

Editorial

Eine ‚entscheidende Phase‘ für die EU-Osterweiterung

1.

„Die Osterweiterung der Europäischen Union tritt in eine entscheidende Phase“ – heißt es nicht erst seit dem EU-Gipfel in Göteborg im Juni dieses Jahres. Allein der Umstand, daß von der zu Jahresbeginn verkündeten Absicht der schwedischen Präsidentschaft, für den Beitritt einzelner Länder, konkrete Daten festzulegen, in Göteborg nicht mehr die Rede war, deutet jedoch darauf hin, daß diese „entscheidende Phase“ sich noch über einen Zeitraum von etlichen Jahren erstrecken könnte.

Ein Hindernis für rasche Entscheidungen ist zunächst der Umstand, daß sich das negative Ergebnis des Referendums in der Republik Irland über den Vertrag von Nizza nicht so rasch aus der Welt schaffen läßt und das Inkrafttreten des Vertrages vorerst blockiert. Es ist zwar paradox, daß gerade in dem am weitesten von der Ostgrenze der EU entfernten und von der Osterweiterung sicher stark unterdurchschnittlich betroffene Land durch ein Plebiszit gegen den Willen der dortigen Regierung ein negatives Faktum geschaffen worden ist, aus den regelmäßig veranstalteten Meinungsumfragen ist seit längerem hinlänglich bekannt, daß die Osterweiterung der EU keineswegs die breite Unterstützung in der Bevölkerung der Mitgliedsländer für sich in Anspruch nehmen kann. An Warnungen, das Vorhaben mit Mitteln der Kabinettspolitik sozusagen „kalt“ durchzuziehen, hat es nicht gefehlt. Dennoch werden auch in der „entscheidenden Phase“ die schwierigen Probleme nur zögernd und noch immer nicht offen angesprochen. Dies war und ist, wie sich immer mehr zeigt, der Entscheidungsfindung nicht förderlich.

2.

Als vor mehr als einem Jahrzehnt mit dem Fall der kommunistischen Regimes und des Eisernen Vorhangs die Rückkehr der mittel- und osteuropäischen Länder in die europäische Staatengemeinschaft eingeleitet wurde, war von Anfang an klar, daß in diesen Ländern die Wirkungen von mehr als vier Jahrzehnten der Entwicklung unter einem völlig konträren politischen und ökonomischen System nicht über Nacht zu beseitigen sein würden.

Die Perspektive, daß die Rückkehr in die europäische Staatengemeinschaft in nicht allzu ferner Zeit auch den Weg zur Mitgliedschaft in der EU öffnen würde, war für den Transformationsprozeß sowohl in wirtschaftlicher wie auch in politischer Hinsicht von maßgeblicher Bedeutung. Von Anfang an absehbar war aber auch das Dilemma zwischen politischer Wünschbarkeit und ökonomischer Realität, welches durch einen übergroßen Optimismus bezüglich der wirtschaftlichen Transformation nur eine Zeitlang kaschiert werden konnte.

Nach über zehn Jahren der Systemtransformation in Mittel- und Osteuropa ist dieses Dilemma nicht kleiner geworden. Ihrem Selbstverständnis nach ist die EU eine politische Gemeinschaft nicht weniger als eine Wirtschaftsgemeinschaft. Viele demokratie- und gesellschaftspolitischen Argumente lassen eine baldige Integration der mittel- und osteuropäischen Länder als sehr wünschenswert erscheinen – gleichzeitig sind die Diskrepanzen in der Wirtschaftskraft und unter verschiedenen strukturellen Aspekten so groß, daß die Probleme, die sich daraus bei einem Beitritt ergeben werden, nicht negiert und auch nicht kleingeredet werden können.

3.

Als hauptsächliche ökonomische Problembereiche werden immer die Finanzierung des EU-Haushalts, die Landwirtschaft, der Arbeitsmarkt und das Verwaltungs- und Rechtssystem genannt. Wie groß die Probleme hier tatsächlich sind, hat sich im Rahmen der kapitelweisen Beitrittsverhandlungen mit zunehmender Deutlichkeit gezeigt. In dem Maße, in dem die noch offenen problematischen Kapitel konkret behandelt werden, dürften die Schwierigkeiten nicht unerheblich zunehmen.

Letzteres gilt vor allem für die Frage einer gemeinsamen Agrarmarktordnung mit Ländern mit einem BIP pro Einwohner von real 40 bis 60% und nominell 20 bis 25% des EU-Durchschnitts, wie es zwischen den Beitrittskandidaten der „ersten Runde“ und den EU-Mitgliedsländern (mit Ausnahme Sloweniens) derzeit besteht, ohne daß sich dies kurz- und mittelfristig entscheidend ändern wird. Ein einheitliches Preisniveau auf derzeitiger Höhe für Agrarprodukte würde nicht nur das EU-Budget überfordern, sondern auch für die Beitrittsländer völlig falsche Anreizstrukturen schaffen und Allokationswirkungen haben, durch welche die längerfristig keineswegs aussichtsreiche Landwirtschaft vorübergehend plötzlich zur hochprofitablen ökonomischen Aktivität gemacht würde.

Ein auch gedanklich weitgehend ungelöstes Problem ist die Frage, wie bei einer Übernahme der einheitlichen europäischen

Währung durch die Beitrittsländer die Anpassungen in den Preisstrukturen bewältigt werden können, die bei den gegebenen Diskrepanzen zwischen derzeitigen Wechselkursen und Kaufkraftparitäten in einem Ausmaß notwendig werden, für welches keinerlei praktische Erfahrungswerte bestehen.

Schwerwiegende Probleme sind hier bis jetzt noch nicht offen angesprochen worden, und auch in der sensiblen Frage des Arbeitsmarktes ist dies von seiten der EU-Kommission nur zögernd und widerwillig geschehen, während sie sich lange Zeit für eine unmittelbare vollständige Öffnung ausgesprochen hat.

4.

Die Befürworter einer vollständigen Öffnung aller EU-Arbeitsmärkte für Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern ab dem Zeitpunkt der Beitritte folgen im wesentlichen drei Argumentationslinien.

Zum ersten sei mit keiner nennenswerten Zuwanderung zu rechnen. Als Belege dienen eine selektive Auswahl von Migrationsstudien sowie Hinweise darauf, daß beispielsweise Arbeitnehmer aus Ostungarn nicht einmal bereit sind, nach Westungarn zu übersiedeln, obwohl dort Arbeitskräfte gesucht werden. Man weiß jedoch auch, daß für Migrationentscheidungen bei den Entlohnungsunterschieden gewisse Schwellen überschritten werden müssen. Dies ist innerhalb der Beitrittsländer oft nicht der Fall, besonders wenn man Unterschiede in den Lebenshaltungskosten und Probleme auf dem Wohnungsmarkt berücksichtigt. Im Vergleich mit den wohlhabenderen Regionen in Österreich und Deutschland bestehen aber sehr viel größere Entlohnungsunterschiede, welche überdies noch für lange Zeit weiterbestehen werden. Damit wird aber auch für sehr viel mehr Menschen die individuelle Schwelle überschritten, ab der sich Migration lohnt. Dazu kommt ein beträchtlicher Personenkreis, welcher die Möglichkeit zum Pendeln hat und so die höheren Verdienstmöglichkeiten im Zielland mit den niedrigeren Lebenshaltungskosten im Heimatland kombinieren kann. Die Schlußfolgerung, daß Menschen, die nicht einmal bereit sind, innerhalb eines Landes ihre Wohn- bzw. Arbeitsorte zu verlagern, schon gar nicht bereit sein werden, ins Ausland auszuwandern, beruht auf einem eher „naiven“ Migrationsverständnis.

Die EU insgesamt wird von den zu erwarteten Arbeitskräftewanderungen nach fast allen bekannten Prognosen keine negativen Arbeitsmarktauswirkungen haben. Die zu erwartende Arbeitskräftezuwanderung wird wohl unter einem Prozent der Erwerbsbevölkerung der bisherigen Mitgliedstaaten ausmachen. Es sagt jedoch keine der Untersuchungen voraus, daß sich die Arbeitskräfte auch nur annähernd gleichmäßig verteilen werden, im Gegenteil.

Eine im Auftrag der AK erstellte Studie des WIFO hat den möglichen jährlichen Zustrom an Arbeitskräften nach Österreich bei einem für 2005 angenommenen EU-Beitritt von Tschechien, der Slowakei, Ungarn, Polen und Slowenien ab diesem Jahr mit 41.800 beziffert (davon 23.800 Pendler), wobei dieser Wert prognosegemäß innerhalb von zehn Jahren um gut 10.000 abnehmen wird.

Diese Werte sind von verschiedener Seite – großteils wenig sachlich – als überhöht, zu pessimistisch und angstmacherisch kritisiert worden. Dabei hat die Studie nie den Anspruch erhoben, künftige Wanderungsströme exakt prognostizieren zu können, es sollten vielmehr Größenordnungen möglicher Zuwanderung abgesteckt werden, um die Dimensionen des Problems aufzuzeigen. In dieser Hinsicht ist die WIFO-Studie durch zwei Untersuchungen deutscher Institute inzwischen bestätigt worden. Im Falle der Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW, Berlin), die im Auftrag der EU-Kommission erstellt wurde, entsprach dies Ergebnis vermutlich nicht den Intentionen des Auftraggebers. Die andere umfassende Studie stammt vom Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (München) und wurde im Auftrag des deutschen Arbeits- und Sozialministeriums erstellt. Die Studien der deutschen Institute und des WIFO sind zwar nicht unmittelbar vergleichbar, aber durch verschiedene Umrechnungen kann die Vergleichbarkeit einigermaßen hergestellt werden. Für die gesamte EU beziffert die DIW-Studie die Netto-Einwanderung im ersten Jahr (angenommen 2002) mit 335.000 Personen, wobei dieser Wert innerhalb von zehn Jahren auf etwa 120.000 zurückgehen würde. Über einen Zeitraum von zehn Jahren nach Beitritt ergibt sich, unter der Annahme, daß Rumänien und Bulgarien an der Osterweiterung nicht teilnehmen werden, für Österreich ein Zustrom von ca. 110.000 Personen. Diese Zahl unterscheidet sich nicht wesentlich von der WIFO-Schätzung, die auf rund 125.000 Einwanderer für denselben Zeitraum kommt. Das Ifo-Institut kommt zu etwas höheren Werten als das DIW. Die deutschen Studien beinhalten keine Schätzung der Pendlerzahlen, welche nur aus der WIFO-Studie entnommen werden kann. Inzwischen hat die EU-Kommission immerhin anerkannt, daß für die Anrainerlande gerade diese Gruppe das größere Arbeitsmarktproblem darstellen wird.

Für den EU-Arbeitsmarkt in seiner Gesamtheit bedeutet eine jährliche Zuwanderung in der Größenordnung von 335.000 nicht viel, wohl aber für die Beitrittsländern angrenzenden EU-Staaten Österreich und Deutschland. Auf diese würden geschätzte 13% bzw. 65% des Zustroms entfallen. Damit hätte Österreich relativ zur Bevölkerung mit der stärksten Zuwanderung zu rechnen. Die EU-Kommission konnte daher letztlich nicht umhin festzustel-

len, „daß ernsthafte Störungen nationaler Arbeitsmärkte nicht mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen werden können und daß mit hoher Wahrscheinlichkeit in Grenzregionen ein ernsthaftes Problem durch die starke Zunahme von Berufspendlern entstehen wird“.

Die zweite Argumentationslinie betont, daß selbst große Zuwanderungsströme die Arbeitsmärkte nicht negativ beeinflussen werden. Es sei weder mit einem Sinken der Löhne noch mit erhöhter Arbeitslosigkeit der Ansässigen zu rechnen. Einige Studien scheinen diese Sicht zu bestätigen. Es gibt jedoch auch Untersuchungen, die von durchaus merklichen negativen Einflüssen ausgehen. Weitestgehende Einigkeit besteht dahingehend, daß es Gewinner und Verlierer geben wird. Die Besitzer von Kapital sowie gutausgebildete ArbeitnehmerInnen mit gesuchten Qualifikationen werden von der EU-Osterweiterung profitieren, geringqualifizierte ArbeitnehmerInnen und andere Problemgruppen des Arbeitsmarktes werden tendenziell verlieren. Gerade die Problemgruppen können jedoch nur dann mit einer merklichen Verbesserung ihrer Beschäftigungschancen rechnen, wenn Arbeitskraft knapper wird. Nur dann entsteht auf breiter gesellschaftlicher Basis der Wille, über Ankündigungen hinaus wirkungsvolle Maßnahmen zu ergreifen. Die Integration von benachteiligten Gruppen des Arbeitsmarktes ist kostspielig und setzt daher in Zeiten knapper Budgetspielräume einen entsprechenden Problemdruck voraus. Darüber hinaus können arbeitsmarktpolitische Maßnahmen die Benachteiligungen von Problemgruppen oft nur mildern und setzen daher die Bereitschaft voraus, daß die Unternehmen ihr Anspruchsniveau bei Einstellungen anpassen und nötigenfalls ihrerseits in die Qualifizierung von Mitarbeitern investieren. Ein starker Anstieg des Arbeitsangebotes würde unter Umständen auf Jahre hinaus diesen dringend notwendigen Prozeß verzögern.

Die ökonomische Theorie betont, daß Zuwanderung unter idealen Marktbedingungen d.h. bei hinreichend flexiblen Arbeitsmärkten, für das Zielland der Wanderungen insgesamt, bzw. auch für Ziel- und Entsendeland zusammen, wohlfahrtssteigernd sei, weil durch die höhere Produktivität in jenem die Produktionsverluste in diesem mehr als ausgeglichen werden. Es steigen die Kapital- und Immobilienerträge sowie die Löhne der Arbeitskräfte, deren Qualifikationen zu den Zuwanderungen in einem Komplementaritätsverhältnis stehen, stärker als andere Gruppen verlieren.

Es wird immer wieder die allgemeine Wünschbarkeit einer solchen Entwicklung betont, denn selbst wenn die Zuwanderungsgewinne eher ungleich verteilt sind oder es sogar eindeutige Verlierer gibt, so könne man – wird argumentiert – einen Teil dieser Gewinne umverteilen. Tatsache ist aber, daß solche Gewinne in der Vergangenheit nicht umverteilt wurden und daß sie es mit an

Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft nicht werden. Denn die dafür notwendigen Maßnahmen werden schon aus politischen Opportunitätsgründen so gut wie nie gesetzt, und selbst wo dies der Fall sein könnte, entziehen die Modernisierungsgewinner und hier speziell die Vermögenseinkommen sich schlicht zu erfolgreich den meisten Besteuerungsversuchen. So richtig also das Argument der Ökonomen von der allgemeinen Vorteilhaftigkeit des durch Wanderung induzierten zusätzlichen Wachstums unter gewissen Annahmen sein mag, so irrelevant ist es gleichzeitig für die von der Wanderung negativ betroffenen Personengruppen. Für sie zählt das Zurückbleiben der eigenen Einkommen und nicht die eher abstrakte Wachstumsrate des BIP. Ein Zurückbleiben der Löhne um einige Prozent mag mit Hinweis auf unseren – durchschnittlichen – Wohlstand auf den ersten Blick verschmerzbar erscheinen. Man muß jedoch beachten, daß Lohnausfälle in der Regel von Dauer sind. Ein Prozent weniger Lohn(steigerung) pro Jahr sind im Jahr des Entstehens vielleicht nur ein paar Hundert Schilling, haben aber auf das Lebenseinkommen eine gewaltige Auswirkung: Kumuliert entsteht sehr schnell ein Einkommensverlust von ein paar Hunderttausend Schilling.

Die Notwendigkeit, parallel zur zeitweiligen Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit auch die Dienstleistungsfreiheit zu regulieren, wird oft nur teilweise verstanden. Bei völliger Dienstleistungsfreiheit wäre es möglich, die Arbeitsmarktbeschränkungen zu unterlaufen, indem Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern in Österreich beispielsweise als Selbständige auftreten. Über dieses Einfallstor könnte eine Reihe von Arbeitnehmerschutzbestimmungen gleich mit unterlaufen werden.

Die dritte Argumentationslinie beruft sich auf die vorliegenden demografischen Prognosen und betont, daß wir Zuwanderung dringend bräuchten. In zehn bis zwanzig Jahren mag diese Überlegung durchaus eine gewisse Berechtigung haben, aber derzeit ist die Zahl der Erwerbspersonen noch nicht rückläufig. Es ist wohl eher so, daß Unternehmer bei Stellenbesetzungen gerne aus dem vollen schöpfen möchten und dies teilweise bis vor kurzem auch konnten. Daß sich für die meisten Arbeitsplätze mit halbwegs guten Arbeitsbedingungen zwischen 50 und 100 Bewerber gemeldet haben, ist jedoch kein Normalzustand sondern eher Zeichen einer unbefriedigenden Beschäftigungslage; und ein Rückgang der Bewerberzahl in die Gegend von 20 wäre kein Zeichen von Arbeitskräfteknappheit, sondern von Normalisierung. In guten wirtschaftlichen Zeiten ist das Auftreten partieller Engpässe durchaus nicht ungewöhnlich. Durch Strukturwandel und Nachfrageänderungen bilden sich laufend strukturelle Ungleichgewichte, welche durch die Arbeitsmarktpolitik in Grenzen

gehalten werden müssen. Überdies sind die partiellen Engpässe nicht unerwartet gekommen: Die seit Jahren zu geringe Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen mußte irgendwann sichtbar werden.

Die Argumentationen pro und contra Übergangsregelungen sind natürlich immer interessengebunden. Aber im Gegensatz zu den Arbeitnehmervertretungen, die offen sagen, wessen Bedürfnisse sie unterstützen, versuchen die anderen Beteiligten ihre Interessengebundenheit zu kaschieren. Insbesondere die Vertreter der Industrie sagen nicht, daß eine Steigerung des Arbeitsangebots vor allem in ihrem Interesse wäre, sondern sie versuchen dies hinter nebelhaften Formulierungen von einzigartigen Chancen für alle zu verschleiern. Diese Chancen dürfe man keinesfalls ungenutzt lassen, wird geworben, und die berechtigten Warnungen der Arbeitnehmerseite werden als Angstmake diffamiert. Die Interessenlage der Regierungen in den Beitrittsländern ist nicht eindeutig. Sie begründen ihre Ablehnung von Übergangsregelungen in erster Linie mit psychologischen Motiven: Man könne den Bewohnern ihrer Länder nicht schon wieder zumuten, Bürger zweiter Klasse zu sein. So verständlich dieses Ansinnen sein mag, ist dennoch zu befürchten, daß sie Österreich und Deutschland sowie in geringerem Maße die entfernteren EU-Länder sehr wohl als Entlastungsarbeitsmärkte für zukünftige Transformationskrisen sehen, welche spätestens nach dem Beitritt zur EU erwartet werden können.

5.

Im Spannungsfeld von Politik und Ökonomie gibt es bei der EU-Osterweiterung keine Patentlösungen. Die noch offenen Problembereiche werden sich mit dem bisher bevorzugten diplomatischen bzw. rein technokratischen Zugang nicht bewältigen lassen. Es wird vielmehr notwendig sein, diese offen anzusprechen und jeweils differenzierte und pragmatische Regelungen für Übergangsphasen zu entwickeln, welche den unterschiedlichen Verhältnissen und Problemlagen sowohl in den EU-Mitgliedsländern als auch in den Beitrittsländern Rechnung tragen, um die notwendige Zeit für Anpassungsprozesse zu gewinnen. Nur so kann ein ausreichendes Maß an Akzeptanz für die EU-Osterweiterung auch bei Personengruppen erreicht werden, welche nicht unmittelbar zu den Gewinnern zählen.