

Am 1. Mai 2004 traten zehn weitere Länder der Europäischen Union bei. Dieses Jahr folgten Bulgarien und Rumänien. Mit 27 Nationen ist nunmehr der weltweit größte Staatenbund und Wirtschaftsraum mit mehr als 500 Mill. Menschen entstanden. Drei Jahre nach der Osterweiterung ist es an der Zeit, eine erste Bilanz zu ziehen. Wurden die Erwartungen erfüllt? Vor welchen politischen und wirtschaftlichen Problemen stehen die neuen Mitgliedsländer? Welche Wirkungen hatte die Erweiterung auf die EU? Zu diesen Fragen fand vom 15. bis 17. Juli 2007 unter der Leitung von Dr. Wolfgang Quaisser in Zusammenarbeit der Akademie für Politische Bildung in Tutzing und des Osteuropa-Instituts München die Tagung »Die neuen Mitglieder: Motor oder Bremse der europäischen Integration?« statt. Einige der dort vorgestellten Referate werden hier in einer Kurzfassung veröffentlicht.

Wachstumseffekte durch die Osterweiterung der EU?

Die nicht verschwinden wollende Frage: Profitieren die »alten« Länder?

Die Geschichte der Europäischen Union bietet ein historisch einmaliges Beispiel der sukzessiven Vertiefung und Erweiterung eines wirtschaftlichen Integrationsblocks. Beides scheint eine Manifestation des Erfolgs. Allerdings wird die Vertiefung der Integration immer mehr auch kontrovers diskutiert, fast so als wäre latent ein Gesetz abnehmender Grenzerträge wirksam. Ähnliches gilt für die Erweiterung. Zwar gab es schon in der Vergangenheit bei jeder Erweiterung auch Skepsis, sowohl bei den jeweils neuen wie auch bei den alten Mitgliedsländern, aber bei keiner Erweiterung wurden seitens der bestehenden Mitgliedsländer so stark Bedenken geäußert wie bei der zuletzt in zwei Schritten (2004, 2007) erfolgten Osterweiterung. Die Beitrittsverhandlungen begannen erst nach einer ungewöhnlich langen, mehrere Jahre dauernden Phase der Prüfung und Vorbereitung, und sie waren teilweise zäh und dauerten ebenfalls mehrere Jahre. Wenngleich man die Erweiterung inzwischen als gelungen bezeichnen kann, so bewegt die Frage nach dem daraus erwachsenden *ökonomischen* Vorteil für die Länder der EU-15 die Gemüter doch noch immer. Für die neuen Mitgliedsländer hingegen erscheint die Frage, trotz gelegentlicher auftauchender Schwierigkeiten und Frustrationen im Rahmen der EU-Entscheidungsfindung, wohl als tri-

vial mit Ja beantwortet. Ich konzentriere mich hier also auf die alten Mitgliedsländer.

Die öffentlich geführte Diskussion leidet teilweise unter mangelnder Präzisierung der Fragestellung bzw. des anzuwendenden Kriteriums, aber auch unter tiefer gehenden methodischen Problemen, die einer soliden empirischen Identifikation der mutmaßlichen Effekte der Osterweiterung entgegenstehen, sowie an einer noch sehr beschränkten Datengrundlage. Der ökonomische Vorteil wird in erster Linie an den Wachstumseffekten gemessen, in der akademischen Literatur wurden hingegen, basierend auf der traditionellen Theorie der ökonomischen Integration, vor allem Wohlstandsgewinne betrachtet. Das sind, wie ich noch näher ausführen werde, verschiedene Dinge. Die empirische Identifizierung von Erweiterungseffekten kann – neben krudem »eyeballing« – ex ante über Simulationsstudien erfolgen oder über indirekte Verwendung ökonometrischer Evidenz. Ex post werden sich die fraglichen Effekte freilich in der faktischen Entwicklung selbst manifestieren, wobei die Identifikation der Osterweiterung als Ursache wiederum eine beträchtliche ökonometrische Herausforderung darstellen wird. Wir sind hier zwei Jahre nach vollzogener Erweiterung erst am Anfang.



Wilhelm Kohler*

* Prof. Dr. Wilhelm Kohler ist Inhaber des Lehrstuhls für Internationale Wirtschaftsbeziehungen an der Universität Tübingen. Kurzfassung eines Vortrags bei der Tagung »Die neuen Mitgliedsländer: Motor oder Bremse der europäischen Integration?«, Akademie für Politische Bildung Tutzing und Osteuropa-Institut München, 15.–17. Juni 2007 in Tutzing.

Verspricht die Integrationstheorie Wohlstandssteigerung?

Es gibt keine Theorie, die eindeutig besagen würde, dass die Erweiterung eines Integrationsblocks vom Typ der EU den bestehenden Mitgliedsländern Vorteile bringen muss.¹ Die traditionelle Theorie der Handelsintegration definiert ökonomischen Vorteil über Effizienz der Ressourcenallokation und betont die Möglichkeit der Wohlstandsverschlechterung durch die diskriminierende Natur der Integration (»trade diversion«). Der Rest ist Empirie – der Versuch, die diversen »Wohlstandsdreiecke« bzw. »-rechtecke« des Lehrbuchs mit konkreten Zahlen zu versehen. Allerdings spricht im gegenständlichen Falle einiges durchaus a priori dafür, dass die effizienzsteigernden Effekte (»trade creation«) überwiegen. Das ist zum einen die Tatsache, dass die externen Handelsbarrieren mittlerweile doch sehr gering sind. Zum anderen ist es der Umstand, dass das Binnenmarktprogramm der EU in punkto Güter- und Dienstleistungen weitestgehend eine Beseitigung von realen Handelskosten beinhaltet, und nicht nur von reinen Distorsionen (wie etwa Zöllen). Und diese Art von Handelsliberalisierung beinhaltet, auch wenn sie auf präferenzielle Weise vorgeht, keine Gefahr schädlicher Handelsumlenkung. Und schließlich muss betont werden, dass das Binnenmarktprogramm der EU darüber hinaus auch auf eine Integration der Faktormärkte abzielt. Auch dies ist Integration ohne »trade diversion«.

Die traditionelle Theorie besagt indes auch, dass die Erweiterung eines Handelsblocks mit »Terms-of-trade«-Effekten verbunden sein kann. Ob diese den bestehenden Mitgliedsländern zum Vorteil gereichen, hängt von der Größe und der Spezialisierungsstruktur der neuen relativ zu den alten Mitgliedsländern ab. Der Effekt ist nicht von vornherein eindeutig, von Land zu Land unterschiedlich und im Einzelfall empirisch sehr schwer zu identifizieren. Aber er kann von großer Bedeutung sein. Die neuere Theorie betont darüber hinaus, dass die Anpassungsdynamik bei Existenz von Größenvorteilen typischerweise mehrere Spezialisierungsgleichgewichte aufweist, von denen manche für einzelne (alte) Mitgliedsländer attraktiver sind als andere.²

Aus theoretischer Sicht muss die Frage der Wohlstandswirkung der Erweiterung der EU-Marktintegration auf die alten Mitgliedsländer also offen bleiben. Der Punkt ist, dass die Osterweiterung in einer Umgebung mit massiven Abweichungen von der »erstbesten« Welt erfolgt und dass sie aufgrund der präferenziellen Natur selbst auch einen zweit-

besten Integrationsschritt darstellt. Die einfache Berufung auf das »Gains-from-trade«-Theorem ist uns also versagt. Dazu kommt, dass verschiedene Länder (und innerhalb eines jeden Landes wiederum die verschiedenen Individuen) unterschiedlich betroffen sein werden. Eine durchwegs positiv gehaltene Botschaft für jedermann zu erwarten, wäre vollkommen naiv.

Die Frage wird noch weiter erschwert dadurch, dass die EU nicht nur für eine Integration der Märkte steht, sondern auch für eine gemeinsame Agrarpolitik, eine gemeinsame Regional- und Strukturpolitik sowie für eine gemeinsame Geldpolitik in Form der Währungsunion. Letztere scheint im Kontext der Osterweiterung vorderhand nicht von Belang, die Gemeinsame Agrar- und Strukturpolitik der EU hingegen schon, denn sie bedingt einen Nettotransfer von den alten zu den neuen Mitgliedsländern. Dieser sollte sich allerdings – zumindest näherungsweise – ermitteln lassen, so dass er gegebenenfalls mit den zuvor erwähnten Effekten der Marktintegration zu einem Gesamtwohlstandseffekt aggregiert werden kann. Man hat dies in der Tat ex ante mehrfach über Simulationsstudien auf der Basis von allgemeinen Gleichgewichtsmodellen versucht. Diese Studien können – etwas vereinfachend – als empirische Pendant zu den Lehrbuchdarstellungen der »Wohlstandsdreiecke und -rechtecke« verstanden werden. Das Ergebnis war eigentlich wenig überraschend. Länder wie Deutschland und Österreich profitieren relativ stark von der Marktintegration der Osterweiterung und erlangen, trotz des eben erwähnten Transfers, per saldo Vorteile aus der Erweiterung, während für periphere Länder wie Portugal und Spanien das Gegenteil zutrifft.³ Ich komme etwas später noch auf die Zahlen zurück, möchte aber schon an dieser Stelle zu zurückhaltender Interpretation raten. Die dabei jeweils zugrunde gelegten Modelle fangen, wenngleich in gewissem Sinne tradierter Standard, mitnichten alle Aspekte der Anpassung ein. Vor allem sind sie ungetestet. Auch wäre es wünschenswert, die Ex-ante-Einschätzung der Simulationsstudien durch entsprechende Ex-post-Betrachtungen zu ergänzen. Der inzwischen von der Kommission vorgelegte Zwischenbericht ist zwar wertvoll, aber nur ein erster Schritt (vgl. Directorate-General for Economic and Financial Affairs 2006).

Verspricht die Theorie Wachstumseffekte?

Wohlstandseffekte von der eben skizzierten Art sind nicht nur a priori uneindeutig und empirisch sehr schwer zu ermitteln, sie sind auch gegenüber einer breiteren Öffentlichkeit sehr schwer zu vermitteln. Erfolg oder Misserfolg der

¹ Das berühmte Resultat von Kemp und Wan (1976) besagt, dass eine Gruppe von Ländern immer eine Pareto-verbessernde Zollunion bilden kann, wenn es ihr gelingt, einen Außenzoll zu finden, der nach Errichtung der Zollunion zum denselben Handelsströmen mit den Nichtmitgliedern führt. Das hilft hier offensichtlich nicht weiter.

² Vgl. dazu z.B. Puga und Venables (1997) und – mit Blick auf die EU-Erweiterung – Deardorff und Stern (2004).

³ Der erste Versuch war Baldwin et al. (1997), allerdings noch ohne Betrachtung der Transfers und nur für die EU als Ganzes. Kohler (2004) bietet eine Synopse für mehrere Länder unter Einschluss der Transfers.

Wirtschaftspolitik wird in wesentlich höherem Ausmaß über Wachstumseffekte gemessen. Wachstumsraten finden sich täglich in der Wirtschaftsberichterstattung, Zahlen über äquivalente Einkommensvariationen, das etablierte Instrument zur Messung von Wohlstandsveränderung, wird man dort vergeblich suchen. Insofern scheint die Frage nach den Wachstumseffekten der Osterweiterung empirisch bedeutender als das Wohlstandskriterium. Natürlich sind die beiden Dinge nicht völlig unabhängig voneinander. In der Tat setzt die öffentliche Debatte das eine dem anderen gleich. Das kann indes irreführend sein.

Dass bei Wachstumseffekten immer Wachstum des Einkommens pro Kopf gemeint ist und dass dabei neben Produktivität auch Dinge wie die Beschäftigungsrate und das Beschäftigungsausmaß eine Rolle spielen, sei hier nur am Rande erwähnt.⁴ Auch muss betont werden, dass in diesem Zusammenhang das langfristige Wachstum im Zentrum des Interesses steht und nicht konjunkturelle Bewegungen. Die Trennung zwischen Wohlstands- und Wachstumseffekten der Osterweiterung ist natürlich in gewisser Weise künstlich, aber sie ist gleichwohl wichtig. Ein Großteil der Wachstumstheorie bewegt sich auf aggregierter Ebene. Dort wird man die von der Integrationstheorie betonten Wohlstandseffekte schwerlich unterbringen können. Indes erfolgt Wachstum realiter immer in offenen Ökonomien, die sich auf unterschiedliche Sektoren spezialisieren. Dies hat im gegenwärtigen Kontext zwei Konsequenzen. Zum einen werden die statischen Effizienzgewinne der Osterweiterung Rückwirkungen auf die Akkumulation und Wachstum haben. Intuitiv ist wohl zu erwarten, dass die Beseitigung von kostspieligen Verzerrungen wachstumsfördernd wirkt. Zum anderen aber kann die Spezialisierungsstruktur per se, also unabhängig von Verzerrungen, mehr oder weniger wachstumsfördernd sein. Die von der neuen Wachstumstheorie betonten externen Effekte der Akkumulation sind nicht in allen Sektoren gleichermaßen stark ausgeprägt; man denke hier nur an die viel zitierte Informations- und Kommunikationstechnologie. Wenn nun die Osterweiterung einen nachhaltigen Effekt auf die Spezialisierungsstruktur der alten Mitgliedsländer hat, so scheint nicht von vornherein klar, in welche Richtung dieser Effekt geht.⁵

Umgekehrt muss bei der Ermittlung von Wohlstandseffekten der Spezialisierung gebührend beachtet werden, dass auf lange Frist nicht nur Reallokation, sondern auch Akkumulation stattfindet. Baldwin hat in diesem Zusammenhang schon früh auf einen »growth bonus« der Europäischen Integration hingewiesen (vgl. Baldwin 1989; 1992). Dabei ist allerdings das Solow-Modell zur Abbildung von Wachstumseffekten der Osterweiterung kaum geeignet. Relevanter

scheint hier eine »Steady-state«-Betrachtung des Ramsey-Modells, die leicht mit einer disaggregierten Betrachtung der Integrationseffekte in Verbindung gebracht werden kann. Danach verändert sich der langfristige Kapitalstock einer Ökonomie im Sektor gemäß der Bedingung, dass die Grenzproduktivität des Kapitalstocks den realen »Steady-state«-Nutzungskosten des Kapitalstocks entspricht:

$$Y_K^i(K^i, \bullet) = (r + \delta)P_K^i / p^i \cdot$$

Dabei ist Y_K^i die Grenzproduktivität des Kapitalstocks K^i , r der reale Zinssatz, δ die Abschreibungsrate, P_K^i ist der Beschaffungspreis (Preisindex) dieses Kapitalstocks, und p^i ist der Preis des Gutes i . Wohlstandseffekte statischer Natur entstehen durch Reallokation des gegebenen Bestandes an Kapital und anderer Faktoren (angedeutet durch \bullet), so dass die Wertgrenzproduktivität für jeden Input in allen Industrien gleich ist. Reallokation wird getrieben durch integrationsbedingte Beseitigung von Preisverzerrungen, die sich hinter P_K^i und p^i verbergen. Unter Berücksichtigung von Akkumulation verschwindet die Restriktion gegebener Bestände, sie wird ersetzt durch die obige Bedingung betreffend den Kapitalstock, wobei hier der Einfachheit von einem »von außen« gegebenen Realzinssatz ausgegangen wird. Wenn Akkumulation dem »Gesetz« sinkender Grenzerträge unterliegt, dann existieren stationäre »Steady-state«-Kapitalstöcke. Diese müssen jedoch, das macht die Bedingung unmittelbar klar, durch die Erweiterung mitnichten steigen, denn der reale Beschaffungspreis des relevanten Kapitalgutes, P_K^i / p^i , muss nicht fallen, zumal nicht in allen Sektoren. Ich erinnere an die zuvor erwähnten, a priori uneindeutigen »Terms-of-trade«-Effekte.

Wenn ein »growth bonus« entsteht, so handelt es sich hier zunächst um einen reinen *Niveaueffekt*. Mit anderen Worten, das langfristig erreichbare Inlandsprodukt mag durch die Erweiterung steigen, aber die langfristig erzielbare Wachstumsrate wird – nach dieser Theorie – davon nicht berührt. Hier setzt nun die moderne Wachstumstheorie an. Sie betont Externalitäten der Akkumulation, die mitunter zu konstanten Grenzerträgen des akkumulierten Faktors führen, so dass der »Steady-state«-Kapitalstock nicht stationär ist, und sie bestimmt statt dessen die langfristige Wachstumsrate. Sie betont zugleich, dass Wachstum nicht nur durch Akkumulation von Sachkapital getrieben wird, sondern auch durch Humankapital, und sie betrachtet auch technologisches Wissen als akkumulierbaren Bestand. In beiden Fällen kann Integration vom Typ EU-Osterweiterung auch zu einer Erhöhung der langfristigen *Wachstumsrate* führen. Hier wird häufig auf den »scale effect« verwiesen, der dieses endogene Wachstum in vielen Modellen treibt.⁶ Aber es ist sehr zweifelhaft, ob dieser Effekt die Integrationswirkungen zu-

⁴ Vgl. dazu Kohler (2006), wo der langfristige Aufholprozess der EU gegenüber den USA betrachtet wird.

⁵ Vgl. hierzu auch Deardorff und Stern (2004), wiewohl dort Akkumulation als solche nicht thematisiert wird.

⁶ Vgl. insbesondere Rivera-Batiz und Romer (1991) sowie Vanhoudt (1999).

treffend beschreibt. Die Literatur ist hier sehr skeptisch. Ich kann hier nicht ins Detail gehen, es genüge der Verweis auf Grossman und Helpman (1991), die in einem groben Resümee betonen, dass manche Determinanten des endogenen Wachstums bei Integration – und hier ist nicht einmal diskriminierende Integration gemeint – eine Verringerung der Wachstumsrate erwarten lassen. Und schließlich muss man auch hier anmerken, dass ein positiver Wachstumsraten-effekt nicht mit Wohlstandssteigerung gleichgesetzt werden darf. Das gilt nur dann, wenn die langfristige Wachstumsrate aufgrund von Distorsionen im Akkumulationsprozess an sich sub-optimal gering ist.⁷ Insgesamt erkennen wir somit auch aus der Sicht der Wachstumstheorie, dass die Effekte der Osterweiterung a priori nicht eindeutig sind. Wieder sind wir auf die Empirie zurückgeworfen.

Wie können wir empirisch vorgehen?

Ex ante kann man die empirische Identifikation von Wachstumseffekten der Osterweiterung auf zweifache Weise angehen. Die erste besteht darin, die Akkumulationseffekte der zuvor beschriebenen Art in den bereits erwähnten Simulationsstudien auf der Basis von allgemeinen Gleichgewichtsmodellen zu berücksichtigen. Auf diese Weise kann man den Niveaueffekt, betreffend den Gesamtkapitalstock bzw. auch das Bruttoinlandsprodukt, sowie den Wohlstandseffekt separat errechnen. Dass dies zwei verschiedene Dinge sind, hat schon Rodrik in seinem Kommentar auf die zuvor erwähnten ersten Simulationsrechnungen von Baldwin et al. (1997) betont. In einer späteren Studie haben Keuschnigg und Kohler (2002) erneut auf diesen Unterschied hingewiesen und berechnet, dass im Falle Österreichs der Niveaueffekt im Kapitalstock bzw. im Inlandsprodukt etwa 1,73 bzw. 1,25% ausmacht, während der Wohlstandseffekt im Sinne einer äquivalenten Einkommensvariation unter Berücksichtigung der Anpassungskosten nur 0,58% beträgt.⁸ Diese Zahlen betreffen die Aufnahme aller zehn neuen Länder aus Osteuropa. Für Deutschland wurden entsprechende Berechnungen nur für eine »kleinere« Erweiterung beschränkt auf die Länder Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien und die Slowakei durchgeführt. Die entsprechenden Werte waren 0,55% für den Kapitalstock, 0,44% für das Bruttoinlandsprodukt, und 0,37% für das Wohlstandsmaß.⁹

Worin liegen diese Unterschiede zwischen Wachstums- und Wohlstandseffekten begründet? Sie resultieren aus dem einfachen Umstand, dass ein höherer Kapitalstock mit Oppor-

tunitätskosten verbunden ist, eben mit den zuvor erwähnten »Steady-state«-Nutzungskosten. Eine Wohlstandsverbesserung lässt sich der Osterweiterung ja nur insofern zuschreiben, als diese zu einer Erhöhung des Inlandsproduktes führt, die über den Opportunitätskosten liegt, die mit diesem Produktionszuwachs verbundenen sind. Das gilt für die statischen Allokationseffekte ebenso wie für den »growth bonus«.

Nun sind Simulationsstudien leider mit mehreren Problemen behaftet, die hier nicht näher erörtert werden können. Vor allem stellt sich die Frage, ob man Wachstumseffekte der europäischen Integration als solche, und auch Wachstumswirkungen von EU-Erweiterungen, so sie denn vorhanden sind, nicht auch in den Daten finden sollte, ohne gleich explizit ein detailliertes, strukturelles Modell spezifizieren zu müssen. Je mehr Struktur man dem Modell aufzwingt, das man zur Simulation verwendet, umso mehr wird das Modell auch angreifbar. Und vor allem bleibt es, so wie die Simulationsstudien üblicherweise vorgehen, ungetestet. Die Suche nach möglichen Wachstumseffekten der Osterweiterung wird damit, so mag man argumentieren, unnötig überfrachtet.

Warum also lassen wir nicht die Modellstruktur im Detail un spezifiziert und suchen direkt in den Daten nach einer »Wachstumsdeterminante EU-Mitgliedschaft«? Finden wir eine solche, dann lässt sich, so könnte man hoffen, daraus mitunter eine Erwartung positiver Wachstumseffekte auch der Osterweiterung auf die alten Mitgliedsländer ableiten. Tabelle 1 zeigt für die vier Dekaden, in denen die EU (bzw. die EWG) in unterschiedlicher Abgrenzung bestanden hat bzw. jeweils erweitert worden ist, die realen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf. Es werden jeweils gewichtete Länderdurchschnitte für die Mitgliedsländer bzw. jene nunmehrigen EU-15-Länder ausgewiesen, die in der betrachteten Dekade jeweils noch nicht Mitglieder waren, sowie die Wachstumsraten der zehn osteuropäischen Länder und – zum weiteren Vergleich – jene der großen nicht-europäischen Volkswirtschaften. Tabelle 2 setzt die Betrachtung in eine etwas breitere Perspektive, indem sie die verschiedenen Erweiterungen der EWG (EU) in ganz groben Zügen charakterisiert. Sie vergleicht die jeweils schon bestehenden (alten) mit den neuen Mitgliedsländern, und zwar betreffend die Bevölkerung, die Beschäftigung, das Inlandsprodukt pro Kopf und pro Beschäftigten sowie den Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtbeschäftigung. Man erkennt: Bei der ersten Erweiterung 1973 waren die neuen Mitglieder noch weniger stark agrarisch geprägt als die bestehende Union, bei allen nachfolgenden Erweiterungen war es umgekehrt. Und mit Ausnahme der vierten Erweiterung von 1995 hat die EU stets Länder aufgenommen, die ärmer und weniger produktiv waren als die bereits bestehenden Mitglieder. Was das Wachstum anlangt, so erkennt man aus der Tabelle 1, dass in den frühen Phasen der europäi-

⁷ Vgl. hierzu Grossman und Helpman (1991), aber auch Baldwin (1992).

⁸ Die äquivalente Einkommensvariation gibt – etwas vereinfachend ausgedrückt – an, welchen Transfer die Haushalte einer Ökonomie benötigen würden, um in einer Welt ohne Osterweiterung für den mangels Erweiterung entgangenen Wohlstandsgewinn entschädigt werden zu können.

⁹ Vgl. Keuschnigg, Keuschnigg und Kohler (2001). Für Länder wie Portugal und Spanien ergeben sich bei kruder Übertragung dieser Ergebnisse negative Effekte in etwa gleicher Größenordnung; siehe Kohler (2006).

Tab. 1

Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten in verschiedenen Erweiterungsdekaden (in %)
Mitgliedsländer der EWG /EU vs. Nicht-Mitglieder aus dem Kreis der EU-15-Länder im internationalen Vergleich

	1961–1970 EWG-6	1971–1980 EWG-9	1981–1990 EG-12	1990–1994 EU-15	1995–1999 EU-15	1991–2000 EU-15	2001–2006 EU-15
Mitgliedsländer	3,90	2,42	2,38	1,24	3,20	2,47	1,98
Standardabweichung (ungew.)	0,83	0,59	0,80	1,35	1,86	1,31	1,16
Nicht-Mitgliedsländer der EU-15	4,46	3,16	2,14				
Standardabweichung (ungew.)	1,77	0,87	0,51				
MOEL-10				– 3,59	4,13	1,24	5,28
Standardabweichung (ungew.)				3,33	2,29	1,98	2,30
Kanada	3,25	2,99	1,55	– 0,13	2,49	1,71	1,63
USA	2,87	2,14	2,25	1,04	2,67	2,04	1,59
Australien	3,18	1,83	1,73	1,48	3,13	2,38	2,22
Japan	9,32	3,29	3,42	1,82	0,53	0,98	1,56

Quelle: The Conference Board and Groningen Growth and Development Centre, Total Economy Database, January 2007, <http://www.ggdc.net>.

schen Integration Länder, die noch nicht Mitglieder waren, in der Tat sogar schneller gewachsen sind als die Mitgliedsländer. Will man diese oder bei derartigen Betrachtungen identifizierte Unterschiede wirklich der EU-Mitgliedschaft zuschreiben? Wohl nicht!

»Eyeballing« dieser Art hilft für die hier interessierende Frage offensichtlich nicht weiter. Man muss sich den verschiedenen Wachstumsdeterminanten mit geeigneten ökonomischen Methoden nähern, die die Länderheterogenität in einer Vielzahl von Punkten kontrollieren, die gar nichts mit der EU-Mitgliedschaft oder der Größe der EU zu tun haben. In der Tat gibt es eine umfangreiche neuere Literatur, die mithilfe teils recht ausgefeilter ökonomischer Methoden die relative Bedeutung unterschiedlicher Wachstumsdeterminanten zu identifizieren versucht. Rechtfertigen die dort erzielten Ergebnisse die Erwartung, dass die alten Mitgliedsländer aufgrund der Osterweiterung positive Wachstumseffekte erfahren werden?

Die Zahl der Wachstumsdeterminanten, die in der empirischen Wachstumsliteratur untersucht wurden, ist Legion.¹⁰ Sie lassen sich indes für unsere Zwecke zu einigen wenigen Gruppen zusammenfassen: Natur und Geographie, Politik und Institutionen, Kultur und historische Anfangsbedingungen. Letztere inkludieren nicht nur alles, was die traditionelle Literatur unter »catching-up« und Konvergenz diskutiert, sondern auch alle Arten von Pfadabhängigkeit, insbesondere bei nicht eindeutig determinierten Spezialisierungsgleichgewichten.¹¹ Ich will mich hier nicht auf die Grundsatzfrage nach der relativen Bedeutung dieser Kate-

¹⁰ Der ambitionierte Leser sei auf das Handbook of Economic Growth verwiesen; vgl. Aghion und Durlauf (2005), zur Rolle der Institutionen vgl. insbesondere Acemoglu, Johnson und Robinson (2005) sowie Eicher und Röhn (2007), zur Bedeutung von Kultur und sozialen Normen, eine in diesem Kontext relativ junge Idee vgl. Algan und Cahuc (2007).

¹¹ Dieser letzte Punkt wird z.B. bei Deardorff und Stern (2004) diskutiert, wengleich nicht wirklich in einem wachstumstheoretischen Kontext; siehe weiter unten.

Tab. 2

Charakterisierung der Erweiterungen der EWG/EU

	Bevölkerung		Beschäftigung		Landwirtschaft	BIP neue/alte Mitgl.	
	Best. Mitgl. (Mill.)	Zunahme (in %)	Best. Mitgl. (Mill.)	Zunahme (in %)	Besch. neue/ alte Mitgl. (in %)	Pro Kopf	Pro Besch.
Mitgliedsländer							
EWG-6 + DK, IR, UK (1973)	193,7	33,2	77,4	36,5	0,311	0,730	0,671
EWG-9 + GR (1981)	263,2	3,7	108,1	3,3	4,448	0,473	0,540
EG-10 + PT, SP (1986)	274,8	17,7	113,3	14,2	2,439	0,477	0,596
EG-12 + A, FN, S (1995)	350,9	6,2	144,5	7,0	1,843	1,233	1,095
EU-15 + 10 MOEL (2004)	385,9	19,2	172,1	16,9	4,257	0,319	0,290
EU-25 + BU, RO (2007)	465,3	6,3	208,2	5,6	6,004	0,179	0,199
EU-27 + Türkei (???)	494,6	16,2	220,0	11,1	6,181	0,195	0,271

Quelle: Economic and Financial Affairs Indicators, AMECO Database, 2007, http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/annual_macro_economic_database/ameco_en.htm.

gorien von Wachstumsdeterminanten einlassen oder gar auf die Frage, ob im »großen Weltbild« nicht letztendlich alles über Natur und Geographie bestimmt ist. Hier geht es lediglich darum, ob die EU-Mitgliedschaft als solche bzw. die Größe des EU-Integrationsblockes einen Einfluss auf das Wachstum haben. In der obigen Gruppierung sind diese Wachstumsdeterminanten zu finden unter Politik und Institutionen. Dazu zählen natürlich auch die generelle Offenheit gegenüber der Weltwirtschaft und andere Bereiche der Wirtschaftspolitik, die teilweise wiederum durch die EU-Mitgliedschaft mit bestimmt sind.

Lassen wir also offen, was es denn ist, das der europäischen Integration eine positive Rolle für das Wachstum der Mitgliedsländer zukommen lassen könnte, und fragen wir uns einfach, ob die Daten selbst für eine solche Rolle sprechen, methodisch sauber getrennt von allen anderen möglichen Determinanten. Die methodische Herausforderung ist freilich formidabel, und ich kann hier nicht mehr tun, als die verfügbare Evidenz ganz kurz skizzieren, wobei ich nicht auf methodische Unterschiede eingehen kann. Manche Studien konzentrieren sich auf Wachstumsraten, andere auf das Niveau des Pro-Kopf-Einkommens, und wieder andere betrachten – im Sinne der modernen Theorie – das Wachstum der Gesamtfaktorproduktivität. Manche verwenden einfache Länderquerschnitte, andere basieren auf Paneldaten. Der Grad der Offenheit bzw. Integration wird manchmal über die Handelsströme selbst gemessen, manchmal mit Indikatorvariablen für die Mitgliedschaft bei der EU (und anderen Integrationsblöcken). Auch wird das ökonometrische Problem der Endogenität von untersuchten Wachstumsdeterminanten auf unterschiedliche und nicht immer befriedigende Weise zu lösen versucht.¹² Schließlich variieren Zahl und Art der Kovariaten, die neben der Integration als Wachstumsdeterminanten berücksichtigt werden, womit der Wirkungskanal für Integration implizit mehr oder weniger eingeschränkt wird.

Baldwin und Seghezza (1996) stellen fest, dass die Wachstumsrate der Gesamtfaktorproduktivität auch von den FuE-Ausgaben anderer Länder abhängt, und zwar umso mehr, je mehr die Länder miteinander Handel treiben, und dass dieser Effekt für Länder, die gemeinsam der EU angehören, besonders hoch ist.¹³ Henrekson, Torstensson und Torstensson (1997) finden in einer Regressionsanalyse von 115 Ländern, dass die Wachstumsrate des realen Inlandsprodukts neben den einschlägigen Kovariaten auch signifikant durch die mit Dummyvariablen gemessene Mitgliedschaft bei der EWG bzw. EFTA bestimmt wird. Vanhoudt (1999) untersucht speziell für die EU-Länder den schon erwähnten »scale effect« und kommt zu einem negativen Er-

gebnis: Die Wachstumsraten scheinen stationär, wobei im Jahre 1973 ein Strukturbruch stattgefunden zu haben scheint, und zwar mit nachfolgend *geringeren* Wachstumsraten. Das erlaubt zwar noch immer einen »growth bonus« über Integration und Osterweiterung, aber es spricht gegen einen nachhaltigen Wachstumsrateneffekt. Dies entspricht auch dem Ergebnis von Badinger (2005), der allerdings nicht die EU-Mitgliedschaft als Wachstumsdeterminante untersucht, sondern ein umfassend definiertes Maß der ökonomischen Integration, beobachtet für die EU-15-Länder. Schließlich findet Johansson (2001) für die vier großen EU-Länder, dass das Wachstum der Gesamtfaktorproduktivität positiv von den Importen abhängt und dass dies für Intra-EU-Importe noch stärker gilt als für Importe von außerhalb der EU.

Gibt es berechnete Hoffnung auf positive Wachstumseffekte der Erweiterung?

All dies scheint, so könnte man argumentieren, doch gar nicht so schlecht. Lässt sich daraus nicht ein Stück gesicherter Erwartung dahingehend ableiten, dass die alten Mitgliedsländer der EU in den Genuss positiver Wachstumseffekte durch die Osterweiterung kommen sollten, zumal wenn man all die nicht direkt EU-bezogene Evidenz für positive Wachstumseffekte des internationalen Handels mitberücksichtigt, vielleicht am besten repräsentiert durch die viel zitierte Arbeit von Frankel und Romer (1999)?¹⁴

Ich bin skeptisch, und zwar aus zwei Gründen. Zum einen ist die Evidenz mit methodischen Problemen behaftet. Die Literatur zur empirischen Bedeutung einzelner Wachstumsfaktoren bietet insgesamt ein Bild theoretischer und empirisch-methodischer Kontroversen. Robuste Ergebnisse sind generell eher die Ausnahme als die Regel. Vor diesem Hintergrund zögert man, die eben skizzierten Ergebnisse als robust zu akzeptieren, zumal die genauen Wirkungskanäle weitgehend unspezifiziert bleiben. Daraus eine »Out-of-sample«-Erwartung im Sinne einer positiven Antwort auf die hier interessierende Frage abzuleiten, scheint mir sehr fragwürdig. Hier geht es ja nicht um die EU-Mitgliedschaft als solches, sondern darum, ob die bereits bestehende EU-Mitgliedschaft der »alten« Länder dort mehr Wachstum bedingt, nachdem die EU nach Osten erweitert wurde. Und hierüber geben die zuvor skizzierten Ergebnisse nur wenig Aufschluss. In der Tat kommt nur Vanhoudt (1999) dieser Frage einigermaßen nahe, und dort ist das Ergebnis ja negativ.

Der zweite Punkt hat speziell mit Handel als Wachstumsfaktor zu tun. Es ist weitgehend unbestritten, dass Handel an sich gut ist für Wachstum. Hierzu kann man Frankel und

¹² Einen Überblick über die moderne ökonometrische Literatur zur Frage der Wachstumsdeterminanten findet sich in Durlauf, Johnson und Temple (2005).

¹³ Die Studie basiert auf Paneldaten und folgt dem Muster von Coe und Helpman (1995).

¹⁴ Frankel und Romer (1999) widmen sich nicht gesondert der Frage, ob Handel einen nachhaltigen Wachstumsrateneffekt hat.

Romer (1999) als robuste Evidenz betrachten. Aber daraus lässt sich nicht unbedingt schließen, dass Länder durch präferenzielle Integration der Märkte ihre Wachstumsgrundlagen verbessern. Dort wird immer der gesamte Handel eines Landes (bei Frankel und Romer durch die geographische Position eines Landes »instrumentiert«) betrachtet, und nicht der durch diskriminierende Integration entstehende zusätzliche Handel. Das sind zwei sehr verschiedene Dinge (vgl. Deardoff und Stern 2004). Analoges gilt auch für die oben zitierte, wie auch immer spärliche Evidenz, dass sich EU-Mitgliedschaft in den Daten statistisch signifikant vorteilhaft für das Wachstum niederschlägt. Et was allgemeiner formuliert: Man kann nicht einfach argumentieren, dass die Osterweiterung für die »alten« Mitgliedsländer noch ein Stück »mehr vom selben«, eben diesem vermeintlich wachstumsfördernden »treatment EU-Mitgliedschaft« bringt. Die Erweiterung ist ein genuin neues »treatment«, dessen Effekt nicht an jenem der vorherigen Erweiterungen abgelesen werden kann, erst recht nicht an geschätzten Koeffizienten für die EU-Mitgliedschaft im Rahmen von Wachstumsregressionen.

Wachstum hat immer auch eine *strukturelle* Komponente, und diese spielt besonders dann eine gravierende Rolle, wenn internationale Arbeitsteilung im Spiel ist. Ich verweise dazu auf die klassische Arbeit von Lucas (1988). Ganz allgemein formuliert geht es hier darum, dass a) die wachstumsrelevanten Externalitäten in verschiedenen Sektoren unterschiedlich bedeutsam sein können, dass b) die Spezialisierungsstruktur aufgrund von zunehmender Skalenerträge nicht auf eindeutige Weise durch Ländereigenschaften bestimmt sein muss, und dass c) die Spezialisierung, nachdem sie einmal erfolgt ist, durch selbst verstärkende Effekte gekennzeichnet sein kann. Ob und wie nun die Spezialisierungsstruktur bestehender Mitgliedsländer der EU durch die Osterweiterung beeinflusst wird, kann aus Wachstumsregressionen per se nicht erschlossen werden. Diese betrachten nur Aggregate und verzichten weitgehend ganz bewusst auf jede Spezifikation eines strukturellen Modells für die zugrunde liegenden Wachstumsdeterminanten. Dabei müssen also zwangsweise auch all jene Dinge unbeleuchtet bleiben, welche aus struktureller Sicht das Besondere der Osterweiterung ausmachen, und die sie mitunter auch wesentlich von früheren Erweiterungen unterscheiden. Auch ist zu erwarten, dass nicht alle bestehenden Mitgliedsländer, und innerhalb eines Landes alle Sektoren oder Industrien, gleich betroffen sein werden. Deardoff und Stern (2004) zeigen anhand eines einfachen Modells mit externen Größenvorteilen, dass einzelne Länder durch die Aufnahme neuer Mitglieder Spezialisierungseffekte erfahren, die mit Wohlstandseinbußen für das Land als Ganzes verbunden sind. Analog dazu ergibt sich im dynamischen Kontext die Möglichkeit negativer aggregierter Wachstumseffekte.¹⁵ Ich will mit diesen kurzen Anmerkungen mitnichten das Gespenst einer »Wachstumsbremse Osterweiterung« an die

Wand malen. Aber nach dem Motto »Handel ist gut für das Wachstum« in umgekehrter Richtung zu erwarten, dass von der Osterweiterung wesentliche langfristige Wachstumsimpulse für die bestehenden Mitgliedsländer ausgehen werden, ist bei nüchterner Betrachtung der Evidenz etwas naiv. Schließlich sollte man ob all der Diskussion um die Wachstumseffekte der EU-Mitgliedschaft und der EU-Osterweiterung, und trotz der »Lissabon-Agenda«, nicht vergessen, dass der weitaus größere Teil der Wachstumsgrundlagen in der Hand der nationalen Regierungen liegt. Der durch diese oder andere Erweiterungen der EU bewirkte, marginale Effekt wird – zumindest langfristig betrachtet – wohl nur von untergeordneter Bedeutung sein.

Literatur

- Acemoglu, D., S. Johnson und J.A. Robinson (2005), »Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth«, in: P. Aghion und S. Durlauf (Hrsg.), *Handbook of Economic Growth*, Elsevier, Amsterdam, 385–472.
- Aghion, P. und St. Durlauf (Hrsg., 2005), *Handbook of Economic Growth*, vol. 1, Elsevier, Amsterdam.
- Algan, Y. und P. Cahuc (2007), »Social Attitudes and Macroeconomic Performance: An Epidemiological Approach«, *Paris East and PSE Working Paper*.
- Badinger, H. (2005), »Growth Effects of Economic Integration: Evidence from the EU Member States«, *Review of World Economics* 141(1), 50–78.
- Baldwin, R.E. (1989), »The Growth Effects of 1992«, *Economic Policy* 9, 247–282.
- Baldwin, R.E. (1992), »Measurable Dynamic Gains From Trade«, *Journal of Political Economy* 100(1), 162–174.
- Baldwin, R.E. und E. Seghezza (1996), »Growth and European Integration: Towards an Empirical Assessment«, *CEPR Discussion Paper* No. 1393.
- Baldwin, R.E., J. Francois und R. Portes (1997), »The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe«, *Economic Policy* 24, 125–176.
- Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2006), »Enlargement, Two Years After: An Economic Evaluation«, *European Economy, Occasional Papers* No. 24, May.
- Durlauf, S., P. Johnson und J. Temple (2005), »Growth Econometrics«, in: P. Aghion und S. Durlauf (Hrsg.), *Handbook of Economic Growth*, vol. 1, Elsevier, Amsterdam, 555–677.
- Eicher, T. und O. Röhn (2007), »Institutional Determinants of Economic Performance in OECD Countries – an Institutions Climate Index«, *CESifo DICE Report* 5(1), 38–49.
- Frankel, J.A. und D. Romer (1999), »Does Trade Cause Growth?«, *American Economic Review* 89, 379–399.
- Grossman, G.M. und E. Helpman (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Henrekson, M., J. Torstensson und R. Torstensson (1997), »Growth Effects of European Integration«, *European Economic Review* 41, 1537–1557.
- Johansson, H. (2001), »Regional Integration and Productivity Growth: The Case of EU«, *Journal of Economic Integration* 16, 1–20.
- Kemp, M.C. und H. Wan, jr. (1976), »An Elementary Proposition Concerning the Formation of Customs Unions«, *Journal of International Economics* 6, 95–97.
- Keuschnigg, C., M. Keuschnigg und W. Kohler (2001), »The German Perspective on Eastern EU Enlargement«, *The World Economy* 24, 513–542.
- Keuschnigg, C. und W. Kohler (2002), »Eastern Enlargement of the EU: How Much is it Worth for Austria?«, *Review of International Economics* 10, 324–342.
- Kohler, W. (2004), »Eastern Enlargement of the EU: A Comprehensive Welfare Assessment«, *Journal of Policy Modeling* 26, 865–888.
- Kohler, W. (2006), »The Lisbon Goal of the EU: Rhetoric or Substance«, *Journal of Industry, Competition and Trade* 6, 85–113.

¹⁵ Wieder muss auf den Unterschied zwischen Wohlstands- und Wachstumseffekten hingewiesen werden, zumindest wenn Wachstum anhand des Inlandsproduktes gemessen wird.

Lucas, R.E. (1988), »On the Mechanics of Economic Development«, *Journal of Monetary Economics* 22(1), 3–42.
 Puga, D. und A.J. Venables (1997), »Preferential Trading Arrangements and Industrial Location«, *Journal of International Economics* 43, 347–368.
 Rivera-Batiz, L.A. und P.M. Romer (1991), »Economic Integration and Endogenous Growth«, *The Quarterly Journal of Economics* 106(2), 531–555.
 Vanhoudt, P. (1999), »Did the European Unification Induce Economic Growth? In Search of Scale Effects and Persistent Changes«, *Weltwirtschaftliches Archiv* 135(2), 193–220.



Christian Arndt*



Anselm Mattes*

Determinanten und Auswirkungen von Offshoring in die mittel- und osteuropäischen Länder

Gerade durch die Öffnung der mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) hat die öffentliche Diskussion um Ursachen und Auswirkungen des Offshoring wieder an Bedeutung gewonnen. Während der Begriff des »Offshoring« in der öffentlichen Diskussion oft mit Rationalisierungsmaßnahmen im Inland, der Verlagerung von Produktion ins Ausland und einem Arbeitsplatzverlust im Inland in Verbindung gebracht wird, ist die Bewertung der Determinanten und der Folgen des Offshoring in der wissenschaftlichen Forschung keineswegs eindeutig. Eine aktuelle Studie des IAW und der LMU München (vgl. Buch et al. 2007) findet auf Grundlage von Mikrodaten der Industrie- und Handelskammern (IHK), des IAB-Betriebspanels und der Direktinvestitionsdaten der Bundesbank eher positive Effekte der Auslandstätigkeit deutscher Unternehmen auf das Niveau der heimischen Beschäftigung insgesamt. Für Unternehmen mit Aktivitäten in die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) lassen sich dagegen signifikant negative Effekte nachweisen. Auf Branchenebene ist dieser Effekt jedoch nicht mehr nachweisbar.

Bisher noch lückenhafte empirische Fundierung

Die Diskussion über die Arbeitsmarkteffekte des Offshoring muss sich bislang immer noch auf eine recht lückenhafte empirische Datengrundlage stützen. Zu den Arbeitsmarkteffekten liegen für Deutschland zwar bereits Untersuchungen auf Grundlage firmenspezifischer Daten vor¹, nur weni-

* Christian Arndt und Anselm Mattes sind wissenschaftliche Referenten im Bereich Internationale Integration und Regionale Entwicklung am Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Tübingen (www.iaw.edu).

¹ Arbeitsmarkteffekte deutscher Direktinvestitionen auf Unternehmensebene untersuchen beispielsweise Becker et al. (2005); Becker und Muendler (2007); Kleinert und Toubal (2006) und Marin (2004). Barba-Navaretti und Venables (2004) sowie Blonigen (2005) fassen Ergebnisse internationaler Untersuchungen zusammen.

ge Studien untersuchen dagegen die wirtschaftspolitisch besonders bedeutenden sektoralen und regionalen Auswirkungen des Offshoring mit Hilfe von aggregierten oder teilaggregierten Daten (Deutsche Bundesbank 2006, 45 ff.). Teilaggregierte Daten lassen insbesondere auch Rückschlüsse auf gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekte zu. Zentral ist deshalb die Frage, ob sich die Determinanten des Offshoring nach heimischen Sektoren sowie Herkunfts- und Zielregionen, gerade auch den MOEL, unterscheiden und welcher Zusammenhang zwischen Investitionen deutscher Unternehmen im Ausland und der Beschäftigungsentwicklung in Deutschland besteht.

Beweggründe und Wirkungskanäle des Offshoring

Zunächst fällt auf, dass eine einheitliche Begrifflichkeit des Offshoring bislang leider nicht existiert. Im Folgenden wird Offshoring als übergeordneter Begriff verwendet, der verschiedene Auslandsaktivitäten multinationaler Unternehmen (MNU) beinhaltet. Diese weite Definition von Offshoring umfasst sowohl ausländische Direktinvestitionen (FDI) als auch internationales Outsourcing.

Die Theorie unterscheidet zwei Hauptursachen für die Auslandsaktivitäten von Unternehmen. Einerseits verlagern Unternehmen Teile ihrer Produktion ins Ausland, um neue Märkte zu erschließen. Dann entstehen *horizontal integrierte* MNU, in denen die Produktion im Ausland auf derselben Produktionsstufe stattfindet wie die im Inland. Andererseits verlagern Unternehmen Teile ihrer Produktion ins Ausland, um von kostengünstigeren Produktionsbedingungen zu profitieren. Es entstehen *vertikal integrierte* MNU, die von Unterschieden in den Faktorkosten zwischen Ländern profitieren.

Im Vergleich zum Autarkiezustand führt eine Öffnung der Märkte und damit auch die internationale Verflechtung multinationaler Unternehmen gesamtwirtschaftlich zu einer Wohlfahrtssteigerung, da sich die Produktions- und Konsummöglichkeiten erweitern. Gleichzeitig kann die zunehmende internationale Spezialisierung aber auch dazu führen, dass sich das inländische Beschäftigungsvolumen in einigen Sektoren ausdehnt, in anderen Sektoren dagegen sinkt. Verläuft dieser Prozess nicht reibungslos und ist eine erforderliche Anpassung der relativen Löhne nicht möglich, kann es zu einem zumindest vorübergehenden Anstieg der Arbeitslosigkeit kommen.

Werden Produktionsanlagen in Deutschland geschlossen, so gehen in einem ersten Schritt heimische Arbeitsplätze verloren. Wenn mit der Produktionsverlagerung aber Kostensenkungen einhergehen, kann das multinationale Unternehmen möglicherweise die bisherigen Marktanteile aus-

bauen. In der Folge wird das Unternehmen verstärkt auch im Inland Arbeit nachfragen.

Entscheidet sich ein deutsches Unternehmen, neue Märkte durch horizontale Direktinvestitionen zu erschließen, ist zu erwarten, dass in Deutschland verstärkt Aufgaben der Forschung und Entwicklung sowie Markenpflege anfallen und vermehrt sog. *Headquarter-Services* nachgefragt werden. Ersetzt die Produktion in einem ausländischen Werk dagegen ganz oder teilweise bisherige Exporte aus Deutschland, so fallen gleichzeitig heimische Arbeitsplätze in der Produktion weg, in den Unternehmenszentralen entstehen neue Arbeitsplätze, und die Produktion für den heimischen Markt in Deutschland bleibt erhalten.

Empirische Determinanten des Offshoring

Die Analyse der DIHK-Daten ergibt, dass für das Auslandsengagement der deutschen Unternehmen nach deren eigener Auskunft das Markterschließungsmotiv einen sehr wesentlichen Grund für Offshoring darstellt. Die Erschließung neuer Absatzmärkte, die Nähe zum Kunden und die Wettbewerbssituation sind die wichtigsten Gründe für ein Unternehmen, in einem ausländischen Markt aktiv zu werden.

Dagegen ist das Motiv der Kostensenkung bei großen Unternehmen und bei Unternehmen aus den Branchen Textilien und Leder sowie Fahrzeugbau besonders bedeutend. Gerade bei den Unternehmen, die in den neuen Mitgliedstaaten der EU, Südosteuropa, der GUS oder in Asien aktiv sind, ist das Kostensenkungsmotiv nachweislich dominant. Auch die Auswertungen der Datenbank der Deutschen Bundesbank, in der die Motive nicht direkt abgefragt wurden, aber durch indirekte Verfahren approximiert werden können, bestätigen im Wesentlichen diese Ergebnisse.

Mit den Daten des IAB-Betriebspanels aus dem Jahr 2004 kann gezeigt werden, dass eine hohe Lohnkostenbelastung der Betriebe die Wahrscheinlichkeit erhöht, Teile der Produktion in die mittel- und osteuropäischen Länder zu verlagern. Das Motiv der Markterschließung spielt dagegen im Fall der MOEL eine weniger bedeutende Rolle. Hochrechnungen zeigen, dass der Anteil der Betriebe mit Verlagerungsplänen in die MOEL insgesamt aber gering ist.

Empirische Beschäftigungseffekte des Offshoring

Die Beschäftigungseffekte des Offshoring in Deutschland unterscheiden sich je nach Zielregionen, Motiven und Art

des Offshoring.² Offshoring nach Nordamerika, insbesondere aus Markterschließungsmotiven, führt sowohl im In- wie im Ausland eher zu einer positiven Entwicklung des Personalbestandes im heimischen Unternehmen. Offshoring in die mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten der EU und nach Südosteuropa bzw. Russland/GUS führt dagegen tendenziell zu einem Rückgang der inländischen Beschäftigung eines Unternehmens und zu einem höheren Beschäftigungsniveau im Zielland. Gleiches gilt für Asien als Zielregion. Schließlich wird auch bestätigt, dass Unternehmen, die aus Kostengründen in das Ausland gehen, tendenziell ihre Beschäftigung im Inland ab und im Ausland aufbauen.

Das zentrale Ergebnis der Analysen auf sektoraler und regionaler Ebene ist, dass sich deutsche Direktinvestitionen im Ausland eher neutral bis positiv auf das Beschäftigungsniveau in Deutschland auswirken und insbesondere keine messbaren gesamtwirtschaftlich negativen Arbeitsmarkteffekte nach sich ziehen. Dies bestätigt wiederum die Dominanz horizontaler Direktinvestitionen. Dieses Ergebnis gilt selbst, wenn im Unterschied zu den Untersuchungen auf Firmenebene ein vergleichsweise strenges Kriterium angelegt wird und der indirekte Wirkungskanal von Produktionserhöhungen, die durch das Auslandsengagement ausgelöst werden können, isoliert wird.

Während kein Beschäftigungseffekt im Fall deutscher Direktinvestitionen in den Ländern der EU, des Nahen Ostens sowie Australiens und Neuseelands auf Branchenebene festzustellen ist, sind die Effekte im Fall der USA und Kanada sogar signifikant positiv. Im Fall der Direktinvestitionen in die osteuropäischen Länder finden sich auf sektoraler Ebene im Gegensatz zu den Ergebnissen auf Firmenebene dagegen weder positive noch negative Effekte. Negativ schließlich sind Effekte von Direktinvestitionen in den Fernen Osten.

Negative Beschäftigungseffekte auf Unternehmensebene sind auf sektoraler Ebene zu relativieren

Zusammenfassend ergibt die Analyse der Determinanten der Offshoring-Aktivitäten deutscher Unternehmen mit Hilfe dreier verschiedener Datensätze deutliche Hinweise darauf, dass der Großteil der entsprechenden Auslandsengagements deutscher Unternehmen vom Motiv der Markterschließung getrieben ist. Allerdings ist diese Aussage für einige Branchen des verarbeitenden Gewerbes und einige Zielländer zu relativieren. So sind einige Formen des Offshoring in die mittel- und osteuropäischen Länder eher durch

das Kostensenkungsmotiv geleitet. Hier sind insbesondere die relativ hohen Arbeitskosten für niedrig qualifizierte Beschäftigte ein treibender Faktor.

In vielen Bereichen steigt die Arbeitsnachfrage mit der Aktivität multinationaler Unternehmen. Im Detail zeigt sich aber ein erhebliches Maß an Heterogenität zwischen Unternehmen, Sektoren und Regionen. Es ist empirisch nachweisbar, dass in einigen Bereichen Beschäftigung abgebaut wird und gleichzeitig in anderen neue Arbeitsplätze entstehen. Unternehmen, die Offshoring in die mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten der EU und nach Südosteuropa bzw. Russland/GUS betreiben, bauen tendenziell inländische Beschäftigung ab und in der ausländischen Tochter auf. Dagegen ist dieser Effekt in Branchen, die besonders stark in die MOEL investieren, nicht mehr nachweisbar. Das mag zum Teil auch daran liegen, dass der Anteil der Betriebe, die Verlagerungen in die MOEL planen, insgesamt eher gering ist. Insgesamt ist es somit notwendig, dass Arbeitsmärkte und Arbeitnehmer flexibel genug sind, um einen Wechsel aus denjenigen Sektoren und Unternehmen, in denen die Beschäftigung sinkt, in die Sektoren und Unternehmen, in denen die Beschäftigung steigt, zu ermöglichen.

Literatur

- Barba Navaretti, G. und A. Venables (2004), *Multinational Firms in the World economy*. Princeton University Press, Princeton.
- Blonigen, B. (2005), »A Review of the Empirical Literature on FDI Determinants«, *NBER Working Paper* No. 11299.
- Buch, C.M., M. Schnitzer, C. Arndt, I. Kesternich, A. Mattes, C. Mugele, und H. Strotmann (2007), *Analyse der Beweggründe, der Ursachen und der Auswirkungen des sogenannten Offshoring auf Arbeitsplätze und Wirtschaftsstruktur in Deutschland*, IAW Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Tübingen.
- Deutsche Bundesbank (2006), *Monatsbericht* 58(9), Frankfurt am Main.
- Becker, S. O., K. Ekholm, R. Jäckle und M.-A. Muendler (2005), »Location Choice and Employment Decisions: A Comparison of German and Swedish Multinationals«, *Review of World Economics* 141(4), 693–731.
- Becker, S.O. und M.-A. Muendler (2007), »The effect of FDI on job separation«, *Deutsche Bundesbank Discussion Paper*, Series 1, No. 1/2007.
- Kleinert, J. und F. Toubal (2006), »The Impact of Locating Production Abroad on Activities at Home: Evidence from German Firm Level Data«, Universität Tübingen, mimeo.
- Marin, D. (2004), »A Nation of Poets and Thinkers – Less So with Eastern Enlargement? Austria and Germany«. *CEPR Discussion Paper* No. 4358.

² Grundlage dieser Ergebnisse sind multinomiale Logitschätzungen auf Unternehmensebene und Arbeitsnachfrageregressionen auf regionaler und sektoraler Ebene.



Michael Knogler*



Fidelis Lankes*

Flexicurity: Vorbild für die neuen Mitgliedstaaten?

Im Zuge der aufholenden Wirtschaftsentwicklung und Integration in die EU ist in den neuen Mitgliedstaaten (NMS) ein tief greifender Strukturwandel von sektoraler und regionaler Produktion und Beschäftigung, aber auch von Qualifikationsprofilen zu verzeichnen. Die durch den Strukturwandel geforderte Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte wird nicht unwesentlich durch die Mischung von institutioneller Ausgestaltung der Arbeitsmärkte und sozialer Sicherheit bestimmt.

Im folgenden Beitrag wird das Konzept der Flexicurity, das im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie als Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung bei gleichzeitiger Bewahrung des europäischen Sozialmodells gesehen wird (vgl. European Commission 2007), als Referenzmodell verwendet, um zu beleuchten, wo sich die NMS innerhalb des Mix von Arbeitsmarktflexibilität und Einkommenssicherheit im Vergleich zu den anderen EU-Staaten positioniert haben. Abschließend erfolgen einige Anmerkungen zu Problemen der Realisierung von Flexicurity in den NMS.

Flexicurity: Das Konzept

Die Grundidee des Konzepts, das sich am dänischen Vorbild orientiert, besteht darin, dass die beiden Seiten Flexibilität und Sicherheit nicht in Gegensatz zueinander stehen, sondern sich wechselseitig unterstützen (Wiltenhagen und Tros 2004). Es kann damit als Kombination von

- flexiblen Arbeitsmärkten (Ausgestaltung des Beschäftigungsschutzes bzw. Kündigungsschutzregelungen),
- hoher Einkommenssicherheit (Unterstützung für die Arbeitslosen) und

* Dr. Michael Knogler ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Osteuropa-Institut München, Prof. Dr. Fidelis Lankes lehrt an der Fachhochschule München Volkswirtschaftslehre.

- relativ hohen Ausgaben für eine aktive Arbeitsmarktpolitik

beschrieben werden.¹

Charakteristisch für dieses Modell ist in Dänemark eine hohe Mobilität in und aus der Beschäftigung und zwischen verschiedenen Jobs. Rund ein Viertel der Beschäftigten wird mindestens einmal im Jahr arbeitslos, wobei die meisten relativ schnell wieder Arbeit finden (vgl. Bredgard, Larsen und Madsen 2005). Diejenigen, denen das nicht gelingt, profitieren nach einer gewissen Zeit von einem umfassenden Angebot an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik einschließlich kontinuierlicher Weiterbildung, das darauf abzielt, die Qualifikation zu erhöhen und damit die individuelle Beschäftigungsfähigkeit zu fördern.

Ein hohes Niveau der Arbeitslosenunterstützung führt dabei nicht zu einer Verringerung des Arbeitsangebots, da es in das gesamte Paket einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik eingebettet ist, die den Bezug von Arbeitslosengeld an die Teilnahme von Qualifizierungsmaßnahmen und aktive Jobsuche knüpft.

Gleichzeitig ist Dänemark durch sehr restriktive Regelungen bei den Vorankündigungsfristen von Massenentlassungen gekennzeichnet. Dies stellt insofern ein wichtiges »Flexicurity«-Element dar, als es den Beschäftigten genügend Zeit gibt, einen neuen Arbeitsplatz zu suchen bzw. an Umschulungsmaßnahmen teilzunehmen. Zudem unterstützt die Arbeitsverwaltung die Betroffenen bereits ab dem Zeitpunkt der Ankündigung von Entlassungen.

Ein solches Modell könnte durchaus als Vorbild für die NMS dienen, da es sehr dynamisch auf den Strukturwandel reagiert, der in diesen Ländern noch ausgeprägter ist, und auch die Verbesserung der Qualifikationsstruktur, die mit diesem Strukturwandel einhergehen muss, in den Vordergrund stellt. Nicht zuletzt könnte die in den NMS historisch gegebene hohe Präferenz für Einkommenssicherheit durch dieses Modell abgedeckt werden.

Wo stehen die neuen Mitgliedstaaten: Arbeitslosensicherung, Beschäftigungsschutz und aktive Arbeitsmarktpolitik

Die *Arbeitslosengeldsysteme* waren in den NMS nach ihrer Einführung zu Beginn der Transformation zunächst relativ

¹ Die Balance von Flexibilität und Sicherheit ist nicht nur von diesen drei Komponenten abhängig. Sie wird auch durch ein breites Feld von Institutionen, durch politische Einflüsse wie der Arbeitsmarktpolitik, der Sozial- und (Aus-)Bildungspolitik sowie ihre Wechselwirkungen und nicht zuletzt durch die makroökonomische Entwicklung der Wirtschaft bestimmt. Die folgenden Ausführungen beschränken sich jedoch auf die genannten drei Komponenten.

großzügig ausgestaltet. Mit zunehmender Restrukturierung stiegen mit der Arbeitslosigkeit auch die Ausgaben für die passive Arbeitsmarktpolitik rapide an. Vor dem Hintergrund wachsender Budgetdefizite wurden dann die Bezugsregeln restriktiver gestaltet und die Bezugsdauer verkürzt. Letztere liegt nun niedriger als in den alten Mitgliedstaaten zwischen sechs und zwölf Monaten, wobei in einigen Fällen eine Abhängigkeit von der vorangegangenen Erwerbsdauer besteht.

Als Resultat der strenger gefassten Anspruchsvoraussetzungen sank der Anteil der Arbeitslosen, die Arbeitslosengeld erhalten, im Verlauf der Transformation dramatisch (vgl. Abb. 1). Während zu Beginn der neunziger Jahre etwa drei Viertel der arbeitslos gemeldeten Personen Leistungen bezogen, liegt dieser Anteil nun zwischen einem Fünftel in Polen und rund einem Drittel in Tschechien und Ungarn. Parallel dazu fielen auch die Lohnersatzraten von rund 50% des Durchschnittseinkommens 1991 auf zwischen 20 und 30% im Jahr 2002 (vgl. UNECE 2003). Sie sind nun deutlich niedriger als in der EU-15.² Die meisten Beschäftigten genießen damit nur eine unzureichende Einkommenssicherheit.

Hinsichtlich möglicher Effekte auf das Arbeitsangebot sind allerdings weitere staatliche Sozialtransfers zu berücksichtigen. Das Arbeitslosengeld wird durch staatliche Unterstützungsleistungen etwa in Form von Arbeitsunfähigkeits- und Frührenten ergänzt. Diese wurden zunächst großzügig angeboten, um den Anstieg der offenen Arbeitslosigkeit zu begrenzen und den Transformationsprozess sozialpolitisch abzufedern.³

Im Unterschied zum Arbeitslosengeld sind diese Leistungen nicht mit Unterstützung bei der Arbeitssuche bzw. Anforderungen an Weiterqualifizierungsmaßnahmen verbunden. Sie sind wenig zielgerichtet und können in der Sum-

me Einkommen erzeugen, die über dem Mindestlohn liegen. Vor allem niedrig qualifizierte Arbeitskräfte haben damit keinen Anreiz zur Arbeitssuche (Arbeitslosigkeitsfalle). Da der Realwert der Sozialtransfers in armen Regionen mit deutlich niedrigeren Preisen und Mieten höher liegt, ergeben sich auch keine Anreize für Arbeitslose in Gebiete mit günstigerer Arbeitsnachfrage, aber höherem Preisniveau zu wechseln.

Alle NMS hatten zu Beginn der Transformation einen ähnlichen Ausgangspunkt mit einem sehr restriktiven *Beschäftigungsschutz*, den sie alle gelockert haben, um die notwendigen Restrukturierungsprozesse zu ermöglichen.

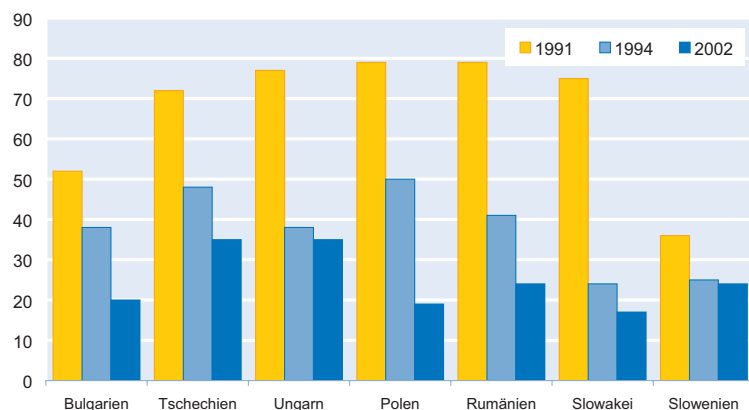
Der Grad des Beschäftigungsschutzes kann durch den von der OECD entwickelten Indikator zum Beschäftigungsschutz verdeutlicht werden.⁴ Die neuen Mitgliedstaaten liegen, was den Gesamtindex angeht, etwas über dem EU-14-Niveau (vgl. Tab. 1). Sie haben insgesamt striktere Regelungen als die angelsächsischen Länder, sind allerdings liberaler als die mediterranen und meisten kontinentaleuropäischen Länder. Innerhalb der NMS haben die reicheren zentraleuropäischen NMS eher einen geringen Beschäftigungsschutz.⁵

Der Gesamtindex verdeckt jedoch, dass die NMS eine asymmetrische Liberalisierung eingeleitet haben. Temporäre Beschäftigungsverhältnisse wurden liberalisiert und sind in den meisten NMS deutlich flexibler gestaltet als im EU-14-Durchschnitt, nicht zuletzt auch deswegen, da dies politisch leichter durchzusetzen war als die Liberalisierung bei den regulären Beschäftigungsverhältnissen, die in den NMS wiederum deutlich rigider reguliert sind.

De facto ist der Beschäftigungsschutz in den NMS flexibler als diese Indikatoren nahe legen, da häufig die entsprechenden Regelungen nicht durchgesetzt werden und atypische Beschäftigungsformen wie befristete Verträge, Werkverträge und Scheinselbständigkeit deutlich zugenommen haben. Zudem unterliegt die in diesen Ländern stark ausgeprägte Schattenwirtschaft naturgemäß nicht dem Beschäftigungsschutz.

Abb. 1

Ausgewählte NMS: Anteil der Arbeitslosengeldbezieher an den Arbeitslosen



Quelle: UNECE (2003, Chart 7.1.1).

² Dies zeigen auch die von der OECD für die vier OECD-Mitglieder der NMS berechneten Replacement-ratios.

³ So sind in Polen und Ungarn 13 bzw. 10% der Bevölkerung in erwerbsfähigem Alter Empfänger von Arbeitsunfähigkeitsrenten, viele Beschäftigte profitieren von Frühverrentungsprogrammen (vgl. Barysch 2005).

⁴ Der Indikator besteht aus drei Unterindikatoren zu regulären und temporären Beschäftigungsverhältnissen und einem Indikator zu den Regelungen bei Massenentlassungen. Der Gesamtindex fasst diese zusammen und liegt zwischen 0 und 6, wobei 0 völlige Liberalisierung und 6 absolut restriktiven Beschäftigungsschutz bedeuten würde.

⁵ Ausnahme Slowenien, das jedoch mit dem neuen Arbeitsgesetz vom 1. Januar 2003 den Beschäftigungsschutz deutlich liberalisiert hat (vgl. Ignjatović 2006).

Tab. 1
Beschäftigungsschutz 2003 (OECD-Indikatoren^{a)})

	Temporäre Beschäftigungsverhältnisse	Reguläre Beschäftigungsverhältnisse	Massenentlassungen	Gesamt
Bulgarien	0,9	2,1	4,1	2,0
Tschechien	0,5	3,3	2,1	1,9
Estland	1,3	2,7	4	2,3
Ungarn	1,1	1,9	2,9	1,7
Litauen	2,4	2,9	3,6	2,8
Lettland	2,1	2,3	4,0	2,5
Polen	1,3	2,2	4,1	2,1
Slowenien	0,6	2,9	4,9	2,3
Slowakei	0,4	3,5	1,9	2,0
Rumänien	2,7	2,6	5,2	3,1
Dänemark	1,4	1,5	3,9	1,8
NMS-8	1,2	2,7	3,4	2,2
EU-14 ^{b)}	2,0	2,3	3,4	2,4

^{a)} Vgl. Fußnote 4. – ^{b)} EU-14: ohne Luxemburg.

Quelle: OECD (2004); Tonin (2003); Micevska (2004); Cazes und Nesporova (2006); Earnets und Masso (2005); Ghinararu (2006); Kajzer (2005).

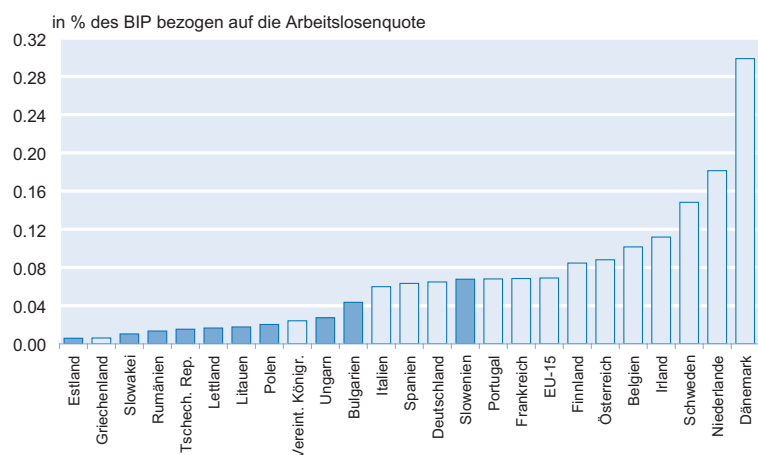
Letztlich ist in den NMS eine Segmentierung der Arbeitsmärkte zu beobachten mit einem dualen Arbeitsmarkt mit geschützten, relativ unflexiblen regulären Jobs auf der einen Seite und einem großen Bereich atypischer Beschäftigungsverhältnisse (häufig im Bereich der Schattenwirtschaft) auf der anderen Seite. Dies gilt vor allem für Kleinunternehmen. Häufig arbeiten Beschäftigte ohne Arbeitsverträge bzw. auf Basis eines zusätzlichen zivilrechtlichen Vertrags, über den Überstunden bzw. generell eine Ausdehnung der Arbeitszeit abgewickelt werden.⁶

Beschäftigungspolitisch gesehen führt diese asymmetrische Liberalisierung zu gemischten Ergebnissen: Einerseits entstehen zwar befristete Arbeitsplätze, auf der anderen Seite führt die Beibehaltung eines hohen Kündigungsschutzes für reguläre Beschäftigung dazu, dass weniger befristete Jobs in Dauerstellen umgewandelt werden und damit zu einem Abbau von längerfristigen Arbeitsplätzen zugunsten temporärer Beschäftigung. Der Gesamteffekt dieser Umschichtung ist unbestimmt. Im Ergebnis kann die Beschäftigung

(zumindest im formellen Sektor) auch sinken. Beschäftigte in prekären Beschäftigungsverhältnissen haben zudem nicht nur ein höheres Risiko, ihren Arbeitsplatz zu verlieren und dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen zu werden, sondern profitieren auch nicht in gleichem Umfang von Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen wie regulär Beschäftigte.

Die dritte Komponente des *Flexicurity*-Modells, die *aktive Arbeitsmarktpolitik*, weist in den NMS generell einen geringen Stellenwert auf (vgl. Abb. 2). Die Ausgaben liegen deutlich unter dem dänischen Niveau. Eine relativ hohe Bedeutung kommt innerhalb der NMS der aktiven Arbeitsmarktpolitik allenfalls in Slowenien und Bulgarien zu.

Abb. 2
Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik 2005



Quelle: Eurostat; Berechnungen der Autoren.

⁶ Besonders verbreitet ist diese Art von multiplen Verträgen in Polen und Ungarn, sie ist aber auch in allen anderen NMS anzutreffen. Inspektionen zeigten, dass in Ungarn bis zu 30% der Beschäftigten überhaupt keinen Arbeitsvertrag hatten. Auch hinter der selbständigen Beschäftigung verbirgt sich in den NMS häufig eine abhängige Beschäftigung mit dem Ziel, Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, aber auch geltende gesetzliche Regelungen des Kündigungsschutzes zu umgehen. In Lettland und Litauen unterzeichnen etwa 10% der Beschäftigten parallel zum Arbeitsvertrag gleichzeitig eine Zusatzvereinbarung über die Kündigung des Arbeitsverhältnisses, die bei Bedarf vom Arbeitgeber eingesetzt werden kann (vgl. Vaughan-Whitehead 2005).

Der Trade-off zwischen Flexibilität und Sicherheit

Die Mischung von Flexibilität und Sicherheit in den einzelnen EU-Staaten ist in Abbildung 3 wiedergegeben. Als Indikator für die Einkommenssicherheit werden die Ausgaben der passiven Arbeitsmarktpolitik bezogen auf die jeweilige Arbeitslosenquote verwendet, die einen guten Indikator für die Großzügigkeit des Arbeitslosengelds darstellen, als hier implizit Lohnersatzraten, Bezugsdauer und Anteil der Leistungsempfänger mit einfließen.⁷

Insofern Beschäftigungsschutz und Arbeitslosensicherung zwei alternative Wege des Schutzes vor den Risiken des Arbeitsmarktes darstellen, ist in der Abbildung für die EU-15 eine gewisse Substitutionalität zwischen beiden Instrumenten zu erkennen. So finden sich in Kontinentaleuropa Kombinationen von vergleichsweise hohen Lohnersatzleistungen bei reduziertem Schutz bestehender Arbeitsverhältnisse (Niederlande und Dänemark), über einen sehr strikten Beschäftigungsschutz und einer schwachen sozialen Absicherung (mediterrane Länder) bis hin zu einem mittleren Niveau des Kündigungsschutzes und der Lohnersatzleistungen (West- und Mitteleuropa). In den angelsächsischen Ländern fällt dagegen sowohl die soziale Absicherung als auch der Beschäftigungsschutz eher niedrig aus.

Auch im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie wird implizit von einem Trade-off von Flexibilität und Sicherheit ausgegangen. Vor dem Hintergrund des stärkeren Wettbewerbsdruck wird empfohlen, den Beschäftigungsschutz zu lockern und die Arbeitslosensicherung zu stärken. Insbesondere wird der Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik angeregt, um die notwendige Reallokation der Beschäftigung und eine hohe Mobilität der Arbeitskräfte zu erleichtern.⁸

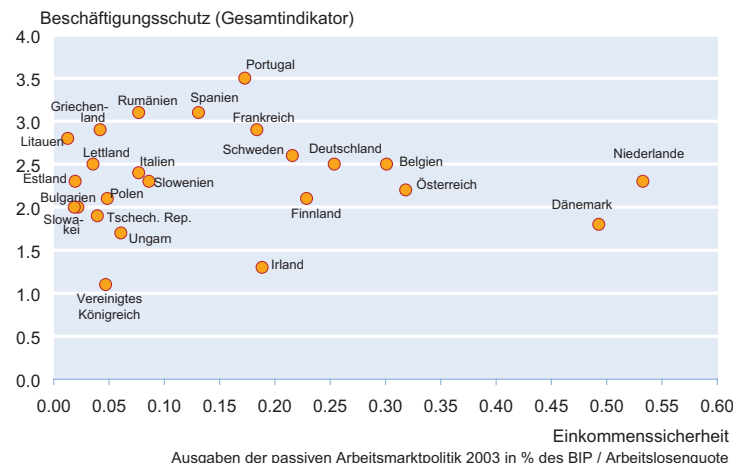
Innerhalb der NMS ist nur ein schwacher Trade-off von Beschäftigungsschutz und Einkommenssicherheit zu er-

⁷ Dieser Quotient entspricht in etwa dem Verhältnis von durchschnittlichem Arbeitslosengeld pro Arbeitslosen zum Durchschnittseinkommen pro Erwerbsperson.

⁸ Ein restriktiver Beschäftigungsschutz scheint zwar nicht die Höhe der Arbeitslosigkeit zu beeinflussen, aber negativ auf die Reallokation der Arbeitskräfte zu wirken, indem er positiv mit einer längeren Dauer der Beschäftigungsverhältnisse bzw. negativ mit Zu- und Abflüssen in die Beschäftigung korreliert ist (vgl. European Commission 2007, 81 ff.). Lohnersatzleistungen sind auch deshalb vorzuziehen, da sie die Arbeitskräfte ermuntern, in Arbeitsplätze mit höherer Produktivität zu wechseln, auch wenn das Beschäftigungsrisiko höher ist. Die Qualität der »job matches« wird dadurch verbessert. Negative Anreize des Arbeitslosengeldsystems auf die Arbeitsplatzsuche können durch eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik gemildert werden.

Abb. 3

EU: Beschäftigungsschutz und Einkommenssicherheit



Quelle: Vgl. Tabelle 1; Eurostat.

kennen. Ein geringes Niveau der Arbeitsplatzsicherheit wird damit nur sehr bedingt durch eine höhere Einkommenssicherheit ausgeglichen. Ungarn hat etwa großzügigere Arbeitslosenleistungen und weniger restriktiven Beschäftigungsschutz als Polen oder die baltischen Staaten. Allerdings liegen auch die NMS mit der höchsten Einkommenssicherheit am unteren Ende der Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik. Sie sind am ehesten den mediterranen Staaten vergleichbar und zusammen mit dem ebenfalls extrem niedrigen Niveau der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik weit vom dänischen *Flexicurity*-Modell entfernt.

Die Variation innerhalb der NMS ist, sowohl was die Flexibilität des Beschäftigungsschutzes, als auch – wenn auch abgeschwächt – das Niveau der Arbeitslosensicherung angeht, insofern bemerkenswert, als die NMS zu Beginn der Transformation die Arbeitslosenversicherungssysteme neu einführten ebenso wie die Regelungen zum Kündigungsschutz, da Arbeitslosigkeit in der Zentralverwaltungswirtschaft gesetzlich verboten war. Sie konnten sich damit relativ frei entscheiden, wo sie sich innerhalb dieses Trade-off positionieren wollten.⁹

Als Erklärung für die beobachtbare Mischung von Flexibilität und Einkommenssicherheit in den NMS können mehrere Faktoren herangezogen werden. Zunächst sind die fis-

⁹ Pfadabhängigkeiten, wie sie zur Erklärung der unterschiedlichen Positionierungen etwa der mediterranen Länder im Vergleich zu den nordischen Ländern herangezogen werden, scheiden damit für Boeri als Erklärung für die NMS aus, da er davon ausgeht, dass alle diese Länder in etwa gleiche Bedingungen zu Beginn der Transformation hatten (vgl. Boeri et. al. 2003). Inwieweit dies allerdings zutrifft, wäre genauer zu untersuchen. Die einzelnen Länder weisen doch Unterschiede etwa im Grad des Stellenwerts des sozialen Dialogs, der Umverteilungssrolle des Staates, aber auch im Grad der Tiefe der Transformationsrezession und der daraus resultierenden Arbeitslosigkeit auf.

kalischen Kosten der jeweiligen Mischung zu berücksichtigen. Wie bereits angedeutet, waren die Arbeitslosengeldsysteme in den NMS zunächst deutlich generöser ausgestaltet. Durch den massiven Anstieg der Arbeitslosigkeit in Verbindung mit großzügigen Frühverrentungsprogrammen stiegen die fiskalischen Kosten aber rasch an und zwangen zu einer massiven Kürzung des Arbeitslosengeldes. Vor dem Hintergrund der ausgedehnten Schattenwirtschaft konnte bei höheren Sozialversicherungsabgaben als in den Altmitgliedern nur ein geringeres Niveau der Arbeitslosenleistungen finanziert werden. Ein Anheben der Einkommenssicherheit in den NMS etwa auf dänisches Niveau würde diese Länder mit Aufwendungen in der Größenordnung von bis zu 3 bis 4% des BIP fiskalisch deutlich überfordern (vgl. European Commission 2007).

Die Positionierung zwischen Flexibilität und Sicherheit kann, wie oben bereits angedeutet, auch durch die politische Durchsetzbarkeit von Reformen erklärt werden. Sie hängt dabei von der Qualifikationsstruktur der Beschäftigten ab. Eine Untersuchung von Boeri (Boeri et. al. 2003) kommt zum Ergebnis, dass Reformen in Richtung eines flexibleren Beschäftigungsschutzes »im Austausch« für großzügigere Arbeitslosentransfers politisch leichter durchsetzbar sind, wenn die Qualifikationsstruktur der Beschäftigten höher ist.¹⁰ In den NMS dürfte dieser Zusammenhang durch den traditionell hohen Beschäftigungsschutz in den früheren planwirtschaftlichen Systemen noch verstärkt werden.

Ausblick

Flexicurity würde in den NMS in erster Linie einen flexibleren Beschäftigungsschutz für reguläre Arbeitsverhältnisse im Austausch für höhere Einkommenssicherheit bzw. zumindest höheren Ausgaben für eine aktive Arbeitsmarktpolitik bedeuten. Damit könnte der weiteren Segmentierung der Arbeitsmärkte entgegengewirkt werden. Die aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit eingeleitete asymmetrische Liberalisierung könnte ein erster Schritt sein, um auch

eine Liberalisierung der regulären Beschäftigung einzuleiten. Durch die Ausdehnung befristeter Arbeitsverhältnisse wird der Einfluss der Insider in geschützten Beschäftigungsverhältnissen zurückgedrängt. Damit werden die politischen Durchsetzungschancen für umfassende Arbeitsmarktreformen verbessert.

Ein wichtiger Ansatzpunkt ist der Abbau des hohen Anteils von Steuern und Sozialabgaben an den Arbeitskosten, um der Verdrängung in die Schattenwirtschaft zu begegnen. Gelingt es dadurch, die bislang sehr niedrige Beschäftigungselastizität des Wachstums zu erhöhen, würde dies über steigende Beschäftigung auch die Finanzierungsprobleme reduzieren.

Nicht zuletzt muss der Fokus stärker auf den Bildungs- und Ausbildungsbereich gelenkt werden. Die extrem niedrigen Beschäftigungsquoten der Geringqualifizierten zeigen, dass diese Gruppe auf dem (formalen) Arbeitsmarkt weitgehend chancenlos ist. Die Verbesserung der Qualifikationsstruktur senkt das Risiko des Ausschlusses benachteiligter Gruppen vom Arbeitsmarkt und die damit verbundenen fiskalischen Lasten. Gleichzeitig würden damit auch die Voraussetzungen für die politische Durchsetzbarkeit von Reformen verbessert werden.

Eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzung und politische Durchsetzbarkeit des *Flexicurity*-Konzepts ist, wie das dänische Beispiel zeigt, ein gut entwickelter sozialer Dialog, von dem die meisten NMS allerdings weit entfernt sind. Fortschritte in diesem Bereich könnten auch dazu beitragen, die missbräuchliche Inanspruchnahme staatlicher Leistungen einzudämmen und das Verantwortungsbewusstsein aller Beteiligten zu erhöhen. Untersuchungen des *World Value Survey* zeigen ein Nord-Süd-Gefälle in der Beurteilung der missbräuchlichen Inanspruchnahme von Leistungen, wobei in den nordischen Ländern diese als unfair betrachtet wird.¹¹ Insofern wird das dänische *Flexicurity*-Modell durch soziale Normen begünstigt. Fehlen diese, wäre bei der Einführung eines *Flexicurity*-Modells mit höheren Transfers oder hohen Kontrollkosten zu rechnen.

Literatur

- Barysch, K. (2005), »East versus West? The European economic and social model after enlargement«, CER, Oktober.
- Boeri, T., J.I. Conde-Ruiz und V. Galasso (2003), »Protecting Against Labour Market Risk: Employment protection or Unemployment Benefits?«, *IZA Discussion Paper* No. 834, July.
- Bredgard, T., F. Larsen und P.K. Madsen (2005), »The Flexible Danish Labour Market – A Review«, *CARMA Research Paper* 1/2005.
- Cazes, S. und A. Nesporova (2006), *Flexicurity – a relevant approach in Central and Eastern Europe*, ILO, Genf.
- Eamets, R. und J. Masso (2005), »The Paradox of the Baltic States: Labour Market Flexibility but Protected Workers?«, *European Journal of Industrial Relations* 11(1), 71–90.
- European Commission (2007), *Employment in Europe 2007*, European Commission, Brüssel.

¹⁰ Niedrigqualifizierte haben oft ein höheres Risiko des Arbeitsplatzverlustes als Hochqualifizierte. Sie favorisieren daher strikteren Beschäftigungsschutz gegenüber großzügigem Arbeitslosengeld. Als Folge werden sich Länder, wo gering qualifizierte Insider dominieren, eher bei restriktivem Beschäftigungsschutz und niedrigem Arbeitslosengeld positionieren.

¹¹ Die Frage lautete, ob die missbräuchliche Inanspruchnahme von staatlichen Leistungen zu rechtfertigen sei. Die Ergebnisse variieren für die NMS sehr stark, Bulgarien und Rumänien zeigen zusammen mit Ungarn nach Dänemark und den Niederlanden die höchste Sozialstaatsmoral in Europa. Befragt, wie sie das Verhalten ihrer Landsleute in dieser Hinsicht beurteilen, liegt wiederum Dänemark an der Spitze. Die Rumänien attestieren jedoch ihren Landsleuten mit die niedrigste Sozialstaatsmoral in Europa. Auch Bulgarien schneidet nun deutlich schlechter ab. Am gravierendsten ist der Unterschied in Ungarn. Über 60% der Befragten sind der Ansicht, dass nahezu alle Landleute ungerechtfertigt staatliche Leistungen beziehen. Nach ihrer eigenen Einstellung befragt, halten über 70% der Ungarn dies für niemals gerechtfertigt. Vgl. www.worldvaluessurvey.org.

Ghinararu, C. (2006), *Flexicurity: Romania EEO Autumn Review 2006*, <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reports/Romania-FlexicurityAR06.pdf>.

Ignjatovic, M. (2006), *Slovenia. Contribution to the EEO Autumn Review 2006 »Flexicurity«*, November. <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reviews/EN-EEOAutumnRvw2005.pdf>.

Kajzer, A. (2005), »Labour Market Flexibility«, *Slovenian Economic Mirror* XI(3).
Micevska, M. (2004), *Labour Market Institutions and Policies in Southeast Europe*, <http://www.sigov.si/umar/conference/2004/papers/Micevska.pdf>.
OECD (2004), *Employment Outlook 2004*, OECD, Paris.

Tonin, M. (2003), »Updated Employment Protection Legislation Indicators for Central and Eastern European Countries«, September.

UNECE (2003), *Economic Survey of Europe 2003 No.1*, Genf.

Vaughan-Whitehead (2005), *The World of Work in the New EU Member States: Diversity and Convergence*, http://www.acpr.ro/files/UE/Lumea_muncii.pdf.

Wiltenhagen, T. und F. Tros (2004), »The Concept of Flexicurity: A new approach to regulating employment and labour markets«, in: *Flexicurity: Conceptual Issues and Political Implementation in Europe*, *European Review of Labour and Research* 10(2).

World Value Survey. European and world values surveys four-wave integrated data file 1981–2004, v.20060423, 2006. The European Values Study Foundation and World Values Survey Association.



Jarko Fidrmuc*

Der lange Weg zum Euro

Die ersten Erfahrungen der NMS im Wechselkursmechanismus II

Die neuen Mitgliedstaaten (NMS) der EU müssen sich zwischen den Vorteilen einer eigenständigen Wechselkurspolitik und stabilen Wechselkursen gegenüber den wichtigsten Handelspartnern entscheiden. Diese Entscheidung ist nicht einfach. Einige NMS erfüllen zwar die Kriterien der Theorie der optimalen Währungsräume (vgl. zum Beispiel Fidrmuc 2006). Dementsprechend könnten sie volkswirtschaftliche Vorteile durch die Euroübernahme realisieren. Insofern alle NMS relativ kleine und offene Volkswirtschaften sind und ihre Wirtschaftsentwicklung zunehmend an die Konjunkturerwicklung der Eurozone gekoppelt ist, sind die möglichen Nettogewinne hoch. Allerdings erhöhten vor allem die zentral-europäischen Länder die Flexibilität ihrer Wechselkursregime in den letzten Jahren vor dem EU-Beitritt (vgl. Markiewicz 2006).¹ Erst die Teilnahme am Wechselkursmechanismus II (WKM II)² und vor allem die Euroeinführung in Slowenien im Januar 2007 veränderten diese Entwicklung. Von den ersten Eurokandidaten erfüllten allerdings zuerst nur Slowenien sowie heuer Malta und Zypern plangemäß die Maastrichtkriterien. Demgegenüber zeigte sich die Inflationsbekämpfung in den baltischen Staaten schwieriger als gedacht. Nur die Slowakei nahm am WKM II mit der Perspektive einer Mitgliedschaft teil, die über die mindestens notwendige zweijährige Prüfperiode hinausgeht.

* Prof. Dr. Jarko Fidrmuc lehrt an der volkswirtschaftlichen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München und an der Comenius Universität Bratislava.

¹ Allerdings entschieden sich mehrere vor allem kleine Volkswirtschaften in Osteuropa (baltische Staaten und Bulgarien) auch für die Politik der harten fixen Wechselkurse (currency boards). Dies bestätigt die Hypothese der bipolaren Wechselkursregime, die auf die Analyse von Eichengreen (1994) zurückgeht. Nach dieser These müssen sich die kleinen offenen Volkswirtschaften zwischen den extrem fixen oder den extrem flexiblen Wechselkursen entscheiden.

² Im Jahr 2004 traten Estland, Litauen und Slowenien dem WKM II bei. Zypern, Malta, Lettland und die Slowakei folgten im darauf folgenden Jahr.

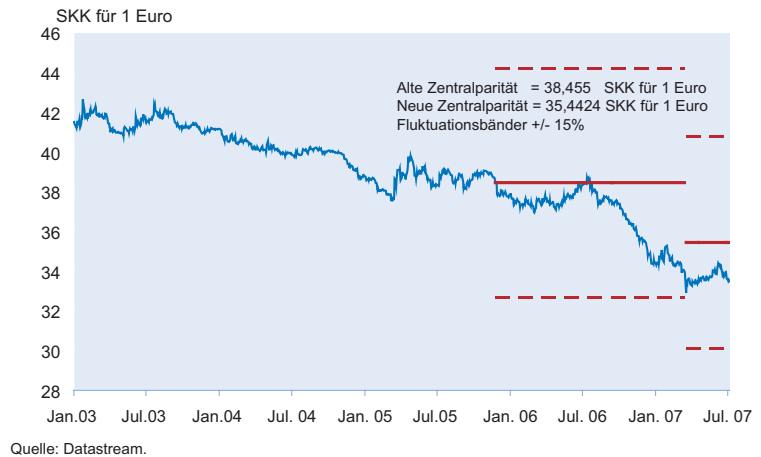
Dabei müssen wir berücksichtigen, dass die NMS höchst unterschiedliche *De-facto*- sowie *De-jure*-Wechselkursregime verfolgen. Offiziell erlauben alle Länder einen bestimmten Grad an Wechselkursflexibilität. Allerdings benutzt Polen als das einzige Land der Region keine Wechselkursinterventionen. Im Gegensatz dazu intervenierten mehrmals Tschechien und die Slowakei am Devisenmarkt, um die Ziele der Geldpolitik zu unterstützen. Das führt zu geringeren Fluktuationen der Wechselkurse in diesen Ländern. Ungarn verfolgt seit 2001 die Politik der breiten Fluktuationsbänder.

Gleichzeitig mit der Flexibilisierung der Wechselkurse wurde die Politik der direkten Inflationssteuerung in der Region zunehmend populär. Polen und die Tschechische Republik übernahmen diese Ausrichtung der Geldpolitik bereits im Jahr 1998. Ungarn führte die direkte Inflationssteuerung zusätzlich zur Politik der breiten Wechselkursbänder im Jahr 2001 ein. Die Slowakei folgte nach einer kurzen Periode der informellen Inflationssteuerung im Jahr 2005.

Weil die meisten Mitgliedsländer des WKM II die Wechselkurspolitik von Currency Boards anwenden, können wir die ersten Erfahrung nur von zwei Ländern ableiten: von Slowenien und von der Slowakei. Dabei zeigt sich, dass die Erfahrungen sehr unterschiedlich sind.

Die Mitgliedschaft im WKM II half Slowenien, den Wechselkurs gegenüber dem Euro effizient zu stabilisieren. Obwohl die Wechselkurspolitik vor dem WKM II als *De-facto*-Politik der schleichenden Wechselkurse (*crawling peg*) bezeichnet wurde, änderte sich dies sofort mit dem Beitritt zum WKM II (vgl. Abb. 1). Der Wechselkurs stabilisierte sich auf dem Ni-

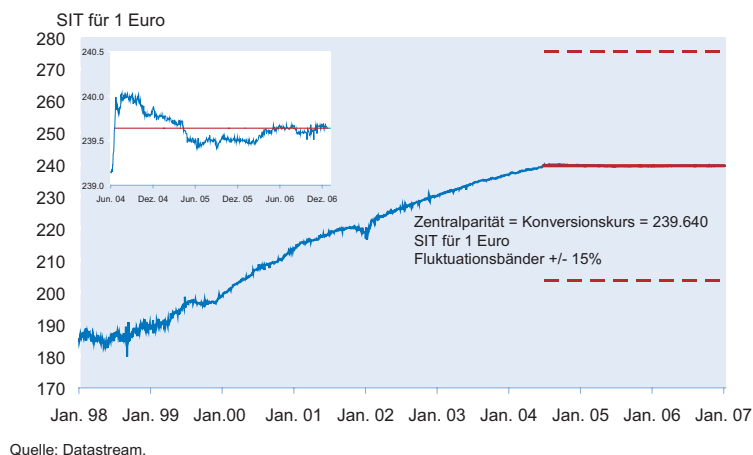
Abb. 2
Slowakei im WKM II



veau der Zentralparität, und die Schwankungen verringerten sich noch weiter vor dem Termin der Euroeinführung. Dementsprechend übernahm Slowenien im Januar 2007 den Euro mit dem Konversionskurs der vorherigen Zentralparität.

Die Erfahrungen der Slowakei könnten dabei nicht unterschiedlicher sein (vgl. Abb. 2). Auch die Nationalbank der Slowakei erhoffte sich von der Mitgliedschaft im WKM II eine Stabilisierung des Wechselkurses, der einem kontinuierlichen Aufwertungsdruck infolge der starken ausländischen Direktinvestitionen ausgesetzt war. Nichtsdestotrotz setzte sich der Aufwertungsdruck fort. Im März 2007 wurde deshalb die Zentralparität um etwa 8% aufgewertet. Obwohl eine Aufwertung in diesem Ausmaß bereits einmalig war, deutet die aktuelle Entwicklung darauf hin, dass der Wechselkurs unter der Zentralparität bleiben wird. Damit bleibt eine neuerliche Aufwertung der Zentralparität vor der geplanten Euroübernahme im Januar 2009 nicht ausgeschlossen.

Abb. 1
Slowenien im WKM II



Neigen die Wechselkurse in den NMS zu höherer Volatilität?

Die unterschiedliche Entwicklung in Slowenien und in der Slowakischen Republik stellt uns vor die Frage, welches Land die allgemeinen Bedingungen in den NMS besser zeigt. Die Euroübernahme in den weiteren NMS kann leichter durchgeführt werden, falls diese Länder ähnliche Entwicklungen wie Slowenien zeigen. Das Beispiel der Slowakei zeigt allerdings auch, dass die Mitgliedschaft im WKM II nicht notwendigerweise die Wechselkurse stabilisiert. Alle Währungen in den NMS unterliegen relativ starken Fluktuationen, wobei die Aufwertungsrends infolge der Produktivitätsverbesserungen und der Einkommenskonvergenz überwiegen.

Diese Bewegungen können sich auf die Volatilität der Wechselkurse auswirken.

Darüber hinaus können wir oft beobachten, dass die Volatilität der Finanzvariablen sich im Zeitverlauf stark ändert. Unter anderem kann sich die Wechselkursvolatilität auch in Perioden mit positiven bzw. negativen Trends stark unterscheiden. Vor allem eine Abwertung kann oft zu einer höheren Volatilität an den Finanzmärkten führen. Aber auch der WKM II hat eingebaute asymmetrische Elemente, weil nur Abwertungen als Verletzung des Wechselkurskriteriums betrachtet werden. Deshalb muss die Geldpolitik stärker auf Abwertungen reagieren, während Aufwertungen akkommodiert werden, wie es der Fall der slowakischen Währung im WKM II zeigt.

Demgegenüber kann man bemerken, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Länder unter dem Aufwertungsdruck leidet. Die gegenwärtigen Aufwertungen in einigen Ländern werden oft als übermäßig stark eingeschätzt. Speziell die Slowakei versuchte mehrmals, dem Aufwertungsdruck durch Interventionen am Devisenmarkt Einhalt zu bieten. In der Summe der beiden Faktoren können wir asymmetrische Volatilität der Wechselkurse erwarten, jeweils in Abhängigkeit davon, ob sich die Währungen im Auf- oder Abwertungsbereich befinden. Ein ähnliches Muster wurde z.B. von Crespo-Cuaresma et al. (2005) gefunden. Wir untersuchen dieses Verhalten mithilfe eines asymmetrischen TARCH Modells für die Währungen in der Tschechischen Republik, Polen, Ungarn, und der Slowakei.³

Abbildung 3 zeigt, dass die Abweichungen der Wechselkurse vom gleitenden Durchschnitt⁴ (Durchschnitt der ± 120 Handeltage) meistens auch mit einer höheren Volatilität der Wechselkurse verbunden sind. Dabei nimmt die Wechselkursvolatilität im Aufwertungsbereich (negative Werte auf der x-Achse) stärker zu. Diese Asymmetrie ist in allen NMS bis auf Polen stark ausgeprägt. Gleichzeitig können wir allerdings beobachten, dass extreme bedingte Wechselkursvolatilität in Ungarn und der Slowakei vor allem im Abwertungsbereich beobachtet wird.

Ist der Weg das Ziel?

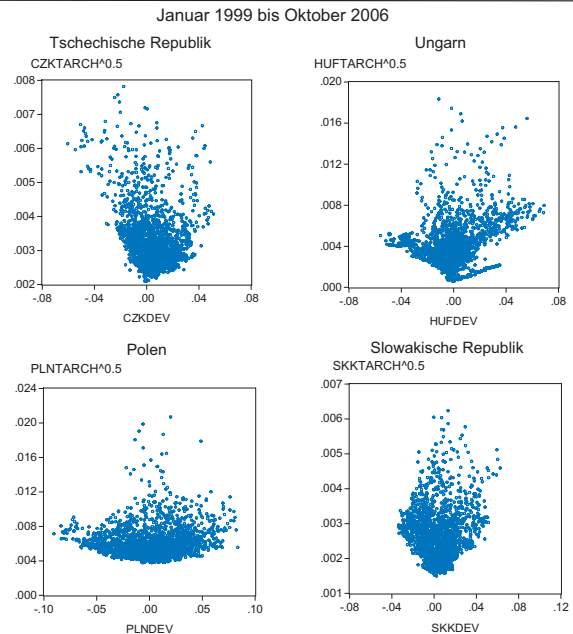
Insgesamt zeigen die Wechselkurse in allen NMS einen leichten Aufwertungsdruck sowie eine Neigung zu einer höheren Wechselkursvolatilität. Dieses Verhaltensmuster stellt ungünstige Voraussetzungen für die Teilnahme am WKM II dar, wie es auch das Beispiel der Slowakei zeigt. Eine Abweichung von der Zentralparität kann leicht zu höherer Fluktuation der Wechselkurse führen, was die Wirtschaftspolitik

³ Die Diskussion der Schätzergebnisse befindet sich in Fidrmuc und Horváth (2008).

⁴ Der gleitende Durchschnitt stellt eine Approximation der möglichen Zentralparität unter der Teilnahme im WKM II dar.

Abb. 3

Bedingte Volatilität der Wechselkurse und Abweichungen vom gleitenden Durchschnitt



Quelle: Eigene TARCH-Schätzungen.

dieser Länder vor zusätzliche Probleme stellt. Die Teilnahme am WKM II stellt keinen günstigen geldpolitischen Rahmen für die NMS dar. Die Übernahme des Euro, aber nicht unbedingt der Weg dazu, stellt ein Ziel der Geldpolitik der NMS dar. Der vorsichtige Ansatz zur währungspolitischen Integration entspricht damit überraschend gut den wirtschaftspolitischen Herausforderungen in den NMS.

Literatur

- Crespo-Cuaresma, J., B. Egert und R. MacDonald (2005), »Non-linear exchange rate dynamics in target zones: A bumpy road towards a honeymoon«, Working Paper No. 771, Williams Davidson Institute, Michigan.
- Eichengreen, B. (1994), *International monetary arrangements for the 21st century*, The Brookings Institution, Washington, DC.
- Fidrmuc, J. (2006), »Osterweiterung der Eurozone aus der Sicht der Theorie der optimalen Währungsräume: Was nun?«, *ifo Schnelldienst* 59(22), 9–11.
- Fidrmuc, J. und R. Horváth (2008) »Credibility of exchange rates in selected new EU members: evidence from daily data«, erscheint in *Economic Systems* (1), verfügbar unter [http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifo-Home/c-event/c2conf/60confpast#Euro-Area Enlargement](http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifo-Home/c-event/c2conf/60confpast#Euro-Area%20Enlargement).
- Markiewicz, A. (2006), »Choice of exchange rate regime in transition economies: An empirical analysis«, *Journal of Comparative Economics* 34, 484–498.



AKADEMIE FÜR
POLITISCHE
BILDUNG TUTZING



Die Vorträge wurden bei der Tagung »Die neuen Mitglieder: Motor oder Bremse der europäischen Integration?« der Akademie für Politische Bildung Tutzing und des Ost-Europa-Instituts München vorgestellt.