

Gerhard Palme und Christof Schremmer

Regionale Auswirkungen der EU-Erweiterung¹⁾

Nach dem politischen Umbruch im Jahr 1989 war für die Länder Osteuropas (MOEL) die Öffnung der Märkte gegenüber dem Westen ein wichtiges Element der Transformation von der Plan- zur Marktwirtschaft. Den Weg Osteuropas in die Europäische Union öffnete der Europäische Rat in Kopenhagen im Juni 1993. Die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit fünf osteuropäischen Ländern (Estland, Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn) und intensiver Vorbereitungen für die anderen fünf Beitrittswerber (Bulgarien, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei) wurde vom Europäischen Rat in Luxemburg (Dezember 1997) beschlossen. (Vgl. den Beitrag von Fassmann und Vorauer i.d.B.)

Alle mittel- und osteuropäischen Länder machten in den ersten Jahren nach 1989 eine tiefe „Transformationsrezession“ durch; seit 1994 expandiert die Wirtschaft der Transformationsländer wieder. Verschiedene Berechnungen zeigen übereinstimmend, dass sich das Wachstum der mittel- und osteuropäischen Länder durch die beabsichtigte Integration in die EU weiter beschleunigen wird. Die wichtigsten Impulse werden von ausländischen Direktinvestitionen und von den Nettotransfers im Rahmen der Struktur- und Agrarpolitik der EU ausgehen; sie könnten die derzeit gegebene Beschränkung des Außenhandels aus dem Leistungsbilanzdefizit längerfristig reduzieren.

Österreichs Wirtschaft profitiert beträchtlich von der Ostöffnung. Die durch Vorteile der Marktöffnung zusätzlich verstärkte Präsenz auf den neuen Märkten der zehn mittel- und osteuropäischen Länder trug zur Steigerung des realen BIP rund 0,5 Prozentpunkte pro Jahr bei.

Die Erweiterung der EU wird zwar auch mit wachstumsdämpfenden Kosten verbunden sein, die positiven Integrationseffekte werden aber leicht überwiegen – das BIP würde in Österreich gemäß einer Simulation mit dem WIFO-Makromodell real um 0,1 Prozentpunkt pro Jahr rascher wachsen als in einem Szenario ohne Erweiterung. Nicht simuliert werden konnten die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der nach der

**Österreichs
Wirtschaft
profitiert von
der Ostöffnung**

Gewährung der Freizügigkeit verstärkten Zuwanderung von Arbeitskräften aus den mittel- und osteuropäischen Ländern; experimentelle Berechnungen deuten das Spannungsfeld zwischen migrationsbedingtem Beschäftigungswachstum, erhöhter Arbeitslosigkeit, Verlangsamung des Lohnzuwachses und der Arbeitsproduktivität an.

Mit einem ökonomischen Modell vom Gravitations-Typ, das u.a. die Distanzabhängigkeit des Außenhandels abbildet, wurden die Exporte und Importe zwischen Österreich und den fünf mittel- und osteuropäischen Ländern (Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn) prognostiziert. In einem Referenzszenario, in dem der Außenhandel in erster Linie vom Wirtschaftswachstum getragen ist, erhöht sich Österreichs Export in die fünf mittel- und osteuropäischen Länder bis zum Jahr 2004 nominell um etwa 3% pro Jahr. Wenn die mittel- und osteuropäischen Länder ihre Außenhandelsstruktur modernisieren und dem EU-Durchschnitt angleichen können, würde das gegenwärtige Wachstumstempo anhalten (nominell etwa +13% bis +14% pro Jahr), obwohl die Haupteffekte von Handelsumlenkung und -schaffung die bereits nach der Ostöffnung eingetreten sind, abklingen.

Auswirkungen in den einzelnen Wirtschaftsbereichen

**Gewinner:
Industrie, vor
allem der
Technologie-
sektor**

Die Sektoranalysen zeigen, dass die positiven Gesamteffekte nicht in allen Wirtschaftsbereichen überwiegen müssen. Gewinner der bisher gegebenen Ostöffnung war vor allem die Industrie, deren Güter bereits durch die „Europaabkommen“ der EU mit den einzelnen mittel- und osteuropäischen Ländern weitgehend zollfrei (vorübergehende Ausnahme für „sensible Güter“) ausgetauscht werden. Dieser Freihandel begünstigte insbesondere die Betriebe des Technologiesektors (Elektro-, Maschinenbau-, Fahrzeug- und Chemische Industrie) im Osten Österreichs (Ostregion und Steiermark). Stimuliert wurden auch die exportorientierten Dienstleistungen (insbesondere der Transithandel), und auch die Ernährungswirtschaft profitierte, wenngleich die Vorteile aus dem Agraraußenhandel primär der Nahrungsmittelindustrie und nicht der Landwirtschaft zugute kamen. Allerdings sind die Märkte für Dienstleistungen wie auch für landwirtschaftliche Produkte gegenüber den mittel- und osteuropäischen Ländern großteils abgeschottet. Von einem EU-Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder wird somit auf die Industrie kein Anpassungsschock ausgehen, die Liberalisierung der Märkte wird jedoch den Konkurrenzdruck in der Landwirtschaft und im Dienstleistungssektor verschärfen.

**Konkurrenz-
druck in der
Landwirtschaft
und im Dienst-
leistungssektor
wird zuneh-
men ...**

Noch vor dem EU-Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder können durch das Auslaufen der Freihandelsbeschränkung für sensible Güter in der Industrie gewisse Anpassungen mit Schwerpunkt in den Randgebieten und alten Industriegebieten erfolgen, da die mittel- und osteuropäischen Länder im arbeitsintensiven Bekleidungssektor und teilweise im energieintensiven Grundstoffbereich langfristig Standortvorteile aufweisen. Die österreichische Industrie wird weiterhin vom Aufholprozess der mittel- und osteuropäischen Länder profitieren, und zwar umso mehr, je rascher dieser verläuft. Besonders gute Exportchancen haben die Großbetriebsvorteile nutzenden Industriebetriebe in den Bundesländern mit gut entwickelten Zentralräumen.

**... aber es
entstehen
auch neue
Marktchancen**

Trotz eines bevorstehenden Regimewechsels durch die Öffnung des Marktzugangs lässt die EU-Erweiterung um die fünf mittel- und osteuropäischen Länder Polen, Slowenien, Ungarn, Tschechien, Slowakei auch für den Dienstleistungssektor Österreichs positive Nettoeffekte erwarten. Aufgrund der Marktnähe und einer teilweise überlegenen Wettbewerbsfähigkeit werden den heimischen Anbietern in den neuen Mitgliedsländern beträchtliche Nachfragepotentiale offenstehen. Diese Marktchancen kommen vor allem den Anbietern von komplexen, humankapitalintensiven und überwiegend produktionsnahen Dienstleistungen zugute. Dies sind zumeist „flüchtige“ Dienstleistungen, die ein örtliches Zusammentreffen von Kunden und Produzenten für eine Leistungserbringung nicht voraussetzen und sich auf Großstädte konzentrieren. Andererseits wird sich der

Wettbewerb vor allem im Bereich der arbeitskostenintensiven Dienstleistungen in grenznahen Gebieten verschärfen. Wenn man für die Marktausdehnung eine Tagespendlerdistanz zugrunde legt, sind etwa 17% der Dienstleistungsbeschäftigten in Branchen tätig, in denen sich der Konkurrenzdruck verschärfen dürfte. Einzelhändler aus den Grenzregionen werden Marktanteile verlieren, wenn die Restriktionen für den Direktimport von Waren und die Grenzkontrollen wegfallen (nach Inkrafttreten des Schengen-Abkommens für die neuen EU-Mitgliedsländer). Gewerbe, Handwerk und Bauwesen werden vor allem durch die Freizügigkeit bei grenzüberschreitender Leistungserbringung unter Druck geraten.

**Einzelhändler
in den Grenz-
regionen
werden
Marktanteile
verlieren**

Große Unterschiede zwischen der EU und den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern bestehen in der Ernährungswirtschaft in bezug auf das Agrarpotential, die Agrarstruktur, das Leistungsniveau (Preisunterschiede zwischen 40% und 80%) und die Agrarpolitik (geringere Stützungen in den mittel- und osteuropäischen Ländern). Die Wirkungen der Integration der mittel- und osteuropäischen Länder hängen einerseits davon ab, wieweit diese – obgleich sie die Anpassungskrise noch nicht bewältigt haben – ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern und ihr Agrarpotential besser ausschöpfen können, und andererseits davon, wie die EU ihre Agrarpolitik (GAP) reformiert. Für die österreichische Landwirtschaft sind tendenziell Marktanteilsverluste sowie Preis- und Ertragseinbußen zu erwarten, der agrarische Strukturwandel wird sich möglicherweise beschleunigen. Davon wäre aufgrund der regionalen Unterschiede in der Produktionsstruktur sowie der Stärken und Schwächen der mittel- und osteuropäischen Länder in einzelnen Sparten der landwirtschaftlichen Erzeugung die Landwirtschaft in den östlichen Bundesländern (einschließlich der Steiermark) stärker betroffen als in den anderen Bundesländern.

Migrations- und Pendlerbewegungen

Auf unsicherem methodischen Boden steht die Schätzung der aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern zu erwartenden Migrations- und Pendlerbewegungen. Die vorliegende Arbeit stützt sich auf frühere Berechnungen, die erweitert und regionalisiert, aber in den Grundannahmen nicht korrigiert wurden. Diese Überlegungen beruhen auf Umfragedaten (Fassmann, Hirschmann 1997), auf Wohlstands- und Lohnunterschieden (Walterskirchen, Dietz 1998) sowie auf dem Arbeitskräfteangebot im Einzugsbereich einer Tagespendlerdistanz. Nicht berücksichtigt ist z.B. die Abhängigkeit der Migration von Einkommenserwartungen; die Zuwanderungszahlen werden deshalb bei einem anhaltenden Aufholprozess der mittel- und osteuropäischen Länder möglicherweise überschätzt. Das Ausmaß hängt zudem vom Zeitpunkt der Gewährung der Freizügigkeit des Personenverkehrs an die mittel- und osteuropäischen Länder und von der Zeitspanne ab, in der das Pendler- und Migrationspotential realisiert wird. Das Potential ist umso geringer, je später der ungehinderte Zugang erfolgt, und der jährliche Zustrom verringert sich, je länger die Ausschöpfung des Potentials dauert. In dem Szenario, das die Gewährung der Freizügigkeit im Jahr 2004 und einen Anpassungszeitraum von zehn Jahren annimmt, würden fast 300.000 Arbeitskräfte (davon 50.000 aus der Slowakei) als Pendler (155.000) oder Migranten in Österreich Arbeit suchen. Dieses Potential wäre um 30.000 Personen geringer, würde die Freizügigkeit erst im Jahr 2010 gewährt. Der größte Anteil des Potentials entfällt auf die Bundesländer an der EU-Außergrenze im Osten und Süden Österreichs; Wien würde als Ballungsraum etwas mehr als ein Drittel der Gesamtzahl der Migranten und Pendler anziehen.

**Wie viele
Migranten
kommen,
hängt von den
Nachfragebe-
dingungen in
Österreich ab**

In welchem Ausmaß dieses Potential tatsächlich realisiert werden würde, hängt auch stark von den Nachfragebedingungen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt ab: Würden die Arbeitskräfte aus den genannten Ländern zu annähernd inländischen (rechtlichen und finanziellen) Bedingungen eingestellt, hielte sich die Nachfrage nach ihnen in den engen Grenzen von besonderen Qualifikationen, Arbeitskräfteknappheit und

punktuellen Bedarf. Insofern ist die Realisierung dieses Potentials eine durch inländische Maßnahmen beeinflussbare Größe.

Das Ausmaß, in dem dieses Zuwanderungspotential die Arbeitslosigkeit in Österreich erhöhen würde, wurde anhand des Verdrängungsverhaltens der ausländischen Arbeitskräfte zu Beginn der neunziger Jahre geschätzt. Diese Ergebnisse sind insofern unvollständig, als die Beschäftigungszunahme infolge eines von der Zuwanderung ausgelösten Wirtschaftswachstums unberücksichtigt bleiben musste. In diesen experimentellen Berechnungen würde sich die österreichische Arbeitslosenquote je nach Annahme über die Dauer der Ausschöpfung des Zuwanderungspotentials um 1,8 (Anpassung über 20 Jahre) bis 2,5 Prozentpunkte (zehn Jahre) erhöhen. Die Ostregion (insbesondere Wien) wäre hier überdurchschnittlich, die drei westlichen, an keine mittel- und osteuropäischen Länder grenzenden Bundesländer wären unterdurchschnittlich betroffen. Weiters würden sich durch die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte die Lohnunterschiede zwischen qualifizierten und unqualifizierten Arbeitskräften ausweiten.

MIGRATIONSERFAHRUNGEN AUS FRÜHEREN EU-ERWEITERUNGEN

In einer Reihe von internationalen Studien, bei denen Erfahrungen der Migration zwischen Ländern unterschiedlicher wirtschaftlicher Niveaus untersucht wurden, ergibt sich, dass Migration weitgehend unabhängig von Freizügigkeit am Arbeitsmarkt zu sehen ist und demgegenüber sehr stark von der Aufnahmefähigkeit der Zielländer abhängig ist (Gächter 1996). Das Ausmaß des Wunsches nach Migration, wie er bei Fassmann/Hintermann durch Befragungen erhoben wurde, kann deshalb keinesfalls als Schätzwert der bei völliger Freizügigkeit tatsächlich realisierbaren Migration interpretiert werden, weil diese von den dann gegebenen Aufnahmebedingungen in den Zielländern abhängen wird. Auch die – quantitativ nicht sehr bedeutende – Migration aus den mittel- und osteuropäischen Ländern unmittelbar nach 1989 war zu einem bedeutenden Teil durch politische Unsicherheit motiviert, die schon jetzt nicht und schon gar nicht mehr bei einem EU-Beitritt gegeben sein wird. Migration werde daher nicht nur durch die zu einem bestimmten Zeitpunkt bestehenden Einkommens-/Wohlstandsunterschiede determiniert, sondern sei vor allem von der Arbeitskräftenachfrage im Zielland bestimmt.

Beim EU-Beitritt Irlands im Jahr 1973 wurden keine Übergangsfristen vereinbart, und dennoch waren

keine nennenswerten Migrationsströme zu beobachten. Für Griechenland (Beitritt 1981) wurde eine Übergangsfrist von sechs Jahren vereinbart, nach deren Ablauf ebenfalls keine Konsequenzen in der Migration eintraten. Beim EU-Beitritt von Spanien und Portugal 1986 konnten die Franzosen eine Übergangsfrist von zwölf Jahren durchsetzen, die jedoch vorzeitig 1992 beendet wurde, weil keinerlei Migrationsdruck festzustellen war. Es hat sich vielmehr gezeigt, dass bereits über einen längeren Zeitraum eingespielte Migrationsziele nach wie vor den Auswanderungsstrom lenkten. Die traditionellen Zielländer für Spanien und Portugal waren neben Frankreich vor allem die Beneluxstaaten und das Nicht-EU-Land Schweiz. Im Fall von Portugal, dem Land mit der höchsten Arbeitslosigkeit innerhalb der EU, war während der achtziger Jahre – als die Freizügigkeit noch nicht verwirklicht war – eine Umorientierung der internationalen Migration zugunsten der Schweiz und Deutschlands zu beobachten; der Anteil von Frankreich als Zielland für portugiesische Arbeitskräfte ist zurückgegangen. Dieser Trend zeigt, dass für Migration die räumliche Nähe keinesfalls der ausschlaggebende Faktor ist, Pull-Faktoren, wie das Arbeitsplatzangebot im Zielland, spielen die bedeutendere Rolle.

Christof Palme

Szenarien über den zeitlichen Verlauf und die Ausgestaltung des Erweiterungsprozesses

Mit der Erstellung von Szenarien über den zeitlichen Verlauf und die Ausgestaltung des Erweiterungsprozesses wurde ein Rahmen für die Abschätzung und die Diskussion von Auswirkungen gegeben, die mit der Umsetzung von verschiedenen Handlungsoptionen verbunden wären. Mit den Szenarien soll die Bandbreite der derzeit in der Öffentlichkeit laufenden Diskussion über die EU-Erweiterung in etwa abgedeckt wer-

den – wobei es auch ein Anliegen war, den Vergleich mit derzeit in der Öffentlichkeit abgelehnten Szenarien herzustellen (etwa mit einem frühen EU-Beitritt bei voller Freizügigkeit), um Vor- und Nachteile verschiedener Integrationspfade vollständig einbeziehen zu können. Vor diesem Hintergrund wurden folgende drei Szenarien zugrundegelegt:

Vollbeitritt 2004: Nach dem Dokument Agenda 2000 wird grundsätzlich ein Vollbeitritt der Kandidatenländer angestrebt, kein Teilbeitritt oder Zwischenstufen, d.h. Erfüllung aller Beitrittsvoraussetzungen, vor allem des Acquis, der wirtschaftlichen, demokratiepolitischen und rechtsstaatlichen Voraussetzungen und der Erfüllung von technischen und umweltbezogenen EU-Standards in der Produktion.

Beitritt 2006 mit Übergangsregelungen (bis ca. 2011/2013): Ausgehend von Forderungen Österreichs und anderer EU-Länder als auch von Beitrittskandidaten erfolgt der Beitritt 2006 mit Übergangsregelungen – dies betrifft vor allem die Beschränkung der Freizügigkeit von Arbeitsplatzwahl und Wohnort, kann aber auch andere Bereiche umfassen, wie etwa die Erfüllung technischer, ökologischer und sozialer Standards in den Kandidatenländern. Die Festlegung der Übergangsbestimmungen wird Gegenstand und Ergebnis der Beitrittsverhandlungen sein.

Beitritt 2010+: Aufgrund eines großen Gefälles der Wirtschaftsleistung zwischen der EU und den Kandidatenländern wird – entgegen bisherigen Absichtserklärungen der EU – der Beitritt auf das Jahr 2010 oder danach verschoben. Dies hätte den Vorteil einer längeren Vorbereitungszeit und böte damit die Möglichkeit, die von der EU geforderten technischen, sozialen und ökologischen Standards vor dem Beitritt weitgehend vollständig einzuführen, hätte aber politische Risiken durch die lange „Durststrecke“ bis zum Beitritt und wirtschaftlich einen dämpfenden Effekt durch den um Jahre verzögerten Zugang zu EU-Mitteln.

**Szenario 1:
Vollbeitritt
2004**

**Szenario 2:
Beitritt 2006
mit Über-
gangs-
regelungen**

**Szenario 3:
Beitritt 2010**

Ergebnisse

Der Vergleich der Szenarien zeigt aus Sicht Österreichs, dass die positiven wirtschaftlichen Impuls-Wirkungen mit der Verschiebung des Beitritts in die Zukunft abnehmen, der Anpassungsbedarf und die Herausforderungen für den wirtschaftlichen Strukturwandel auf beiden Seiten der Grenze sehr groß ist, ein Szenario 2004 – Vollbeitritt mit Erfüllung aller EU-Standards, ohne Übergangsfristen – nur dann realisierbar scheint, wenn in den nächsten Jahren eine deutlich höhere Vor-Beitrittsilfe implementiert wird als vorgesehen. Weiters, dass den budgetären Einsparungen durch eine zeitliche Verschiebung der Erweiterung auch signifikante wirtschaftliche und politische Kosten gegenüberstehen: wirtschaftliche Einbußen bei den Absatzchancen für österreichische Unternehmen, eine Verlängerung der Einkommensdifferenziale an den Ostgrenzen und die Gefahr von politischen Problemen in den Kandidaten-Ländern, die weitere Verzögerungen beim Aufholprozess mit sich bringen könnte.

Die Verschiebung dürfte somit auch aus Nettozahler-Perspektive nur dann die günstigste Variante sein, wenn die oben genannten politischen und wirtschaftlichen Kosten sehr gering veranschlagt werden. Für Österreich ist dabei ins Kalkül zu ziehen, dass die Kosten für die Erweiterung direkt und indirekt auf viele EU-Länder verteilt werden, die politischen und ökonomischen Risiken einer Verschiebung Österreich als Nachbarland aber in besonders hohem Maße betreffen würden. Ein früherer Beitritt ist zwar aus Sicht der Budgetwirkung zunächst teurer, hat aber die Chance auf ein größeres wirtschaftliches Entwicklungspotential in Österreich und auf eine höhere politische Stabilität in den Nachbarländern – wenn es gelingt, ein wechselseitig abgestimmtes Set von Übergangsregeln zu verhandeln, das die Aspekte der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklung in Österreich einerseits sowie den Bedarf nach Übergangsfristen bei der EU-Standardanpassung in den Beitrittsländern andererseits berücksichtigt. Unter diesen Voraussetzungen

ist insgesamt eine frühere Erweiterung der EU mit einem Set von beidseitigen Übergangsregeln einem Vollbeitritt vorzuziehen, der bis zur vollen Erfüllung aller Standards und zur Gewährung aller Freizügigkeiten lange aufgeschoben wird.

Vor- und Nachteile fallen unterschiedlich aus

Regional wirkt sich die EU-Erweiterung nicht nur unterschiedlich stark aus, die Vor- und Nachteile fallen auch nach Integrationsphasen unterschiedlich aus. Großstädte in Bundesländern an der EU-Außengrenze (Wien, Graz, Linz) sind vor allem in der frühen Integrationsphase bevorzugt. Die Wirtschaft ist hier in der Sachgüterproduktion und im Dienstleistungssektor auf humankapitalintensive Branchen spezialisiert, die nach der Ostöffnung unter geringer Importkonkurrenz standen und vom Wachstum der Exporte in die mittel- und osteuropäischen Länder am meisten profitierten (Technologiesektor, Transithandel). Diese Vorteile nehmen in einer späteren Phase der Integration ab, wenn die mittel- und osteuropäischen Länder auch in humankapitalintensiven Produktionsbereichen aufholen. Falls die daraus folgenden Marktanteilsverluste mit dem Auslaufen von Übergangsfristen auf dem Arbeitsmarkt zeitlich zusammenfallen, können Arbeitsmarktprobleme entstehen, da die Großstädte den höchsten Zustrom ausländischer Arbeitskräfte zu erwarten haben.

Große Lohn- und Preisunterschiede in den Grenzregionen

Die Zentralräume und das Umland der Großstädte sind vor allem in der mittleren Phase der Integration begünstigt, wenn durch den EU-Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder ein erweiterter Binnenmarkt entsteht. Einer der wichtigsten Effekte dieser Marktausdehnung sind steigende Skalenerträge (Vorteile durch Produktionsgrößen), die in den Verdichtungsregionen außerhalb der Großstädte am besten umzusetzen sind. Sie bieten den Technologien mit steigenden Skalenerträgen die Standortvorteile einer leistungsfähigen Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur und eines relativ reichlichen und billigen Bodens. Allerdings ist der Konkurrenzdruck etwas größer als in den Großstädten, weil in der Sachgüterproduktion dieser Regionen energieintensive Grundstoffe, die in den mittel- und osteuropäischen Ländern teilweise kostengünstiger herzustellen sind, mehr Gewicht haben. Unter etwas geringeren Angebotsdruck gerät der Arbeitsmarkt, wenngleich er auch hier für ausländische Migranten interessant ist.

Die ländlichen Grenzgebiete stehen in frühen Integrationsphasen unter einem höheren Konkurrenzdruck als in späteren. In der Sachgüterproduktion haben sie seit der Ostöffnung den Standortvorteil als Billiglohnregion für die arbeitsintensive Produktion (insbesondere des Bekleidungssektors) verloren. Über diese Standortchwäche kann auch die relativ gute Beschäftigungsentwicklung in der ersten Hälfte der neunziger Jahre nicht hinwegtäuschen. Abgesehen vom weiteren Umland der Großstädte basierte dieses Wachstum in erster Linie auf der Mobilität und den niedrigen Lohnansprüchen ausländischer Arbeitskräfte (insbesondere aus den mittel- und osteuropäischen Ländern) und nicht auf lokalen, einen Standort nachhaltig sichernden Faktoren. Wegen der Standortnachteile auf internationalen Gütermärkten spielen die Regionalmärkte eine wichtige Rolle für Grenzgebiete. Die bisherigen Barrieren auf den grenzüberschreitenden Regionalmärkten fallen durch den EU-Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder langfristig weg. Große Lohn- und Preisunterschiede werden Nachfrageschocks auf den regionalen Güter- und Angebotschocks auf den Arbeitsmärkten der österreichischen Grenzgebiete zur Folge haben. Aufgrund des geringen Umsatzpotentials und der begrenzten Aufnahmefähigkeit der Arbeitsmärkte schwächen sich die Schocks aber allmählich ab. Im Einzelhandel sowie in jenen Bereichen des Gewerbes, in welchen die Nachfrager am Ort der Anbieter konsumieren (Bereiche des Dienstleistungsgewerbes wie z. B. Friseur), unterliegen bereits jetzt die kleineren Zentren der österreichischen Grenzgebiete dem größten Verdrängungsdruck. In jenen Gewerbebranchen, in welchen die Anbieter ihre Leistung am Ort der Nachfrager erbringen (z. B. Bauhaupt- und -nebegewerbe), setzt die Konkurrenzverschärfung erst mit dem EU-Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder ein. Wenn der Arbeitsmarkt frühzeitig liberalisiert wird, so dass die Lohndifferenz (zu Wechselkursen) zu den Beitrittsländern relativ hoch ist, werden kurzfristig relativ viele ausländische Arbeitskräfte in die österreichischen

Einzelhandel schon jetzt unter Verdrängungsdruck

Grenzgebiete einpendeln, aber nur wenige werden sich dort auch niederlassen. Langfristig ist der Druck auf die Arbeitsmärkte der österreichischen Grenzgebiete schwächer als in den Verdichtungsregionen.

Empfehlungen

Die aus der vorliegenden Analyse abgeleiteten wirtschaftspolitischen Empfehlungen umfassen einerseits defensive, andererseits offensive Maßnahmen. Defensive Maßnahmen dienen der Abwehr von negativen Effekten, die in einer Anpassungsperiode wertvolle Strukturen irreversibel zerstören können. Offensive Maßnahmen sind Teil einer langfristigen Strukturpolitik mit dem Ziel, die positiven Effekte der EU-Erweiterung für die österreichische Wirtschaft bestmöglich zu nutzen. Zur Vorbereitung auf die EU-Erweiterung bedarf es keiner spezifischen Instrumente: Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ist unabhängig von der Ost-Integration ein Hauptziel der Strukturpolitik. Die instrumentellen und regionalen Schwerpunkte verschieben sich aber zugunsten einer Modernisierung des Produktionsapparates und der Bundesländer an der EU-Außengrenze.

Als Schutz vor den negativen Auswirkungen des EU-Beitritts der mittel- und osteuropäischen Länder genügen administrative Maßnahmen, sofern sie wirksam kontrolliert werden können. Dies gilt insbesondere für die kurzfristigen Anpassungsprobleme der Grenzgebiete. Defensiv orientierte Instrumente sollten möglichst flexibel eingesetzt werden und die Wirtschaftsentwicklung der mittel- und osteuropäischen Länder längerfristig nicht blockieren. An Defensivmaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt werden Übergangsfristen (von fünf bis zehn Jahren) für die Gewährung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte an die mittel- und osteuropäischen Länder und eine schrittweise Öffnung in der Vor-Freizügigkeitsphase empfohlen. Die Übergangsfrist dürfte ausreichen, bis der österreichische Arbeitsmarkt durch eine demographisch bedingte Angebotsverknappung entlastet wird. Die schrittweise Öffnung sollte das Migrations- und Pendlerpotential in den mittel- und osteuropäischen Ländern in Abhängigkeit von der Konjunktur oder strukturellen Erfordernissen der österreichischen Wirtschaft abbauen.

Dienstleistungen und Gewerbe sind grundsätzlich durch die Entsenderichtlinie, die die grenzüberschreitende Leistungserbringung an die arbeitsrechtlichen Bestimmungen des Ziellandes bindet, vor ungleichem Wettbewerb geschützt. Notwendig erscheint aber eine Verbesserung der Kontrollmechanismen, um in der Praxis eine bessere Durchsetzung der Entsenderichtlinie zu gewährleisten. Als Schutzmaßnahme für den Einzelhandel sind Übergangsbestimmungen für Direktimporte durch Konsumenten (etwa bis zum Eintritt der fünf mittel- und osteuropäischen Länder in das Schengen-Abkommen) überlegenswert.

Im Bereich der Niederlassungsfreiheit sollten defensive Maßnahmen nicht den Kern vorbereitender Maßnahmen bilden, um die Chancen der (wettbewerbsstärkeren) österreichischen Unternehmen in den mittel- und osteuropäischen Ländern nicht zu gefährden.

Für die Landwirtschaft werden eine Angleichung der Standards zur Sicherung der Gesundheit und zum Schutz der Umwelt sowie Übergangsbestimmungen in den Raum gestellt, die aber erst bei Kenntnis der Reformen der EU-Agrarpolitik konkret diskutiert werden können.

Die Vorschläge zu einer offensiven Strukturpolitik bieten strategische Anregungen zur Nutzung der Integrationschancen nach zwei Grundsätzen:

- ▶ Die langfristige Strukturpolitik sollte entsprechend den Standortvorteilen regional differenziert und auf eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den mittel- und osteuropäischen Ländern (statt einer Abschottung) ausgerichtet werden. Deshalb nimmt die Gemeinschaftsinitiative INTERREG in den Überlegungen zur Entwicklung der meisten Regionalkategorien eine Schlüsselrolle ein.
- ▶ Darüber hinaus ist in allen Regionen eine Humankapitalintensivierung der Wirtschaft anzustreben. Die strukturpolitischen Vorschläge konzentrieren sich auf Bildungs- und Infrastrukturmaßnahmen.

**Hauptziel:
Verbesserung
der Wettbe-
werbsfähigkeit**

**Vorschläge zu
einer
offensiven
Strukturpolitik**

TABELLE 6: GEMEINSCHAFTSINITIATIVEN**Programme in Österreich****(Finanzrahmen 1995–1999 in Mio. öS, verwendeter Umrechnungskurs: 1 ECU=13,60 öS)**

Initiative (Zahl der Programme in Österreich)	EU-Mittel	öffentl. Mittel insg.
INTERREG IIA (7 Programme)	581	1.172
INTERREG IIC (1 Programm)	84	158
LEADER II (8 Programme)	360	623
URBAN (2 Programme)	181	511
KMU (1 Programm)	119	241
RETEX (1 Programm)	35	70
RESIDER (1 Programm)	70	140
RECHAR (1 Programm)	25	50
EMPLOYMENT (1 Programm)	354	708
ADAPT (1 Programm)	181	362
Gemeinschaftsinitiativen insg.	1.990	4.035

Förderschwerpunkte der Gemeinschaftsinitiativen

INTERREG IIA: Kooperationsprojekte in Grenzregionen

INTERREG IIC: Transnationale Kooperationen zur europäischen Raumentwicklung

LEADER II: Regionale Initiativen zur ländlichen Entwicklung

URBAN: Revitalisierung städtischer Gebiete

KMU: Initiativen zur Anpassung kleinerer und mittlerer Unternehmen

RETEX: Projekte zur wirtschaftlichen Umstellung von Regionen mit hohem Anteil der Textilindustrie

RESIDER II: Projekte zur wirtschaftlichen Umstellung von Eisen- und Stahlregionen

EMPLOYMENT: Aktionen zur Förderung der Beschäftigung von Frauen, Jugendlichen und Behinderten

ADAPT: Maßnahmen zur Anpassung von Arbeitskräften an den industriellen Wandel

Zusätzlich fördert die Kommission sogenannte „Innovative Maßnahmen“ nach Artikel 10 der EFRE-Verordnung. Es werden Studien und Pilotprojekte gefördert, wobei die Zusammenarbeit von regionalen und lokalen Maßnahmenträgern erprobt wird (z.B. ECOS OUVERTURE).

Quelle: Regionalpolitik und EU-Strukturfonds in Österreich 1995–1999, hg. v. Bundeskanzleramt, Wien 1997, S. 37.

Die Großstädte sollten versuchen, in humankapital- und forschungsintensiven Wirtschaftsbereichen international wettbewerbsfähig zu werden. Wissenschafts- und Hochtechnologieparks, eine Spezialisierung der Universitäten (in Zusammenarbeit mit den mittel- und osteuropäischen Ländern), eine gute Anbindung an transnationale Kommunikationsnetze würden z.B. die Neupositionierung der Großstädte vorantreiben. Die Zentralräume und das Umland der Großstädte sollten sich auf eine moderne und international wettbewerbsfähige Industrie als Exportbasis stützen können. Industrie- oder Technologieparks, die an leistungsfähige Verkehrsnetze (etwa TEN) angebunden sind, sind wichtige Infrastrukturvoraussetzungen für Unternehmen, die auf dem um die mittel- und osteuropäischen Länder erweiterten Binnenmarkt steigende Skalenerträge nutzen.

Die strategische Hauptorientierung für ländliche Gebiete richtet sich nach der Lage zu den Verdichtungsregionen. In einer gewissen Nähe zu diesen (Verdichtungsrandern, weitere Umlandzonen) sollte der relativ dünne Industriebestand durch eine Entwicklung zu einer höherwertigen Produktion in Richtung flexibler Spezialisierung im Rahmen der

Zulieferindustrie abgesichert werden. In den peripheren Randgebieten könnten ergänzend zur Landwirtschaft Dienstleistungen für Regionalmärkte angeboten werden, die auf einer nachhaltigen Nutzung von Ressourcen aufbauen. Die Strukturpolitik sollte die Vorteile einer Grenzlage zu den mittel- und osteuropäischen Ländern in Entwicklungsstrategien einbinden. Ein grenzüberschreitendes Zentren-Konzept etwa könnte im Einzelhandel und in Teilen des Gewerbes langfristige Fehlallokationen vermeiden, die aus kurzfristigen Reaktionen auf die großen Preisunterschiede resultieren würden. Ergänzend dazu können sektororientierte Strategien die österreichischen Grenzgebiete unterstützen, sich unter den veränderten Rahmenbedingungen zu behaupten (z. B. Beratungsoffensiven für das Gewerbe, Kooperations- und Netzwerkförderung für Klein- und Mittelbetriebe, transnationale Zusammenarbeit der regionalen Arbeitsbetreuungseinrichtungen).

Da die ländlichen Gebiete wichtige Fördermittel aus den EU-Strukturfonds erhalten, ist eine Koordination der Förderungspolitik zweckmäßig. Deshalb wird für die nächste Programmperiode der EU-Strukturpolitik ein integriertes Maßnahmenprogramm für Grenzgebiete vorgeschlagen, das die Programme für Ziel-1- und Ziel-2-Gebiete sowie für das Ziel 3 und die Gemeinschaftsinitiativen INTERREG (für grenzüberschreitende Zusammenarbeit) und LEADER (zur Entwicklung des ländlichen Raums) zu einem konsistenten Gesamtprogramm kombiniert. Ob dieses Maßnahmenprogramm durch Umschichtungen von Strukturfondsmitteln innerhalb Österreichs oder durch zusätzliche Mittel finanziert werden sollte, bleibt einer politischen Entscheidung im Rahmen der von der AGENDA 2000 offen gelassenen Spielräume vorbehalten.

Gerhard Palme, Univ.-Doz. Mag. Dr.

ist Wissenschaftlicher Assistent am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung. Arbeitsschwerpunkte: EU-Osterweiterung, Globalisierung, Regionalwirtschaft, Stadtökonomie, Wirtschaftsstandort Österreich und Wissensorientierte Gesellschaft.

Christof Schremmer, Dipl.-Ing.

war 1981–87 Assistent am Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien, ab 1987 Projektmanager am Österreichischen Institut für Raumplanung (ÖIR), seit 1998 Leiter der Gruppe Region und Entwicklung im ÖIR. Arbeitsschwerpunkte: Regionale Wirtschaftsentwicklung, EU-Regionalpolitik, Nachhaltigkeit in Raumordnung und Regionalpolitik, regionale Wirkungsanalysen von Infrastruktur und Großprojekten, Szenarien der wirtschaftlichen und räumlichen Entwicklung, Siedlungsentwicklung und Flächenverbrauch.

1) Dieser Beitrag ist eine Kurzfassung der Studie des Österreichischen Instituts für Raumplanung und des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung über die regionalen Auswirk-

ungen der EU-Integration der mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL), durchgeführt im Auftrag des Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK), 1998.

Literatur

Fassmann, Heinz/Hintermann, Christiane: Migrationspotential Ostmitteleuropa. Struktur und Motivation potentieller Migranten aus Polen, der Slowakei, Tschechien und Ungarn, ISR-Forschungsberichte 15, Wien 1997.
Walterskirchen, Ewald/Dietz, Raimund: Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf den österreichischen Arbeitsmarkt, Studie des WIFO im Auftrag der Bundesarbeitskammer, Wien 1998
Gächter, August: Auswirkungen einer allfälligen Osterweiterung

der Europäischen Union auf die Zuwanderung nach Österreich und auf die Akzeptanz von Zuwanderern, in : Schriftenreihe des BKA, Europa 1996
Gerhard Palme, Univ.-Doz. Mag. Dr., ist Wissenschaftlicher Assistent am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung. Arbeitsschwerpunkte: EU-Osterweiterung, Globalisierung, Regionalwirtschaft, Stadtökonomie, Wirtschaftsstandort Österreich und Wissensorientierte Gesellschaft.