

EU-Osterweiterung: Klare Herausforderungen, unberechtigte Ängste

Tilman Brück
tbrueck@diw.de

Herbert Brücker
hbruecker
@diw.de

Hella Engerer
hengerer@diw.de

Christian
von Hirschhausen
chirschhausen
@diw.de

Mechthild
Schrooten
mschrooten
@diw.de

Dieter
Schumacher
dschumacher
@diw.de

Ulrich Thießen
uthiessen@diw.de

Harald Trabold
htrabold@diw.de

Zum 1. Mai 2004 werden zehn weitere Volkswirtschaften der Europäischen Union beitreten. In den Verträgen ist die künftige Einführung des Euro vorgesehen, wenn- gleich hier kein genauer Terminplan besteht. Acht der Beitrittsländer liegen in Mittel- und Osteuropa:¹ Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechische Republik, Slowakische Republik, Ungarn und Slowenien. Sie haben nach der politischen Wende eine tiefgreifende wirtschaftliche und gesellschaftliche Transformation durchlaufen.²

Auch wenn die gesamtwirtschaftliche Dynamik in den Beitrittsländern seit längerem über der in der EU liegt, ist der Einkommensabstand noch erheblich. Vom Bei- tritt werden kräftige Impulse für den Aufholprozess erwartet. Er wird allerdings auch von einem beschleunigten Strukturwandel begleitet sein. Demgegenüber ist der Anpassungsbedarf, aber auch das Wachstumspotential in der heutigen EU relativ gering. Ein Anpassungsdruck entsteht erst dann, wenn die Erweiterung der Gemeinschaft die Preise auf den Güter- und Faktormärkten merklich beein- flussen sollte. Die Beitrittsländer sind aber aus ökonomischer Perspektive kleine Länder – ihre gesamtwirtschaftliche Leistung beträgt in Relation zum Sozialpro- dukt der EU-15 nur 5 %.³ Deshalb werden sich die Änderungen der relativen Preise in Grenzen halten. Ängste, dass die Osterweiterung zu deutlichen Arbeitsplatz- verlusten in der EU-15 führen wird, sind deshalb unberechtigt.

Hohe gesamtwirtschaftliche Dynamik in den Beitrittsländern

Seit längerem liegt die gesamtwirtschaftliche Dynamik in den mittel- und ost- europäischen Beitrittsländern (MOEL) über der in der heutigen EU (Tabelle 1). Von 1995 bis 2003 legte das reale Bruttoinlandsprodukt der Beitrittsländer in der Summe um durchschnittlich 3,8 % pro Jahr zu;⁴ in der EU-15 lag die ent- sprechende Größe bei 2,1 %, in Deutschland allein sogar nur bei 1,3 %.

Impulse gehen vor allem von der Binnennachfrage aus, insbesondere vom pri- vaten Verbrauch, während die Bedeutung der Investitionen für die gesamtwirt- schaftliche Entwicklung zurückgeht. Im Zuge des raschen Wachstums steigen die Importe stärker als die Exporte, so dass die Leistungsbilanzdefizite in den

¹ Mit Malta und Zypern treten zudem zwei südeuropäische Staaten bei; die Entwicklung und Perspektiven dieser beiden Volkswirtschaften werden in diesem Beitrag jedoch weitgehend ausgeblendet.

² Ausführliche Darstellungen finden sich im Vierteljahrsheft des DIW Berlin Nr. 4/2003 mit dem Themenschwer- punkt EU-Osterweiterung.

³ Bezogen auf die Bevölkerung sind es allerdings über 20 %.

⁴ Eine Ausnahme stellt die Entwicklung in Tschechien dar, das wegen der tiefgreifenden Wirtschaftskrise im Zeit- raum 1995 bis 2002 nur mit einer durchschnittlichen Rate von 1,6 % expandierte.

Inhalt

EU-Osterweiterung:
Klare Herausforderungen,
unberechtigte Ängste Seite **213**

EU-Osterweiterung:
Effekte der Migration Seite **223**

Deutsches
Institut f. Wirtschaftsforschung

26. April 2004

Zeitschriften

Tabelle 1

Wichtige gesamtwirtschaftliche Indikatoren der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer

	Bevöl- kerung in Mill.	Reales Bruttoinlandsprodukt			Verbraucherpreise			Arbeitslosenquote			Staatlicher Finanzierungssaldo			Leistungsbilanzsaldo		
		Veränderung zum Vorjahr in %						In %			In % des BIP					
		2001	2002	2003 ¹	2001	2002	2003 ¹	2001	2002	2003 ¹	2001	2002	2003 ¹	2001	2002	2003 ¹
Estland	1,4	6,5	6,0	4,7	5,6	3,6	1,3	11,7	9,5	10,1	0,2	1,3	0,4	-6,0	-12,2	-15,2
Lettland	2,3	7,9	6,1	7,5	2,5	2,0	2,9	12,9	12,6	10,5	-1,6	-3,0	-2,9	-9,6	-7,6	-8,6
Litauen	3,5	6,5	6,8	8,9	1,3	0,4	-1,2	16,1	13,5	12,7	-1,9	-1,7	-2,4	-4,8	-5,3	-5,7
Polen	38,6	1,0	1,3	3,7	5,3	1,9	0,8	18,5	19,8	19,2	-3,5	-3,8	-4,1	-2,9	-2,6	-2,9
Slowakei	5,4	3,8	4,4	4,2	7,0	3,3	8,6	19,4	18,7	17,1	-5,4	-7,2	-5,0	-8,4	-8,0	-3,8
Slowenien	2,0	2,9	2,9	2,3	8,6	7,5	5,6	5,8	6,1	6,5	-2,5	-2,4	-2,0	0,2	1,4	0,5
Tschechien	10,2	3,1	2,0	2,9	4,5	1,4	0,1	8,0	7,3	7,8	-5,0	-6,7	-7,6	-5,4	-6,0	-6,6
Ungarn	10,2	3,8	3,5	2,9	9,1	5,2	4,7	5,6	5,6	5,8	-4,1	-9,2	-4,8	-3,4	-4,0	-6,2
<i>Nachrichtlich:</i>																
EU-15	381,7	1,7	1,1	0,8	2,2	2,1	2,0	7,4	7,7	8,0	-0,9	-1,9	-2,7	0,3	1,0	0,5

¹ Vorläufig.

Quellen: Europäische Zentralbank; nationale Statistiken; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

Beitrittsländern deutlich zunehmen; im Durchschnitt der Länder ergab sich im Jahre 2003 eine Quote von zuletzt 4,4 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP).⁵

Die kräftige Expansion der Binnennachfrage wurde vor allem von der Lohnentwicklung begünstigt, die weitgehend der nominalen Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts folgte. Dagegen operierte die Geldpolitik eher noch vorsichtig, um die Rückführung der teils hohen Inflationsraten zu unterstützen. Im Zuge des voranschreitenden „Disinflationierungsprozesses“ konnten die Leitzinsen im Vorfeld des EU-Beitritts zwar gesenkt werden, sie liegen aber nominal wie real immer noch über den Zinsen im Euro-Raum. Die Teuerungsraten in den Beitrittsländern entsprachen im Jahre 2003 – gewichtet mit dem BIP – bereits dem Durchschnitt der EU-15.

Trotz der starken gesamtwirtschaftlichen Dynamik sind die Defizite der öffentlichen Haushalte in den Beitrittsländern hoch; Schätzungen zufolge lagen sie im Jahre 2003 im gewichteten Durchschnitt bei 5 % des BIP. Dies spricht dafür, dass die Defizite vor allem struktureller Natur sind, so dass hier ein erheblicher Anpassungsbedarf besteht. Die Konsolidierung könnte auch Steuererhöhungen erforderlich machen, denn derzeit liegen die Steuerquoten, insbesondere die Einkommen- und Körperschaftsteuersätze, in den Beitrittsländern deutlich unter den Vergleichswerten der EU-15. Ein Problem für den finanzpolitischen Konsolidierungskurs ist allerdings, dass die Arbeitslosigkeit in einigen der Beitrittsländer sehr hoch ist – höher noch als in der EU-15 – und der Arbeitsmarkt bisher wenig vom hohen Wachstum profitiert hat (Tabelle 1).

Die Situation des doppelten Defizits macht die Beitrittsländer hinsichtlich der Stabilität ihrer Währungen verwundbar. Zwar kann die Ausweitung des Leistungsbilanzdefizits im ökonomischen Aufholprozess eine sinnvolle Strategie darstellen. Dies gilt dann, wenn mit den Kapitalzuflüssen der Kapitalstock so verbessert und erweitert wird, dass seine Rendite auch über zusätzliche Exporte die Kapitalkosten binnen überschaubarer Zeiträume wieder einspielt. Tatsächlich ziehen die Beitrittsländer aufgrund relativ hoher Renditeerwartungen internationale Kapitalzuflüsse an. Die Kombination von im europäischen Vergleich hohen Nominalzinsen mit glaubwürdigen Wechselkurspfaden macht diese Länder für viele Anleger attraktiv. Inzwischen zeigt sich aber, dass die Bedeutung von ausländischen Direktinvestitionen abnimmt und internationale Anleger verstärkt staatliche Anleihen nachfragen. Auch Deutschland macht hier keine Ausnahme: Die deutschen Direktinvestitionen in den Beitrittsländern nahmen offenbar in jüngster Zeit wieder ab (Tabelle 2).

Die Beitrittsländer haben seit Beginn der Transformation erhebliche Finanzmarktreformen durchgesetzt: Der Bankensektor durchlief Phasen der Restrukturierung und Privatisierung. Wertpapiermärkte wurden etabliert. Auch wurde im Vorfeld des jetzigen Beitritts die Finanzmarktaufsicht verbessert. Gemessen am Engagement ausländischer Banken ist die internationale Finanzmarktintegration der Beitrittsländer sehr hoch und liegt weit über dem Durchschnitt der EU-15. Demgegenüber dominieren in den alten Mitgliedsländern meist einheimische Institute den Bankensektor.

⁵ Gewichtet mit dem BIP. Dabei war Estland mit 15,2 % des BIP der Spitzenreiter; allein Slowenien konnte einen leichten Überschuss ausweisen.

Trotz der hohen gesamtwirtschaftlichen Zuwachsraten ist der Einkommensabstand zur EU-15 immer noch erheblich. In Kaufkraftparitäten (KKP) erreichte das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung in den Beitrittsländern im Jahre 2001 etwa 47 % des entsprechenden EU-Wertes; in laufenden Wechselkursen lag es deutlich darunter. Dabei ist der Unterschied zwischen den beitretenden Ländern beachtlich: Während Lettland im Jahre 2002 nur ein Pro-Kopf-Einkommen von etwa 35 % des EU-Durchschnitts hatte (in KKP), kam Slowenien auf einen Wert von 74 % und hatte damit ein mit Portugal und Griechenland vergleichbares Einkommensniveau. Angesichts dieser Diskrepanzen werden die einzelnen Beitrittsländer unterschiedlich lange brauchen, um die Einkommenslücke zur EU zu schließen.

Strukturwandel

Die Struktur der Entstehungsseite des BIP in den mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsländern hat sich seit 1990 sehr stark dem Durchschnitt der EU-15 angenähert: Die Anteile der Landwirtschaft (einschließlich Fischerei), der Industrie (einschließlich Bauwirtschaft) und der Dienstleistungen haben sich in den meisten Ländern zum größten Teil bereits in den ersten fünf Jahren der Transformation in diese Richtung entwickelt, d.h. eine starke Senkung der Anteile der Landwirtschaft und der Industrie ging mit einer entsprechenden Erhöhung des Anteils der Dienstleistungen einher. Dieser Prozess hat sich in den Jahren danach fortgesetzt.

Viel stärker sind dagegen die Abweichungen der Beschäftigungsstruktur vom EU-Durchschnitt (Abbildung): In der Landwirtschaft gibt es eine sehr hohe Überbeschäftigung in Polen, Litauen und Lettland. Auch in der Industrie übertreffen nahezu alle Länder noch den EU-Durchschnitt. Umgekehrt ist bei den Dienstleistungen der Beschäftigungsanteil in allen Beitrittsländern geringer. Insbesondere trifft dies auf Polen zu. Hier gelang es weniger gut, die Verringerung der Beschäftigung in der Industrie durch eine steigende Beschäftigung in den Dienstleistungsbereichen zu kompensieren. Hinzu kommt hier das Problem, dass auch in der Landwirtschaft ein erheblicher Strukturwandel erforderlich ist: Deren Beschäftigung ist relativ hoch, es ist aber technisch nicht möglich, die Landwirtschaft sehr arbeitsintensiv zu organisieren und gleichzeitig hohe Produktivitätssteigerungen und reale Pro-Kopf-Einkommenszuwächse zu erzielen. Die deutlichen Differenzen zwischen den Beschäftigungs- und Produktionsanteilen der Sektoren in den Beitrittsländern im Vergleich zu Westeuropa unterstreicht auch das trotz rascher

Tabelle 2

Saldo der Kapitalbilanz und der Direktinvestitionen Deutschlands mit ausgewählten Ländern

Kapitalexport (-)/Kapitalimport (+)

	Saldo der Kapitalbilanz		Saldo der Direktinvestitionen	
	2002	2003	2002	2003
In Mill. Euro				
Welt	-86 103	-71 311	6 935	2 083
MOE-Reformländer insgesamt	-4 449	1 779	-8 787	46
MOEL-3	-4 956	-1 736	-5 784	432
Polen	-2 761	-2 301	-688	-112
Tschechien	-1 995	1 977	-4 614	766
Ungarn	-200	-1 412	-482	-222
In % des Bruttosozialprodukts				
Welt	-4,08	-3,37	0,33	0,10
MOE-Reformländer insgesamt	-0,21	0,08	-0,42	0,00
MOEL-3	-0,24	-0,08	-0,27	0,02
Polen	-0,13	-0,11	-0,03	-0,01
Tschechien	-0,09	0,09	-0,22	0,04
Ungarn	-0,01	-0,07	-0,02	-0,01
In % der Bruttoanlageinvestitionen				
Welt	-21,88	-18,80	1,76	0,55
MOE-Reformländer insgesamt	-1,13	0,47	-2,23	0,01
MOEL-3	-1,26	-0,46	-1,47	0,11
Polen	-0,70	-0,61	-0,17	-0,03
Tschechien	-0,51	0,52	-1,17	0,20
Ungarn	-0,05	-0,37	-0,12	-0,06
Nachrichtlich:				
Bruttosozialprodukt (in Mill. Euro)	2 108 820	2 118 160		
Bruttoanlageinvestitionen (in Mill. Euro)	393 600	379 380		

Quellen: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank;
Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

Fortschritte weiterhin sehr viel niedrigere Produktivitätsniveau dieser Länder.

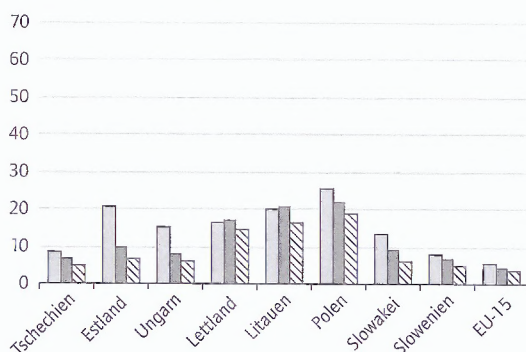
Innerhalb der Industrie gab es in den Beitrittsländern zu Beginn der Transformation den aufgrund der komparativen Vorteile dieser Länder erwarteten Spezialisierungstrend hin zu Industrien mit hoher Arbeitsintensität, wobei diese Intensität in den Beitrittsländern noch viel höher ist als in der bisherigen EU. Folglich wuchs zunächst die Produktion der Branchen Nahrungsmittel, Holz, Textil, Gummi und Plastik sowie Leder in den Beitrittsländern relativ stark, und diese Branchen sind auch in der erweiterten EU immer noch bedeutend: Bei einem Anteil der Industrie der acht osteuropäischen Beitrittsländer an der gesamten Industrieproduktion der EU-25 in Höhe von rund 4½ % haben diese fünf Industrien der acht Beitrittsländer gegenwärtig Marktanteile von 5 bis 7%. Aufgrund der dort noch relativ geringen Produktivität liegen die jeweiligen Beschäftigungsanteile an der Gesamtbeschäftigung einer aus 25 Ländern bestehenden EU noch viel höher; die Spannweite reicht hier von 15 bis 22 %.

Abbildung

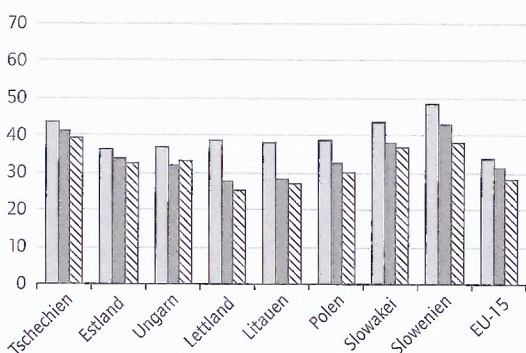
Entwicklung der Beschäftigtenstruktur in den MOEL und in der EU-15

In %

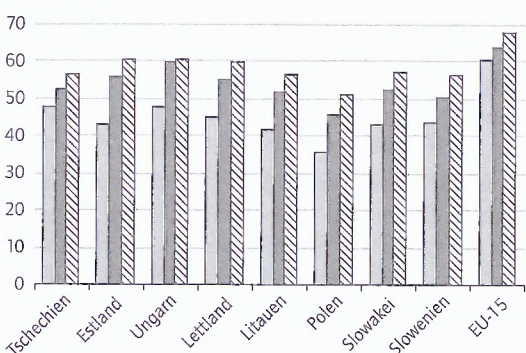
Landwirtschaft und Fischerei



Industrie und Bauwirtschaft



Dienstleistungen



1990 1995 2001

Quellen: International Labor Organization; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

Die Beitrittsländer haben aber bei der Produktion von Gütern mit einem großen Anteil an hoch qualifizierter Arbeit – in Branchen wie Fahrzeuge und deren Komponenten, Maschinenbau, Elektrik, Elektronik und optische Ausrüstung – stark aufgeholt. In diesen Industrien wachsen die Produktion und besonders die Exporte seit einigen Jahren relativ stark, so dass auch die noch geringen Anteile

dieser Industrien an der Industrieproduktion und Gesamtbeschäftigung der Beitrittsländer stark zu nehmen.⁶

Der reibungslose strukturelle Wandel erfordert eine entsprechende Flexibilität am Arbeitsmarkt, auch hinsichtlich der Qualifizierung der Beschäftigten, insbesondere in den Dienstleistungsbereichen und in den forschungsintensiven Industrien. Kommt es beim Arbeitsangebot mangels geeigneter Qualifikationen zu Engpässen, werden der strukturelle Wandel und das Wirtschaftswachstum sowie der Anstieg der Pro-Kopf-Einkommen gebremst; dies fördert die Anreize, in Ländern mit einem höheren Einkommensniveau, etwa in Deutschland, Arbeit zu suchen.

Infrastrukturausbau geht langsam, aber sicher voran

Der Infrastrukturausbau in den Beitrittsländern schreitet voran, jedoch langsamer als zu Beginn der Reformen vermutet. Der Aufholbedarf zur Erreichung des durchschnittlichen EU-Standards ist nach wie vor gewaltig: Sollen die acht MOEL das durchschnittliche EU-Ausstattungslevel erreichen, beliefe sich der Investitionsbedarf in den Bereichen Telekommunikation, Verkehr, Energie, Wasser und Umwelt heute auf etwa 400 Mrd. Euro. Seit 1991 sind hier etwa 100 Mrd. Euro investiert worden. Der noch bestehende Finanzierungsbedarf wird sich allein durch öffentliche Investitionen nicht decken lassen; der Privatsektor in den Beitrittsländern ist daher in besonderem Maß bei der Infrastrukturfinanzierung gefragt.⁷

Im Telekommunikationssektor ist die Bedeutung der (nur unsystematisch erfassten) Privatinvestitionen besonders groß; hier ist der Aufholprozess

⁶ Diese Ergebnisse werden weitgehend bestätigt durch Schätzungen der durchschnittlichen sektoralen Struktur von Marktwirtschaften auf Basis langfristiger Querschnittsdaten für eine große Zahl solcher Länder und unter Berücksichtigung des Pro-Kopf-Einkommens sowie weiterer wichtiger strukturbeeinflussender Variablen: Die Beschäftigungsanteile liegen in der Industrie in allen genannten acht EU-Beitrittsländern noch deutlich über dem Anteil, den eine durchschnittliche Marktwirtschaft mit gleich hohem Pro-Kopf-Einkommen aufweist. Hinsichtlich der Dienstleistungen gilt allerdings, dass sich die acht Beitrittsländer sehr nahe an einem geschätzten „durchschnittlichen“ Beschäftigungsanteil befinden. Eine Schwäche dieser Schätzungen kann darin gesehen werden, dass sie bezüglich der Landwirtschaft für die Beitrittsländer sogar eine relative Unterbeschäftigung angeben. Vgl. beispielsweise Martin Raiser, Mark Schaffer und Johannes Schuchardt: Benchmarking Structural Change in Transition. European Bank for Reconstruction and Development. Working paper No. 79. London 2003; Roland Döhrn und Ulrich Heilmann: The Chenery Hypothesis and Structural Change in Eastern Europe. In: Economics of Transition, Vol. 4, No. 2, 1996, S. 411–425.

⁷ Innerhalb der Länder liegt Polen mit über 6 Mrd. US-Dollar Direktinvestitionen in Projekten unter Beteiligung internationaler Entwicklungsbanken (Weltbank, Osteuropabank, Europäische Investitionsbank) vorn. Tschechien und Ungarn folgen mit etwa der Hälfte dieser Summe. Der Verkehrssektor beansprucht mit 45 % der Investitionen den Löwenanteil, gefolgt vom Energiesektor (36 %), der Telekommunikation (10 %) und dem Wassersektor (9 %).

am weitesten vorangekommen. Die Anzahl der Festnetzanschlüsse ist von durchschnittlich 15 pro 100 Einwohner auf über 30 gestiegen; dies liegt zwar noch unterhalb des EU-Durchschnitts (46), jedoch sind einige Länder, z. B. Ungarn und Slowenien, dem EU-Durchschnitt bereits nahe. Auch der Mobilfunk wächst in Mittel- und Osteuropa stark. Die Teilnehmerquote beträgt inzwischen durchschnittlich knapp 30 %, das ist mehr als die Hälfte des EU-Durchschnitts. Die Tschechische Republik und Estland liegen schon über dem EU-Durchschnitt; Slowenien erreicht sogar bereits das Nutzungsniveau der USA.

Neben finanziellen Anstrengungen des öffentlichen und des privaten Sektors bedarf es vor allem einer Beschleunigung der ordnungspolitischen Reformen in den Beitrittsländern, um bei der Infrastrukturausstattung die Diskrepanz zur EU schrittweise abzubauen.⁸ Die ordnungspolitischen Defizite beziehen sich einerseits auf unzureichende Maßnahmen bei der Liberalisierung und Privatisierung, andererseits darauf, dass die Rechtsnormen der EU (*acquis communautaire*) in einigen Bereichen trotz der formellen Verabschiedung von Reformprogrammen noch nicht umgesetzt worden sind. Während Ungarn, Polen und Estland zu den reformfreudigeren Ländern gehören, weisen vor allem Litauen und die Slowakei hier erhebliche Defizite auf.⁹ Daher sollten die mittel- und osteuropäischen Regierungen auf diesem Gebiet besondere Anstrengungen unternehmen. Eine einseitige Konzentration auf die Bereitstellung finanzieller Mittel aus EU-Quellen ohne gleichzeitige Verbesserung marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen wäre verfehlt. In diesem Zusammenhang ist die zunehmende Einbindung der Beitrittsländer in die transeuropäischen Infrastrukturnetze der Europäischen Union (so genannter Van-Miert-Plan) zwar zu begrüßen;¹⁰ eine Erfolgsgarantie stellen jedoch auch diese Projekte nicht dar, solange die institutionellen Rahmenbedingungen zu deren effizienter Umsetzung nicht gegeben sind.

Arbeitskosten im Vergleich: Droht der Verlust weiterer Arbeitsplätze?

Die öffentliche Diskussion zur EU-Osterweiterung ist insbesondere in Deutschland durch die Sorge geprägt, dass es aufgrund von Lohnwettbewerb zu Arbeitsplatzverlusten kommt. Tatsächlich belaufen sich die Stundenlöhne in den Beitrittsländern zu laufenden Wechselkursen nur auf rund ein Sechstel bis ein Fünftel der Stundenlöhne in Deutschland. Allerdings ist dieses Lohngefälle Ausdruck des hohen Produktivitätsgefälles zwischen Deutschland und den Beitrittsländern vor allem bei der Herstellung handelbarer Güter und kein Hinweis

Tabelle 3
Gesamtwirtschaftliche Lohnstückkosten in ECU/Euro 1996 bis 2004
1995 = 100

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Deutschland	98	95	95	96	97	98	99	99	99
Estland	115	121	131	145	144	147	150	159	162
Lettland	119	137	138	150	163	159	153	140	138
Litauen	132	171	190	213	227	218	205	202	201
Polen	114	122	131	142	144	176	168	147	139
Slowakei	103	115	119	110	123	125	132	143	149
Slowenien	95	96	98	98	106	110	113	114	116
Tschechien	113	116	124	127	142	159	185	185	188
Ungarn	100	106	103	103	111	126	144	152	150

Quelle: Europäische Kommission. DIW Berlin 2004

darauf, dass deutsche Unternehmen preislich nicht wettbewerbsfähig sind.

Ein Indikator für die Entwicklung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen im internationalen Vergleich sind die Veränderungen der Lohnstückkosten auf gemeinsamer Währungsbasis.¹¹ Dabei ergibt sich auf gesamtwirtschaftlicher Ebene ein sehr differenziertes Bild (Tabelle 3). Während sich in Deutschland die Lohnstückkosten in Euro von 1995 bis 2004 kaum verändert haben, sind sie in Tschechien, der Slowakei und in Ungarn (seit 2000) ständig gestiegen (im ungewichteten Mittel der drei Länder um insgesamt 62 %). Lettland, Litauen und Polen expandierten sie in den 90er Jahren zunächst ebenfalls kräftig, sanken allerdings wechsellkursbedingt seitdem wieder deutlich. In Slowenien schließlich haben sich die Lohnstückkosten in Euro im selben Zeitraum lediglich um 16 % erhöht. Insgesamt zeigen diese Daten, dass die Lohnstückkosten in Deutschland seit Mitte der 90er Jahre relativ zu den Beitrittsländern gefallen sind, so dass die Intensität des preislichen Wettbewerbs zwischen Deutschland und einigen Beitrittsländern in den letzten Jahren gestiegen ist.

Dynamische Entwicklung des Handels

Seit Anfang der 90er Jahre wächst der Außenhandel Deutschlands mit den Beitrittsländern wesent-

8 Vgl. hierzu Christian von Hirschhausen: Modernizing Infrastructure in Transformation Economies – Paving the Way to European Enlargement. Cheltenham, UK, 2002.
9 Vgl. European Bank for Reconstruction and Development: Transition Report. London 2004.
10 Innerhalb dieses Programms sollen 22 als prioritär eingestufte Projekte mit erheblichen staatlichen Mitteln sowie quasi-staatlichen Krediten angeschoben werden. Die veranschlagten Kosten belaufen sich auf etwa 600 Mill. Euro; 10 % bis 20 % der eingesetzten Mittel sollen direkt von der EU getragen werden.
11 Vgl.: Lohnkosten im internationalen Vergleich. Bearb.: Tilman Brück, Arne Uhlendorff und Malte Woweries. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 14/2004.

lich schneller als der Außenhandel insgesamt. Während sich das Außenhandelsvolumen mit den Beitrittsländern etwa verdreifachte, wuchs es mit der Welt insgesamt um rund 60 % (in US-Dollar gerechnet). Damit sind die Beitrittsländer für den deutschen Außenhandel so wichtig geworden wie die USA. Dieser Trend wird sich auf absehbare Zeit fortsetzen. Zwar sind die tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse für den Industriegüterhandel zwischen den Beitrittsländern einerseits und der EU andererseits durch die so genannten Europa-Abkommen weitgehend beseitigt worden (seit 2002 besteht eine Freihandelszone für Industriegüter). Durch den Beitritt werden aber die Transaktionskosten des Handels weiter sinken, weil

- die rechtlichen und die technischen Normen mit der schrittweisen Übernahme des *Acquis Communautaire* der EU durch die Beitrittsländer harmonisiert werden,
- der Abbau von Grenzkontrollen und -formalitäten sowie geringere Wartezeiten an der Grenze sich handelsfördernd auswirken, insbesondere für den kleinräumigen grenznahen Handel,
- die Mittel aus dem europäischen Strukturfonds die Kaufkraft der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer stärken werden.

Darüber hinaus wird das Realeinkommen in den Beitrittsländern schneller wachsen als in Deutschland. Regressionsanalysen des DIW Berlin haben ergeben, dass der Handel zwischen den bisherigen EU-Mitgliedsländern unter sonst gleichen Umständen einen um 30 bis 40 % höheren Umfang hat als der Handel mit Drittländern. Aus der vollständigen Integration der Beitrittsländer in den EU-Binnenmarkt werden sich also zusätzliche Impulse für die deutschen Exporte und Importe ergeben.

Warenstruktur des Handels

Starke Zuflüsse von ausländischen Direktinvestitionen haben in den Beitrittsländern im Verbund mit der Privatisierung und gut ausgebildeten Arbeitskräften zu einem Anstieg der Produktivität sowie zu mehr wissens- und technologieintensiver Produktion geführt. Dominierte zu Beginn der Transformation noch die arbeits- und ressourcenintensive Massenproduktion mit niedriger Wertschöpfung, so fertigen die Beitrittsländer heute verstärkt technologisch anspruchsvolle Produkte mit hoher Wertschöpfung. Dies spiegelt sich deutlich in den Außenhandelsströmen. So verdoppelte sich der Anteil technologisch anspruchsvoller Produkte an den Importen Deutschlands aus den Beitrittsländern von 1993 bis 2001 auf 55 % (Forschungsintensive Waren in Tabelle 4). Maßgebli-

chen Anteil an dieser Entwicklung hatte der Handel mit Kraftfahrzeugen und Maschinen, aber auch der mit Büromaschinen und Elektronikzeugnissen. Der Importanteil von Textilien, Bekleidung und Lederwaren, die relativ arbeitsintensiv hergestellt werden, ging von 24 % auf 10 % zurück.

Bei dieser Umstrukturierung spielten vor allem deutsche Unternehmen eine wichtige Rolle. Sie haben die Beitrittsländer über passive Lohnveredelung und Direktinvestitionen in der Elektrotechnik, dem Automobilbau und dem Maschinenbau sehr schnell in ihre unternehmensinterne Arbeitsteilung eingebunden. Die deutsche Marktposition ist in den Beitrittsländern besonders stark. Dies liegt zum einen an der geographischen und kulturellen Nähe sowie den traditionellen Verbindungen, zum anderen aber auch daran, dass das deutsche Exportangebot sehr gut zur Importnachfrage der Beitrittsländer mit einem großen Anteil von Investitionsgütern passt. So sind auch die deutschen Exporte in diese Länder von einem Anstieg des Anteils technologisch anspruchsvoller Produkte gekennzeichnet: Trugen diese 1993 erst zu 55 % der deutschen Exporte bei, waren es acht Jahre später bereits 63 %.

Exportchancen für Ostdeutschland

Von der Osterweiterung der EU könnte die Exportwirtschaft in Ostdeutschland aufgrund der geographischen Nähe zu den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern besonders stark profitieren. Vor dem Hintergrund einer allgemeinen Stärkung des ostdeutschen Außenhandelssektors und der schrittweisen Handelsliberalisierung zwischen der EU und den Beitrittsländern konnten die Unternehmen in Ostdeutschland die neuen Exportchancen im Außenhandel mit den Beitrittsländern im Laufe der 90er Jahre mehr und mehr nutzen und ihre Lieferungen dorthin wieder erheblich ausdehnen. Das Exportpotential ist aber weit größer: Anhand eines so genannten Gravitationsmodells, das die bilateralen Handelsströme in Abhängigkeit von der Größe des Sozialprodukts und der Entfernung zwischen den Ländern erklärt, lässt sich zeigen, dass die ostdeutschen Exporte in die Beitrittsländer immer noch erheblich niedriger sind, als sie angesichts der regionalen Nähe sein könnten.¹²

Das liegt auch am geringen Industriebesatz. Um weiter in die Exportmärkte einzudringen, müssen die ostdeutschen Unternehmen vor allem auf In-

¹² Vgl. für die Exporte nach Polen und Tschechien: Position Ostdeutschlands beim Export nach Polen und Tschechien ausbaufähig. Bearb.: Ulla Kunze und Dieter Schumacher. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 33/2003.

Tabelle 4

Warenhandel Deutschlands mit den zehn Beitrittsländern

Warenstruktur in %

Warengruppen	Einfuhr			Ausfuhr		
	1993	1995	2001	1993	1995	2001
Forschungsintensive Waren	26,9	34,1	55,2	54,6	56,2	62,8
Spitzentechnik	2,3	2,9	7,3	8,4	7,6	11,0
Pharmazeutische Grundstoffe, Arzneimittel	0,4	0,3	0,2	2,1	1,9	1,9
Büromaschinen, EDV-Einrichtungen	0,4	0,8	3,0	2,6	2,2	2,4
Elektronische Bauelemente	0,7	0,6	0,9	1,2	1,1	2,7
Radio, TV- und Nachrichtentechnik, ohne elektr. Bauelemente	0,6	1,2	3,2	2,2	2,3	3,8
Luft- und Raumfahrzeuge	0,2	0,1	0,0	0,2	0,1	0,2
Hochwertige Technik	24,7	31,2	47,9	46,1	48,6	51,8
Chemische Produkte, ohne pharmazeutische Produkte	4,5	5,2	2,9	8,5	8,7	8,0
Maschinen	7,9	8,3	10,3	18,1	17,2	16,9
Geräte der Elektrizitätserzeugung und -verteilung	5,9	8,1	10,0	6,8	7,9	8,0
Medizin, MSR-Technik, Optik	1,2	1,4	1,7	3,8	3,5	3,0
Kraftwagen und Kraftwagenteile	4,6	7,4	22,1	9,5	10,7	16,3
Schienenfahrzeuge	0,3	0,5	0,6	0,2	0,4	0,3
Kraft-, Fahrräder und sonstige Transportausrüstungen	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1
Nichtforschungsintensive Waren	67,4	61,8	42,6	43,1	42,5	36,4
Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren	5,6	4,1	2,9	5,6	4,9	3,1
Textilien, Bekleidung und Lederwaren	24,1	18,6	9,9	15,2	13,5	7,5
Produkte aus Holz und Kork, ohne Möbel	4,2	4,7	2,5	0,5	0,7	0,8
Zellstoff und Papier, Druckerzeugnisse und bespielte Datenträger	2,0	2,2	2,3	3,4	3,9	3,7
Kohle- und Mineralölprodukte, Spalt- und Brutstoffe	2,0	1,7	1,2	0,9	0,7	1,2
Gummiprodukte	1,0	1,1	1,8	0,9	1,0	1,4
Kunststoffprodukte	1,1	1,5	1,7	2,9	4,0	4,8
Glasprodukte, Keramik; Zement, Steine und Erden	4,9	4,2	2,2	1,6	1,8	1,9
Roheisen, Stahl, Ferrolegierungen; Eisenrohre und -draht	4,6	6,2	2,8	2,1	3,1	2,9
Primärerzeugnisse aus Edel- und NE-Metallen	3,4	3,0	2,0	1,6	1,7	1,9
Metallerzeugnisse a. n. g.	6,4	6,7	6,8	3,7	4,3	5,2
Schiffe	1,1	0,4	0,8	2,2	0,8	0,3
Möbel	5,7	6,2	5,7	1,0	0,8	0,9
Schmuck, Musikinstrumente, Spielwaren; Erzeugnisse a. n. g.	1,3	1,3	0,9	1,5	1,3	0,7
Verarbeitendes Gewerbe	94,3	95,9	97,8	97,7	98,7	99,2
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	3,0	2,2	1,1	2,1	1,1	0,7
Bergbau	2,7	1,8	1,1	0,2	0,2	0,1
Alle Waren	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nachrichtlich:						
In Mrd. US-Dollar	15,0	26,5	43,3	16,9	27,7	44,1

Quellen: Außenhandelsdaten; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

novationen setzen. Entscheidende Voraussetzungen für eine steigende und höherwertige Exportproduktion in Ostdeutschland sind aber auch der weitere Ausbau der Infrastruktur, insbesondere im Verkehrsbereich, und die Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften.

Führen Handel und „Outsourcing“ zu Arbeitsplatzverlusten?

In der Öffentlichkeit wird häufig befürchtet, dass die Niedriglohnkonkurrenz der MOEL in anderen Ländern zu Produktionsverlagerungen, Arbeitslosigkeit und sinkenden Löhnen führen wird. Zwei

Gründe sprechen jedoch dafür, dass es aufgrund des Handels mit den Beitrittsländern nicht dazu kommen wird. Erstens wird der Handel zwischen Deutschland und den Beitrittsländern heute überwiegend durch den intra-industriellen Handel dominiert, d. h. durch den Handel innerhalb derselben Warengruppen. Die Handelsstrukturen sind deshalb weitgehend neutral für die Löhne und Beschäftigungschancen spezifischer Beschäftigungsgruppen. Zweitens stehen den Exportüberschüssen der Beitrittsländer bei den arbeitsintensiven Gütern Exportüberschüsse Deutschlands bei den humankapital- und wissensintensiven Gütern gegenüber. Insofern verstärkt der Außenhandel Deutschlands mit den Beitrittsländern den schon seit Jahren an-

haltenden Strukturwandel, in dessen Verlauf Produktion und Beschäftigung in arbeitsintensiven Branchen abnehmen; in den humankapital- und wissensintensiven Branchen nehmen sie jedoch zu. Hoch qualifizierte Arbeitskräfte profitieren von der Zunahme des Außenhandels mit den Beitrittsländern, geringer qualifizierte hingegen verlieren. Gesamtwirtschaftlich sind von dem zunehmenden Handel mit den mittel- und osteuropäischen Ländern ein Anstieg der Produktivität und mithin Einkommensgewinne für beide Seiten zu erwarten.

Neben dem Handel stützen sich die Befürchtungen vor der Osterweiterung auf die Verlagerung von Produktionskapazitäten in die Beitrittsländer. Diese Verlagerung kann die Form von ausländischen Direktinvestitionen, aber auch von Auftragsfertigung etwa durch Zulieferunternehmen annehmen. Der Saldo der ausländischen Direktinvestitionen Deutschlands mit den Beitrittsländern ist aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive mit maximal 0,2 % des Bruttoinlandsprodukts in der Vergangenheit zu gering gewesen, um Investitionen und Faktorpreise in Deutschland zu beeinflussen. Im Jahre 2003 war der Saldo der Direktinvestitionen mit den Beitrittsländern sogar ausgeglichen. Eine Verlagerung des Kapitalstocks ist bislang also nicht zu beobachten. Für die Einschätzung des Umfangs der Produktionsverlagerung durch Auftragsfertigung („Outsourcing“) liegen für die MOEL keine ausreichenden Daten vor.

Allgemein unterstützt Outsourcing die internationale Spezialisierung entlang der komparativen Vorteile der jeweiligen Länder. In Deutschland liegen diese komparativen Vorteile vor allem bei der Herstellung von Gütern mit hoher Humankapitalintensität. Outsourcing ermöglicht, innerhalb dieser Gütergruppen relativ einfache Fertigungskapazitäten auszulagern, während die humankapitalintensiven Tätigkeiten ausgebaut werden. Die Auslagerung eines Teils der Wertschöpfung in andere Länder erhöht mithin die Produktivität der Unternehmen. Mit ihr ist in der Regel eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und ein gleichzeitiger Anstieg der Exporte und Importe verbunden, ohne dass sich dadurch die Wertschöpfung in Deutschland verringern muss. Durch Outsourcing werden deshalb zumeist nicht nur Arbeitsplätze ausgelagert, sondern es entstehen auch an anderer Stelle neue Arbeitsplätze, oder es werden vorhandene sicherer. Analysen des Outsourcing für Deutschland insgesamt zeigen, dass von den Produktionsverlagerungen überwiegend höher qualifizierte Arbeitskräfte profitieren, während geringer qualifizierte Arbeitskräfte verlieren.¹³

Insgesamt sprechen die leichten Handelsbilanzüberschüsse Deutschlands gegenüber den Bei-

trittsländern und die weitgehend ausgeglichene Struktur des Handels jedoch dafür, dass die Osterweiterung weitgehend neutral auf die Löhne und Beschäftigung in Deutschland wirken dürfte. Dies schließt negative Effekte in einzelnen Branchen und Unternehmen nicht aus. Diesen Verlusten stehen jedoch Gewinne in anderen Branchen und Unternehmen gegenüber. Durch Handel und Outsourcing könnte künftig der allgemeine Trend zur Herstellung zunehmend humankapitalintensiver Güter in Deutschland noch verstärkt werden. Langfristig führen Außenhandel und Outsourcing sowohl in Deutschland als auch in den Beitrittsländern zu Produktivitätssteigerungen und damit zu steigenden Realeinkommen.

Wohlfahrtssteigerung durch Migration¹⁴

Trotz der EU-Osterweiterung bleibt die Arbeitnehmerfreizügigkeit beschränkt. Neuere Untersuchungen des DIW Berlin zeigen, dass durch diese Regulierung gerade im Falle Deutschlands wichtige Potentiale ungenutzt bleiben. So wäre in Deutschland in der laufenden Dekade eine Nettozuwanderung von jährlich rund 200 000 Personen notwendig, um die Zahl der Erwerbstätigen konstant zu halten. In den folgenden Dekaden müsste die Zuwanderung doppelt bis dreimal so hoch ausfallen, um dieses Ziel zu erreichen. Das Migrationspotential aus den Beitrittsländern nach Deutschland wird nach Einführung der Freizügigkeit längerfristig zu einem Anstieg der in Deutschland lebenden Ausländer aus den MOEL-10 von 600 000 auf 2 bis 2,8 Mill. Personen führen; dabei wird die Nettozuwanderung wenige Jahre nach Einführung der Freizügigkeit auf unter 200 000 Personen pro Jahr sinken.

Angesichts des hohen Einkommens- und Wohlfahrtsgefälles in der EU sind von der Migration erhebliche Gewinne für das Sozialprodukt in der erweiterten Gemeinschaft zu erwarten. Eine restriktive Anwendung der Übergangsregelungen für die Freizügigkeit kann dagegen erhebliche Wohlfahrtsverluste in der erweiterten EU bewirken. Es gingen nicht nur während der Übergangszeit die potentiellen Gewinne für das Sozialprodukt der erweiterten Gemeinschaft verloren. Auch würde eine restriktive Anwendung der Übergangsfristen nur zu einer zeitlichen Verschiebung der Migration, nicht aber zu einer Verringerung des Migrationspotentials führen.

¹³ Vgl. Ingo Geishecker und Holger Görg: *Winners and Losers: Fragmentation, Trade and Wages Revisited*. Discussion Paper Nr. 385 des DIW Berlin, Berlin 2003.

¹⁴ Vgl. dazu ausführlich: *Effekte der Arbeitnehmerfreizügigkeit*. Bearb.: Herbert Brücker. In diesem Wochenbericht, S. 223–228.

Perspektive: Einführung des Euro

Der EU-Beitritt ist nicht automatisch mit der Einführung des Euro verbunden; die osteuropäischen Länder werden zunächst die nationalen Währungen beibehalten. Die Einführung setzt voraus, dass die Länder die Maastricht-Kriterien erfüllen. Hierzu gehört eine zweijährige Teilnahme am Wechselkursmechanismus (WKM II); in diesem Zeitraum dürfen die nationalen Währungen nur in einer gewissen Bandbreite zum Euro schwanken. Die Mitgliedschaft im Euroraum ist daher frühestens 2007 möglich. Grundsätzlich sind die osteuropäischen Beitrittsländer verpflichtet, den Euro einzuführen, wenn sie die Maastricht-Kriterien erfüllen. In der Praxis könnten sie allerdings die Euro-Einführung vermeiden, indem sie offiziell nicht am WKM II teilnehmen.

Bei der Erfüllung der Maastricht-Kriterien sind die Länder unterschiedlich weit vorangeschritten. Alle Beitrittsländer erfüllen derzeit das Kriterium einer Begrenzung ihrer Staatsverschuldung auf 60 % des Bruttoinlandsprodukts (Tabelle 5). In den meisten Ländern sind zur Erfüllung der anderen Konvergenzkriterien weitere Konsolidierungsbemühungen notwendig. Dies gilt insbesondere in Bezug auf das Defizit der öffentlichen Haushalte. Im vergangenen Jahr haben Ungarn, Polen, Tschechien und die Slowakei das Kriterium einer Defizitbegrenzung auf 3 % des Bruttoinlandsprodukts nicht eingehalten. Demgegenüber sind Fortschritte bei der Senkung der Inflationsraten erkennbar, die in allen Beitrittsländern inzwischen im einstelligen Bereich liegen. Allerdings wurde im Jahre 2003 in Ungarn, Lettland, Slowenien und der Slowakei das Inflationsziel verfehlt.¹⁵ Bei den langfristigen Zinsen ist zwar eine Konvergenz feststellbar; dennoch haben vier Länder das Zinskriterium zuletzt nicht erfüllt, darunter Litauen.¹⁶ Auch im Hinblick auf das Wechselkursziel ist die Entwicklung vor dem Beitritt positiv zu beurteilen. In allen Ländern bis auf Polen lagen die Schwankungen des Wechselkurses in den vergangenen zwei Jahren innerhalb der Bandbreite von +/-15 % des Leitkurses.¹⁷

Zum jetzigen Zeitpunkt ist Estland das einzige Land, das die Konvergenzkriterien erfüllt. In den anderen Ländern setzt die Einführung der Gemeinschaftswährung weitere Anstrengungen voraus. Allerdings sind grundsätzlich Vor- und Nachteile einer forcierten Konsolidierung im Hinblick auf eine möglichst rasche Einführung des Euro gegeneinander abzuwägen. Der rasche Abbau des Haushaltsdefizits kann mit einer Senkung der – im Vergleich zu den alten Mitgliedsländern allerdings beachtlichen – Wachstumsraten einhergehen. Demgegenüber bietet die gemeinsame Währung insofern Vorteile, als das Währungsrisiko entfällt und

Tabelle 5

EWU-Konvergenz

	Inflation	Zinsen, zehnjährige staatliche Anleihen ¹	Staatlicher Finanzierungssaldo	Staatsverschuldung	Wechselkurs
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	In % (aktueller Wert)	In % des BIP 2003		Maximale Abweichung gegenüber der Parität innerhalb der letzten zwei Jahre in %
Referenzwert	2,7	6,1	-3	60	+/-15
Estland	✓	✓	✓	✓	✓
Lettland			✓	✓	✓
Litauen	✓		✓	✓	✓
Polen	✓			✓	
Slowakei		✓		✓	✓
Slowenien		✓	✓	✓	✓
Tschechien	✓	✓		✓	✓
Ungarn				✓	✓

1 Wenn nicht verfügbar, kürzere Laufzeiten.

Quellen: Eurostat; Deutsche Bank Research (für Zins- und Wechselkurskriterium).

DIW Berlin 2004

die Transaktionskosten gesenkt werden. Dabei ist zu erwarten, dass die Beitrittsländer je nach Wertung der Vor- und Nachteile den Euro zu unterschiedlichen Zeitpunkten einführen werden.

Fazit

Von der EU-Osterweiterung sind insgesamt positive Effekte für die dann existierende EU-25 zu erwarten. Dabei dürften die Wachstumseffekte für die Beitrittsländer über denen der EU-15 liegen. Die Beitrittsländer müssen jedoch im Zuge des Konvergenzprozesses auch einen erheblichen Strukturwandel bewältigen. Demgegenüber fallen auf Seiten der „alten“ EU-Mitglieder sowohl die Wachstumseffekte als auch der Anpassungsbedarf sehr viel geringer aus. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Beitrittsländer mit einem Anteil von 5 % am Sozialprodukt der erweiterten EU im ökonomischen Sinne kleine Länder sind, die die Preise auf den Güter- und Faktormärkten in der erweiterten EU nur unwesentlich beeinflussen werden. Befürchtungen, die EU-Osterweiterung könnte zu einer Massenzuwanderung nach Deutschland führen, sind nach den vorliegenden Schätzungen, die

15 Die Inflationsrate darf dabei den Durchschnitt aus den drei niedrigsten Inflationsraten in der EU um nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte überschreiten.

16 Die langfristigen Nominalzinssätze dürfen um nicht mehr als 2 Prozentpunkte über dem entsprechenden Satz jener drei bisherigen Mitgliedstaaten liegen, die hinsichtlich der Preisstabilität das beste Ergebnis erzielt haben.

17 Vgl. zum Wechselkursmechanismus WKM II und zur Festlegung der Bandbreite: Europäische Zentralbank: Pressemitteilung. Grundsatzoptionen des EZB-Rats zu Wechselkursfragen in Bezug auf die beitretenden Staaten. Frankfurt a. M., 18. Dezember 2003.

von einem langfristigen Migrationspotential von 2 bis 2,8 Mill. Personen ausgehen, ebenfalls unberechtigt. Insgesamt wird die erweiterte Gemeinschaft – hier besonders Deutschland als wichtigstes Einwanderungsland – von der Migration profitieren.

Die Zuwanderung wird insgesamt zu gering sein, um Löhne und Beschäftigung in einer offenen Volkswirtschaft wie Deutschland spürbar zu beeinflussen. Ähnliches gilt auch für den Güterhandel. Die Unternehmen werden zwar Lohnkostenvorteile in Mittel- und Osteuropa nutzen, insgesamt

aber sprechen die leichten Handelsbilanzüberschüsse und die weitgehend ausgeglichene Warenstruktur des Handels nicht dafür, dass es zu einem massiven Druck auf Löhne und Beschäftigung in Deutschland kommen wird. Sofern sich negative Effekte für Löhne und Beschäftigung ergeben, werden davon am stärksten die Gruppen mit einer geringen und mittleren Qualifikation betroffen sein. Dem kann durch höhere Investitionen in das Bildungs- und Wissenschaftssystem und eine Verbesserung des dort herrschenden Wettbewerbs entgegengewirkt werden.

EU-Osterweiterung: Effekte der Migration

Herbert Brücker
hbruecker@diw.de

Die EU hat mit den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern Übergangsregelungen für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern und anderen Personen vereinbart. Auf Antrag kann jedes EU-Mitglied die Arbeitnehmerfreizügigkeit für einen Zeitraum von bis zu sieben Jahren einschränken. Deutschland wird zunächst für zwei Jahre die Übergangsregelungen in Anspruch nehmen. Nach Schätzungen des DIW Berlin wird die ausländische Bevölkerung aus den zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern in Deutschland rund 20 Jahre nach Einführung der Freizügigkeit von derzeit 600 000 Personen auf 2 bis 2,8 Mill. Personen steigen. Etwa die Hälfte der Zuwanderer sind Erwerbspersonen. Die Ergebnisse der Untersuchungen des DIW Berlin sprechen dafür, dass die Zuwanderung nur geringe Effekte auf Löhne und Beschäftigung in Deutschland haben wird. Zugleich dürften die umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme von der Zuwanderung profitieren.

Rund 15 Jahre nach dem Fall des Eisernen Vorhangs leben in den heutigen EU-Ländern (EU-15) knapp 1 Mill. Personen aus den zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern (MOEL-10)¹, etwa 60 % von ihnen in Deutschland.² Mit weitem Abstand folgen Italien (107 000 Personen) und Österreich (79 000 Personen).³

Dass die Zuwanderung aus den MOEL-10 bislang moderat geblieben ist, ist auch auf gesetzliche und administrative Wanderungsbarrieren zurückzuführen. Die Aufhebung der Wanderungsbarrieren ist deshalb eine der wichtigsten institutionellen Veränderungen der EU-Osterweiterung. Allerdings wurden in den Beitrittsverhandlungen, ähnlich wie bereits bei der Süderweiterung, Übergangsregelungen für die Zuwanderung aus den Beitrittsländern vereinbart. Diese sehen vor, dass jedes Mitgliedsland der EU die Freizügigkeit für bis zu sieben Jahre aussetzen kann.⁴ Deutschland und Österreich können während der Übergangszeit zusätzlich die Dienstleistungsfreiheit für bestimmte wirtschaftliche Aktivitäten⁵ einschränken.

Angesichts der bestehenden Wanderungsrestriktionen sowie des beträchtlichen Einkommensgefälles zwischen den bisherigen und den neuen EU-Mitgliedern ist die Ungewissheit über den Umfang des Migrationspotentials hoch. Tatsächlich ist das Einkommensgefälle bei einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in den Beitrittsländern von rund 45 % des EU-Niveaus (zu Kaufkraftparitäten gerechnet; bezogen auf die laufenden Wechselkurse sind es rund 20 %) deutlich größer als in vergangenen Erweiterungsrunden.⁶ Es ist allerdings vergleichbar mit dem Einkommensgefälle zwischen Deutschland und den späteren EU-Mitgliedern aus Südeuropa in der Phase der Gastarbeiteranwerbung (60er und frühe 70er Jahre).

Entgegen den Erwartungen zahlreicher Beobachter hatte die Süderweiterung der EU nicht zu einem Anstieg der Migration geführt. Im Falle Spaniens und Portugals ist seit Einführung der Freizügigkeit sogar eine Nettorückwanderung zu beobachten. Allerdings spricht ein wichtiger Umstand dagegen, dass sich diese Erfahrung bei der EU-Osterweiterung wiederholen wird: Bei der Süderweiterung hatte sich bereits ein erheblicher Teil der Bevölkerung aus den Beitrittsländern in anderen Mitgliedstaaten der EU niedergelassen. Der Anteil der Auswanderer an der Bevölkerung dürfte deshalb bereits vor Einführung der Freizügigkeit sein Gleichgewichtsniveau, das durch die ökonomischen Bedingungen in den Ziel- und Sendeländern determiniert wird, erreicht haben.

Schätzungen des Migrationspotentials

Eine Reihe von Studien versucht durch Schätzungen des Migrationspotentials die Ungewissheit über die künftige Zuwanderung aus den MOEL zu

1 Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn. Bulgarien und Rumänien werden der EU voraussichtlich 2006 beitreten, die übrigen acht Beitrittsländer zum 1. Mai 2004.

2 Die Zahl von 600 000 ausländischen Staatsbürgern aus den Beitrittsländern in Deutschland berücksichtigt nicht die Spätaussiedler.

3 Diese Zahlen beziehen sich auf legale Zuwanderungen. Über den Umfang der illegalen Zuwanderungen aus den Beitrittsländern in die EU liegen keine belastbaren Schätzungen vor.

4 Die Freizügigkeit für Arbeitnehmer und andere Personen kann auf Antrag zunächst für zwei Jahre ausgesetzt werden. Danach wird die Situation von der Europäischen Kommission überprüft und die Alt-Mitgliedstaaten müssen erklären, ob sie weiterhin die Beschränkungen aufrechterhalten wollen. In diesem Fall wiederholt sich die Überprüfung nach weiteren drei Jahren, danach kann die Beschränkung noch ein letztes Mal um zwei Jahre verlängert werden.

5 Die Dienstleistungsfreiheit kann in den Bereichen Bau, Innendekoration und Gebäudereinigung ausgesetzt werden.

6 Das BIP pro Kopf zu Kaufkraftparitäten belief sich beim Beitritt Griechenlands (1981) und beim Beitritt Portugals und Spaniens (1986) auf 65 % bis 70 % des Niveaus in der damaligen Gemeinschaft; vgl. Angus Maddison: Monitoring the World Economy 1820–1992. Paris 1995.

Methodische Probleme der Schätzung des Migrationspotentials

Die meisten Schätzungen des Migrationspotentials aus den MOEL in der Literatur stützen sich entweder auf Meinungsumfragen oder ökonometrische Untersuchungen. Meinungsumfragen haben den Nachteil, dass sie mit Migrationsabsichten nur die Angebotsseite, nicht aber die Nachfrageseite berücksichtigen können. Zudem lassen Umfragen keine Schlussfolgerungen darüber zu, wie ernsthaft die geäußerten Migrationsabsichten sind und wie lange die Aufenthaltsdauer sein wird. Es lassen sich aus Meinungsumfragen vielleicht interessante Schlussfolgerungen über die Struktur des Migrationspotentials, aber kaum über dessen Umfang ziehen. So wohnten beispielsweise nur 5 % derjenigen Ostdeutschen, die 1991 in einer Befragung des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) geäußert hatten, dass sie nach Westdeutschland wandern wollen, fünf Jahre später tatsächlich dort.

Auf ökonometrische Schätzungen gestützte Projektionen des Migrationspotentials stehen vor dem Problem, dass die Wanderungsneigung nicht nur über die Zeit, sondern auch zwischen einzelnen Ländern variieren kann. Die in der Literatur verwendeten Schätzansätze verwenden in der Regel ähnliche erklärende Variablen wie das Pro-Kopf-Einkommen, die Beschäftigungsraten in den Ziel- und Herkunftsländern, EU-Mitgliedschaft und Freizügigkeit; sie unterscheiden sich aber im Hinblick auf die Schätzmodelle. Die Unterschiede zwischen den Schätzmodellen liegen im Wesentlichen in den Annahmen, die über die Bedeutung länderspezifischer Faktoren getroffen werden. Diese Annahmen haben erhebliche Auswirkungen auf die Höhe des geschätzten Migrationspotentials. Grundsätzlich lassen sich drei verschiedene Methoden der Schätzung des Migrationspotentials unterscheiden:

- Erstens sind dies Modelle, in denen angenommen wird, dass die Konstante und die Steigungsparameter für alle Länder gleich sind. Diese Modelle beruhen auf der Annahme, dass alle konstanten Faktoren, die die Migration beeinflussen, aber nicht als Variablen vom Modell berücksichtigt werden, keinen Einfluss auf die Migrationsneigung haben. Solche Faktoren sind u. a. Kultur, Sprache, Geographie und Geschichte. Wenn die obige Annahme nicht zutrifft, dann ergibt sich in dynamischen Modellen eine verzerrte und inkonsistente Schätzung aller übrigen Parameter. Ein solches Modell mit einer gemeinsamen Konstanten wurde vom ifo-Institut geschätzt.¹ Nach diesen Schätzungen ergäbe sich ein langfristiges Migrationspotential von 6,4 bis 8,6 % der Bevölkerung in den Heimatländern für Deutschland.² Allerdings lehnen statistische Tests die Hypothese einer gemeinsamen Konstanten mit einer Wahrscheinlichkeit von über 99 % ab. Auch sind die Schätzungen des langfristigen Migrationspotentials für die Länder innerhalb der Stichprobe wenig plausibel: So ergibt sich auf Basis des ifo-Modells ein langfristiges Migrationspotential aus Griechenland, Italien, Portugal und Spanien von 2,0 bis 2,4 Mill. Personen in Deutschland,³ während es sich am Ende der Schätzperiode tatsächlich nur auf rund 1,2 Mill. Personen belief und seitdem fast konstant geblieben ist.
- Zweitens werden in der Literatur Schätzmodelle verwendet, in denen davon ausgegangen wird, dass sich die Konstanten zwischen den Ländern unterscheiden, während die Steigungsparameter für die erklärenden Variablen gleich sind. Diese Modelle haben den Vorteil, dass nationale Faktoren durch länderspezifische Konstanten („fixe Effekte“) berücksichtigt werden. Sie haben jedoch den Nachteil, dass die Parameter überwiegend über die Zeitdimension identifiziert werden und damit die Varianz zwischen den Ländern nicht für die Identifikation der Steigungsparameter für Variablen wie den Einkommensunterschieden genutzt werden kann. Spezifikationstests sprechen eindeutig für die Relevanz länderspezifischer fixer Effekte. Schließlich besteht das Problem, dass die Beitrittsländer aufgrund der Wanderungsrestriktionen vor und nach dem Fall des Eisernen Vorhangs nicht in die Stichprobe einbezogen werden können. Folglich können auch keine länderspezifischen Effekte für sie geschätzt werden. Für die Projektionen werden in der Literatur die fixen Effekte durch eine zweite Regression mit konstanten Variablen wie geographische Lage, Sprache u. Ä. erklärt.⁴ Auf der Grundlage von Modellen mit fixen Effekten wurde das langfristige Migrationspotential in Deutschland auf 2,0 bis 2,8 % der Bevölkerung aus den MOEL-10 geschätzt.⁵

¹ Sinn et al., a. a. O., S. 1–17.

² Nach eigenen Berechnungen auf Grundlage der geschätzten Parameter und der Angaben über die Einkommensunterschiede in der ifo-Studie für das Jahr 1997. Die ifo-Studie schätzt das Migrationspotential nur für Polen, Rumänien, die Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn. Aufgrund eines höheren BIP in den Beitrittsländern würde das Migrationspotential heute etwas geringer ausfallen.

³ Nach eigenen Berechnungen auf Grundlage der Schätzparameter des ifo-Modells und des Einkommensdifferentials von 1997.

⁴ Boeri, Brücker et al., a. a. O.; Fertig, a. a. O.; Alvarez-Plata, a. a. O.

⁵ Alvarez-Plata, a. a. O., Boeri, Brücker et al., a. a. O., Brücker, a. a. O., 2001.

• Drittens handelt es sich um Modelle, in denen angenommen wird, dass sich sowohl die Konstanten als auch die Steigungsparameter für erklärende Variablen wie das Einkommensdifferential zwischen Ländern unterscheiden. Somit würde auch die Schätzung von Modellen mit fixen Effekten zu verzerrten Ergebnissen führen. In diesem Fall könnten die Daten unterschiedlicher Länder nicht zusammengeführt werden, und es müssten Regressionen für jedes Land einzeln gerechnet werden. Für die Prognose außerhalb der Länderstichprobe könnte der Durchschnittswert der ermittelten Parameter herangezogen werden.⁶ Allerdings haben diese heterogenen Schätzverfahren den Nachteil, dass sie in kleinen Stichproben zu instabilen Schätzergebnissen führen können. Standardmodelle mit homogenen Steigungsparametern können deshalb bei kleinen Stichproben eine bessere Prognosequalität erreichen.⁷ In der Migrationsliteratur wurden heterogene Schätzverfahren bislang nicht angewendet, obwohl Spezifikationstests dafür sprechen, dass sich auch die Steigungsparameter zwischen Ländern unterscheiden.

Das DIW Berlin hat mehr als 20 Schätzverfahren, die auf diesen drei Schätzansätzen beruhen, auf ihre Prognosequalität hin analysiert. Dabei wurde untersucht, wie hoch der Prognosefehler fünf und zehn Jahre nach dem Ende der Schätzperiode ist (vgl. Tabelle). Es zeigt sich, dass (a) Schätzverfahren mit fixen Effekten einen geringeren Prognosefehler als die anderen untersuchten Schätzverfahren haben, (b) Schätzverfahren mit einer gemeinsamen Konstanten einen rund doppelt so hohen Prognosefehler wie Schätzverfahren mit fixen Effekten haben, (c) Schätzverfahren, die auf individuellen Regressionen beruhen, zwar einen relativ geringen Prognosefehler haben, aber (d) die durchschnittlichen Parameterwerte dieser Schätzverfahren den höchsten Prognosefehler von allen Schätzverfahren aufweisen.

⁶ Bei ausreichenden Beobachtungen für die Länder- und die Zeitdimension des Datensatzes ergäbe dies eine unverzerrte und konsistente Schätzung. Vgl. M. Hashem Pesaran und Ron Smith: Estimating Long-Run Relationships from Dynamic Heterogenous Panels. In: Journal of Econometrics, 68, 1995, S. 79–113.

reduzieren. Alle Prognosen des Migrationspotentials unterliegen allerdings einer erheblichen Unsicherheit, die im Kern darauf zurückzuführen ist, dass sie sich auf Erfahrungen stützen müssen, die in einem anderen geographischen Raum und unter anderen Bedingungen gewonnen wurden. Da sich die Wanderungsneigung zwischen einzelnen Ländern unterscheidet, kann die Übertragung dieser Erfahrungen auf die Beitrittsländer zu erheblichen Fehlern in der Prognose führen. Insofern können Schätzungen allenfalls plausible Größenordnungen für das Migrationspotential abstecken.

Die meisten Studien schätzen das langfristige Migrationspotential aus den MOEL für die EU-15 auf 2 bis 4 % der Bevölkerung in den Herkunftsländern.⁷ Allerdings kommen einige Studien auch zu deutlich höheren⁸ oder niedrigeren Schätzergebnissen.⁹ Angesichts der Unterschiede zwischen den Prognosen wurden vom DIW Berlin in einer Studie für die EU-Kommission unterschiedliche Schätzverfahren auf ihre Prognosequalität untersucht und frühere eigene Schätzungen aktualisiert.¹⁰

Tabelle

Prognosequalität ausgewählter Schätzverfahren

Rang	5 Jahre voraus		10 Jahre voraus	
	Schätzmodell	RMSE	Schätzmodell	RMSE
1	Fixe Effekte	0,105	Fixe Effekte	0,112
2	Pooled KLS	0,172	Individuelle KLS	0,205
3	Individuelle KLS	0,197	Pooled KLS	0,251
4	PMG	1,079	PMG	1,131

Fixe Effekte: Panelregression mit fixen Effekten.
Pooled KLS: Gepoolte Schätzung mit der Methode der Kleinsten Quadrate (KLS) und gemeinsamer Konstanten.
Individuelle KLS: Schätzung länderspezifischer Gleichungen mit KLS.
PMG: Pooled Mean Group Estimator – Schätzung auf Grundlage der durchschnittlichen Parameterwerte individueller Regressionen.
RMSE: Root Mean Squared Error – Wurzel des durchschnittlichen quadrierten Prognosefehlers.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin. DIW Berlin 2004

⁷ Vgl. B. H. Baltagi, J. M. Griffin und W. Xiong: To Pool or Not to Pool: Homogeneous versus Heterogeneous Estimators Applied to Cigarette Demand. In: Review of Economics and Statistics, 82, 2000, S. 117–126.

⁷ Vgl. u. a. Richard Layard, Olivier Blanchard, Rudi Dornbusch und Paul Krugman: East-West Migration: The Alternatives, Boston 1992; Thomas Bauer und Klaus F. Zimmermann: Assessment of Possible Migration Pressure and Its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe. In: IZA Research Report Nr. 3, Bonn 1999; Tito Boeri, Herbert Brücker et al.: The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States. Brüssel 2001; Herbert Brücker: Die Folgen der Freizügigkeit für die Ost-West-Migration. Schlussfolgerungen aus einer Zeitreihenanalyse der Migration nach Deutschland. In: Konjunkturpolitik, Beiheft Nr. 52, 2001, S. 17–54; Hartmut Hille und Thomas Straubhaar: The Impact of EU-Enlargement on Migration Movements and Economic Integration: Results of Recent Studies. In: OECD (Hrsg.): Migration Policies and EU-Enlargement. Paris 2001, S. 79–100.

⁸ So schätzte das ifo-Institut das langfristige Wanderungspotential aus den MOEL auf 6 bis 9 % der Bevölkerung in den Sendeländern. Vgl. Hans-Werner Sinn, Gebhard Flaig, Martin Werding, Sylvia Münz, Nicola Düll und Herbert Hoffmann: EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration. Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. München 2001; Gebhardt Flaig: Die Abschätzung der Migrationspotentiale der osteuropäischen EU-Beitrittsländer. In: Konjunkturpolitik, Beiheft Nr. 52, 2001, S. 55–76.

⁹ Vgl. Michael Fertig: The Economic Impact of EU-Enlargement: Assessing the Migration Potential. In: Empirical Economics, 26, 2000, S. 707–720; Michael Fertig und Christoph M. Schmidt: Aggregate-Level Migration Studies as a Tool for Forecasting Future Migration Streams. Diskussionspapier Nr. 324. Ökonomische Fakultät der Universität Heidelberg, 2001.

¹⁰ Patricia Alvarez-Plata, Herbert Brücker und Boriss Siliverstovs: Potential Migration From Central and Eastern Europe into the EU-15 – An Update. Report for the European Commission, DG Employment and Social Affairs. Berlin und Brüssel 2003.

Diese Studie kommt zu dem Ergebnis, dass länderspezifische Faktoren wie geographische Lage, Sprache oder Kultur einen erheblichen dauerhaften Einfluss auf die Migration haben. Schätzverfahren, die länderspezifische Effekte ausklammern, führen deshalb zu verzerrten und inkonsistenten Schätzungen der Parameter und haben auch eine erheblich schlechtere Prognosequalität als Schätzverfahren, die länderspezifische Faktoren berücksichtigen. Extreme Ergebnisse, die das langfristige Migrationspotential für Deutschland auf 6 bis 9 % der Bevölkerung in den MOEL schätzen, beruhen auf Fehlspezifizierungen der Schätzmodelle (vgl. Kasten).

Die Aktualisierung der Schätzungen des DIW Berlin ergab, dass die aus den MOEL-10 stammende Bevölkerung in Deutschland von gegenwärtig 600 000 auf langfristig 2,0 bis 2,8 Mill. Per-

sonen (2,3 Mill. im Basisszenario) steigen wird.¹¹ Dies würde etwa 20 Jahre nach Einführung der Freizügigkeit erreicht. Im ersten Jahr nach Einführung der Freizügigkeit wird die Nettozuwanderung aus den MOEL-10 auf 155 000 bis 220 000 Personen (180 000 Personen im Basisszenario) und aus den acht MOEL der ersten Erweiterungsrunde auf 116 000 bis 160 000 Personen (134 000 Personen im mittleren Szenario) geschätzt. Auf dem Höhepunkt, also etwa zwei Jahre nach Ein-

¹¹ Im Basisszenario wurden eine Konvergenzrate von 2 % für das Pro-Kopf-Einkommen der Beitrittsländer und konstante Arbeitslosenraten in Deutschland und den Beitrittsländern unterstellt. Im hohen Zuwanderungsszenario wurden eine Konvergenzrate von 1 %, ein Rückgang der Arbeitslosenrate in Deutschland um ein Drittel und ein Anstieg der Arbeitslosenrate in den Beitrittsländern um ein Drittel angenommen; im niedrigen Zuwanderungsszenario wurden eine Konvergenzrate von 3 %, ein Anstieg der Arbeitslosenrate in Deutschland um ein Drittel sowie ein Rückgang der Arbeitslosenrate in den Beitrittsländern um ein Drittel unterstellt.

Tabelle
Migration aus den MOEL nach Deutschland 2004 bis 2030

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015	2020	2030
Jährliche Nettozuwanderung bei Einführung der Freizügigkeit im Jahre 2004 (in 1 000 Personen)										
Hohes Szenario										
MOEL-10	217	271	269	242	207	172	140	48	22	-3
MOEL-8	160	214	215	194	165	135	108	32	13	-8
MOEL-2	57	57	54	48	42	37	31	15	9	5
Basisszenario										
MOEL-10	180	224	221	198	169	139	112	36	15	-7
MOEL-8	134	178	178	160	136	111	88	25	10	-10
MOEL-2	46	46	43	38	33	28	24	11	5	2
Niedriges Szenario										
MOEL-10	155	193	190	169	142	116	92	26	9	-10
MOEL-8	116	155	155	138	116	94	74	19	7	-11
MOEL-2	39	38	35	31	26	22	18	7	3	1
Ausländische Bevölkerung bei Einführung der Freizügigkeit im Jahre 2004 (in 1 000 Personen)										
Hohes Szenario										
MOEL-10	816	1 087	1 355	1 597	1 804	1 976	2 115	2 496	2 643	2 784
MOEL-8	633	847	1 062	1 256	1 421	1 556	1 664	1 941	2 033	2 115
MOEL-2	183	240	293	341	384	420	452	556	610	669
Basisszenario										
MOEL-10	779	1 003	1 224	1 422	1 591	1 730	1 842	2 138	2 242	2 332
MOEL-8	606	784	963	1 123	1 259	1 370	1 458	1 678	1 747	1 804
MOEL-2	172	219	261	299	332	361	385	460	495	529
Niedriges Szenario										
MOEL-10	754	947	1 136	1 305	1 448	1 564	1 656	1 887	1 957	2 011
MOEL-8	589	744	898	1 037	1 153	1 247	1 321	1 499	1 549	1 589
MOEL-2	165	203	238	269	295	317	335	388	408	423

Zu den Annahmen der Szenarien vgl. Text.

MOEL-10: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowenien, die Slowakei, die Tschechische Republik.

MOEL-8: MOEL-10 ohne Bulgarien und Rumänien.
MOEL-2: Bulgarien, Rumänien.

Quelle: Alvarez-Plata et al., a. a. O.

DIW Berlin 2004

führung der Freizügigkeit, würde die jährliche Nettozuwanderung aus den MOEL-10 190 000 bis 270 000 Personen (im Basisszenario 224 000 Personen) und aus den MOEL-8 155 000 bis 214 000 Personen (im Basisszenario 178 000 Personen) betragen. Die Zuwanderung würde innerhalb von zehn Jahren auf 30 % der anfänglichen Zuwanderung fallen, vor allem deshalb, weil das Migrationspotential der wanderungswilligen Bevölkerung in den Herkunftsländern mehr und mehr abgebaut wird (Tabelle). Etwa die Hälfte der Zuwanderer sind Erwerbspersonen.

Eine Verschiebung der Einführung der Freizügigkeit um sieben Jahre würde unter sonst gleichen Bedingungen die anfängliche Migration nur um wenige tausend Personen verringern. Allerdings könnte die sofortige Öffnung der Arbeitsmärkte in anderen EU-Ländern die Umlenkung eines Teils des Migrationspotentials bewirken.¹² Dies dürfte angesichts der Auflagen für die Zuwanderung höher qualifizierte Arbeitskräfte überproportional betreffen. Eine Quantifizierung dieser Umlenkungseffekte ist derzeit nicht möglich.

Effekte der Zuwanderung auf Wachstum, Löhne und Beschäftigung

Wanderungsbewegungen, die auf Unterschiede in den Löhnen zurückgehen, führen grundsätzlich zu einem effizienteren Einsatz des Produktionsfaktors Arbeit und somit zu einem Anstieg des Sozialprodukts. Angesichts des hohen Einkommensgefälles zwischen den bisherigen und den neuen EU-Mitgliedern dürften die Wachstumsgewinne erheblich sein. Allerdings können die Wohlfahrtsgewinne der Wanderung unterschiedlich auf die Ziel- und Sendeländer und die einzelnen Produktionsfaktoren verteilt sein; es kann Gewinner und Verlierer der Wanderung geben.

Aus theoretischer Perspektive hängen die Effekte der Wanderung auf Wachstum, Einkommensverteilung und Beschäftigung davon ab, welche Annahmen über die Anpassungsmechanismen getroffen werden. In dem einfachsten Fall einer ansonsten geschlossenen Volkswirtschaft trägt der Arbeitsmarkt die gesamte Anpassungslast der Zuwanderung: Die Einkommen von Produktionsfaktoren, die komplementär zur zugewanderten Arbeit sind, steigen, während die Einkommen von Produktionsfaktoren, die durch die zugewanderte Arbeit substituiert werden, fallen. Insgesamt ergibt sich für die Einwanderungsländer ein Nettogewinn und für die Auswanderungsländer ein Nettoverlust, sofern Rückübertragungen von Einkommen der Migranten in ihre Herkunftsländer nicht berücksichtigt werden. Wenn sich die Löhne in den Zielländern

an das zusätzliche Arbeitsangebot nicht anpassen, kann es dort zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit und damit auch zu Nettoeinkommensverlusten der dort lebenden Bevölkerung kommen.

Offene Volkswirtschaften können sich durch Veränderungen der Handels- und Produktionsstrukturen an die Zuwanderung anpassen. Nach dem klassischen Modell der Außenwirtschaftstheorie, dem Heckscher-Ohlin-Samuelson-Modell, würde die Zuwanderung von Arbeit zur Ausweitung der Produktion arbeitsintensiver Güter führen sowie eine Verringerung von Importen arbeitsintensiver und eine Verringerung der Exporte kapitalintensiver Güter bewirken. Falls die Zuwanderung nicht so groß ist, dass durch sie die Preise auf den Weltmärkten beeinflusst werden, hat sie keine Auswirkungen auf Löhne und Arbeitslosigkeit im Einwanderungsland.¹³

Simulationen des DIW Berlin auf Grundlage von berechenbaren Gleichgewichtsmodellen ergaben, dass eine Zuwanderung von 1 % der Erwerbsbevölkerung – das entspräche in Deutschland einer Zuwanderung von 800 000 Personen bzw. etwa 400 000 Arbeitskräften – zu einem Anstieg des BIP um 0,5 % führen würde. Unter realistischen Annahmen über die Flexibilität der Arbeitsmärkte würde der Lohn je Arbeitnehmer um rund 0,5 % fallen und die Arbeitslosenquote um 0,1 Prozentpunkte steigen.¹⁴ Demgegenüber kommen ökonomische Studien zu dem Ergebnis, dass die Lohn- und Beschäftigungseffekte der Zuwanderung geringer sind. Gerade jüngere Analysen finden häufig heraus, dass sich die Migration neutral auf Löhne und Beschäftigung von einheimischen Arbeitskräften auswirkt.¹⁵

Insgesamt sind also nach den vorliegenden empirischen Erkenntnissen die Lohn- und Beschäftigungseffekte der Zuwanderung sehr viel geringer, als in der Öffentlichkeit häufig angenommen wird. Allerdings sprechen diese Erkenntnisse dafür, dass die Wanderung zu erheblichen Wohlfahrtsgewinnen für die EU-25 führen kann: Die Wanderung von 1 % der Erwerbsbevölkerung aus den

¹² Dänemark, Schweden, Großbritannien, Italien, Irland, Spanien und Portugal werden nach dem gegenwärtigen Stand ihre Arbeitsmärkte für die Zuwanderung aus den Beitrittsländern unter Auflagen öffnen.

¹³ Die Wirkungen der Migration in Spezialfällen der klassischen Handelstheorie wie auch der neuen Handelstheorie können hier nicht diskutiert werden. Vgl. Anthony Venables: Trade Liberalization and Factor Mobility: An Overview. In: Riccardo Faini, Jaime De Melo und Klaus F. Zimmermann (Hrsg.): Migration. The Controversies and the Evidence. Cambridge 1999, S. 23–48.

¹⁴ Vgl. Herbert Brücker: Die Arbeitsmarkteffekte der Ost-West-Migration: Theoretische Überlegungen, Simulationen und empirische Befunde. In: Vierteljahrshefte des DIW Berlin, Nr. 4/2003, S. 579–593; Herbert Brücker: Can International Migration Solve the Problems of European Labour Markets? In: UNECE Economic Survey of Europe, Nr. 2/2002.

¹⁵ Vgl. für eine Zusammenfassung der Literatur Brücker, a. a. O., 2003, und Brücker, a. a. O., 2002.

MOEL-10 in die entwickelten Volkswirtschaften der EU-15 dürfte das gemeinsame Sozialprodukt um 0,15 % bis 0,3 % erhöhen. Rund 80 % bis 90 % dieser Einkommensgewinne entfallen auf die Migranten selbst.

Effekte der Zuwanderung für den Sozialstaat

Die Zuwanderung aus den MOEL-10 dürfte insgesamt zu Gewinnen für den Sozialstaat in Deutschland und anderen Einwanderungsländern der EU führen. Zuwanderer sind in Deutschland zwar deutlich stärker als Einheimische von Arbeitslosigkeit betroffen und beziehen häufiger Sozialhilfe; dies ist im Wesentlichen auf die geringen Qualifikationen der Zuwanderer zurückzuführen. Dieser Belastung des Sozialstaats durch Transferzahlungen stehen Gewinne gegenüber, die sich aus der Entlastung des Staates für Bildungsinvestitionen, die von den Heimatländern getragen wurden (*brain gain*), und einem positiven Nettobeitrag der Zuwanderer zu den umlagefinanzierten Rentenversicherungssystemen ergeben. Auch steigt mit der Zuwanderung die Zahl der künftigen Steuerzahler, so dass sich die Pro-Kopf-Belastung künftiger Generationen, die sich aus der fortlaufenden Überwälzung fiskalischer Defizite ergibt, verringert. Verschiedene Studien haben deshalb für Deutschland einen positiven Nettoertrag der gegenwärtigen Zuwanderung für die öffentlichen Finanzen und die Sozialversicherungssysteme ermittelt.¹⁶

Im Falle der Zuwanderung aus den MOEL-10 dürfte die fiskalische Bilanz besser ausfallen als bei der bisherigen Zuwanderung. Das formale Ausbildungsniveau der Zuwanderer aus den MOEL-10 ist gegenwärtig ebenso hoch oder höher als das der einheimischen Bevölkerung in der EU-15.¹⁷ Angesichts des hohen Ausbildungsniveaus in den MOEL-10 dürfte auch künftig das Qualifikationsniveau der Zuwanderer aus den MOEL-10 deutlich höher als das traditioneller Zuwanderergruppen sein. Nach den Ergebnissen aller vorliegenden empirischen Studien verbessert sich die fiskalische Bilanz der Zuwanderung mit dem Ausbildungsniveau; der Beitrag zu Steuern und Abgaben steigt, während die Arbeitslosigkeits- und Sozialhilferisiken sinken. Es ist folglich mit einer deutlich besseren fiskalischen Bilanz der Zuwanderung aus den MOEL-10 als im Durchschnitt der bisherigen Zuwanderung nach Deutschland zu rechnen.

Schlussfolgerungen

Die Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit wird unter den Annahmen der DIW-Projektion langfristig, d. h. rund 20 Jahre nach Einführung der Freizügigkeit, die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer aus den MOEL-10 von 600 000 auf 2 bis 2,8 Mill. Personen erhöhen. Die Nettozuwanderung wird wenige Jahre nach Einführung der Freizügigkeit auf unter 200 000 Personen pro Jahr sinken. Die vergleichende Analyse unterschiedlicher Schätzverfahren zeigt, dass deutlich höhere Projektionen des Wanderungspotentials, wie sie in einigen Studien vorgenommen wurden, sehr unwahrscheinlich sind. Gleichwohl bleibt eine erhebliche Ungewissheit bestehen, weil alle Schätzungen des Migrationspotentials darauf angewiesen sind, die Erfahrungen aus vergangenen Wanderungsbewegungen auf den spezifischen Kontext der Beitrittsländer zu übertragen.

Die Zuwanderung aus den MOEL-10 wird die Alterung der Bevölkerung in Deutschland nur geringfügig mildern. In Deutschland ist in der laufenden Dekade eine Nettozuwanderung von jährlich rund 200 000 Personen notwendig, um das Erwerbspersonenpotential konstant zu halten. In den folgenden Dekaden müsste die Zuwanderung doppelt bis dreimal so hoch ausfallen, um dieses Ziel zu erreichen. Die Zuwanderung aus den MOEL-10 kann deshalb nur einen begrenzten Beitrag zur Entlastung der umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme leisten.

Angesichts des hohen Einkommens- und Wohlfahrtsgefälles in der EU sind von der Migration erhebliche Gewinne für das Sozialprodukt in der erweiterten Gemeinschaft zu erwarten. Eine restriktive Anwendung der Übergangsregelungen für die Freizügigkeit wird deshalb potentielle Wohlfahrtsgewinne in der erweiterten EU reduzieren.

¹⁶ Holger Bonin, Bernd Raffelhüschen und Jörg Walliser: Can Immigration Alleviate the Demographic Burden? In: FinanzArchiv, Bd. 57, 2000, S. 1–21; Hans-Dietrich Löffelholz und G. Köpp: Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderung nach Deutschland. Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Neue Folge, Heft 63. Berlin 1998. Demgegenüber kommt die Studie von Sinn et al. zu einem negativen Nettoeffekt. Der Unterschied zu den o. g. Studien dürfte im Wesentlichen darauf zurückzuführen sein, dass bei der Berechnung unterstellt wurde, dass die Zuwanderer bereits in Deutschland geboren werden, während Bonin et al. das durchschnittliche Alter der Zuwanderer heranziehen.

¹⁷ Vgl. Boeri, Brücker et al., a. a. O.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

Diskussionspapiere

Erscheinen seit 1989

Nr. 410

The Impact of Macroeconomic Uncertainty on Cash Holdings for Non-Financial Firms

Von Christopher F. Baum, Mustafa Caglayan, Neslihan Ozkan und Oleksandr Talavera

März 2004

Nr. 411

The Determinants of Debt and (Private) Equity Financing in Young Innovative SMEs: Evidence from Germany

Von Dorothea Schäfer, Axel Werwatz und Volker Zimmermann

März 2004

Nr. 412

Child Care Costs and Mothers Labor Supply: An Empirical Analysis for Germany

Von Katharina Wrohlich

März 2004

Nr. 413

The Welfare Effects of Farm Household Activity Choices in Post-War Mozambique

Von Tilman Brück

März 2004

Nr. 414

The Amenity Value of Climate to German Households

Von Katrin Rehdanz und David Maddison

März 2004

Nr. 415

The Impact of Children on Female Earnings in Britain

Von Tarja K. Viitanen

März 2004

Nr. 416

Rating Companies with Support Vector Machines

Von W. Härdle, R. A. Moro und Dorothea Schäfer

März 2004

Nr. 417

Are There Any Class Size Effects on Early Career Earnings in West Germany?

Von Hans J. Baumgartner

April 2004

Nr. 418

Productivity Analysis of German Electricity Distribution Utilities

Von Christian von Hirschhausen und Andreas Kappeler

April 2004

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen von 1998 an komplett als pdf-Dateien vor und können von der entsprechenden Website des DIW Berlin heruntergeladen werden (www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere).



Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Heft 4/2003

EU-Osterweiterung

Inhalt

EU-Osterweiterung. Von *Mechthild Schrooten* • Zum Konjunkturverbund zwischen der EU und den Beitrittsländern. Von *Dora Borbély* und *Carsten-Patrick Meier* • Institutionelle Hintergründe der Finanzmarktintegration: Handlungsbedarf im Zuge der EU-Osterweiterung. Von *Theresia Theurl* • Steuerpolitische Aspekte der EU-Osterweiterung. Von *Frank Bönker* • Dualisierung von Einkommensteuersystemen – Stand und Perspektiven im internationalen Vergleich. Von *Margit Schratzenstaller* • Die Rentenreformen in den mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsländern. Von *Katharina Müller* • Das Handelsvolumen der ostdeutschen Bundesländer mit Polen und Tschechien im Zuge der EU-Osterweiterung: Ergebnisse auf Basis eines Gravitationsmodells. Von *Björn Alecke*, *Timo Mitze* und *Gerhard Untiedt* • Die Arbeitsmarkteffekte der Ost-West-Migration: Theoretische Überlegungen, Simulationen und empirische Befunde. Von *Herbert Brücker* • Economic Integration and FDI in Transition Economies: What Can We Learn from German Data? By *Claudia M. Buch* and *Farid Toubal* • Währungspolitische Optionen für die ostmitteleuropäischen EU-Beitrittskandidaten. Von *Heiko Fritz* und *Hans-Jürgen Wagener* • A Mixed Blessing: Monetary Enlargement within the Maastricht Policy Framework. By *Waltraud Schelkle*

152 Seiten, Euro 72,–

www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/vierteljahrshefte/jahrgang03

Bestellungen/Orders:

Verlag Duncker & Humblot GmbH
Postfach 41 03 29
D-12113 Berlin
Tel.: 030-79 00 06-0
Fax: 030-79 00 06-31
E-Mail: verkauf@duncker-humblot.de

Impressum

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)
Dr. Tilman Brück
PD Dr. Gustav A. Horn
Dr. Kurt Hornschild
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Christian Wey
Dr. Hans-Joachim Ziesing

Redaktion

Dörte Höppner
Dr. Elke Holst
Jochen Schmidt
Dr. Mechthild Schrooten

Pressestelle

Dörte Höppner
Tel. +49-30-897 89-249
presse@diw.de

Verlag

Verlag Duncker & Humblot GmbH
Carl-Heinrich-Becker-Weg 9
12165 Berlin
Tel. +49-30-790 00 60

Bezugspreis

Jahrgang Euro 120,–
Einzelheft Euro 11,–
Zuzüglich Versandkosten
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter www.diw.de

Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

Druck

Druckerei Conrad GmbH
Oranienburger Str. 172
13437 Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung
– auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Abteilung
Information und Organisation zulässig.

**Einer Teilaufgabe liegt
ein Prospekt des Verlags
Duncker & Humblot bei.**