arbeit sind Substitute, d.h. der Faktorpreisausgleich kann auch durch die Wanderung von Kapital aus Deutschland in die Beitrittsländer oder durch die Zuwanderung von Arbeit aus den Beitrittsländern nach Deutschland hergestellt werden.

Mit anderen Worten, Deutschland stünde vor der Alternative

entweder das Lohnniveau an das erweiterte Arbeitsangebot anzupassen oder steigende Arbeitslosigkeit zu akzeptieren. Soweit der Lehrbuchfall. Nun beruhen die Annahmen des HOS-Modells und des Faktorpreisausgleichstheorems auf einer Reihe von vereinfachenden Annahmen, die für die Osterweiterung nur bedingt zutreffen. So unterscheiden sich beide Regionen nicht nur durch die Faktorausstattungen, sondern auch durch die Technologien. Auch ist das vereinfachende Bild der Integration zweier vormals autarken Volkswirtschaften nicht zutreffend – sowohl Deutschland als auch die Beitrittsländer sind in die internationale Arbeitsteilung mit Drittländern eingebunden, die die Effekte der Integration in die EU zumindest mildern können. Es lohnt sich deshalb die empirischen Fakten etwas näher zu prüfen, bevor ein Urteil über die Effekte der Osterweiterung für die Arbeitsmärkte gefällt wird.

Fallen die Löhne durch Konkurrenz auf den Gütermärkten?

Die Integration der Beitrittsländer in die Gütermärkte der EU hat

schon lange vor der Osterweiterung begonnen. Mit der Transformation der Wirtschaftssysteme haben sich die Beitrittsländer für den internationalen Handel geöffnet. Auch die meisten tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnisse zwischen der EU und den Beitrittsländern wurden bereits Ende der 1990er Jahre beseitigt. Als Folge dieser Öffnung und Integration hat sich der Handel zwischen der EU und den Beitrittsländern dynamischer als der Handel mit jeder anderen Region in der Welt entwickelt. Gegenüber 1988 sind die Exporte der EU in die Beitrittsländer um 650% und ihre Importe aus den Beitrittsländern um 500% gestiegen. Der Anteil der EU am Handel der Beitrittsländer ist von rund 30% auf rund 65% gewachsen. In Deutschland entfällt auf den Außenhandel mit den Beitrittsländern ein Anteil von rund 9%, das entspricht dem Handel mit den USA. Der Handel mit den Beitrittsländern wird auch künftig überproportional wachsen, allerdings ist eine nachlassende Dynamik zu beobachten.

Angesichts der geringen Ausstattung mit Kapital und der niedrigen Löhne liegt die Vermutung nahe, dass sich die Beitrittsländer im Zuge von Transformation und Integration in die internationale Arbeitsteilung zunehmend auf die Produktion und den Export von arbeitsintensiven Gütern spezialisieren. Diese Vermutung ist falsch. Zu Beginn des Transformationsprozesses konnten wir im Handel der Beitrittsländer mit der EU noch deutliche Exportüberschüsse bei ressourcenintensiven Gütern und leichte Exportüberschüsse bei arbeitsintensiven Gütern beob-

achten, während die Beitrittsländer umgekehrt deutliche Importüberschüsse bei kapital- und humankapitalintensiven Gütern verzeichneten¹. Inzwischen sind die komparativen Vorteile der Beitrittsländer bei ressourcen- und arbeitsintensiven Gütern und die komparativen Vorteile Deutschlands und der EU-15 bei kapital- und humankapitalintensiven Gütern fast vollständig abgeschmolzen. Wie die Abbildung zeigt, hatte Deutschland gegenüber den Beitrittsländern 1993 noch deutliche komparative Vorteile bei Gütern mit sehr hoher und hoher Technologieintensität und komparative Nachteile bei Gütern mit geringer Technologieintensität. Im Jahre 2001 sind sowohl die komparativen Vorteile als auch die komparativen Nachteile weitgehend verschwunden.

Intraindustrieller Handel dominiert

Rund drei Viertel des Handels entfallen inzwischen auf den intraindustriellen Handel, also den Handel innerhalb der gleichen Warengruppen. Zu Beginn des Transformationsprozesses zeichnete sich der intra-industrielle Handel noch durch eine starke vertikale Produktdifferenzierung aus, d.h. Deutschland und die EU-15 haben Güter in den Marktsegmenten mit hohen Preisen und hoher Produktqualität exportiert und mit geringen Preisen und geringer Produktqualität importiert. Eine starke Angleichung der Stückpreise der deutschen Exporte in die Beitrittsländer und der Importe aus den Beitrittsländern spricht dafür, dass sich auch dies in den letzten zehn Jahren dramatisch verändert hat.

Im Handel mit den Beitrittsländern sind also die komparativen Vorteile Deutschlands bei kapital- und humankapitalintensiven Gütern und die komparativen Vorteile der Beitrittsländer bei der

Herstellung ressourcen- und arbeitsintensiver Güter schon weitgehend abgeschmolzen – und sie werden weiter abschmelzen wenn der Trend anhält. Was folgt daraus für die Arbeitsmärkte? Die Lohnkonkurrenz auf den Gütermärkten ist sehr viel geringer, als man aufgrund der hohen Unterschiede in den Lohnkosten erwarten könnte. Die starke Zunahme des intra-industriellen Handels erhöht die Konkurrenz auf beiden Seiten – für die Beitrittsländer und für die EU-15. Dies führt wiederum zu niedrigeren Preisen, einer höheren Produktvielfalt und einer höheren Produktivität. Aus dynamischer Perspektive steigen Investitionen und Wachstum – zumindest bis ein neues Wachstumsgleichgewicht erreicht ist. Dies führt wiederum zu einem steigenden Sozialprodukt und höheren Löhnen – in Deutschland und den Beitrittsländern.

Allerdings sind die Effekte für Deutschland und die EU-15 moderat: die Beitrittsländer sind aus ökonomischer Perspektive kleine Länder. Das BIP der EU steigt durch die gegenwärtige Erweiterungsrunde nur um 4%, wenn Bulgarien und Rumänien beitreten um insgesamt 5%. Die Wachstums- und Lohneffekte der Integration der Beitrittsländer in die Gütermärkte der EU sind deshalb aus der Perspektive Deutschlands und der EU gering – es wird mit einem langfristigen Anstieg des BIP pro Kopf in der EU-15 um 0,2% und in Deutschland um 0,5% gerechnet. In den Beitrittsländern sind die Effekte mit 4% bis 6% des BIP sehr viel höher.

Steigt die Arbeitslosigkeit durch Kapitalflucht?

Die Kapitalmärkte der Beitrittsländer sind seit Beginn der 1990er Jahre grundsätzlich für Investoren aus dem Ausland geöffnet. Der Beitritt zur EU erhöht durch die

¹ Die Überschüsse bei den ressourcenintensiven Gütern sind ein Erbe der Planwirtschaft: Sie erklären sich durch die Lieferungen von Energie durch die frühere Sowjetunion unter Weltmarktpreisen, so dass sich viele Industriezweige in den Beitrittsländern auf den Export von energieintensiven Gütern spezialisiert haben.

Übernahme des Acquis communautaire und den Zugang zu den Gütermärkten die Investitionsanreize zusätzlich. Allerdings haben vergangene Erweiterungsrounden gezeigt, dass ein Großteil der ausländischen Investitionen bereits vor dem offiziellen Beitrittstermin realisiert wurden. Auch bestehen in einigen der Beitrittsländer Wechselkurs- und andere makroökonomische Risiken, so dass es nach dem Beitrittstermin nicht zwangsläufig zu einer Ausweitung der Investitionstätigkeit kommen muss.

Angesichts der geringen Sachkapitalausstattung und des niedrigen Lohnniveaus könnte man hohe Investitionen aus den alten EU-Mitgliedsländern und anderen entwickelten Ländern der Welt erwarten. Tatsächlich sind die Kapitalflüsse in die Beitrittsländer bislang eher gering. Das Volumen der ausländischen Direktinvestitionen stagniert bei insgesamt 20 bis 25 Mrd. Euro p.a., von denen zwei Drittel bis drei Viertel aus den Mitgliedstaaten der alten EU stammen. Deutschland wies im Jahre 2003 gegenüber den Beitrittsländern überraschenderweise eine ausgeglichene Bilanz der Direktinvestitionen und ein positives Saldo in der Kapitalbilanz aus. In diesen Daten spiegelt sich sowohl die Repatriierung von Gewinnen aus Investitionen in den Vorjahren als auch die Anlage von Portfoliokapital aus den Beitrittsländern in Deutschland. Auch in der Vergangenheit waren die ausländischen Direktinvestitionen Deutschlands mit 0,0% bis 0,2% des BIP recht gering. Das Volumen dieser Kapitaltransfers ist zu klein, um in einer offenen Volkswirtschaft spürbare Effekte für Zinsen, Investitionen und Wachstum zu erwarten.

Allerdings können wir in der Wirtschaftspresse täglich Nachrichten über geplante und reali-

sierte Verlagerungen von Produktionszweigen in die Beitrittsländer verfolgen. Angesichts des niedrigen Investitionsvolumen kann von einer Kapitalflucht jedoch nicht die Rede sein. Es geht vermutlich weniger um das Volumen als um die Qualität der Investitionen in den Beitrittsländern. Unternehmen können Produktionszweige auch durch „Outsourcing“, also Verträge mit Zulieferunternehmen, in das Ausland verlagern. Häufig, aber nicht immer, ist „Outsourcing“ mit Investitionen oder dem Erwerb von Unternehmensanteilen verbunden. „Outsourcing“ kann deshalb auch mit niedrigen Investitionssummen einhergehen.

„Outsourcing“ ist nichts anderes als eine bestimmte Form des Handels, bei der Unternehmen und Subunternehmen im Ausland durch enge, vertraglich fixierte, Lieferbeziehungen aneinander gebunden sind. Die Effekte des „Outsourcing“ für Löhne und Beschäftigung in den Mutterunternehmen sind ambivalent: Einerseits werden Teile der Wertschöpfungskette in das Ausland verlagert, andererseits steigt die Produktivität, die Kosten sinken und der Umsatz steigt. Die Nutzung von Kostenvorteilen im Ausland kann deshalb gleichermaßen zu einer Ausweitung wie auch zu einem Rückgang von Produktion und Beschäftigung im Inland führen. Empirische Untersuchungen zeigen, dass durch „Outsourcing“ geringer qualifizierte Beschäftigte tendenziell verlieren, während höher qualifizierte Beschäftigte gewinnen.

Über den Umfang des „Outsourcing“ mit den Beitrittsländern liegen keine belastbaren Daten vor. Von quantitativer Bedeutung dürfte „Outsourcing“ in der Automobilindustrie (einschließlich der Zulieferindustrie) sein. Hier ist ein starker Anstieg des intraindustriellen Handels zu beobachten,

der mit einem deutlichen Anstieg der Importe aus den Beitrittsländern in dieser Branche einhergeht. Allerdings sind gleichzeitig die Nettoexporte der deutschen Automobilindustrie weltweit stark gestiegen, so dass Produktion und Arbeitsplätze in dieser Branche durch „Outsourcing“ eher erhöht als reduziert worden sein dürften.

Öffnung der Arbeitsmärkte?

Die Integration der Arbeitsmärkte erfolgt im Zuge der Osterweiterung deutlich langsamer als die Öffnung der Güter- und Kapitalmärkte. Die Freizügigkeit für Arbeitskräfte und andere Personen gehört zwar seit den Verträgen von Rom zu den vier Grundfreiheiten des gemeinsamen Binnenmarktes. In den Beitrittsverhandlungen wurden allerdings Übergangsregelungen vereinbart, die es jedem EU-Mitglied ermöglichen, die Arbeitnehmerfreizügigkeit für bis zu sieben Jahre auszusetzen. Die von der Zuwanderung am stärksten betroffenen Länder, Deutschland und Österreich, werden die Freizügigkeit zunächst für zwei Jahre aussetzen, die meisten anderen EU-Mitglieder ermöglichen die Zuwanderung von Arbeitskräften unter Auflagen.

Bislang ist die Zuwanderung nach Deutschland und in die EU-15 recht gering. Rund 15 Jahre nach dem Fall des Eisernen Vorhangs leben eine Million Menschen aus den Beitrittsländern – das entspricht 1% ihrer Bevölkerung – in der EU-15, davon entfallen 600 000 Personen oder rund 60% auf Deutschland. Angesichts der Restriktionen für die Zuwanderung ist die Ungewissheit über das Wanderungspotential hoch. Ökonometrisch gestützte Schätzungen, die auf Analysen der Zuwanderung nach Deutschland und andere EU-Länder in der Nachkriegszeit beruhen, erwarten für die EU-15 ein langfristiges Migrationspo-

tential von 2% bis 4% der Bevölkerung aus den Beitrittsländern, für Deutschland kann langfristig, d.h. in 15 bis 20 Jahren, von einer ausländischen Bevölkerung aus den Beitrittsländern von 2,0 bis 2,8 Millionen Personen ausgegangen werden. Alle diese Schätzungen unterliegen jedoch einer erheblichen Ungewissheit, die sich aus dem Umstand ergibt, dass Erfahrungen aus anderen Herkunftsländern auf die Beitrittsländer übertragen werden müssen.

In Deutschland ist in der laufenden Dekade eine Zuwanderung von rund 200 000 Personen p.a. notwendig um die Zahl der Erwerbstätigen konstant zu halten, in den folgenden Dekaden das Doppelte bis das Dreifache dieser Zahl. Nur in den ersten Jahren nach Einführung der Freizügigkeit dürfte die Nettozuwanderung aus den Beitrittsländern die Schwelle von 200 000 Personen p.a. erreichen, wenige Jahre später wird sie auf die Hälfte dieses Niveaus fallen. Die Zuwanderung aus den Beitrittsländern kann also den Alterungsprozess der deutschen Bevölkerung nicht aufhalten, bestenfalls mildern. Angesichts der sinkenden Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter kann von einem Angebotschock für den deutschen Arbeitsmarkt aber auch nicht die Rede sein.

Die Beurteilung der Effekte der Migration für Löhne und Beschäftigung hängen von dem Humankapital der Zuwanderer ab. Aufgrund des hohen Ausbildungsniveaus in den Heimatländern sind Zuwanderer aus den Beitrittsländern deutlich höher qualifiziert als der Durchschnitt der ausländischen Bevölkerung in Deutschland, möglicherweise sogar höher als die einheimische Bevölkerung. Allerdings konkurrieren Zuwanderer aus den Beitrittsländern gegenwärtig noch stark mit anderen Auslän-

dern um eher gering qualifizierte Tätigkeiten. Mit der Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen und dem Erwerb von Sprachkompetenz dürften sich die Zuwanderer aus den Beitrittsländern jedoch schrittweise in den deutschen Arbeitsmarkt „assimilieren“ und ihr Humankapital zunehmend einbringen. Dies würde potentiell negative Lohn- und Beschäftigungseffekte für Geringqualifizierte senken. Simulationsstudien, aber auch ökonometrische Untersuchungen zeigen, dass eine Zuwanderung aus den Beitrittsländern in den oben skizzierten Größenordnungen keine oder nur geringe Effekte für Löhne und Beschäftigung der einheimischen Bevölkerung nach sich ziehen würde.

Auch zeigen mit wenigen Ausnahmen die meisten empirischen Studien, dass der deutsche Sozialstaat aufgrund der umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme von der Zuwanderung profitiert. Angesichts der guten Humankapitalausstattung der Zuwanderer aus den Beitrittsländern dürften die Gewinne für den Wohlfahrtsstaat deutlich höher als bei traditionellen Einwanderergruppen ausfallen. Die Übergangsregelungen für die Freizügigkeit führen zu Wohlfahrtsverlusten für die erweiterte EU, betroffen sind vor allem die Migranten und ihre Familien selbst. Aber auch die Einwanderungsländer verlieren angesichts der Alterung ihrer Bevölkerungen durch die Verzögerung der Freizügigkeit.

Schlussfolgerungen

Die Schlussfolgerung, dass die Integration von Niedriglohnländern zu sinkenden Löhnen oder sinkender Beschäftigung in den Hochlohnländern der EU führen wird, ist vorschnell. Die Beitrittsländer haben sich bereits ähnlich wie die anderen EU Mitglieder auf die Produktion und den Export von

kapital- und vor allem humankapitalintensiven Gütern spezialisiert. Sie konkurrieren damit auf den gleichen Märkten wie deutsche Unternehmen. Das kann für das einzelne Unternehmen unangenehm sein, aber insgesamt führt die starke Ausweitung des intra-industriellen Handels zu höherem Wachstum und zu höheren Löhnen in Deutschland. Angesichts der geringen Kapitalabflüsse dürfte die Integration der Beitrittsländer in die Kapitalmärkte der EU auch keine Folgen für Zinsen, Investitionen und Wachstum in Deutschland haben.

Offen ist die Frage, ob die Fragmentierung von Produktionsprozessen durch das „Outsourcing“ von Fertigungskapazitäten netto zu Arbeitsplatzgewinnen oder -verlusten führt. Auf jeden Fall stehen den Verlusten in bestimmten Bereichen Gewinne in anderen Bereichen gegenüber. Am Beispiel der Automobilindustrie lässt sich beobachten, dass „Outsourcing“ in die Beitrittsländer weltweit mit einer steigenden Wettbewerbsfähigkeit verbunden ist.

Auch die Zuwanderung von Arbeitskräften zieht sehr viel geringere Folgen für Löhne und Beschäftigung nach sich, als in der Öffentlichkeit angenommen wird. Angesichts des demographischen Wandels wird Deutschland insgesamt durch die Zuwanderung der im Vergleich zu anderen Ausländergruppen außergewöhnlich hoch qualifizierten Migranten aus Mittel- und Osteuropa gewinnen. Die Verschiebung der Freizügigkeit führt deshalb zu Wohlfahrtsverlusten.

Insgesamt gibt es wenig Gründe die Osterweiterung zu fürchten. Im Gegenteil, die Osterweiterung dürfte insgesamt eher zu steigenden als zu fallenden Löhnen in Deutschland führen.

Joachim Ragnitz

Beschleunigter Strukturwandel durch EU-Osterweiterung

Mit enormem medialen und publizistischen Aufwand wurde unlängst die Erweiterung der Europäischen Union um acht mittel- und osteuropäische Staaten sowie Malta und Zypern gefeiert. Aus ökonomischer Sicht ist der Beitritt dieser Länder zur EU hingegen weit weniger spektakulär – vor allem deswegen, weil die Integration der mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften in den europäischen Binnenmarkt – sieht man von einigen als „sensibel“ betrachteten Bereichen wie dem Agrarhandel oder der Arbeitnehmerfreizügigkeit einmal ab – faktisch schon lange vollzogen ist. Mit dem Abschluss der Assoziierungsabkommen im Jahre 1993 und den nachfolgenden Liberalisierungsschritten im grenzüberschreitenden Waren- und Kapitalverkehr sowie der schrittweisen Übernahme des *Acquis communautaire* durch die Beitrittsländer wurden die Grundlagen für eine immer engere Verflechtung des mittel- und osteuropäischen Wirtschaftsraumes mit der EU gelegt, und so stellt der formale Beitritt dieser Länder zur EU im Wesentlichen nur einen Zwischenschritt im Integrationsprozess dar – und weder seinen Beginn noch sein Ende.

Tatsächlich äußert sich dies auch in einer zunehmend engeren Verflechtung der mittel- und osteuropäischen Staaten mit der bisherigen Union, und hier vor allem mit den unmittelbaren Nachbarn Deutschland und Österreich. So haben die mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer heute einen Anteil am deutschen Außenhandel von rund 10%; Deutschland importiert inzwischen – zusam-

mengenommen – mehr Waren aus den zehn Beitrittsländern als aus Frankreich und exportiert dorthin in etwa genauso viel wie nach Großbritannien. Schon zum Jahresende 2001 hatten deutsche Unternehmen überdies knapp 30 Mrd. Euro in den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern investiert, und schließlich ist allen Zuwanderungsbeschränkungen zum Trotz auch bereits eine große Zahl von Arbeitnehmern aus den Beitrittsländern in Deutschland – legal oder illegal – beschäftigt. Man kann also sagen, dass ein Großteil der Integrationswirkungen, die aufgrund der EU-Osterweiterung erwartet werden können, längst eingetreten sind.

Mittelfristige Auswirkungen

In mittelfristiger Perspektive sind gleichwohl weitere Auswirkungen zu erwarten. Diese rühren zum einen aus einer wohl noch nicht vollständigen Anpassung an die veränderten institutionellen Rahmenbedingungen, zum anderen aus dem wirtschaftlichen Wachstumsprozess, den der EU-Beitritt in den neuen Mitgliedsländern auslösen dürfte. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht ist es dabei wohl unstrittig, dass die intensiviertere Marktintegration positiv zu bewerten ist, denn zum einen kommt es zu einer Verbesserung der Ressourcenallokation im erweiterten Binnenmarkt, und zum anderen erhöht sich der Wettbewerbsdruck, was vermehrten Anreiz zu technologischen Neuerungen setzt. Per se wohlstandssteigernd wirkt schließlich auch die Erweiterung der Wahlmöglichkeiten von Verbrauchern und Unternehmen. In der deutschen Öffentlichkeit

hingegen wird die Erweiterung der EU oftmals eher negativ gesehen, nämlich als eine Bedrohung bisherigen Lebensstandards durch Druck auf die Lohnsätze und Gefährdung vermeintlich sicherer Arbeitsplätze. Zum Teil beruht dies sicher auf Informationsdefiziten, zum Teil haben diese Befürchtungen aber auch durchaus reale Ursachen, denn auch wenn die Wohlfahrt in globaler Hinsicht ansteigt, gilt dies für einzelne Regionen und Sektoren nicht bzw. nicht in gleichem Maße.

In einer Welt ohne Handelschranken und Beschränkungen der Kapitalmobilität wird sich die Produktion dort konzentrieren, wo die jeweils günstigsten Bedingungen hierfür gegeben sind. Unter diesen Bedingungen sind Direktinvestitionen und Außenhandel weitgehend substitutiv: Die Produktion am ungünstigen Standort wird entweder dadurch verdrängt, dass heimische Unternehmen in das Ausland abwandern, oder dadurch, dass ausländische Unternehmen mit günstigeren Importangeboten die heimischen Märkte beliefern. Trotzdem wird sich auch unter diesen Bedingungen ein Zustand einpegeln, bei dem in beiden Regionen produziert wird, nicht zuletzt auch wegen induzierter Anpassungen bei Faktor- und Güterpreisen. Im Regelfall werden sich dabei allerdings auch die Spezialisierungsmuster in den beteiligten Ländern verändern, also Faktorwanderungen zwischen den Sektoren (und gegebenenfalls zwischen den Regionen) notwendig werden. Je einfacher diese Anpassungen möglich sind, je flexibler also die Märkte sind, umso geringer sind

etwaige negative realwirtschaftliche Auswirkungen. Insoweit stellt die EU-Osterweiterung vor allem auch eine Herausforderung für die Anpassungsfähigkeit der Märkte in Deutschland dar, insbesondere für die Arbeitsmärkte – wobei freilich zu betonen ist, dass dieser Prozess auch ohne EU-Osterweiterung stattfinden würde, denn die „Globalisierung“ (der gängige Ausdruck hierfür) stellt ja letzten Endes auch nichts anderes dar als eine Facette zunehmender Marktintegration.

Standortvorteil der Beitrittsländer

Es ist weithin bekannt, dass der größte Standortvorteil der mittel- und osteuropäischen Länder die niedrigen Arbeitskosten sind. Die Arbeitnehmerentgelte im Verarbeitenden Gewerbe (dem für den internationalen Handel wichtigsten Sektor) liegen in den mittel- und osteuropäischen Ländern bei 15 bis 30% des westdeutschen Niveaus. Etwas geringer fällt der Lohnkostenvorteil naturgemäß gegenüber der ostdeutschen Wirtschaft aus. Allerdings liegt auch die Arbeitsproduktivität in den Beitrittsländern deutlich niedriger als in Deutschland, nämlich bei rund einem Viertel. Lediglich Slowenien weist mit etwa 40% des deutschen Wertes ein deutlich höheres Produktivitätsniveau auf. Dementsprechend relativiert sich der nominale Arbeitskostenvorteil; die Lohnstückkosten als die aussagekräftigere Größe betragen im Verarbeitenden Gewerbe der neuen EU-Mitgliedsländer rund zwei Drittel bis drei Viertel des deutschen Durchschnittsniveaus, was immer noch niedrig ist, sich aber durchaus in einem international vergleichbaren Rahmen bewegt.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass das im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt niedrige Produktivitätsniveau für Neuansiedlungen ausländischer Investoren kaum

relevant ist: Vielfach können diese Produktionsstätten aufgrund der Ausstattung mit einem modernen Kapitalstock, der Nutzung neuer Technologien und der Einbindung in internationale Konzernverbünde ein deutlich höheres Produktivitätsniveau erreichen, sodass hier – auch unter Berücksichtigung vermutlich überdurchschnittlicher Lohnzahlungen – ein größerer Lohnstückkostenvorteil erreicht werden dürfte. Das Engagement ausländischer Unternehmen in den Beitrittsländern erklärt denn auch die günstigen Produktivitätswerte für Slowenien, denn das Verarbeitende Gewerbe hier wird von Zweigbetrieben westeuropäischer Automobilkonzerne dominiert, die ein Produktivitätsniveau aufweisen, das sogar um etwa 30% über dem Wert für den Kraftwagenbau in Deutschland liegt.

Ähnliche Handelsstrukturen

Es ist nun keineswegs so, dass sich in den vergangenen fünfzehn Jahren zwischen Deutschland und den mittel- und osteuropäischen Ländern eine rein interindustrielle Arbeitsteilung herausgebildet hätte, wie man es angesichts der Kostenrelationen erwarten könnte. Vielmehr zeigt eine Analyse der Außenhandelsstrukturen arbeitsteilige Strukturen häufig (wenn auch nicht ausschließlich) entlang von Wertschöpfungsketten auf: So exportiert Deutschland in jene Länder in erheblichem Maße Vorprodukte wie Textilien oder Holz, die dort weiterverarbeitet und schließlich als Endprodukt (also in Form von Bekleidung oder Möbeln) nach Deutschland zurück geliefert werden. Ein ähnliches Handelsmuster findet sich in der Automobilindustrie, wo in Deutschland häufig nur noch die Endmontage von Teilen erfolgt, die in den mittel- und osteuropäischen Ländern gefertigt wurden, oder in der elektrotechnischen Industrie. Dementsprechend

wundert es nicht, dass die Statistik ähnliche Handelsstrukturen zwischen Deutschland und den neuen EU-Ländern ausweist. Selbst die Produktionsstrukturen im Verarbeitenden Gewerbe – ein etwas allgemeinerer Maßstab – sind zwischen Deutschland und einer Reihe von mittel- und osteuropäischen Staaten (insbesondere Tschechien und der Slowakei) inzwischen ziemlich ähnlich.

Hierzu passt es, dass sich die deutschen Direktinvestitionen in den mittel- und osteuropäischen Ländern auf industrielle Produktionsstätten konzentrieren. Liegt deren Anteil in den Industrieländern insgesamt nur bei rund 20%, sind es in den mittel- und osteuropäischen Ländern mehr als 50%. Dies lässt sich so interpretieren, dass deutsche Unternehmen dort anders als in den westlichen Staaten nicht so sehr markterschließende Investitionen tätigen, sondern vor allem auf der Suche nach günstigen Produktionsstandorten sind – und mit den dort hergestellten Waren im Zweifel auch den deutschen Markt beliefern. Dabei spricht manches dafür, dass es vor allem die arbeitsintensiveren Teile der Wertschöpfungskette sind, die in die kostengünstigeren Standorte in den beigetretenen EU-Ländern verlagert werden. Insoweit gehen die Investitionen in jenen Ländern zunächst einmal zulasten der Beschäftigung in Deutschland. Allerdings spricht wegen der Substitutionalität von Direktinvestitionen und Außenhandel vieles dafür, dass diese Arbeitsplätze langfristig in Deutschland ohnehin nicht zu halten gewesen wären, so dass die Auslandstätigkeit der Unternehmen vielmehr dazu beigetragen hat, dass die im Inland verbleibende Beschäftigung – die wegen der hier höheren Lohnsätze auch eine höhere Produktivität aufweisen dürfte als die verlorengegangene

Beschäftigung – sicherer geworden ist. Soweit dies der Fall ist, sind jedenfalls die inzwischen 675 000 Arbeitsplätze deutscher Unternehmen in den acht Beitrittsländern in ihrer Bedeutung für den deutschen Arbeitsmarkt zu relativieren, zumal sich darin auch die deutlich – um schätzungsweise das Dreifache – höhere Arbeitsintensität der Produktion deutscher Unternehmen in den mittel- und osteuropäischen Staaten niederschlägt.

Ein Zwischenfazit könnte also lauten, dass deutsche Unternehmen die vergleichsweise kostengünstigen Standorte in Mittel- und Osteuropa bereits heute stark dazu nutzen, arbeitsintensive und damit kostenträchtige Teile der Wertschöpfungskette dorthin zu verlagern. Zwar betrifft dies nur wenige Branchen – allen voran die Automobilindustrie, aber auch das Textil- und Bekleidungs-gewerbe sowie die Möbelindustrie – doch ist hier die Integration bereits sehr weit vorangeschritten. Dies geschieht zwar prima facie zu Lasten von Produktionsstätten in Deutschland, erhöht aber die Wettbewerbsfähigkeit der dort tätigen deutschen Unternehmen und ist insoweit keineswegs ein Ausdruck von fehlendem Patriotismus, wie es der deutsche Bundeskanzler kürzlich angeprangert hat.

Abwanderungswelle deutscher Unternehmen?

Die Frage ist nun, inwieweit in Zukunft eine Abwanderungswelle deutscher Unternehmen zu erwarten sein könnte. Hier sollte man nicht zu pessimistisch sein: Dagegen spricht zum einen der starke „home bias“ deutscher Investitionen. Auch wenn die statistischen Angaben über Direktinvestitionen und Inlandsinvestitionen methodisch nicht direkt vergleichbar sind, betragen die Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen in den Reformländern weniger als 1%

der Bruttoanlageinvestitionen in Deutschland – also ein verschwindend geringer Bruchteil. Offenbar spielen die Hemmnisse für ein Auslandsengagement wie höhere Kontrollkosten oder die Unsicherheit über die künftige politische Entwicklung im Gastland eine vergleichsweise große Rolle, insbesondere natürlich für die Masse der mittelständischen Betriebe, die für einen Großteil der Investitionen verantwortlich sind. Und zum anderen muss man auch berücksichtigen, dass die zunehmende Marktintegration nicht nur in Deutschland, sondern auch in den Beitrittsländern Anpassungen der Güter- und Faktorpreise erzwingt, nämlich Lohnsteigerungen, und damit dürfte der Attraktivitätsvorsprung dieser Länder zunehmend geringer werden. Hinzu kommt schließlich, dass die mittel- und osteuropäischen Staaten künftig vermutlich weniger als heute in der Lage sein werden, großzügige Ansiedlungshilfen zu gewähren, weil sie mit dem EU-Beitritt auch der EU-Beihilfenkontrolle unterliegen und darüber hinaus verstärkt auf die Konsolidierung ihrer Haushaltsbudgets achten müssen, wollen sie auf mittlere Sicht der Europäischen Währungsunion beitreten. Alles drei spricht gegen eine weitere starke Ausweitung der deutschen Investitionen in jenen Ländern.

Hingegen ist im Bereich des Außenhandels auch künftig eine stärkere Dynamik angelegt. Eine Reihe von ökonometrischen Studien (basierend auf gravitationstheoretischen Überlegungen) deuten darauf hin, dass das Handelspotential zwischen Deutschland und den mittel- und osteuropäischen Ländern noch nicht ausgeschöpft ist. Zum Teil ist dies darauf zurückzuführen, dass trotz weitgehender Handelsliberalisierung zeitaufwändige Grenzkontrollen den Warenverkehr beeinträchtigten, zum Teil

auch darauf, dass Agrarprodukte und Güter des Ernährungsgewerbes bislang nicht frei gehandelt werden konnten. Diese Einschränkungen des Handels fallen nun fort, mit handelsschaffenden Impulsen sowohl für Importe als auch für Exporte. Hinzu kommt, dass die mittel- und osteuropäischen Länder einen erheblichen Nachholbedarf beim Aufbau eines modernen unternehmerischen Kapitalstocks haben, so dass sie vermehrt Investitionsgüter auch in Deutschland nachfragen werden – umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass sie vermehrt Waren nach Deutschland liefern müssen, um die notwendigen Devisen zu verdienen. Insoweit ist ein intensivierter Handel bereits angelegt, von dem insbesondere das Investitionsgütergewerbe in Deutschland profitieren könnte, andere, vor allem arbeitsintensiv produzierende Branchen hingegen negativ betroffen sein könnten. Gerade für die ostdeutschen Länder dürften die Probleme dabei besonders schwer wiegen, weil es hier sowohl von der Branchen- als auch von der Betriebsgrößenstruktur her schwerer fallen dürfte, die Chancen der Osterweiterung wahrzunehmen.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die für eine Übergangszeit noch bestehenden Restriktionen im Dienstleistungshandel sowie bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit sich als kontraproduktiv erweisen könnten. Beides mag zwar kurzfristig den Anpassungsdruck für die vermeintlich begünstigten Bereiche der Wirtschaft (Baugewerbe, Dienstleistungsbranchen vor allem in den Grenzregionen, gering qualifizierte Arbeitnehmer) nehmen, verlagert ihn aber lediglich in andere Bereiche. Zum einen bleibt damit nämlich ein vergleichsweise hohes Angebot an Arbeitskräften in den Beitrittsländern bestehen (und

damit ein Druck auf die Lohnsätze), und zum anderen wird jenen Ländern damit die Möglichkeit verwehrt, durch Dienstleistungsexporte die benötigten Devisen zu verdienen – beides führt dazu, dass der Konkurrenzdruck für deutsche Industrieunternehmen tendenziell erhöht wird, da dies die einzige Ausweichmöglichkeit ist, die jenen Ländern bleibt. Insoweit ist zu hoffen, dass die vereinbarten Übergangsfristen für die Liberalisierung von Dienstleistungshandel und Arbeitskräftewanderungen von maximal sieben Jahren nicht voll ausgeschöpft werden.

Fazit

Alles zusammengenommen lässt sich festhalten: Der Prozess der EU-Osterweiterung – betrachtet von 1990 weit über das Jahr 2004 hinaus – wird eine Reihe von Anpassungen in Deutschland auslösen. Einige Branchen – das Investitionsgütergewerbe, generell: humankapital- und technologieintensive Produktionszweige – werden hiervon positiv betroffen sein, andere – arbeitsintensive Wirtschaftszweige, Hersteller standardisierbarer Waren – hingegen vermutlich negativ. Da aber mit der Erweiterung des Europäischen

Binnenmarktes das Wohlfahrtsniveau in den beteiligten Ländern insgesamt steigt, wäre es verfehlt, wollte man hierauf defensiv – durch Abschottung – reagieren (was inzwischen ohnehin kaum mehr möglich ist). Vielmehr sollte die EU-Osterweiterung Ansporn sein, jetzt beschleunigt all die strukturellen Reformen in Deutschland anzugehen, die seit den achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts verschleppt wurden und die eigentliche Ursache für die schwache Wirtschaftsentwicklung hierzulande darstellen.

Rolf H. Hasse

EU-Erweiterung, eine dritte Transformation für Ostdeutschland?

Die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern wurde wieder ein zentrales Thema der innen- und wirtschaftspolitischen Diskussion. Unverkennbar ist, dass die heiße Phase dieser Erörterungen wohl vorüber ist, ohne dass eine ernsthafte bzw. nachhaltige Lösung entwickelt worden ist. Wird dieses wichtige Problem – wie sehr viele andere vorher – Teil der faszinierenden Sternschnuppen-Wirtschaftspolitik?

Angesichts der finanziellen Dimensionen und auch der Vielfalt vorgeschlagener und versuchter Maßnahmen beschleicht viele Nicht-Fachleute die dumpfe Vermutung, es gäbe keine erfolgversprechenden Alternativen mehr. Oder stehen wir hier vor einem Kernproblem der Wirtschaftspolitik – nämlich vor dem Phänomen, dass die eingesetzten Instrumente

gar nicht ausreichend wirken konnten

- weil die Rahmenbedingungen falsch eingeschätzt worden sind
- oder noch gravierender, weil die von West nach Ost transferierten Rahmenbedingungen eine bessere Wirkung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen verhindern und sie somit in den Mittelpunkt der Problemlösung gestellt werden müssen.

Wilhelm Röpke formulierte Anfang der 40er Jahre in seinem Buch „International Economic Disintegration“¹, dass in außergewöhnlichen Situationen unorthodoxe Lösungsansätze erwogen und erprobt werden müssten – dazu zählte er die Abkehr von traditionellen Mustern der Wirtschaftspolitik ebenso wie die Rückkehr zu den Kernregeln der Ökonomie nach langen Phasen der Missachtung.

Für die neuen Bundesländer existiert auch heute noch diese

„außergewöhnliche Situation“. Statt die Regeln und Instrumente hierauf auszurichten, wurden unvermindert Regeln und Normen übertragen, die bereits erkennbar in Westdeutschland nicht mehr sachgerecht waren. Und gerade das krampfhaft Festhalten an Illusionen, die mit der Realität seit Jahren nicht mehr übereinstimmen, erklären viele Unzulänglichkeiten. Das westdeutsche Regelsystem kann nicht mehr einfach als gesamtdeutsch passend angesehen werden. Nur die teilweise und bewusste Abkoppelung für die ostdeutsche Wirtschaft öffnet den Weg, eine eigenständige Entwicklung zu realisieren und im Gefolge davon den Reformstau in zentralen Bereichen in den alten Bundesländern zu überwinden. Schon heute findet ein positiver ordnungspolitischer Transfer von Ost nach West

² Vgl. Ifo, Niederlassung Dresden: W. Gerstenberger u.a.: Analyse der Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Sachsen, Dresden Dezember 2003.

¹ W. Röpke: Internationale Economic Disintegration, London u.a.O., 1. Aufl., 1942, S. 1–8.

statt – durch Märkte erzwungen gegen Interessenpolitik und offizielle Bundes(-Wirtschafts-)Politik.

Zwei Bereiche sollen im Folgenden beispielhaft aufgegriffen werden.

Zur Lage

Der Schlüssel zu adäquater Wirtschaftspolitik ist die Lageanalyse. Wenn man die wirtschaftliche Situation der neuen Bundesländer untersucht, stellt man fest, dass diese Wirtschaftszone bisher mindestens zwei Transformationen bzw. Schocks zu bewältigen hatte:

- Einmal den Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft bei gleichzeitig massiver realer Aufwertung.
- Zweitens die Anpassung an die zusätzlich geschaffenen falschen Lohn- und Kostenniveaus.

Jetzt werden die Rückwirkungen der EU-Osterweiterung diskutiert, die aufgrund der Nähe zu den neuen Bundesländern und der gravierenden Lohn- und Einkommensunterschiede wie eine dritte Transformation wirken könnte². Der Anpassungsbedarf an die neue marktliche Wettbewerbssituation wird als weitaus weniger tiefgreifend eingeschätzt als der an die beiden vorangegangenen Schocks. Schwierigkeiten werden jedoch befürchtet durch den tiefen, nicht-marktlichen europäisch-staatlichen Förderungsgraben (Strukturfonds), der gegenüber den neuen Bundesländern entsteht. Das Problem der „Grenzöde“ könnte sich entwickeln, wenn

³ Vgl. Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit, Standort Sachsen. Vergleich und Verflechtung mit anderen Regionen, Materialbericht, Oktober 2003.

⁴ Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.): Zweiter Forschungsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. Sonderheft 7/2003, Halle November 2003.

Mitgliedschaft ostdeutscher Industrieunternehmen in einem tariffähigen Arbeitgeberverband sowie Zuordnung der Lohnzahlungen
(in %)

	Anteil der Unternehmen		Anteil der auf die Unternehmen entfallenden Beschäftigten	
	2003	2000	2003	2000
Unternehmen, die Mitglied in einem tariffähigen Arbeitgeberverband sind ...				
... und es bleiben wollen	7	12	22	29
... und an Austritt denken	3	4	6	5
Unternehmen, die kein Mitglied in einem tariffähigen Arbeitgeberverband sind	90	84	72	66
Gesamt	100	100	100	100
Unternehmen, die Löhne und Gehälter zahlen ...				
- nach dem geltenden Flächentarifvertrag	10	15	26	31
- nach einer anderen mit der Gewerkschaft getroffenen Vereinbarung ¹	4	4	11	12
- nach einem ohne Gewerkschaft geschlossenen Haustarifvertrag	11	14	16	19
- ohne formale Vereinbarung	76	67	47	38
Gesamt	100	100	100	100

¹ Sonderregelungen im Rahmen des Flächentarifvertrages mit der Gewerkschaft.

Quellen: Umfragen des DIW Berlin vom Frühjahr 2003 und vom Sommer 2000. Vgl. DIW (Berlin), IAB (Nürnberg), IfW (Kiel), IWH (Halle), ZEW (Mannheim): Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, Halle (Saale), November 2003, S. 16.

grenzüberschreitende Kooperationen in den Euro-Regionen nicht gelingen.

Das Problematische der ostdeutschen Lage zuerst: Die Situation ist aus volkswirtschaftlicher Sicht höchst unbefriedigend: Die Wachstumsraten sind gesunken, die reale Konvergenz stagniert, die Arbeitslosigkeit ist sehr hoch, die Abwanderung ist nicht gestoppt. Ein relativer Trost ist, dass die Wirtschaft in den alten Bundesländern ebensolche Probleme aufweist bei deutlich besseren ökonomischen Fundamenten. Dies sind Indikatoren für ein anhaltendes Versagen vieler Träger der Wirtschaftspolitik, von wirtschaftlichen Interessengruppen, aber auch von Unternehmen und Managern.

Misst man die bisherige wirtschaftliche Leistung in den neuen Bundesländern an den Aufgaben und Hemmnissen, die sie bis heute zu überwinden hatten, dann darf man durchaus konstatieren, dass

beachtliche Ergebnisse erzielt worden sind und dass sich die Wirtschaft erstaunliche Freiräume erkämpft hat. Die private Wirtschaft hat auf niedrigem Niveau eine erfreuliche Robustheit errungen – vor allem in Sachsen – durch Änderung der Produktpalette, durch die Senkung der Lohnstückkosten und durch die hohe betriebliche Flexibilität der Lohnfindung – jenseits der offiziellen Rhetorik und Schaukämpfe der Lohnfindungsparteien³.

Dennoch bleibt die Liste der Unzulänglichkeiten lang: Eigenkapitalschwäche, Kapitalstockschwäche, Lücken in der Infrastruktur, Abwanderung, Zweifel an der Wirkung der bisherigen Verteilung der Investitionshilfe und am Einsatz der Arbeitsmarktpolitik⁴.

Woher rührt die Hartnäckigkeit, Größe und Dauerhaftigkeit der wirtschaftlichen Probleme? Die Transformation in den neuen Bundesländern ist ein Unikum,

sie ist nicht vergleichbar mit den Anpassungsprozessen in anderen Ländern. Der Bestand an gewerblichen Unternehmen sank in einem Ausmaß, das in keinem anderen Transformationsland zu beobachten gewesen ist. Dies war die Folge der unmittelbaren Konfrontation mit dem Weltmarkt, der realen Aufwertung, der Kostenexplosion sowie der Tatsache, dass die geänderten Konsumpräferenzen der DDR-Bürger zugunsten westlicher Waren durch die großzügigen Transferleistungen finanzierbar wurden. Weite Teile der eigenen Konsumgüterindustrie brachen zusammen. Mithin besteht seitdem die Aufgabe nicht darin, eine bestehende Unternehmens- und Produktionsstruktur im Zeitablauf umzustellen. Es müssen stattdessen in großem Ausmaß ganz neue Fertigungen angelockt und entwickelt werden. Dies ist eine Aufgabe, die viel schwieriger und zeitraubender ist als eine „traditionelle“ Transformation.

Diese Aufgabe verlangt andere Rahmenbedingungen als diejenigen, die sich in den alten Bundesländern entwickelt haben. Es galt und gilt, neue Fundamente für wirtschaftliche Aktivitäten zu schaffen. Viele pretial-orientierte Instrumente mussten in ihrer Wirkung unzureichend bleiben, weil der „ökonomische Resonanzboden“ fehlte oder nicht groß genug war. Alle Lösungen müssen deshalb auf die Schaffung/Erhaltung dieser ökonomischen Potenziale ausgerichtet werden.

Zwei Vorschläge hierzu:

Eine eigene Tarif-Zone

Den neuen Bundesländern muss ein eigener Raum für die Lohnfindung, das Tarifrecht eingeräumt werden. Die Praxis hat sich auf Druck der Notwendigkeiten von den Formen und Normen der Lohn-

findung in Westdeutschland weit entfernt (vgl. Tabelle). Der Streik für die Durchsetzung der 35-Stunden-Woche und die Drohszenarien und Pressionen, um die westdeutschen Tarifabschlüsse formal nach Ostdeutschland zu übertragen, bezeugen eine geradezu zynisch anmutende Missachtung der ostdeutschen Notwendigkeiten und der tarifpolitischen Realität – seitens beider Tarifparteien, vor allem in der Metall- und Elektroindustrie. Der Druck wird regelmäßig von westdeutscher Seite ausgeübt – bei letzten, als überhöht eingeschätzten Tarifabschluss in der Metallindustrie durch die Arbeitgeberseite!

Bei all diesen Auseinandersetzungen geht es nicht um eine Tarifpolitik für die ostdeutsche Wirtschaft, sondern um den Schutz der westdeutschen Tariflandschaft vor der Flexibilität des Entlohnungssystems, das sich in den neuen Bundesländern entwickelt hat. Diese faktische Öffnung der Tarifverträge wird vor Ort notgedrungen toleriert. Sie wird gleichzeitig formal hinter den starren Tarifnormen versteckt, um ihre Ausbreitung nach Westen zu verhindern. Beide Tarifparteien in Westdeutschland sind reformunfähig und klagen gleichzeitig über mangelnde Aktivität der Wirtschaftspolitik. Ihnen ist es in den alten Bundesländern gelungen, ihr Versagen und ihren erheblichen Beitrag zur Arbeitslosigkeit der Politik anzulasten. Dafür gebührt ihnen die erste Anwartschaft für einen Nobelpreis für Lobbyismus⁵.

Die Wirtschaftspolitik würde erneut mit versagen, wenn sie es nicht schaffen würde, diese Dilemmasituation zu beenden. Entweder die Öffnung der Tarifverträge

wird generell eingeführt, oder die Tariffindung in den neuen Bundesländern wird von der in Westdeutschland abgekoppelt. Hierbei sind viele Facetten der Gestaltung denkbar⁶. Da die Tarifparteien nicht in der Lage sind, ihre Tarifautonomie mit sachgerechten Inhalten und Regeln zu gestalten, muss die Politik die Rahmenbedingungen neu formen – entweder für die Bundesrepublik insgesamt oder nur für die Wirtschaftszone, die besonders viel Flexibilität benötigt – die neuen Bundesländer. Die Einführung eines Niedriglohnssektors ist zu wenig, da es nur eine Teilflexibilität umfasst – jede Segmentation der Flexibilität wirft Abgrenzungsfragen auf und schafft Marktsplattungen.

Humankapital: Wachstums- und Reformmotor

Der zweite Vorschlag klingt im ersten Moment unorthodox – damit erfüllt er aber die Bedingung von W. Röpke. Gleichzeitig verbindet er Innovation, Reform und Wachstum.

Für die neuen Bundesländer muss folgende Wettbewerbsbedingung beachtet werden: Die wertschöpfenden Produktionen der Zukunft werden humankapitalintensiv sein. Das bedeutet, dass die erfolgreiche Ansiedlung und Gründung von Unternehmen ein humankapitalträchtiges Umfeld benötigt. Es muss also in die Ausbildung und Bildung investiert werden. Diese Investitionen können und müssen zwei Wirkungen erzeugen: Bildung von Humankapital und Anziehung junger Leute bzw. Abwehr von Abwanderung durch ein humankapitalintensives und innovatives Umfeld.

⁵ Vgl. R. Hasse: Ein Nobelpreis für erfolgreichen Lobbyismus. in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 241, 17.10.1997, S. 19.

⁶ Unter anderem Änderung der Regeln für die Allgemeinverbindlichkeit, Konkurrenz von Tarifverträgen, Öffnung für die betriebliche Ebene.

Denn, was nützen alle Instrumente zur Ansiedlung von Unternehmen, die auf die Förderung von Sachinvestitionen zielen, wenn der wichtigste, komplementäre Faktor – die Arbeit – fehlt aufgrund demographischer Entwicklungen, Abwanderung oder eines fehlenden/zu geringen Umfeldes mit Humankapital.

Ich möchte mich schwerpunktmäßig auf das tertiäre Bildungssystem konzentrieren. Dieses ist in Deutschland Ländersache; diese Kompetenzverteilung hat aufgrund der typisch deutschen Form der rein staatlichen Finanzierung vor allem in den neuen Bundesländern gravierende Rückwirkungen. Diese besondere Problemlage bietet aber auch eine Chance, sowohl die regionale als auch die generelle Sanierung dieses Bildungssektors einzuleiten.

Zur Zeit wird aus budgetpolitischen Gründen die Hochschulpolitik in Deutschland unkoordiniert nach Haushaltslage – also regional – praktiziert. Anders formuliert: Hochschulpolitik findet in den Finanzministerien statt – in modifizierter Form nach dem „Jährlichkeitsprinzip der Kameralistik“. Dieses steht im krassen Widerspruch zur Langfristigkeit der Investition in Humankapital, und es ist geradezu Gift für die Erhaltung und Schaffung eines Humankapital-Umfeldes in den neuen Bundesländern.

Mögliche Lösungswege

Da die Universitäten eindeutig positive externe Effekte produzieren, deren Verteilung im Raum aber unklar ist, könnte die Hochschulfinanzierung durchaus ein Sonderfaktor im Finanzausgleich werden – mindestens mit der gleichen Berechtigung wie Sonderfaktoren (Stadtstaat, Hafen). Denkbar und empfehlenswert wäre eine Alternative – Verschuldung zur Investition

in Kapitalstocks für Bildung. Bund und Länder emittieren eine große, langlaufende Anleihe (30 Jahre), die in besonderer Form für die universitäre Bildung eingesetzt wird („Bildungsfonds Deutschland“). Auch der Einsatz eines Teiles der Goldreserven der Deutschen Bundesbank könnte hier eingebracht werden.

Entscheidend ist die Verwendung der Mittel. Sie sollten den Institutionen des tertiären Bildungsbereiches einen investiven Entscheidungsspielraum verschaffen – hier beispielhaft für die Universitäten erläutert: Den Universitäten wird – abgestuft nach Größe und wissenschaftlicher Ausrichtung (geistes-, natur-, ingenieurwissenschaftlich) ein Kapitalstock zwischen 50 – 150 Mill. Euro zur Verfügung gestellt. Gleichzeitig werden Studiengelder von mindestens 500 Euro pro Student und Semester eingeführt. Über einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren bleiben die Finanzbeiträge der Länder pro Studenten unverändert. Die Grundausstattung und die Studiengelder verwenden die Universitäten in diesem Zeitraum zur Akkumulation des Kapitalstocks.

Nach dieser Übergangsphase erhalten die Universitäten das Recht, die Zinserträge und Studienentgelte eigenverantwortlich zu verwenden. Die staatlichen Leistungen können beginnen, zurückgeführt zu werden. Für die Verwendung der Eigenmittel entfallen das öffentliche Dienstrecht und Mitentscheidungsrechte des Wissenschaftsministeriums bis auf eine allgemeine Dienstaufsicht. Ebenso entfallen schrittweise die Vorgaben für Prüfungsordnungen und die obligatorische Teilhabe bei Berufungen.

Auf diese Art und Weise würde eine Hochschulpolitik eingeleitet,

die ernsthaft die Interdependenz der Problembereiche lösen hilft und nicht eine Fortsetzung der bisherigen Oberflächenbehandlung wäre. Die Universitäten der neuen Bundesländer könnten so eine Pilotfunktion übernehmen, die hilft, ein Humankapital-Umfeld zu schaffen, das für die Entwicklung dieser Länder lebenswichtig ist.

Dies ist eine Skizze für einen Sektor, der dringend einer Privatisierung – der einer zweiten Transformation auf deutschem Boden – bedarf; nur diesmal entweder gesamtdeutsch oder über die Pilotfunktion in Ostdeutschland mit Wirkung nach Westen. Man könnte es auch als die besondere Fortsetzung des Abbaus von Wettbewerbsausnahmebereichen betrachten. Dieser Prozess begann mit dem Programm „Binnenmarkt '92“ und würde national mit dem Programm „Bildungsmarkt 2015“ fortgesetzt werden.

Fazit

Die Diskussion über „Konvergenz“, „Fortschritte“ und andere Schlüsselbegriffe der Angleichung der Lebensbedingungen sollte viel ernsthafter geführt werden. Das Umfeld in den neuen Bundesländern ist andersartig und verlangt auch eigene Lösungen. Die Dominanz westdeutscher Regelungen muss durchbrochen werden. Umgekehrt sollte man in einigen Bereichen den neuen Bundesländern eine Pilotfunktion zubilligen. Auf dem Arbeitsmarkt hat sich diese herausgebildet – dieses Pflänzchen gilt es zu pflegen, ansonsten erleidet die Wirtschaft in den neuen Bundesländern einen Rückschlag, und die westdeutsche Wirtschaft lernt den Kriechgang. Der Bildungssektor könnte als zweiter Reform- und Innovationssektor genutzt werden.