



Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Neuen Länder

Am 1. Mai dieses Jahres wird die größte Erweiterung in der Geschichte der Europäischen Union (EU) vollzogen: Zehn Staaten (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern) treten der EU bei. Damit umfasst die EU 25 Staaten mit etwa 450 Millionen Menschen.

In den Neuen Bundesländern wird die Erweiterung der EU sowohl von der Öffentlichkeit als auch von Vertretern in Politik und Wissenschaft ambivalent bewertet. Einerseits mischen sich eher diffuse Ängste mit einer realistischen Einschätzung der Probleme und bilden eine nur schwer überschaubare Gemengelage von Befürchtungen, die mit der Erweiterung verbunden werden. Eine aktuelle Umfrage der Konrad-Adenauer-Stiftung hat u. a. ergeben, dass 59 Prozent der Deutschen eine negative Haltung zur EU-Erweiterung haben, wobei die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland nicht signifikant sind. Andererseits gibt es auch ganz konkrete Hoffnungen auf eine Verbesserung der Situation in den Neuen Ländern.

Im Folgenden werden die möglichen Auswirkungen der Erweiterung in den zentralen Bereichen Wirtschaft/Arbeitsmarkt, Zukunft der Strukturförderung sowie grenzüberschreitende Kriminalität analysiert.

Inhalt

1. Zentrale Empfehlungen – weitere Schritte	Seite 2
2. Zentrale Ergebnisse	Seite 2
3. Analyse	Seite 4
4. Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung	Seite 7

1. Zentrale Empfehlungen – weitere Schritte

Vor dem Hintergrund der bevorstehenden EU-Osterweiterung ist eine Analyse der möglichen Auswirkungen auf die Neuen Länder von zentraler Bedeutung. Die weitere Entwicklung in den Neuen Ländern wird durch die Erweiterung entscheidend beeinflusst und hängt nicht zuletzt von der konkreten Ausgestaltung der zukünftigen Strukturpolitik von 2007-2013 sowie der wirtschaftlichen Behauptung gegenüber den neuen Mitgliedern ab. Mit der Vorlage des dritten Kohäsionsberichts durch die EU-Kommission am 18. Februar 2004 sind zudem die möglichen Folgen für die Neuen Länder wieder verstärkt in das öffentliche Interesse gerückt. Eine fortlaufende Beobachtung und Analyse der zukünftigen Entwicklung ist zwingend erforderlich.

Über die vorliegenden Analysen und Argumente hinaus soll daher zu einem späteren Zeitpunkt ein ausführliches Arbeitspapier zum Thema erscheinen, um notwendige Handlungsfelder und -optionen aufzuzeigen.

2. Zentrale Ergebnisse

Wirtschaft/Arbeitsmarkt

Die langfristigen Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Neuen Länder sind insgesamt positiv zu bewerten. Zu erwartende gesamtwirtschaftliche Wachstumsfaktoren sind vor allem:

- die Erweiterung der Absatzmärkte,
- die höhere Rechtssicherheit bei Exporten und Investitionen,
- die nicht mehr vorhandene Randlage der an der jetzigen Außengrenze gelegenen Regionen,
- das Potential an hochqualifizierten Fachkräften aus den Beitrittsländern.

Dennoch gibt es noch erhebliche Probleme, die einer Lösung bedürfen. Hierzu zählen:

- Die strukturellen Schwächen der Region und ihrer Unternehmen. Kennzeichnend für die Neuen Ländern sind eine geringe Unternehmensdichte, eine unterdurchschnittliche Präsenz großer und innovativer Unternehmen sowie eine Produktions- und Betriebsstruktur kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU), die im Hinblick auf den zu erwartenden verstärkten Wettbewerbsdruck in den Grenzregionen unzureichend ist.
- Der mangelhafte Informationsstand über die EU-Erweiterung sowohl in der Bevölkerung als auch bei den Unternehmen.

Notwendige Maßnahmen:

- Schaffung flexibler Arbeitsmarktstrukturen und Abbau bürokratischer Hemmnisse für Unternehmensgründungen,
- mehr Freiheiten für die Neuen Länder bei Wirtschaftsförderung und Tarifgestaltung,
- stärkere Anreize für innovative Unternehmensgründungen,

- intensivere Aufklärung über Chancen und Möglichkeiten der EU-Erweiterung,
- weiterer Ausbau der Infrastruktur, vor allem im Verkehrsbereich.

Zukunft der Strukturförderung

Ausgangslage:

- Der Großteil der Neuen Länder (mit Ausnahme Südbrandenburgs sowie der Regionen Dresden, Halle und Leipzig) soll nach Aussage des dritten Kohäsionsberichts, erstellt auf Grundlage der Wirtschaftsdaten bis zum Jahr 2001, auch weiterhin den höchsten Förderstatus behalten. Dieser ist für Regionen vorgesehen, deren Pro-Kopf-BIP unter 75 Prozent des EU-25-Durchschnitts liegt.
- Für die allein aufgrund des sog. „statistischen Effekts“ herausfallenden Regionen (Pro-Kopf-BIP unter 75 Prozent der EU-15) soll es bis 2013 eine Übergangsregelung geben. Es ist also anzunehmen, dass auch nach 2006 den Neuen Ländern Strukturbeihilfen zur Verfügung stehen. Über deren Höhe können noch keine Aussagen getroffen werden.
- Die maximal mögliche Förderung der gewerblichen Wirtschaft mittels des Beihilferegimes nach Art. 87 Abs. 3a EGV kann zunächst nur für die nicht vom statistischen Effekt betroffenen Regionen als gesichert gelten. In den anderen Gebieten soll bis maximal 2013 eine noch nicht spezifizierte Übergangsregelung zur Anwendung kommen.

Problemfelder:

- Die Forderung von sechs Nettozahlern der EU (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Österreich und Schweden), die Ausgaben der EU auf ein Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der Mitgliedsstaaten zu begrenzen, hat, wenn sie durchgesetzt wird, unmittelbare Auswirkungen auf die Höhe der Strukturbeihilfen und ist nicht im Interesse der Neuen Länder
- Es existiert noch keine abschließende Regelung bezüglich des Beihilferegimes für die vom statistischen Effekt betroffenen Regionen.
- Den Neuen Ländern bereitet es zunehmend Probleme, die zur Kofinanzierung der Strukturbeihilfen erforderlichen Mittel bereitzustellen.

Notwendige Maßnahmen:

- Die Neuen Länder müssen auf einen Interessenausgleich gegenüber der Bundesregierung hinwirken. Mit der Forderung einer Ausgabenbegrenzung auf ein Prozent des BNE strebt die Bundesregierung offensichtlich einen Beitrag zur Sanierung des Bundeshaushaltes auf Kosten der Neuen Länder an. Das ist weder wirtschaftlich sinnvoll noch möglich, da die dann fehlenden Rückflüsse von der EU mit Bundesmitteln auszugleichen wären.

- Für die vom statistischen Effekt betroffenen Regionen ist eine Übergangslösung im Bereich des Beihilferegimes erforderlich. Die Neuen Länder müssen die Bundesregierung überzeugen, nachhaltig für eine entsprechende Regelung einzutreten.
- Die nötige Kofinanzierung muss abgesichert werden, um die von der EU zur Verfügung stehenden Mittel auch wirklich nutzen zu können.

Weiteres Verfahren in der EU:

- Zu den im Kohäsionsbericht gemachten Vorschlägen soll es im Mai 2004 zu einer europaweiten Anhörung kommen.
- Das Legislativverfahren wird voraussichtlich Anfang 2005 abgeschlossen sein, die Verabschiedung der Rechtstexte durch Rat und Parlament im Laufe des Jahres 2005.
- Über konkrete Förderprogramme wird erst im Anschluss entschieden. Grundlage der endgültigen Bestimmungen bilden dann die Wirtschaftsdaten bis 2003.

Grenzüberschreitende Kriminalität

Um vorhandenen Ängsten vor einem Ansteigen der grenzüberschreitenden Kriminalität wirkungsvoll begegnen zu können, bedarf es in erster Linie gezielter Aufklärung über die bestehenden Möglichkeiten der Bekämpfung. Chancen für einen Abbau der objektiven und subjektiven Bedrohungslage bieten zudem die mit der EU-Erweiterung verbesserten Bedingungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit, nicht nur im behördlichen Bereich, sondern auch im Alltag der Bürger. Information und Aufklärung, gekoppelt mit dem Kennenlernen der jeweils anderen Seite, schafft Vertrauen und baut Vorurteile ab. In den bestehenden Euroregionen werden solche Maßnahmen zwar bereits praktiziert, dennoch verbessern sich die Möglichkeiten nach der EU-Erweiterung auf diesem Gebiet erheblich.

Die Gewährleistung der Sicherheit in den Grenzgebieten kann nur durch eine enge Zusammenarbeit von Bundesgrenzschutz, Zoll und Polizei erreicht werden. Wichtig sind vor allem Ausgleichsmaßnahmen im Bereich des Zolls nach dem Rückzug von der Grenze, u. a. durch die vorgesehene personelle Aufstockung der Mobilien Kontrollgruppen. Das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürger verbessert sich dadurch erheblich.

3. Analyse

Wirtschaft/Arbeitsmarkt

Bei der Beurteilung der Auswirkungen variieren hier die Meinungen stark. Während in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion vor allem die Vorteile einer stärkeren Marktintegration für alle Beteiligten hervorgehoben werden, verbinden sich mit der EU-Erweiterung in der Öffentlichkeit eine Reihe von Ängsten, besonders vor:

- einer möglichen hohen Zuwanderung von Arbeitskräften aus den Beitrittsländern,
- einer Verdrängung heimischer Arbeitnehmer,
- verstärkter Konkurrenz im primären und tertiären Wirtschaftssektor durch kostengünstigere Anbieter aus den Beitrittsländern,
- Verlagerungen von Produktionsstätten aus Deutschland in die Beitrittsländer.

Was mögliche positive Effekte einer stärkeren Marktintegration durch den EU-Beitritt betrifft, so ist angesichts der bereits heute recht intensiven Handelsverflechtungen zwischen den Beitrittsländern und Deutschland eher nicht von stärkeren direkten Impulsen auszugehen. Anders verhält es sich bei den indirekten Wirkungen. Infolge einer prognostizierten Erhöhung des Einkommensniveaus in den Beitrittsländern ist eine steigende Güternachfrage wahrscheinlich, wovon Deutschland insgesamt durch vermehrte Exporte profitieren kann. Für Unternehmen in Ostdeutschland ist dies jedoch weniger eindeutig, da sich viele Firmen auf Marktsegmente spezialisiert haben, die denen der Beitrittsländer entsprechen, dort allerdings zu geringeren Kosten produziert wird. Es ist zu erwarten, dass sich damit der Wettbewerbsdruck auf die meisten ostdeutschen Unternehmen verstärkt.

Erschwerend für den Zugang zu ausländischen Märkten ist zudem die Betriebsgrößenstruktur in den Neuen Ländern. Die Mehrheit stellen KMU dar, deren Produktion nicht überregional ausgerichtet ist. Insgesamt kann aus heutiger Sicht nicht abgeschätzt werden, ob eine Mehrheit der Unternehmen in den Neuen Ländern mittel- oder gar kurzfristig von der EU-Osterweiterung profitiert. Neben den Produktionsstrukturen und der mit der Betriebsgröße verbundenen geringen Eigenkapitaldecke ostdeutscher KMU wirkt sich zudem die in vielen Unternehmen nicht vorhandene Fremdsprachenkompetenz der Mitarbeiter hemmend auf ein Engagement in den Beitrittsländern aus.

Ein vielfach geäußertes Argument für die Erweiterung lautet, dass die Neuen Länder, insbesondere aber die Grenzregionen, aus ihrer randständigen Lage in die Mitte Europas rücken. Prinzipiell ist dem zuzustimmen, allerdings sind damit die vorhandenen strukturellen Probleme in den Neuen Ländern nicht gelöst. Gleichwohl verbessern sich durch die Verschiebung der EU-Außengrenze die Standortfaktoren entscheidend und bieten Chancen für wirtschaftliche Impulse.

Die Auswirkungen der Erweiterung auf die Arbeitsmärkte in den Neuen Ländern hängen von zwei wichtigen Faktoren ab. Zunächst ist entscheidend, wie die Unternehmen auf den verstärkten Wettbewerbsdruck reagieren bzw. ob sie diesem gewachsen sind. Im verarbeitenden Gewerbe wird es durch die Erweiterung zu keinen großen Veränderungen kommen, da bereits seit Mitte der neunziger Jahre eine weitreichende Handelsfreiheit zwischen der EU und den Beitrittsstaaten existiert, die auch die Investitionsfreiheit und damit die Möglichkeit von Unternehmensverlagerungen einschließt. Somit tritt durch die EU-Erweiterung keine völlig neue Situation ein. Es ist allerdings zu erwarten, dass besonders in lohnintensiven Branchen dem Druck nicht

standgehalten werden kann. Eine Abwanderung von Unternehmen aus Ostdeutschland in die Beitrittsländer ist zumindest für diesen Fall möglich. Für den Dienstleistungsbereich und das Handwerk gelten maximal siebenjährige Übergangsfristen in der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, so dass hier zunächst eine Verdrängung ostdeutscher Firmen durch billigere Anbieter aus den Beitrittsländern in großem Umfang nicht möglich ist. Mittel- und langfristig wird sich die Konkurrenzfähigkeit der ostdeutschen Unternehmen allerdings nur durch Umsetzung der im Gliederungspunkt zwei aufgelisteten Maßnahmen verbessern und damit auch die Gefahr von Standortverlagerungen verringern.

Ein anderer Punkt betrifft die direkte Konkurrenz um Arbeitsplätze durch Arbeitskräftewanderungen aus den Beitrittsstaaten. In der Forschung hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass die Größenordnungen möglicher Wanderungsbewegungen in die Neuen Länder nicht sehr umfangreich sein werden. Bis auf wenige Regionen, in denen sich erfolgreiche Cluster (regionale Wachstumszentren) gebildet haben, sind derzeit die Neuen Länder vor allem aufgrund der schwierigen Arbeitsmarktsituation für Zuwanderung weniger attraktiv. Die Mehrzahl der potentiellen Zuwanderer dürfte sich daher eher nach Westdeutschland orientieren.

Beachtet werden muss auch die Zeitdimension, innerhalb derer die Arbeitskräftewanderung überhaupt stattfinden kann. Der EU-Beitrittsvertrag sieht auch für diesen Bereich Übergangsregelungen von bis zu sieben Jahren für die Arbeitnehmerfreizügigkeit vor. Das bedeutet, dass Zulassungen zur Beschäftigung bis zum Inkrafttreten der vollen Freizügigkeit nur auf Grundlage nationalen Rechts oder bilateraler Abkommen erfolgen können. Die Bundesrepublik wird mindestens zwei Jahre lang Übergangsfristen in Anspruch nehmen und in Abhängigkeit der Lage am Arbeitsmarkt auch eine weitere Fristverlängerung anstreben. Die volle Freizügigkeit tritt damit voraussichtlich erst Ende dieses Jahrzehnts ein. Vor diesem Hintergrund wäre Zuwanderung aus den Beitrittsländern angesichts der sich abzeichnenden demographischen Entwicklung in den Neuen Ländern eher als Chance zu sehen. Gleichwohl beträfe das nur hochqualifizierte Fachkräfte, wenn sie entsprechende Voraussetzungen in Ostdeutschland vorfinden würden.

Zukunft der Strukturförderung

Die Strukturfondsmittel sind für die Neuen Länder von hoher Bedeutung. Allein in der laufenden Förderperiode stellt die EU den Neuen Ländern 20,6 Mrd. Euro zur Verfügung. Mit den Strukturbeihilfen werden über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) vor allem Projekte in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur und Wettbewerbsfähigkeit gefördert. Hinzu kommt die Mitfinanzierung beschäftigungspolitischer Maßnahmen über den Europäischen Sozialfonds (ESF). Mit dem jetzigen Höchstförderstatus verknüpft ist das Beihilferegime der EU. Ein Verlust des Status würde die beihilferechtlichen Möglichkeiten der Neuen Länder erheblich einschränken. Die maximalen Sätze zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft würden dann

von 35 Prozent auf 18 Prozent für größere Unternehmen und von 50 Prozent auf 28 Prozent für KMU sinken.

Die im dritten Kohäsionsbericht vorgeschlagene Fortsetzung der Förderung strukturschwacher Gebiete in der jetzigen EU-15 trägt den Forderungen der Neuen Länder weitgehend Rechnung und ist ein wichtiger Schritt für die Absicherung einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung der Region. Inwieweit die Vorschläge der Kommission auch umgesetzt werden, hängt von den Entscheidungen des Europäischen Rates und des Europaparlaments und nicht zuletzt von den der Kommission zur Verfügung stehenden Finanzmitteln ab. Der Streit über deren Höhe zwischen EU Kommission und sechs Nettozahlern, darunter die Bundesrepublik, verdeutlicht die schwierige Ausgangssituation für die weiteren Verhandlungen.

Unabhängig von der endgültigen Höhe der Strukturbeihilfen sollten aufgrund der Unwägbarkeiten hinsichtlich der weiteren Strukturförderung die zur Verfügung stehenden Mittel so genutzt werden, dass der Infrastrukturausbau auf der lokalen Ebene beschleunigt wird. Zudem sollte sich der Mitteleinsatz auf regionale Wachstumszentren (Cluster) begrenzen, die ihrerseits wieder auf die Region ausstrahlen.

Grenzüberschreitende Kriminalität

Der Bereich grenzüberschreitender Kriminalität ist vor allem in der Öffentlichkeit ein sensibles Thema. Allein in Sachsen befürchten laut einer im Auftrag der Staatsregierung durchgeführten Umfrage vom Dezember letzten Jahres 86 Prozent der Bürger einen Anstieg der Kriminalität als direkte Folge der EU-Erweiterung. Dabei sind sich die Experten einig, dass gerade durch die Einbindung der Beitrittsländer in die Strukturen der EU eine deutliche Verbesserung der Verbrechensbekämpfung möglich wird. Zudem bleiben zunächst die Grenzkontrollen bestehen. Gleichwohl ist in den unmittelbaren Grenzgemeinden die grenzüberschreitende Kriminalität tatsächlich verhältnismäßig hoch. Den Sorgen der Anwohner muss daher Rechnung getragen werden. Die Voraussetzungen für eine effektivere Verbrechensbekämpfung in diesen Gebieten – die Verbesserung der Zusammenarbeit der regionalen Polizeibehörden beiderseits der Grenze – sind durch die EU-Erweiterung gegeben.

Ihr Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung Hauptabteilung Politik und Beratung:

Ronny Heine
Koordinator Neue Länder
Arbeitsgruppe Innenpolitik
Wichmannstr. 6
10907 Berlin
ronny.heine@kas.de
030/269 96-371