

Aktuelle Trends

Werner Gnoth/Martina Kämpfe

EU-Osterweiterung:
Sinkende Akzeptanz eines Beitritts
in Bewerberländern

Joachim Ragnitz

EU-Osterweiterung:
Auswirkungen auf die neuen Länder

Christian Dreger/Hans-Ulrich Brautzsch

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

Brigitte Loose

Jahresbaumfrage des IWH 2002:
Schrumpfung am ostdeutschen Bau verschlechtert
Lage am Arbeitsmarkt weiter

Bärbel Laschke

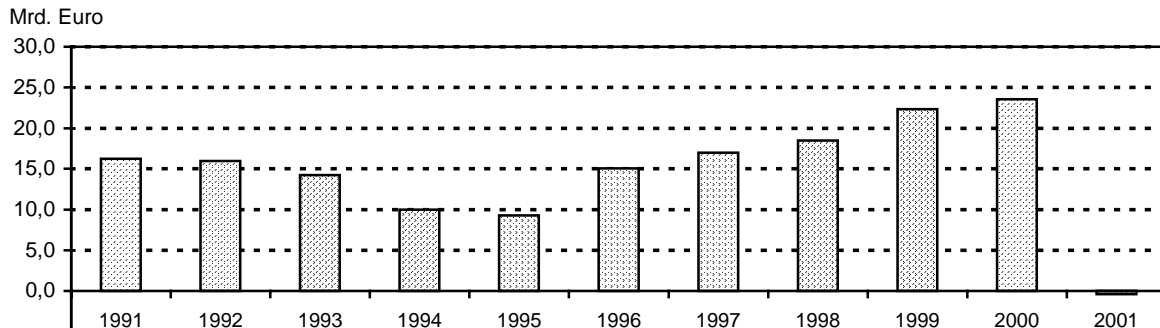
IWH-Industrienumfrage im Januar 2002

2/2002

Aktuelle Trends

Körperschaftsteueraufkommen erstmals negativ

Entwicklung des kassenmäßigen Körperschaftsteueraufkommens seit 1991



Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Nachdem das Körperschaftsteueraufkommen im Jahr 2000 noch 23,1 Mrd. Euro betrug, stürzte es im vergangenen Jahr auf -0,4 Mrd. Euro ab. Erstmals seit Bestehen der Bundesrepublik zeigt diese Steuer damit ein negatives Ergebnis.

Ein geringes Aufkommen für das Jahr 2001 war zwar erwartet worden. So war ein Hauptelement der „Steuerreform 2000“ die Senkung des Körperschaftsteuersatzes zum 1. Januar 2001. Insgesamt sollte die Reform das Körperschaftsteueraufkommen nach Berechnungen des Bundesministeriums der Finanzen im Jahr 2001 um 7,6 Mrd. Euro mindern. Darüber hinaus war abzusehen, dass sich die Unternehmen aus steuerlichen Gründen veranlasst sehen würden, verstärkt Gewinne an ihre Anteilseigner auszuschütten. 2001 war das letzte Jahr, in dem thesaurierte Gewinne, die mit einem Steuersatz von 45% belastet sind, bei einer Ausschüttung eine Körperschaftsteuerminderung von 15 Prozentpunkten in Anspruch nehmen konnten. Ab dem Jahr 2002 beträgt die Minderung nur noch 10 Prozentpunkte. Die Anteilseigner müssen allerdings ihnen zugewandene Gewinne ihrerseits versteuern, was – soweit sie Steuerinländer sind – die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag erhöht. Gegenüber dem Vorjahr war dieses Aufkommen denn auch um 7,4 Mrd. Euro höher. Das Volumen der daraus resultierenden Körperschaftsteuerausfälle dürfte etwas über diesem Betrag liegen. Hinzu kamen Sonderfaktoren. So ist zum Beispiel die Investitionszulage, die das kassenmäßige Körperschaftsteueraufkommen mindert, nach ihrer Neuregelung wieder gestiegen. Auch mindern die Abschreibungen auf die UMTS-Lizenzen die Körperschaftsteuerzahlungen der Telefongesellschaften.

Mitverantwortlich war aber auch die wirtschaftliche Lage. Die Körperschaftsteuer hinkt dem konjunkturellen Verlauf in ihrer Entwicklung zwar grundsätzlich hinterher, denn die Geschäftsjahre werden in der Regel erst zwei Jahre später veranlagt. Die Unternehmen leisten aber bereits im laufenden Jahr Vorauszahlungen auf den erwarteten Gewinn. Im Jahr 2001 lässt sich feststellen, dass die Körperschaftsteuerentwicklung im Vorjahresvergleich mit jedem Quartal schwächer wurde. Insbesondere ein Blick auf die Monate, in denen die Vorauszahlungen zu leisten sind, zeigt, dass diese immer weiter nach unten angepasst wurden. Vor allem die Entwicklung im letzten Quartal ist dramatisch. Das Körperschaftsteueraufkommen sank gegenüber dem Vorjahresquartal um über 130 Prozent; der Vorauszahlungsmonat Dezember führte zu Steuereinnahmen, die nur noch bei 25% des Aufkommens im Dezember 2000 lagen. Nach dem 11. September 2001 dürfte eine drastische Reduzierung der Körperschaftsteuervorauszahlungen stattgefunden haben.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass der Einbruch des Körperschaftsteueraufkommens im Jahr 2001 nur zum geringeren Teil direkt auf die „Steuerreform 2000“ zurückzuführen ist. Im Jahr 2002 dürfte das Ausschüttungsverhalten der Unternehmen sich wieder normalisieren, und die Investitionszulage dürfte auf dem Niveau des Jahres 2001 verharren. Auch die Gewinnsituation der Unternehmen wird sich bessern und so in den Folgejahren wieder zu höheren Steuereinnahmen führen.

Kristina van Deuverden (kdn@iwh-halle.de)

EU-Osterweiterung: Sinkende Akzeptanz eines Beitritts in Bewerberländern

Der geplante Beitritt zur EU wird von der Bevölkerung einiger mittel- und osteuropäischer Länder mit zunehmender Skepsis beurteilt. Ursächlich dafür ist die erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung in einigen Ländern (z. B. Estland, Slowenien und Polen), die Wachstumsraten über dem EU-Durchschnitt erzielten. Auch der Verlauf der Beitrittsverhandlungen hat Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung. Zu den strittigen Fragen zählen insbesondere die Gewährung von Übergangsregelungen bei der Übernahme des Gemeinschaftsrechts, die Einbeziehung in die Struktur- und Agrarfonds der EU nach einem Beitritt, aber auch der Schutz von Einzelmärkten in den Beitrittsländern und den derzeitigen Unionsmitgliedern. Die geringe Akzeptanz des Beitritts in einigen Ländern ist problematisch für die Ratifikation der Verträge, die nach dem Abschluss der Verhandlungen erfolgen muss. Sollten negative Ergebnisse in Volksabstimmungen den Beitritt einzelner Länder verhindern, wäre dies mit nachteiligen Folgen nicht nur für die betreffenden Länder, sondern auch für die Europäische Union verbunden.

Die Beitrittsverhandlungen werden nach den Vorstellungen der EU zum Jahresende 2002 mit den am weitesten fortgeschrittenen Kandidatenländern beendet werden und zur Unterzeichnung entsprechender EU-Verträge führen.¹ Mit Bulgarien und Rumänien dürften die Verhandlungen noch nicht beendet werden. Die Aufnahme neuer Mitglieder ist aber erst dann erfolgreich abgeschlossen, wenn die EU-Verträge ratifiziert worden sind. Für das Zustimmungsverfahren in den Ländern sieht der Zeitplan der Union wie auch bei früheren Erweiterungen bis zu zwei Jahre vor. Bei erfolgreicher Ratifizierung wird die EU somit bis Ende 2004 um acht ehemalige sozialistische Länder erweitert werden. Das ist ein Szenario, welches die Erwartungen aus dem Jahre 1998, dem Beginn der Verhandlungen mit der sogenannten Luxemburg-

Gruppe (Estland, Polen, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern), weit übertrifft. Gleichwohl haben sich die Akteure mittlerweile auf dieses Szenario eingestellt. Unternehmen dürften es in ihre Wirtschaftspläne aufgenommen haben. In der AGENDA 2000 hat die EU Finanzmittel bereitgestellt, wobei noch umstritten ist, ob diese ausreichen. Auch die Neugewichtung der Stimmen im Ministerrat basiert im Prinzip auf einer umfassenden Erweiterung.²

Mit näherrückendem Termin eines Vertragsabschlusses wird aber auch die Frage aufgeworfen, wie realistisch das Szenario einer großen Erweiterung ist. Tatsächlich ist es nicht auszuschließen, dass eine Ratifizierung durch einen oder mehrere Beitrittskandidaten scheitert – mit erheblichen wirtschaftlichen und politischen Folgen. Dass es sich hierbei nicht um eine unrealistische Perspektive handelt, wird am beobachtbaren Stimmungsumschwung in einigen Ländern deutlich, nachdem noch Mitte der neunziger Jahre im Zuge der Europaabkommen und der offiziellen Beitrittsgesuche eine sehr „proeuropäische“ Haltung in der Öffentlichkeit überwog. Dieser Stimmungsumschwung könnte vor allem dann zu einem Scheitern der Ratifizierung führen, wenn ein Referendum vorgesehen ist.

Stimmungsbild der Bevölkerung und Ratifikationsverfahren in den Ländern

Das Stimmungsbild in den Kandidatenländern im Hinblick auf einen EU-Beitritt ist gegenwärtig sehr differenziert und reicht von überwiegender Zustimmung bis hin zu starker Skepsis. Nach einer Meinungsumfrage durch die Gesellschaft für Konsum-, Markt- und Absatzforschung (GfK) vom Sommer 2001³ wird ein EU-Beitritt von der Bevölkerung mehrheitlich nur noch in den vier Bei-

¹ Dazu gehören die acht mittel- und osteuropäischen Länder Ungarn, Polen, Tschechische Republik, Slowenien, Estland, Litauen, Lettland, Slowakei.

² Vgl. dazu u. a. KÄMPFE, M.; STEPHAN, J.: Auswirkungen der neuen Stimmengewichtung im EU-Ministerrat auf Strukturfondsmittel für die neuen Mitglieder, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 2/2001, S. 34-38.

³ Gesellschaft für Konsum-, Markt- und Absatzforschung (GfK), *Pester Lloyd* Nr. 33 vom 14.08.2001, <http://www.pesterlooyd.de> und www.gfk.hu.

trittsländern Ungarn, Slowakei, Bulgarien und Rumänien befürwortet (vgl. Tabelle 1).

Besonders hoch ist der Zustimmungsgrad in Bulgarien und Rumänien, also Ländern mit bisher geringen Transformationsfortschritten und vergleichsweise höheren Wohlfahrtserwartungen infolge eines Beitritts. Ungarn ist das einzige Land mit großen Transformationsfortschritten, das dennoch steigende Zustimmungsraten verzeichnet. Die überwiegend positive Haltung der Öffentlichkeit zum Beitritt wird hier durch die Atmosphäre bestimmt, in der Beitrittsfragen erörtert werden, und zwar sowohl im Parlament als auch in Gremien und Verbänden auf verschiedenen Ebenen. So hatten die ungarischen Verhandlungsführer auch freie Hand in der Strategie und Taktik und zogen im Interesse eines zügigen Verhandlungsverlaufes zahlreiche Anträge auf Übergangsregelungen zurück.

Tabelle 1:
Akzeptanz eines EU-Beitritts durch die Bevölkerung, Stand Juli 2001
- in % -

Land	Dafür	Unentschieden	Dagegen
Rumänien	83	13	4
Bulgarien	74	21	5
Ungarn	54	31	15
Slowakei	53	19	28
Litauen	49	26	25
Lettland	46	16	34
Polen	44	23	33
Tschechien	42	30	28
Slowenien	42	21	37
Estland	29	23	48

Quelle: Gesellschaft für Konsum-, Markt- und Absatzforschung (GfK).

In Litauen, Lettland, Polen, Tschechien und Slowenien liegt die Befürwortung des Beitritts mit 40 bis 50 Prozent noch recht hoch, aber niedriger als vor einigen Jahren.⁴ Betrachtet man zusätzlich den Anteil der unentschiedenen Stimmen, der großen Schwankungen unterliegt, ist eine Befürwor-

⁴ Für Vergleichswerte 1995 und 1999 vgl. u. a. www.gfk.hu/angol/sajtokoz/43.htm.

tung des Beitritts immer noch eher wahrscheinlich. In Estland ist die Akzeptanz mit einer ausgewiesenen Gegnerschaft von knapp 50 Prozent am geringsten. Andere Umfragen internationaler Institute sowie das neueste Eurobarometer der EU-Kommission vom Dezember 2001 kamen zu tendenziell ähnlichen Ergebnissen.⁵

In allen mittel- und osteuropäischen Bewerberländern wird die Zustimmung zu den EU-Verträgen verfassungsgemäß vom Parlament oder durch eine Volksbefragung eingeholt (vgl. Tabelle 2).⁶

Bisher haben sich drei Länder, die Tschechische Republik, die Slowakei und Estland, auf eine Volksbefragung festgelegt. Regierungen oder Parlamente greifen aus Legitimitätsgründen um so eher auf Referenden zurück, je größer der Widerstand gegen einen Beitritt ist. Falls die Regierungen in der Diskussion der fertigen Vertragsentwürfe verstärkt unter Druck geraten, könnte es in größerem Umfang zu Volksabstimmungen über den Beitritt kommen. Damit ist eine Ablehnung des Beitritts in einzelnen Ländern eher wahrscheinlich.

Behandlung von strittigen Fragen hat entscheidende Bedeutung für die Akzeptanz

Der Verlauf der Beitrittsverhandlungen selbst übt einen Einfluss auf die Haltung der Öffentlichkeit zum Beitritt aus. Die verhandelnden Parteien müssen zwei sich eigentlich widersprechende Ziele miteinander in Einklang bringen: einen möglichst zügigen Abschluss der Verhandlungen, aber keinen Beitritt um jeden Preis.

Die 1998 begonnenen Beitrittsverhandlungen, in denen die Übernahme des Gemeinschaftsrechts – aufgliedert in 31 Sachgebiete (Kapitel) –

⁵ Die neueste Eurobarometer-Studie bestätigt die Ergebnisse tendenziell ebenfalls, weist für die Länder generell aber etwas höhere Zustimmungsraten aus, wodurch sich bei Slowenien, Tschechien und Polen im Unterschied zur hier im Text angeführten Studie eine knappe mehrheitliche Zustimmung ergibt. Vgl. http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/aceb20011_summary.pdf. Vgl. auch eine Umfrage von Taylor Nelson Sofres vom September 2001: <http://www.tnssofres.com>.

⁶ In Polen regelt Art. 90 der 1997 verabschiedeten Verfassung das Zustimmungsverfahren bei internationalen Verträgen, die mit einem Verzicht auf Souveränitätsrechte einhergehen. Damit hat Polen als bislang einziges Kandidatenland einen Verfassungsartikel speziell aus der Sicht eines künftigen EU-Beitritts formuliert.

Tabelle 2:

Rechtsstand für die Ratifizierung der EU-Verträge in den mittel- und osteuropäischen Kandidatenländern, Dezember 2001

Ungarn	Art der Abstimmung ist noch offen. Verfassung sieht Referendum vor, wenn es von mindestens 50 Abgeordneten gefordert und mit Zwei-Drittel-Mehrheit beschlossen wird oder wenn 100 000 wahlberechtigte Bürger dafür votieren.
Polen	Art der Abstimmung wird nach sog. Europaartikel der Verfassung vom Parlament entschieden. Bei Parlamentsbeschluss muss für Ratifizierung Zwei-Drittel-Mehrheit erreicht werden; bei Referendum ist das Ergebnis bindend, wenn daran mehr als die Hälfte der wahlberechtigten Bürger teilgenommen hat.
Tschechien	Parlament hat sich für Referendum entschieden. Verfassung kennt jedoch kein Referendum.
Slowenien	Art der Abstimmung ist noch offen. Referendum lt. Verfassung möglich, wenn es der Staatsrat, ein Drittel der Abgeordneten oder 40 000 Wähler fordern.
Estland	Parlament hat sich gemäß dem Verfassungsrecht für ein Referendum entschieden.
Slowakei	Parlament hat sich gemäß dem Verfassungsrecht für ein Referendum entschieden. Möglich ist Referendum auch auf Antrag von 350 000 Bürgern.
Litauen	Art der Abstimmung ist noch offen. Parlament kann lt. Verfassung Referendum durchführen.
Lettland	Art der Abstimmung ist noch offen. Verfassung sieht nur nachträgliche Außerkraftsetzung eines Gesetzes durch Referendum vor, wenn der Staatspräsident, ein Drittel der Abgeordneten oder ein Zehntel der Wähler es fordern.
Rumänien	Parlament wird über den EU-Vertrag abstimmen. Lt. Verfassung kann der Präsident bei „Fragen von nationalem Interesse“ nach Konsultation des Parlaments ein Referendum ansetzen.
Bulgarien	Parlament wird über den EU-Vertrag abstimmen. Lt. Verfassung könnte es auch ein Referendum durchführen.

Quellen: EU-Kommission, AGENDA 2000; Länderauskünfte. Zusammenstellung des IWH.

durch die Bewerberländer geregelt wird, sind mit der in Nizza im Dezember 2000 verabschiedeten Beitrittsstrategie⁷ beschleunigt worden. Der Verhandlungsstand der Länder wird in Form von abgeschlossenen Kapiteln gemessen. Die Europäische Kommission geht dabei nach dem Grundsatz der Differenzierung vor, d. h. sie betrachtet die Erfüllung der vorgegebenen Kriterien durch einen Bewerber unabhängig vom Stand der übrigen Bewerberländer. Von diesem Herangehen konnten Länder, die später in die Verhandlungen eingestiegen sind, am meisten profitieren; sie haben andere teilweise überholt. Sieht man von Rumänien und Bulgarien ab, die im Verhandlungsprozess noch weit zurückliegen, so befinden sich zur Zeit acht mittel- und osteuropäische Länder in Verhandlungen zu annähernd den gleichen Sachgebieten. In-

zwischen haben sie sich den als besonders schwierig geltenden Substanzfragen zugewendet.⁸

Befürchtete soziale und wirtschaftliche Auswirkungen des Beitritts für beide Seiten erfordern entsprechende Anpassungsregelungen, was die Verhandlungen zweifelsohne komplizierter macht. Folgende Problemkomplexe spielen dabei eine Rolle:

- *Die Gewährung von Übergangsfristen aus Kostengründen:* Die Kosten für die Anpassung der nationalen Rechtsvorschriften an EU-Recht sind auf bestimmten Gebieten, in denen umfangreiche Investitionen erforderlich sind, besonders hoch, beispielsweise bei dem Umweltschutz, der Infrastruktur, den Sozialstandards oder in der Verwaltung. Die Kandidatenländer fordern

⁷ Vgl. „Fahrplan“ der Beitrittsstrategie. Nizza-Gipfel, 7. bis 9. 12. 2000. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Press Release. Brussels (08-12-2000) - Nr: 400/1/00.

⁸ Dazu gehören etwa solche Verhandlungskapitel wie Umweltschutz, Verkehr, Steuern oder Wettbewerb. Die mit strittigen Finanzierungsfragen verbundenen Teile des Landwirtschaftskapitels sowie das Haushaltskapitel werden im Frühjahr 2002 behandelt.

Übergangsregelungen mit Ausnahmen vom Gemeinschaftsrecht. Die EU duldet im Prinzip keine Ausnahmen, wenn doch, dann zeitlich eng begrenzt, da sie Störungen des Binnenmarktes vor allem durch ungleichen Wettbewerb befürchten muss.

- *Die Finanzierung des Beitritts:* Der Anspruch auf Förderung aus den Struktur- und Agrarfonds der Union wird nach einheitlichen Kriterien für alle Mitgliedsländer definiert. Will man die neuen Mitglieder gleichberechtigt behandeln, müssten diese Kriterien nach einer Erweiterung auch für sie gelten. Die Kandidatenländer fordern die volle Einbeziehung in die bestehenden EU-Politiken mit dem Tag des Beitritts. Die Auswirkungen auf den Haushalt müssen jedoch mit dem beschlossenen Finanzrahmen für den Zeitraum bis 2006 in Übereinstimmung sein. Da alte EU-Mitglieder zu Mittelkürzungen im laufenden Finanzierungszeitraum nicht bereit sind, zielen Kompromissvorschläge der Union auf ein stufenweises Einbeziehen der neuen Mitgliedsländer oder eine Umschichtung von Strukturfondsmitteln in den Agrarbereich.
- *Der zeitweise Schutz von Einzelmärkten aus Gründen von „nationalem Interesse“:* Die Bewerberländer fordern beispielsweise eine zeitweise Beschränkung ihrer Bodenmärkte, da sie andernfalls einen Ausverkauf von Grund und Boden an EU-Bürger befürchten. EU-Mitgliedsländer fordern dagegen eine zeitweise Beschränkung ihrer Arbeitsmärkte für die neuen Mitglieder, da sie Störungen durch erhebliche Zuwanderungen und Lohndumping erwarten.

Gründe für eine geringe oder sinkende Akzeptanz

Für die Erosion der Zustimmung gibt es mehrere Erklärungen. Sie ist vor allem in wirtschaftlich erfolgreichen Ländern mit Wachstumsraten über dem EU-Durchschnitt anzutreffen. Diese Länder konnten bisher auch ohne kostspielige Anpassungsmaßnahmen an EU-Standards Wohlfahrtsgewinne verzeichnen. In Estland und den anderen baltischen Staaten lässt sich die geringe Akzeptanz seitens der Bevölkerung vor allem auch durch den teilweisen Souveränitätsverlust mit dem Beitritt in die EU erklären. Dies erscheint aufgrund der ne-

gativen Erfahrungen der baltischen Länder im Staatenbund der Sowjetunion besonders problematisch.⁹ Wachsende Skepsis ist darüber hinaus Folge einer im Vergleich zu den Vorjahren kritischeren Beurteilung der Europäischen Union durch die Bevölkerung. Vieles hängt davon ab, wie es den nationalen Politikern und der EU gelingt, bei den Bürgern Vertrauen in die europäischen Institutionen zu schaffen und einem teilweisen Kompetenzverzicht nationaler Organe zuzustimmen. Einfluss auf die Stimmung hat schließlich auch der zunehmend schwierigere Verlauf der Beitrittsverhandlungen, und enttäuschte Lobbies und Politiker trugen zu einem verstärkt euroskeptischen Meinungsbild bei. In der Endphase kommt es insbesondere auf die Kompromissbereitschaft beider Seiten an.

Polen als größtes und bevölkerungsreichstes osteuropäisches Bewerberland ist ein Beispiel für den beschriebenen Stimmungsumschwung. Die Akzeptanz des EU-Beitritts sank nach polnischen Umfragen von 77% im Jahre 1994 auf 53% im Juli 2001. Während 1994 nur 6% der Bevölkerung einen EU-Beitritt völlig ablehnten, waren es im Juli 2001 25%.¹⁰ Dies geschah, obgleich die regierenden Parteien weit entfernt von einer euroskeptischen Einstellung waren und die polnischen Verhandlungsführer ihre Positionen hartnäckig verteidigten. Etwa ein Jahr lang bewegten sich die Verhandlungen nur wenig von der Stelle, und nicht nur aufgrund der starken Position der polnischen Agrarlobby. Polen tat sich schwer, von den zahlreich beantragten Übergangsregelungen wieder abzugehen und fiel im Verhandlungsranking zurück.¹¹

Im Vorfeld der polnischen Parlamentswahlen im Herbst 2001 wurden die Verhandlungen in den besonders strittigen Fragen der Arbeitnehmerfrei-

⁹ Die Sowjetunion annektierte die baltischen Länder im Jahre 1940.

¹⁰ Umfrageergebnisse des polnischen Instituts CBOS von Juli 2001. Vgl. <http://www.cbos.pl>. Die Zustimmungsergebnisse liegen etwas über denen der zitierten GfK-Umfrage (Tabelle 1) und entsprechen denen des Eurobarometers vom Dezember 2001. Vgl. Fußnote 4.

¹¹ Polen hatte im Dezember 2001 von den 29 bislang geöffneten Kapiteln 20 abgeschlossen. Damit lag es am Schluss gleichauf mit Malta.

zügigkeit und des Freien Kapitalverkehrs (mit dem Problem des Landerwerbs) von der Europäischen Kommission ausgesetzt. Die Kommission signalisierte darüber hinaus eine größere Kompromissbereitschaft bei der Formulierung ihrer Positionen zu den noch bevorstehenden Verhandlungen. Die nach den Wahlen in Polen gebildete neue Koalitionsregierung aus sozialdemokratischem Bündnis und Bauernpartei kündigte eine Beschleunigung der Beitrittsverhandlungen an, was durch ein flexibles Reagieren auf neue Verhandlungsangebote auch einzutreten scheint. Für die Bereitschaft, die siebenjährige Übergangsfrist der Union bei der Freizügigkeit auf dem Arbeitsmarkt zu akzeptieren, forderte Polen im Gegenzug, den Erwerb von Grund und Boden mit Sperrfristen bis zu 12 Jahren beschränken zu können.¹²

Das Problem des Agrarsektors

Bei der Untersuchung der Umstände, die für eine geringe oder sinkende Zustimmung der Öffentlichkeit in den Kandidatenländern zum Beitritt sprechen, liegt es auch nahe, diesbezügliche Erkenntnisse aus früheren Erweiterungen der EU aufzugreifen. Hierzu zählen die negativen Ergebnisse der Volksabstimmungen in Norwegen über einen EU-Beitritt in den Jahren 1972 und 1994. Im Fall Norwegens waren es vor allem das relativ hohe Wohlstandsniveau, basierend auf einem ausgebauten öffentlichen Sektor, und die im internationalen Vergleich hohen staatlichen Subventionen für den Agrarsektor, die Einfluss auf die ablehnende Entscheidung zum Beitritt hatten.¹³ Beides wurde in der Stellungnahme der Kommission zum

Beitrittsantrag Norwegens 1993 als noch nicht angepasst an EU-Standards kritisiert. Die landesweite Zustimmung zum Beitritt scheiterte in beiden Volksabstimmungen u. a. an der ablehnenden Haltung der ländlichen Bevölkerung. Die Zukunft der entlegenen ländlichen Regionen war und ist von vielfältigen staatlichen Interventionsformen abhängig, und die Befürchtung war groß, dass eine Vollmitgliedschaft in der EU Liberalisierungs- und Deregulierungseffekte nach sich ziehen würde.

Auch bei der bevorstehenden Erweiterung wird die Haltung eines maßgeblichen Teils der Bevölkerung zum Beitritt vom Ausgang der Verhandlungen zum Landwirtschaftskapitel beeinflusst werden. Der Agrarsektor hat insbesondere in Polen, den baltischen und den südosteuropäischen Ländern noch einen hohen nationalen Stellenwert (vgl. Tabelle 3).

Allerdings stellt sich die Situation des Agrarsektors in den mittel- und osteuropäischen Ländern im Vergleich zu Norwegen etwas anders dar. Die Subventionen aus dem Staatshaushalt sind im Zuge der Transformation abgebaut worden und befinden sich nach OECD-Standard bereits in fast allen Ländern auf dem EU-Niveau oder sogar darunter.¹⁴ Für die osteuropäischen Landwirte hätte ein Beitritt zur EU infolge der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erwartenden Transferzahlungen aus dem EU-Haushalt eine beträchtliche Verbesserung ihrer Einkommenssituation gegenüber dem Status quo zur Folge und erscheint deswegen erstrebenswert.¹⁵ Die Zahlung der direkten Transfers wurde von der EU anfänglich völlig abgelehnt, da mit dem Beitritt ein Anstieg der noch nicht angepassten Agrarpreise in den Beitrittsländern zu erwarten sei, der Direktzahlungen zum Ausgleich für verminderte administrierte Preise überflüssig mache. In der Kommission hat hierzu jedoch ein Umdenken eingesetzt, und sie scheint

¹² Das Verhandlungsergebnis liegt deutlich über den 7 Jahren Übergangsfrist, die die anderen Kandidatenländer ausgehandelt haben. Ausgenommen davon ist nur der Immobilienerwerb für Investitionszwecke, der mit dem Beitritt uneingeschränkt möglich ist. Vgl. u. a. „Postęp w rozmowach jest potrzebny“, in: Rzeczpospolita vom 28.11.2001, S. A 4.

¹³ Norwegen, das immer stark von Lebensmittelimporten abhängig war, hat aufgrund der Blockaden während des 2. Weltkrieges in der Nachkriegszeit die größtmögliche Selbstversorgung des Landes im Rahmen einer „Neuen Agrarpolitik“ gefördert, was bis in die heutige Zeit den hohen Stellenwert des Agrarsektors als eines „öffentlichen Guts“ mitbestimmt. Vgl. HOLST, H.: Das EU-Referendum in Norwegen 1994. Institut für Politikwissenschaft, Philipps-Universität Marburg 1998.

¹⁴ Vgl.: Agricultural Policies in Emerging and Transition Economies. OECD 2001.

¹⁵ Nach Simulationsrechnungen des IAMO würden die Einkommen der Landwirte um ca. 40% steigen, was fast vollständig auf die direkten Transfers (Flächenausgleichszahlungen und Tierprämien) zurückzuführen wäre. Vgl. FROHBERG, K.: Ein Ausblick in die Zeit nach vollzogener Ost-Erweiterung. Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO). Halle 2001.

Tabelle 3:

Bedeutung des Agrarsektors in den Beitrittskandidaten im Vergleich zur EU

Ungarn	Polen	Tschechien	Slowenien	Estland	Litauen	Lettland	Slowakei	Rumänien	Bulgarien	EU-15
Landwirtschaftliche Nutzfläche, 1998, Prozent der Gesamtfläche										
34,4	59,0	54,3	38,4	26,5	53,6	39,6	49,8	62,3	55,8	40,9
Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtbeschäftigung, 1998, - in % -										
7,5	19,1	5,5	12,7	9,9	21,0	18,8	8,2	40,0	25,7	4,8
Anteile der Landwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt, 1999, - in % -										
4,9	5,2	3,7	3,2	4,3	7,7	4,0	4,4	13,9	15,9	2,6 ^a
<i>Nachrichtlich: Bevölkerung, 1998, in Mio.</i>										
10,1	38,7	10,3	2,0	1,5	3,7	2,4	5,4	22,5	8,2	374,9
Gesamtfläche, Mio. ha										
9,3	31,3	7,9	2,0	4,5	6,5	6,4	4,9	23,8	11,1	319,1

^a 1998

Quellen: EBRD Transition Report, 2001; Europäisches Parlament: Die Auswirkungen der Erweiterung auf die Landwirtschaft, vgl.: http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_1_8_de.htm; Eurostat.

nunmehr bereit zu sein, den Landwirten eine Unterstützung zu gewähren.¹⁶ Dies wäre ein Preis, den die EU für den Beitritt Polens, des größten Verfechters der Direktzahlungen für die neuen Mitgliedsländer, zahlt. Für Polen wäre dies ein zweischneidiges Schwert, da derartige Einkommenszuwächse eines Sektors negative Wettbewerbseffekte auf andere Sektoren haben können (Dutch-Disease-Problematik).

In einer anderen Frage – dem möglichen Erwerb von Boden für landwirtschaftliche Zwecke durch EU-Bürger – die eng im Zusammenhang mit dem Schutz der Landwirte steht, haben alle mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer bereits erfolgreich eine zeitweise Zugangsbeschränkung für EU-Bürger durchgesetzt. Insgesamt sollte sich somit keine Gefährdung des Beitritts durch eine besonders begründete ablehnende Haltung der Landbevölkerung in Mittel- und Osteuropa ergeben.

Folgen eines Nicht-Beitritts

Eine Entscheidung gegen einen Beitritt wäre mit negativen Folgen für alle Seiten verbunden. Das betreffende Land kann nicht damit rechnen, mittel-

fristig zu gleichen Vertragskonditionen doch beizutreten. Durch eine im Vergleich zu den beitretenden Ländern höhere Risikoprämie würde es zur Umlenkung von Investitionsströmen ausländischer Unternehmer zuungunsten des Landes kommen, mit negativen Folgen für den wirtschaftlichen Aufholprozess. Was sich möglicherweise ein reiches Land wie Norwegen leisten kann, ist wenig akzeptabel für die relativ armen Beitrittskandidaten Mittelosteuropas, die über keine nennenswerten Rohstoffvorkommen verfügen.

Die EU wird mit einem Nichtbeitritt einzelner Kandidaten eher leben können, ergäbe sich doch eine Entlastung ihres Budgets. Aber auch für die EU ist ein Nichtbeitritt ein zweischneidiges Schwert, vor allem, wenn ein großes Land (beispielsweise Polen) nicht beiträte. Längerfristig ergäben sich Probleme aus unregelmäßiger Migration und Transitfragen sowie Effizienzverluste aus mangelnder Integration.

Werner Gnoth
(gnt@iwh-halle.de)
Martina Kämpfe
(mkp@iwh-halle.de)

¹⁶ Inwieweit Umgestaltung und Abbau dieser Transfers im Rahmen der begonnenen GAP-Reform mittel- und längerfristig auch für die neuen Mitgliedsländer wirksam werden, lässt sich zur Zeit noch nicht abschätzen und hängt stark vom Zeitpunkt und der Anzahl der beitretenden Länder ab.

EU-Osterweiterung: Auswirkungen auf die neuen Länder*

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

EU-Osterweiterung und Außenhandel: Integration weitestgehend abgeschlossen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Unternehmen auch von dieser Seite her noch steigen.

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

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

Dienstleistungsverkehr: Fortdauernde Beschränkungen

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

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

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

Zuwanderung: Ostdeutschland keine bevorzugte Zielregion

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

nen Teil des zusätzlichen Arbeitsangebots absorbieren.

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

Direktinvestitionen:

Geringe Attraktivität Ostdeutschlands

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EU-Strukturfonds:

Abnehmende Mittelzuflüsse nach Ostdeutschland

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

Schlussfolgerungen für Politik und Unternehmen

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

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

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

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

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

Joachim Ragnitz
(jrg@iwh-halle.de)

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

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

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

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

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

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

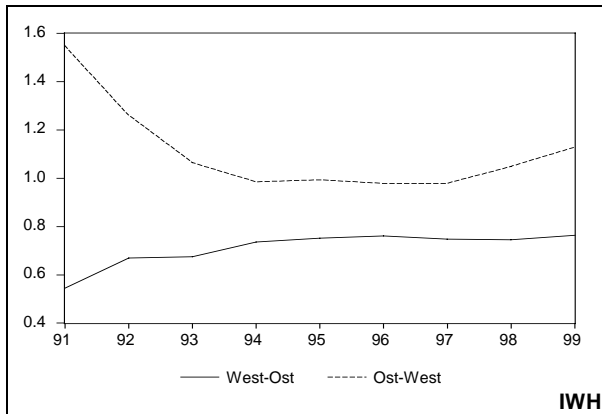
Ausmaß der Wanderungsströme

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

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

ander zu bewegt hatten, ist ab 1997 wieder ein leichtes Öffnen der Schere erkennbar.

Abbildung 1:
Migration zwischen West- und Ostdeutschland
- in Personen je 100 Einwohner in Ostdeutschland (einschließlich Berlin) -



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 1; Berechnungen des IWH.

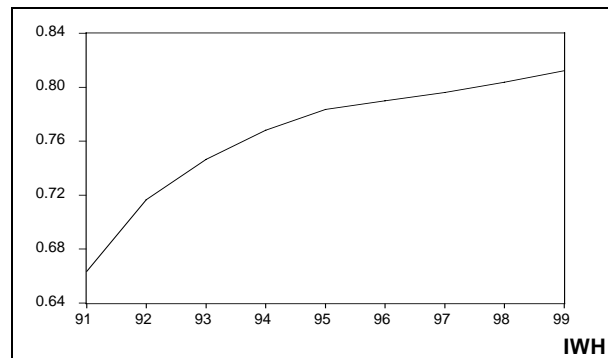
Determinanten des Migrationsverhaltens

Die Richtung und das Ausmaß der Migrationsströme dürften wesentlich von wirtschaftlichen Einflussgrößen bestimmt werden, die auf der mikro- und makroökonomischen Ebene wirksam sind. Die mikroökonomisch fundierten Erklärungsvariablen erfassen die individuelle Situation des Migranten. Dazu zählen etwa das Alter, der Familienstand, das Bildungsniveau, das Vorhandensein von Wohneigentum und das individuelle Erwerbseinkommen.²⁶ Makroökonomisch dürfte die allgemeine wirtschaftliche Situation in der Zielregion eine Rolle spielen, die relativ zur Herkunftsregion beurteilt wird. Die beiden Erklärungsansätze sind mehr oder weniger unabhängig voneinander und können daher separat voneinander untersucht werden. In dieser Studie stehen die makroökonomischen Determinanten der Ost-West-Migration im Vordergrund.

²⁶ Primär mikroökonomisch fundierte Analysen des Wanderungsverhaltens bieten z. B. BURDA, M. C.: The determinants of East-West German migration. *European Economic Review* 37, 1995, S. 452-461 und SCHWARZE, J.: Beeinflusst das Lohngefälle zwischen Ost- und Westdeutschland das Migrationsverhalten der Ostdeutschen? *Allgemeines Statistisches Archiv* 80, 1996, S. 50-68. Einen Überblick geben BODE, E.; ZWING, S.: Interregionale Arbeitskräftewanderungen: Theoretische Erklärungsansätze und empirischer Befund. *Kieler Arbeitspapiere* Nr. 877, 1998.

Als erstes Wanderungsmotiv werden die aggregierten Einkommensunterschiede zwischen Ziel- und der Herkunftsregion herangezogen.²⁷ Sie werden durch den Lohnabstand erfasst, dessen zeitliche Entwicklung in Abbildung 2 wiedergegeben ist.

Abbildung 2:
Lohnabstand gegenüber Westdeutschland
- Westdeutschland (ohne Berlin) = 1 -



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder; Berechnungen des IWH.

Der Lohnabstand gibt die Relation der realen Bruttolöhne pro Erwerbstätigen zwischen den Regionen an. Zum Beispiel haben die Löhne in Ostdeutschland am Ende des Untersuchungszeitraums gut 80% des westdeutschen Niveaus erreicht. Allerdings wird der ausgewiesene Anpassungsprozess tendenziell überzeichnet, weil Berlin insgesamt den ostdeutschen Flächenländern zugeordnet ist.

Zusätzlich wird die unterschiedliche Arbeitsmarktsituation einbezogen, die sich insbesondere an den regionalen Arbeitslosenquoten festmachen lässt (vgl. Abbildung 3).

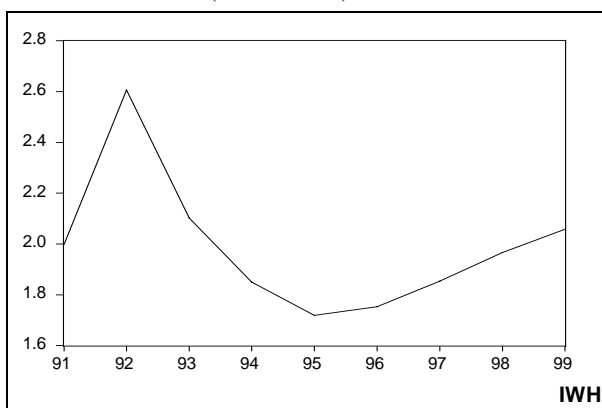
Die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland ist ungefähr doppelt so hoch wie in Westdeutschland, wobei sich der Abstand in letzter Zeit wieder vergrößert hat. Betrachtet man das tatsächliche Ausmaß der Unterbeschäftigung, sind die Unterschiede noch deutlicher.

Während der Lohnabstand auf die Verdienstmöglichkeiten in den Regionen zielt, approximiert die Relation der Arbeitslosenquoten die unterschiedlichen Beschäftigungschancen. Bei einem geringeren Lohnabstand ist mit einer rückläufigen

²⁷ Vgl. BARRO, R. J.; SALA-I-MARTIN, X.: *Economic Growth*. New York 1995.

Wanderung von Ost- nach Westdeutschland zu rechnen; analog dürfte die Migration in der Gegenrichtung steigen. Des Weiteren sind Zuwanderungen in eine Region zu erwarten, je günstiger sich die dortige Arbeitsmarktsituation zeigt. Allerdings werden Wanderungsbewegungen erst dann induziert, wenn der Nutzen des Wohnortwechsels die Schwelle der Transaktionskosten übersteigt. Entsprechend kommt die makroökonomisch determinierte Migration nicht erst dann zum Stillstand, wenn die regionalwirtschaftlichen Entwicklungen vollständig angeglichen sind.

Abbildung 3:
Relation der Arbeitslosenquoten gegenüber Westdeutschland
- Westdeutschland (ohne Berlin) = 1 -



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder; Berechnungen des IWH.

Empirische Relevanz makroökonomischer Erklärungsvariablen

Um eine ausreichende Datenbasis zu erhalten, erfolgt die Analyse auf der Basis eines panelökonometrischen Ansatzes, in dem die einzelnen Bundesländer die Untersuchungseinheiten bilden. Es werden zwei Modellrechnungen vorgenommen, die auf die Ost-West- und die West-Ost-Migration abzielen. Aus dem Vergleich der Regressionsparameter können mögliche Unterschiede im Wanderungsverhalten ausgemacht werden.

In den Modellen wird die Zuwanderungsrate erklärt, die die Anzahl der Zuwanderer pro 100 Einwohner im Zielland angibt. Als Erklärungsgrößen werden die realen Lohneinkommen pro Erwerbstätigen und die Arbeitslosenquoten herangezogen.

gen.²⁸ Diese sind als Relativgrößen definiert und werden aus dem Quotienten der jeweiligen Angaben im Ziel- und Herkunftsland der Migration berechnet.

Darüber hinaus werden migrationspezifische Konstanten berücksichtigt, die zum Beispiel die räumlichen Entfernungen zwischen Ziel- und Herkunftsland, aber auch mikroökonomische Bedingungen reflektieren können. Die migrationspezifischen Konstanten repräsentieren die Heterogenität zwischen den Bundesländern, die während des Untersuchungszeitraums unverändert bleibt.²⁹

Den Schätzungen liegen Jahresdaten für den Zeitraum von 1991 bis 1999 zugrunde. Dabei wird durch eine Dummyvariable der ungewöhnlich starken Ost-West Abwanderung in 1991 Rechnung getragen. Die Stadtstaaten sind benachbarten Flächenländern zugeordnet, sodass in die Analyse acht westliche und fünf östliche Bundesländer eingehen.³⁰ Pro Untersuchungszeitpunkt liegen 40 Migrantenströme für jede Wanderungsrichtung vor. Damit fußen beide Regressionen auf 360 Beobachtungen. Tabelle 1 zeigt die Ergebnisse für die Migration von Ost nach West, während in Tabelle 2 entsprechende Resultate für eine Wanderung von West nach Ost dargestellt sind.

Tabelle 1:
Schätzergebnisse für die Ost-West Migration

Variable	Koeffizient	t-Wert
Lohneinkommen	0,018	1,69
Arbeitslosenquote	-0,062	5,96
Bestimmtheitsmaß	0,97	

Während für die Ost-West Migration die Arbeitsmarktsituation mitbestimmend ist, spielt für die Wanderung in der Gegenrichtung aus makroökonomischer Perspektive nur das Einkommensgefälle eine Rolle. Durch den Ansatz werden rund

²⁸ Streng genommen sind die Erklärungsgrößen nicht exogen, weil die Migration z. B. die Arbeitsmarktsituation in der Ziel- und Herkunftsregion beeinflusst. Damit dürften die Koeffizienten eher leicht unterschätzt werden.

²⁹ Damit liegt der Analyse ein Regressionsmodell mit sogenannten festen Effekten zugrunde. Siehe auch BALTAGI, B.: *Econometric Analysis of Panel Data*, Wiley, New York 1995.

³⁰ Danach zählt Berlin zu Brandenburg, Bremen zu Niedersachsen und Hamburg zu Schleswig-Holstein.

97% beziehungsweise 92% der Wanderungsdynamik erklärt. Dabei machen die migrationspezifischen Konstanten den Großteil der Erklärung aus.³¹

Tabelle 2:
Schätzergebnisse für die West-Ost Migration

Variable	Koeffizient	t-Wert
Lohneinkommen	0,177	3,74
Arbeitslosenquote	0,005	1,25
Bestimmtheitsmaß	0,92	

Anmerkung: Die Panelmodelle werden mit festen individuellen Effekten geschätzt. Diese entsprechen migrationspezifischen Konstanten und einem gemeinsamen Zeiteffekt in 1991. Die angegebenen Bestimmtheitsmaße beziehen sich auf das Modell einschließlich der migrationspezifischen Konstanten.

Quelle: Berechnungen des IWH.

Nach den Ergebnissen der Regression erhöht sich die Zuwanderungsquote im Osten um durchschnittlich 0,18 Prozentpunkte, wenn sich die Lohneinkommen gegenüber den westdeutschen Ländern um einen weiteren Prozentpunkt annähern. Dann sind weitere Zuwanderungen in die neuen Länder

in der Größenordnung von knapp 2 000 Personen zu erwarten.³²

Dagegen sind Einkommensdifferenzen für die Ost-West-Wanderung ohne erkennbare Bedeutung. Vielmehr wird die Migration von der unterschiedlichen Arbeitsmarktsituation beeinflusst. Wenn sich beispielsweise die Arbeitslosenquote in den neuen Bundesländern bei konstanter Arbeitslosigkeit in Westdeutschland um ein Prozentpunkt erhöht, werden 4 500 Personen mehr nach Westdeutschland abwandern. Damit würde die Ost-West-Wanderung um 2,5% anwachsen.

Insgesamt ist jedoch der Erklärungsanteil der makroökonomischen Variablen jedoch als gering einzuschätzen. Die eigentlichen Ursachen des Migrationsverhaltens sind demnach auf der individuellen Ebene zu suchen.

*Christian Dreger
(cdr@iwh-halle.de)
Hans-Ulrich Brautzsch
(brt@iwh-halle.de)*

Jahresbauumfrage des IWH 2002: Schrumpfung am ostdeutschen Bau verschlechtert Lage am Arbeitsmarkt weiter

Im Zuge der Anpassung an ein langfristig tragbares Niveau schrumpften die Bauinvestitionen in Ostdeutschland von 1996 bis 2001 um weit mehr als ein Drittel, davon allein im Jahr 2001 um reichlich ein Zehntel. Eine ähnliche Entwicklung hat sich bei der Beschäftigung vollzogen. Die Bruttowertschöpfung ging mit etwas mehr als zwei Fünfteln sogar noch deutlicher zurück, was auf Produktivitätsverluste hindeutet. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die Bauunternehmen ihre wirtschaftliche Lage am aktuellen Rand sehen und welche Erwartungen und Pläne sie für das laufende Jahr haben.

Maßgeblich ausgelöst durch die beschleunigte Abwärtsbewegung im Wohnungs- und Wirtschaftsbau und einen anhaltend starken Rückgang

im öffentlichen Bau ergeben die Meldungen für das Jahr 2001 einen bisher nicht da gewesenen Einbruch bei Produktion und Beschäftigung. Mit rückläufigen Raten von 10% beim Umsatz bzw. 9% bei den Beschäftigten dürfte die Negativentwicklung vom IWH-Baupanel sogar noch unterzeichnet sein, weil bereits im Vorfeld der Jahresabschlussbefragung eine ganze Reihe von Panelteilnehmern wegen Insolvenz ausgeschieden ist. Ausgesprochen groß sind zugleich die Unsicherheiten der Unternehmen über die zukünftige Entwicklung. Nur etwa zwei Drittel der Befragten

³¹ Der Einfluss des Lohngefälles ist bei Schwarze, a. a. O. nur schwach signifikant. Betrachtet man allein die fünf neuen Flächenländer ohne Berlin, zeigen sich nahezu identische Ergebnisse.

³² Zu etwas höheren Ergebnissen kommen ALECKE, B.; UNTIEDT, G.: Determinanten der Binnenwanderung in Deutschland seit der Wiedervereinigung. Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Münster 309, 2000. Diese Studie ordnet die Stadtstaaten nicht den Flächenländern zu. Außerdem werden die Binnenwanderungen innerhalb der west- beziehungsweise ostdeutschen Bundesländer betrachtet. Beides führt tendenziell zu einem Anstieg der prognostizierten Wanderungsbewegungen.

Tabelle 1:

Umsatzentwicklung 2001 und Umsatzerwartungen 2002 im ostdeutschen Baugewerbe

	Zunahme			Gleich- stand	Abnahme				Saldo aus Zu- und Abnahme	Veränderung Umsatz gg. dem Vorjahr <i>in %</i>
	über 5%	bis 5%	Ins- gesamt		Ins- gesamt	bis 5%	5 bis 10%	über 10%		
	<i>in % der Unternehmen je Bauparte</i>									
2001 zu 2000										
Bauhauptgewerbe	19	6	25	18	57	4	12	41	-32	-10
dar.: Hochbau	19	6	25	19	56	6	7	43	-31	-12
Tiefbau	20	5	25	17	58	2	20	36	-33	-6
Ausbaugewerbe	17	4	21	23	56	10	9	37	-35	-11
Baugewerbe insg.	18	5	23	20	57	6	11	40	-34	-10
Voraussichtlich 2002 zu 2001										
Bauhauptgewerbe	15	5	20	36	44	11	13	20	-24	-2
dar.: Hochbau	13	5	18	29	53	13	16	24	-35	-2
Tiefbau	17	6	23	48	29	9	9	11	-6	-2
Ausbaugewerbe	13	3	16	32	52	12	15	25	-36	-1
Baugewerbe insg.	14	5	19	35	46	11	14	21	-27	-2

Fälle: 2001 zu 2000: n = 245; 2002 zu 2001: n = 187.

Quelle: IWH-Bauumfrage vom Dezember 2001.

wagten eine Umsatzschätzung für das Jahr 2002. Vorstellungen über die Personalentwicklung lieferten dagegen deutlich mehr Unternehmen. Alles in allem wird für das laufende Jahr eine Verlangsamung des Abwärtstrends sichtbar. Wegen der Produktivitätsverluste in den letzten Jahren³³ kommt sie aber nur in beschränktem Umfang bei der Beschäftigung an.

Die Abschwächung der rückläufigen Entwicklung im Jahr 2002 spiegelt sich sehr deutlich in den Umsatzerwartungen der Unternehmen wider. Im Jahresdurchschnitt betrachtet, trifft dies auf alle Bauparten zu. Im Vergleich zum Vorjahr erwarten dabei deutlich weniger Unternehmen einen Umsatzrückgang von mehr als 10%. Das Übergewicht der Unternehmen mit Umsatzminus gegenüber denen mit Umsatzplus nimmt allerdings im Hoch- und im Ausbau nochmals zu. Auch die Dominanz der Negativurteile ist dabei noch sehr ausgeprägt.

Äußerst kritisch bleibt vor allem die Situation auf dem Bauarbeitsmarkt. Die Beschäftigung ist im vergangenen Jahr laut Meldungen der Umfrageteilnehmer um etwa 9% zurückgegangen. Mit 10% war der Beschäftigungsabbau im Hoch- und Ausbau deutlich stärker als am Tiefbau. Im Jahr 2002 gehen angesichts der anhaltenden Nachfragedrosselung in allen Sparten weitere Arbeitsplätze verloren. Die Personalreduzierung von etwa 7%, bezogen auf den durchschnittlichen Beschäftigungsstand im Jahr 2001, fällt aber nochmals sehr kräftig aus. Gegenüber dem letzten Beschäftigungsstand vom Dezember 2001 ergibt sich ein etwas geringerer Rückgang von etwa 5%, da ein großer Teil des Personals bereits im Verlauf des zweiten Halbjahres 2001 abgebaut worden ist. Licht am Ende des Tunnels ist aber bei keiner der Sparten in Sicht.

Die Umsatz- wie Beschäftigtenentwicklung streut beachtlich, wobei die starke Polarisierung der Unternehmen an den Rändern der Skala von Zu- bis Abnahme – d. h. zwischen ausgesprochenen Wachstumsträgern und Wachstumsverlierern – besonders hervorsteht. Hinsichtlich der weiteren Entwicklung überwiegt aber auf breiter Front die Skepsis. Verantwortlich dafür ist neben den ge-

³³ Vgl. LOOSE, B.: Zur wirtschaftlichen Lage und Entwicklung des ostdeutschen Baugewerbes – eine betriebsbezogene empirische Analyse anhand der IWH-Bauumfragen und des IAB-Betriebspanels. IWH-Diskussionspapiere Nr. 136, April 2001.

Tabelle 2:

Beschäftigungsentwicklung 2001 und Beschäftigungserwartung 2002 im ostdeutschen Baugewerbe

	Zunahme			Gleich- stand	Abnahme				Saldo aus Zu- und Abnahme	Veränderung Beschäft. gg. dem Vorjahr <i>in %</i>
	über 5%	bis 5%	Ins- gesamt		Ins- gesamt	bis 5%	5 bis 10%	über 10%		
	<i>in % der Unternehmen je Bauparte</i>									
2001 zu 2000										
Bauhauptgewerbe	19	3	22	2	76	17	15	44	-54	-9
dar.: Hochbau	14	4	18	0	82	15	21	46	-64	-10
Tiefbau	25	3	28	5	67	21	6	40	-39	-6
Ausbaugewerbe	16	4	20	8	72	10	8	54	-52	-10
Baugewerbe insg.	17	4	21	4	75	15	13	47	-54	-9
Voraussichtlich 2002 zu 2001										
Bauhauptgewerbe	28	8	36	3	61	8	15	38	-25	-6
dar.: Hochbau	25	7	32	3	65	8	12	45	-33	-5
Tiefbau	30	9	39	4	57	10	19	28	-18	-7
Ausbaugewerbe	24	15	39	12	49	5	10	34	-10	-8
Baugewerbe insg.	26	11	37	6	57	7	13	37	-20	-7

Fälle: 2001 zu 2000: n = 258; 2002 zu 2001: n = 272.

Quelle: IWH-Baumfrage vom Dezember 2001.

drückten Produktionserwartungen vor allem die Situation bei den Preisen, der Liquidität und den Erträgen. Die Preise auf dem ostdeutschen Bauproduktmarkt sind bereits das sechste Jahre in Folge rückläufig. Der Kostenanstieg aufgrund der hohen Kraftstoffpreise Anfang 2001 konnte von den ostdeutschen Unternehmen nur in sehr begrenztem Maße auf die Preise überwältigt werden. Ausgelöst vor allem durch das Überangebot an Wohnungen, hat sich der Rückgang der Baupreise zuletzt sogar wieder verstärkt.

Kritisch ist nach wie vor die Liquiditätssituation der Unternehmen einzuschätzen. Mit einem Anteil von reichlich zwei Dritteln bewertet die Mehrheit der Bauunternehmen die Liquiditätslage als „schlecht“ oder „eher schlecht“. Gegenüber dem Vorjahr spitzten sich die Finanzprobleme weiter zu. Wenig Änderung hat hier wohl das neue Gesetz zur Beschleunigung des Zahlungsverzuges vom Mai 2000 gebracht. Nach Meinung von drei Vierteln der Unternehmen hat sich das Zahlungsverhalten seitdem nicht geändert, für reichlich ein Fünftel der Unternehmen ist sogar eine Verschlechterung eingetreten. Angesichts der anhaltenden und außergewöhnlich starken Nachfragerückgänge befinden sich viele Unternehmen in ei-

ner sogenannten „Abhängigkeitsfalle“ von ihren Kunden. Mit wenig Nachdruck wird besonders der Forderungseinzug gegenüber großen oder treuen Kunden betrieben. Allerdings ist der Anteil der Unternehmen mit Forderungsverlusten zu hoch, als dass man darüber hinwegsehen könnte: Laut Umfrage treten nur bei 10% der Befragten keine Forderungsverluste auf, bei knapp 40% der Unternehmen erreichen sie mehr als 1% des Umsatzes.

Angesichts dieser Gesamtlage ist es wenig verwunderlich, dass sich die Ertragslage 2001 erneut verschlechtert hat: Der Anteil der Unternehmen mit Gewinn verringerte sich im Bauhauptgewerbe auf knapp 30% und im Ausbaugewerbe auf 20%. Trotz der im Verlauf des Jahres 2001 verstärkt aufgetretenen Insolvenzen bleibt der Anteil der Verlustbetriebe mit einem Drittel der Unternehmen im Bestand vergleichsweise hoch.

Auch wenn sich der Umsatzrückgang etwas abschwächen wird, die Anpassungserfordernisse auf Seite der Unternehmen sind nach wie vor hoch. So haben in den letzten Jahren viele Bauunternehmen ihre Auftragsakquisition zunehmend auf den westdeutschen Bauproduktmarkt ausgerichtet. Wie erfolgreich sie dabei waren, zeigt Tabelle 4. Laut IWH-Umfrage sind inzwischen 45% der ostdeutschen Bau-

Tabelle 3:
Entwicklung der Ertragslage der ostdeutschen Bauunternehmen im Bestand 2001
- in % der Unternehmen -

	1998	1999	2000	Vorauss. 2001
<i>Bauhauptgewerbe</i>				
Gewinn	58	46	35	29
Kostendeckung	22	29	34	39
Verlust	20	25	31	32
Insgesamt	100	100	100	100
<i>Ausbaugewerbe</i>				
Gewinn	52	44	29	20
Kostendeckung	27	32	36	50
Verlust	21	24	35	30
Insgesamt	100	100	100	100

Fälle: n = 272.

Quelle: IWH-Baumfrage vom Dezember 2001.

Tabelle 4:
Anteil des Umsatzes der ostdeutschen Bauunternehmen in den alten Ländern am Umsatz insgesamt

	0%	bis 10%	11 bis 50%	mehr als 50%	Insgesamt	Durchschnitt
	<i>in % der Unternehmen</i>					<i>in %</i>
<i>Baugewerbe</i>						
1999	66	11	14	9	100	20
2000	61	13	17	9	100	24
2001	55	16	16	13	100	27
<i>Hochbau</i>						
1999	63	12	17	8	100	27
2000	57	17	17	9	100	33
2001	54	14	17	15	100	36
<i>Tiefbau</i>						
1999	74	10	12	4	100	7
2000	72	10	14	4	100	8
2001	67	17	12	4	100	9
<i>Ausbau</i>						
1999	63	11	15	11	100	12
2000	57	12	20	11	100	15
2001	50	17	19	14	100	22

Fälle: Beteiligung der Unternehmen: n=288; Mittelwert: 1999: n=244; 2000: n=254; 2001: n=250.

Quelle: IWH-Baumfrage vom Dezember 2001.

unternehmen in den alten Länder tätig, das sind reichlich 10% mehr Unternehmen als noch vor zwei Jahren. Sie realisieren dort etwas mehr als ein Viertel ihres Umsatzes. Wegen des extremen Nachfrageeinbruchs im ostdeutschen Wohnungsbau sind insbesondere Hoch- und Ausbauunternehmen auf überregionale Aufträge angewiesen. Laut IWH-Umfrage wickelten die im Hochbau tätigen Firmen 2001 reichlich ein Drittel und die im

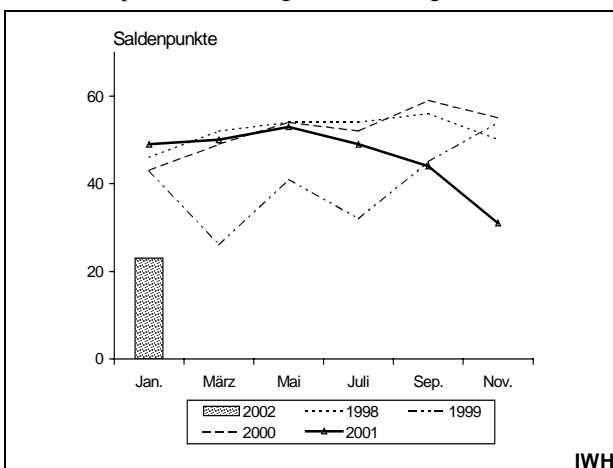
Ausbau tätigen mehr als ein Fünftel ihres Umsatzes außerhalb der neuen Länder ab. Trotz höherer Kosten als bei der Baudurchführung in Ostdeutschland fällt die Ertragslage dieser Unternehmen nicht signifikant schlechter aus als bei den übrigen Unternehmen.

Brigitte Loose
(blo@iwH-halle.de)

In der ostdeutschen Industrie kühlt sich das Geschäftsklima weiterhin ab

Laut IWH-Umfrage unter rd. 300 ostdeutschen Industrieunternehmen hat sich das Geschäftsklima im Januar 2002 weiterhin abgekühlt. Die geschäftliche Lage wird schlechter als im November 2001 beurteilt, die Aussichten werden allerdings nicht mehr so ungünstig gesehen. Beide Urteile spiegeln auch Saisoneinflüsse wider. Im Vergleich zum Vorjahreszeitraum fallen die Bewertungen deutlich schlechter aus. Die Konjunkturschwäche in der ostdeutschen Industrie hält damit an.

Abbildung 1:
Entwicklung der Geschäftslage
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -

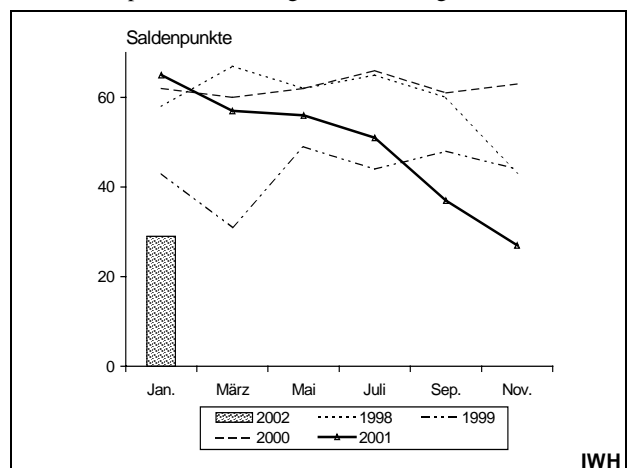


Quelle: IWH-Industrienumfragen.

Der Saldo aus positiven und negativen Meldungen zur *Geschäftslage* beträgt 23 Punkte und verringerte sich um 8 Punkte gegenüber der Umfrage vom November 2001. Er liegt zugleich um 26 Skaleneinheiten unter seinem Stand vor Jahresfrist. Im Langzeitvergleich sind die Urteile unter das Niveau zu Beginn des Jahres 1997 gesunken. Die Stärke des Rückganges schwächte sich jedoch gegenüber der vorangegangenen Umfrage ab. Die Wertungen konzentrieren sich in den Grauzonen von „eher gut“ und „eher schlecht“. Insgesamt sehen nach wie vor aber reichlich 60% der Unternehmen ihre geschäftliche Situation noch in einem günstigen Licht und lediglich 7% bezeichnen sie als eindeutig „schlecht“. Erstmals überwiegen allerdings die Negativurteile in einer fachlichen Hauptgruppe, bei den Gebrauchsgüterproduzenten.

Der Abwärtstrend in der Einschätzung der Geschäftslage hält mit Ausnahme der Investitionsgüterproduzenten in allen fachlichen Hauptgruppen an. Besonders stark gehen die Urteile im Gebrauchsgütergewerbe nach unten. Hier wird die Lageeinschätzung von der kräftigen Verschlechterung in der Feinmechanik/Optik dominiert. Im Vorleistungsgütergewerbe fällt besonders die Stimmungverschlechterung bei den Herstellern chemischer Erzeugnisse ins Gewicht. Das nur wenig

Abbildung 2:
Entwicklung der Geschäftsaussichten
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



Quelle: IWH-Industrienumfragen.

veränderte Gesamturteil der Investitionsgüterproduzenten wird maßgeblich von der guten Lagebeurteilung im Maschinenbau geprägt. Dennoch liegt es ebenfalls deutlich unter dem Wert vom Vorjahresmonat.

Die Beurteilung der *Geschäftsaussichten* fällt gegenüber der Umfrage vom November 2001 etwas besser aus. Die in die künftige Entwicklung gesetzten Erwartungen legten gegenüber der vorangegangenen Umfrage um 2 Punkte zu. Der Saldo beträgt nunmehr 29 Punkte. Das deutet auf eine „Bodenbildung“ der Konjunktur hin. Diese bewegt sich allerdings auf einem niedrigen Niveau, wie der Abstand von 36 Punkten zum Januar des Vorjahres zeigt. Die Beurteilung der Geschäftsaussichten wird von den Vorleistungsgüterproduzenten bestimmt, die als einzige Haupt-

gruppe mit einer Belegung rechnen. Im Vergleich zum Januar 2001 werden die Aussichten jedoch ebenfalls schlechter beurteilt. Auch die Hersteller von Nahrungsgütern sehen zuversichtlich in die Zukunft und schätzen diese sogar besser ein

Jahr zuvor. Nach dem starken Rückgang durch die BSE-Krise im vergangenen Jahr hat sich diese Branche wohl gut erholt.

Bärbel Lasche
(lsk@iwH-halle.de)

Geschäftslage und Geschäftsaussichten laut IWH-Umfrage in der ostdeutschen Industrie – Januar 2002
- Vergleich zum Vorjahreszeitraum und zur Vorperiode -

Gruppen/Wertungen	gut (+)			eher gut (+)			eher schlecht (-)			schlecht (-)			Saldo		
	Jan 01	Nov 01	Jan 02	Jan 01	Nov 01	Jan 02	Jan 01	Nov 01	Jan 02	Jan 01	Nov 01	Jan 02	Jan 01	Nov 01	Jan 02
	in % der Unternehmen der jeweiligen Gruppe ^a														
Geschäftslage															
Industrie insgesamt	35	24	21	40	42	40	19	27	31	6	7	7	49	31	23
Hauptgruppen^b															
Vorleistungsgüter	30	20	16	44	41	38	18	32	35	8	6	10	47	22	10
Investitionsgüter	40	21	18	40	40	43	19	29	31	1	10	8	59	21	23
Ge- und Verbrauchsgüter	40	33	29	32	44	40	21	17	27	6	5	4	45	55	37
dar.: Nahrungsgüter	36	35	26	32	42	52	23	16	17	10	7	5	35	54	56
Größengruppen															
1 bis 49 Beschäftigte	21	18	13	35	36	37	35	35	33	9	11	17	13	8	-1
50 bis 249 Beschäftigte	39	26	22	39	42	43	15	27	29	6	5	6	57	35	31
250 und mehr Beschäftigte	42	22	24	39	44	41	16	24	33	3	10	2	63	32	29
Statusgruppen															
Privatisierte Unternehmen	35	24	22	40	42	40	19	26	31	6	8	7	50	32	23
darunter:															
Westdt./ausl. Investoren	36	26	24	46	40	35	13	26	34	5	8	7	65	32	19
Management-Buy-Outs	20	22	16	39	40	39	33	28	36	7	10	8	19	24	11
Reprivatisierer	37	21	24	29	38	41	26	33	24	8	9	12	32	17	29
Neugründungen	40	23	17	38	41	41	17	31	31	4	5	9	57	28	20
Geschäftsaussichten															
Industrie insgesamt	32	18	21	50	46	43	14	31	32	3	5	4	65	27	29
Hauptgruppen^b															
Vorleistungsgüter	29	15	14	52	42	46	15	37	33	4	7	7	61	13	20
Investitionsgüter	36	18	21	56	45	37	8	34	39	0	4	3	84	25	16
Ge- und Verbrauchsgüter	33	23	28	45	53	45	17	21	26	5	3	1	57	53	46
dar.: Nahrungsgüter	25	28	26	50	46	53	16	23	19	9	3	2	49	47	58
Größengruppen															
1 bis 49 Beschäftigte	22	11	12	47	34	45	26	43	33	6	13	10	36	-11	13
50 bis 249 Beschäftigte	32	19	22	54	50	46	11	29	29	3	2	2	71	38	38
250 und mehr Beschäftigte	45	22	24	42	44	36	10	29	38	3	5	2	74	32	19
Statusgruppen															
Privatisierte Unternehmen	30	19	21	52	45	44	15	32	31	3	4	3	64	28	31
darunter:															
Westdt./ausl. Investoren	31	22	24	56	42	39	11	32	33	2	4	4	74	27	26
Management-Buy-Outs	18	11	15	56	51	46	20	33	37	6	5	2	48	23	22
Reprivatisierer	29	21	22	45	38	48	24	36	22	2	5	8	48	17	40
Neugründungen	39	16	20	47	47	41	9	28	33	5	9	7	71	25	20

^a Summe der Wertungen je Umfrage gleich 100 - Ergebnisse gerundet, Angaben für Januar 2002 vorläufig. – ^b Die Klassifikation der Hauptgruppen wurde der Wirtschaftszweigsystematik 93 angepasst.

Quelle: IWH-Industrieumfragen.