

# PREPARITY

Transnationales Projekt zur Vorbereitung der EU-Erweiterung • Deutschland | Italien | Österreich

## **Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuro- päischen EU-Außengrenze zur Vor- bereitung auf die EU-Osterweiterung**

Peter Mayerhofer, Gerhard Palme  
(Koordination)

## **Teilprojekt 15: Wirtschaftspolitische Empfehlungen auf Basis der Analyseergebnisse**

Peter Mayerhofer, Gerhard Palme  
Dezember 2001



Unterstützt von der Europäischen Kommission.  
Preparity wird als Interreg II C Projekt von der  
Europäischen Union kofinanziert

### Wissenschaftliche Bearbeitung

**WIFO** – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, [thal@wifo.ac.at](mailto:thal@wifo.ac.at)  
**ifo** – Institut für Wirtschaftsforschung, [ifodresden@compuserve.com](mailto:ifodresden@compuserve.com)  
**ISDEE**, [isdee@spin.it](mailto:isdee@spin.it)

### Nationale und transnationale Gesamtkoordination

Magistratsdirektion EU-Förderungen, Amt der Wiener Landesregierung,  
[sto@meu.magwien.gv.at](mailto:sto@meu.magwien.gv.at)

### Im Auftrag und in Zusammenarbeit mit

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Burgenland, Kärnten,  
Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Wien  
sowie Deutschland und Italien

### Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit

Europaforum Wien – Zentrum für Städtedialog, A-1060 Wien, Rahlgasse 3/2  
T +43-1-585 85 10-0, F +43-1-585 85 10-30, [institut.efw@europaforum.or.at](mailto:institut.efw@europaforum.or.at)  
[www.preparity.wsr.ac.at](http://www.preparity.wsr.ac.at)

## **PREPARITY**

### **Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung**

Peter Mayerhofer, Gerhard Palme (Koordination)

### **Teilprojekt 15: Wirtschaftspolitische Empfehlungen auf Basis der Analyseergebnisse**

Peter Mayerhofer, Gerhard Palme

Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG IIC

Begutachtung: Gunther Tichy

Wissenschaftliche Assistenz: Maria Thalhammer

Dezember 2001

E-Mail-Adresse: [thal@wifo.ac.at](mailto:thal@wifo.ac.at)

Alle geschlechtsspezifischen Bezeichnungen gelten sinngemäß für beide Geschlechter.  
2001/446-2/SP/12397

# WIRTSCHAFTSPOLITISCHE EMPFEHLUNGEN AUF BASIS DER ANALYSEERGEBNISSE

PREPARITY – TEILPROJEKT 15

GERHARD PALME, PETER MAYERHOFER

Inhalt	Seite
<b>1. Executive Summary</b>	<b>1</b>
<b>2. Das Projekt: Zielsetzung und Aufbau</b>	<b>3</b>
<b>3. Die Erkenntnisse: Hauptergebnisse der empirischen Analysen</b>	<b>11</b>
3.1 <i>Makroökonomische Einschätzung</i>	11
3.2 <i>Entwicklung in den Beitrittskandidatenländern</i>	12
3.3 <i>Außenhandel</i>	14
3.4 <i>Direktinvestitionen und Kooperationen</i>	16
3.5 <i>Sektorale Wettbewerbsfähigkeit</i>	17
3.5.1 <i>Sachgüterproduktion</i>	18
3.5.2 <i>Dienstleistungen</i>	19
3.5.3 <i>Landwirtschaft</i>	21
3.6 <i>Regionale Wettbewerbsfähigkeit</i>	22
3.7 <i>Arbeitsmarkt</i>	25
<b>4. Die Empfehlungen: Elemente einer konsistenten Vorbereitungsstrategie</b>	<b>29</b>
4.1 <i>Grundsätzliche Überlegungen</i>	29
4.2 <i>Maßnahmen zur Optimierung der Chancen (Offensivmaßnahmen)</i>	32
4.2.1 <i>Unternehmensebene</i>	32
4.3.2 <i>Regionale Ebene</i>	37
4.2.3 <i>Ebene der Humanressourcen</i>	46
4.3 <i>Maßnahmen zur Abfederung negativer Effekte (Defensivmaßnahmen)</i>	48
4.3.1 <i>Unternehmensebene</i>	48
4.3.2 <i>Regionale Ebene</i>	53
4.3.3 <i>Ebene der Humanressourcen</i>	55
4.4 <i>Abschließende förderpolitische Überlegungen</i>	57
<b>5. Literaturhinweise</b>	<b>65</b>

## 1. Executive Summary

Die vorliegende Arbeit fasst die Ergebnisse des transnationalen Forschungsprogramms PREPARITY (Strukturpolitik und Raumplanung an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung) in kompakter Form zusammen und versucht, daraus Elemente für eine konsistente Vorbereitungsstrategie der Regionen an der EU-Außengrenze zu entwickeln. In mehr als zweijähriger Arbeit haben in diesem im Rahmen der europäischen Gemeinschaftsinitiative INTERREG IIC durchgeführten Forschungsprogramm Institute aus Deutschland (Ifo, Dresden; GEFRA, Münster), Italien (ISDEE; Triest) und Österreich (WIFO, Wien) gemeinsam mit zahlreichen Partnern und unter Koordination des WIFO insgesamt 37 Teilstudien erarbeitet, die ein breites Spektrum von Fragestellungen in Zusammenhang mit der bevorstehenden EU-Erweiterung abdecken. Die Arbeiten beschränkten sich dabei nicht auf eine makroökonomische Perspektive, sondern bezogen explizit und detailliert auch regionale und strukturelle Belange ein. Diese Detailanalysen bestätigen im wesentlichen die Makroanalysen, sichern sie ab, differenzieren jedoch deutlich zwischen begünstigten und benachteiligten Bereichen und werfen so ein Licht auf mögliche Problemfelder des bevorstehenden Integrationsschrittes.

Grundsätzlich bestätigen die empirischen Ergebnisse, dass die geplante Erweiterung der Europäischen Union um die 10 beitrittswilligen MOEL – neben erheblichen Wachstumsgewinnen in den beitretenden Ländern – auch (leichte) Nettovorteile für Deutschland, Italien und Österreich bringen wird. Aus Sicht dieser Länder ist sie ein wesentlicher Schritt zur Absicherung der politischen und ökonomischen Stabilität wichtiger Handelspartner, der (netto) zumindest nichts kostet, wobei dies nach den Ergebnissen durchaus auch im budgettechnischen Sinne zu verstehen ist. Vorbereitende Maßnahmen sollten daher jedenfalls so angelegt sein, dass sie den geplanten Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder nicht verzögern oder gar grundsätzlich in Frage stellen.

Freilich stellt die Erweiterung einen weiteren Schritt zur Internationalisierung dar, der wie jeder Abbau von Handelsschranken den Wettbewerb verstärkt und damit den Strukturwandel beschleunigt. Dies ist in Hinblick auf die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der Regionen an der EU-Außengrenze positiv zu werten, wird allerdings auch Anpassungsbedarfe auf unternehmerischer und wirtschaftspolitischer Ebene auslösen. Befürchtungen, die bevorstehende EU-Erweiterung würde erhebliche Strukturbrüche auf sektoraler oder regionaler Ebene auslösen, können nach den erzielten Ergebnissen verworfen werden. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass die Geschwindigkeit des zu erwartenden Strukturwandels die Anpassungsfähigkeit einzelner Marktteilnehmer überfordert. Daher werden gezielte wirtschaftspolitische Initiativen empfohlen, die dazu beitragen, potentiell benachteiligte Teilbereiche für den kommenden Integrationsschritt fit zu machen und die Nutzung jener Potentiale voranzutreiben, welche die EU-Erweiterung der Wirtschaft in den Regionen an der EU-Außengrenze ohne Zweifel bietet.

Grundsätzlich sollte eine wirksame Vorbereitungsstrategie einen regionsspezifisch sinnvollen Mix von Maßnahmen zum Upgrading der regionalen Unternehmen, der regionalen Standortqualität und der regionalen Humankapitalausstattung umfassen und zu einem konsistenten Gesamtrahmen verknüpfen. Inhaltlich sollte sie auf jene Teilbereiche ausgerichtet sein, deren Wettbewerbsumfeld

durch die bevorstehende EU-Erweiterung nachhaltig verändert wird. Den Ergebnissen der empirischen Analysen entsprechend wird daher sektoral eine Konzentration der Anstrengungen auf (kleinere) Dienstleistungsanbieter mit beschränktem Marktradius in Grenznähe sowie regional eine solche auf ländliche grenznahe Regionen ohne Anbindung an starke Zentren einerseits sowie städtische Problembereiche mit hoher Immigration andererseits sinnvoll sein. Eine Stärkung der Humanressourcen durch konsequente Anstrengungen der Bildungs- und Qualifizierungspolitik sollte diese Ausrichtung ergänzen. Dabei steht keineswegs die Forderung nach zusätzlichen Fördermitteln im Vordergrund. Angeregt werden vielmehr eine stärkere Berücksichtigung der neuen Herausforderungen in den etablierten Förderprogrammen sowie deren zielgerichtete Abstimmung und Verknüpfung.

Defensive (Schutz-)Mechanismen sollten im Rahmen der Vorbereitungsstrategie nur in Ausnahmefällen ergriffen werden, um die Chancen der in vielen Bereichen wettbewerbsfähigeren und kapitalstärkeren Unternehmen aus Deutschland, Italien und Österreich auf den neuen Märkten nicht zu gefährden. Die in die EU-Position aufgenommenen Übergangsbestimmungen in der Personenfreizügigkeit, im Dienstleistungsverkehr sowie im Transportwesen greifen die zentralen Probleme auf und nehmen ihnen zweifellos die Spitze. Allerdings ist angesichts des Grundsatzes der Reziprozität ein sparsamer und maßvoller Umgang mit diesen Steuerungsinstrumenten zu empfehlen. Im wesentlichen sind die Übergangsbestimmungen als Zeitgewinn zu interpretieren, der die Umsetzung notwendiger weiterführender Maßnahmen erlaubt.

Der wesentliche Teil der wirtschaftspolitischen Anstrengungen zur Vorbereitung auf die EU-Erweiterung muss daher strikt aktiver Natur sein. Konkret wäre ein Bündel offensiver Maßnahmen zu schnüren, welches die heimischen Akteure auf der Ebene der Unternehmen, Regionen und Humanressourcen auf den verschärften Wettbewerb nach der Liberalisierung vorbereitet. Die Unterstützung von Strategien der Expansion in die MOEL wäre in diesem Maßnahmenpaket ebenso vorzusehen wie ein Upgrading potentiell bedrohter Bereiche, die für die neuen Herausforderungen fit gemacht werden müssen.

Da nach den Ergebnissen der Analysen räumliche Nähe allein kaum zur Ausschöpfung der durch die EU-Erweiterung entstehenden Chancen führt, wären dabei auf der Ebene der Unternehmen vor allem Aktivitäten zu setzen, welche die konkrete Vernetzung der wirtschaftlichen Akteure auf beiden Seiten der Grenze vorantreiben und damit zur Herausbildung eines integrierten, grenzüberschreitenden Produktions- und Absatzraumes beitragen. Zu denken wäre an die aktive Unterstützung kleinerer Unternehmen bei Direktinvestitionen in den MOEL, an Maßnahmen der Kooperations- und Netzwerkförderung sowie an individuelle Informations- und Beratungshilfen für Unternehmen mit geringem Internationalisierungs-Know-how. Auch eine Optimierung des rechtlichen Rahmens für Expansionsstrategien und die Verstärkung der Technologie- und Innovationsförderung (auch im Dienstleistungsbereich) wären wesentliche Handlungsfelder aktiver Vorbereitung.

Auf der Ebene der Regionen werden unterstützende Maßnahmen schwerpunktmäßig jene Gebiete innerhalb der Grenzregion erfassen müssen, für die besondere Probleme in Zusammenhang mit der Integration zu erwarten sind. Unabhängig davon wird es freilich unabdingbar sein, zur Nutzung der Chancen der EU-Erweiterung regionalpolitische Aktivitäten für alle Regionen zu setzen. Vorrangig sollten dabei grenzüberschreitende Kooperationen aufgebaut und in Form von Netzwerken in-

stitutionalisiert werden. Die Zusammenarbeit mit Regionen aus den MOEL sollte dabei regionsspezifisch sein und jeweils die laufende Verbesserung wichtiger Standortbedingungen zum Ziel haben. Großstädte sollten insbesondere die gemeinsame Forschung und Entwicklung intensivieren, sachkapitalintensive Regionen sollten Kostenvorteile über Mechanismen vertikaler, interregionaler Arbeitsteilung erzielen, und ländliche Grenzregionen könnten sich auf eine kleinräumige, grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich nachhaltiger, ressourcenbasierter Entwicklungsstrategien spezialisieren.

Im Bereich der Humanressourcen wird es schließlich zunächst darum gehen, die durch die etablierten Übergangsfristen bis zur Herstellung der vollen Freizügigkeit der Arbeitskräfte eingeräumten Steuerungsmöglichkeiten als Instrumente der aktiven Standortentwicklung zu begreifen und pragmatisch einzusetzen. Dazu ist ein Ausbau des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktmonitorings bzw. Arbeitskräftemanagements notwendig. Darüber hinaus wird es schon innerhalb der Übergangsfrist notwendig sein, auf die Herausforderungen an die Integrationspolitik, die von der EU-Erweiterung ausgehen, entschlossen zu reagieren. So müssen gerade in den großen Städten die Integrationskapazitäten verstärkt werden: sei es durch die arbeitsrechtliche Gleichstellung der ausländischen Arbeitskräfte in allen Belangen, durch ernst zu nehmende Anstrengungen im Bereich der sprachlichen und gesellschaftlichen Integration oder durch Hilfen im Umgang mit dem Arbeits- und Mietrecht. Letztlich wären massive Anreize zur Aus- und Weiterbildung zu setzen, wobei angesichts des durch die EU-Integration verstärkten Wandels zu qualifizierten Tätigkeiten vor allem an- und ungelernete Arbeitskräften anzusprechen wären.

## 2. Das Projekt: Zielsetzung und Aufbau

Mit dem Gipfel von Nizza im Dezember 2000 hat der Europäische Rat endgültig den Weg für die Erweiterung der Union frei gemacht. Die hier gefassten Beschlüsse können als letzter einer Reihe von Schritten der Union in Richtung einer vollen Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten (MOEL) angesehen werden, die schon mit der "ersten Generation" der Verträge über die wirtschaftliche Zusammenarbeit in den späten achtziger Jahren begonnen hatten und in den frühen neunziger Jahren mit den Assoziationsverträgen einen ersten Höhepunkt erreichten. Anlässlich des Gipfels des Europäischen Rates von Kopenhagen im Juni 1993 lud die Union die assoziierten Länder unter expliziter Nennung der relevanten "Beitrittskriterien" auch formal ein, der EU beizutreten. Insgesamt 10 MOEL – Ungarn, Polen, Rumänien, Slowakei, Lettland, Estland, Litauen, Bulgarien, Tschechien, Slowenien – reagierten darauf ebenso wie Malta, Zypern und die Türkei mit offiziellen Beitrittsanträgen. Zu Jahresbeginn 1998 wurden die Verhandlungen mit einer ersten Gruppe von Beitrittskandidaten (der "Luxemburg-Gruppe") aufgenommen, mit einer zweiten Gruppe (der "Helsinki"-Gruppe) wird seit Anfang 2000 verhandelt. Mit den in der Agenda 2000 entwickelten Festlegungen zu Agrarpolitik und Finanzrahmen sowie den jetzt niedergelegten institutionellen Entscheidungen scheinen seitens der Union alle Bedingungen für weitere Beitritte erfüllt. Die Beitrittsreife der 12 Kandidatenländer<sup>1)</sup> wird in den Beitrittsverhandlungen aufgrund der Kopenhagener Krite-

---

<sup>1)</sup> Der Türkei wurde anlässlich des Gipfels von Helsinki vorerst nur der Status eines Beitrittskandidaten zugesprochen, Verhandlungen wurden noch nicht aufgenommen.

rien und anhand der Fortschritte in der Übernahme des Acquis Communautaire laufend von der Europäischen Kommission evaluiert und in jährlichen Fortschrittsberichten dokumentiert.

Auch diese Beitrittsverhandlungen sind trotz einer Vielzahl von Anträgen auf Übergangsbestimmungen in Teilbereichen zum Zeitpunkt der Ausarbeitung des vorliegenden Berichtes schon weit gediehen (Übersicht 1). Mit der Verhandlungsrunde vom 21. Dezember 2001 sind mit Slowenien immerhin 26 der insgesamt 31 Verhandlungskapitel abgeschlossen, mit Tschechien, Ungarn und Zypern konnten bisher 24, mit Lettland und Litauen 23 Fragenkomplexe geklärt werden. Auch die Slowakei (22) sowie Estland, Polen und Malta (je 20) sind auf dem Weg zu einer Einigung in den wichtigen Rechts- und Politikmaterien mit der Union schon weit vorangekommen, Bulgarien (14) und Rumänien (9) erscheinen dagegen deutlich abgeschlagen.

In großen Teilen bereits verhandelt sind unter anderem die für die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes zentralen Verhandlungskapitel 1 bis 4, welche die "vier Grundfreiheiten" betreffen. In Hinblick auf die Freiheit des Warenverkehrs konnte bereits mit 10 Ländern eine Einigung erzielt werden, obwohl mit Bereichen wie Standardisierung, technische Harmonisierung, Zertifizierung und Marktaufsicht auch extrem detailreiche Materien zu verhandeln waren. Sonderregelungen wurden nur in Einzelfragen – etwa im Bereich medizinischer Geräte (Polen) und in der Pharmazie (Polen, Ungarn, Slowenien) – gewährt, in Einzelfällen des Nahrungsmittelbereichs (Ungarn) und für die Verwendung gefährlicher Substanzen (Slowenien) wurde die Möglichkeit strengerer nationaler Regelungen kodiert.

Ebenfalls mit 10 Beitrittskandidatenländern konnte trotz ursprünglich erheblicher Auffassungsunterschiede über den Grundverkehr Einigkeit in Fragen des Kapitalverkehrs erzielt werden. Nachdem Polen, Ungarn und Tschechien zunächst ein 10- bis 18-jähriges Moratorium für Bodenverkäufe an EU-Bürger gefordert hatten, brachte das Angebot einer 7-jährigen (agrarische Flächen) bzw. 5-jährigen (Zweitwohnsitze) Übergangsfrist bis zur vollen Freiheit des Grunderwerbs in einigen Fällen den Durchbruch. Polen fordert dagegen weiterhin eine Übergangsfrist von 12 Jahren für den Verkauf landwirtschaftlicher Flächen sowie ein 5-jähriges Moratorium für Zweitwohnsitze, die Verhandlungen dauern hier an.

## Übersicht 1: Status der Beitrittsverhandlungen

Stand: 21. Dezember 2001

	Zypern	Ungarn	Slowenien	Tschechien	Estland	Slowakei	Litauen	Malta	Polen	Lettland	Bulgarien	Rumänien
Freiheit des Warenverkehrs	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	○	–
Freiheit des Personenverkehrs	X	X	X	X	○	X	X	X	X	X	○	–
Freiheit des Dienstleistungsverkehrs	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	–
Freiheit des Kapitalverkehrs	X	X	X	X	X	X	X	X	○	X	X	○
Unternehmensrecht	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Wettbewerb	○	○	X	○	X	○	X	○	○	X	○	○
Landwirtschaft	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	–	–
Fischerei	X	X	X	X	X	X	X	○	○	X	X	X
Verkehr	X	X	X	○	○	○	X	X	○	X	○	○
Besteuerung	○	X	X	X	○	○	○	○	○	○	○	○
Währungsunion	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	–	–
Statistik	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sozialpolitik und Beschäftigung	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	○	○
Energie	X	X	X	X	○	X	○	X	X	X	○	–
Industrie	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	–
KMU	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Forschung	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Aus- und Weiterbildung	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Telekommunikation	X	X	X	X	X	X	X	X	X	○	X	○
Kultur/Neue Medien	X	○	X	X	X	X	X	X	X	X	X	○
Regionalpolitik	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	–
Umwelt	X	X	X	X	X	X	X	○	X	X	○	–
Konsumentenschutz und Gesundheit	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Justiz	X	X	X	X	○	○	○	○	○	○	○	–
Zollunion	X	X	X	X	○	X	X	○	X	X	○	○
Auslandsbeziehungen	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Fremden- und Sicherheitspolitik	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Finanzkontrolle	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	○	–
Finanz und Budget	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	–
Institutionen	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Sonstiges	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Abgeschlossene Kapitel	24	24	26	24	20	22	23	20	20	23	14	9

Q: EU-Kommission, EurActiv. X–.–.–. Verhandlungen vorläufig abgeschlossen, ○–.–.–. Verhandlungen laufen, –.–.–. Verhandlungen noch nicht eröffnet.



Das Dienstleistungskapitel konnte mittlerweile bereits mit 11 Ländern abgeschlossen werden. Auch hier wurden keine generellen Übergangsfristen vereinbart. Österreich und Deutschland wurde allerdings zugestanden, das Angebot eines taxativ aufgezählten Spektrums von Dienstleistungen, deren grenzüberschreitende Erbringung im Falle von Störungen auf den Arbeitsmärkten besonders sensibel ist, im Zeitraum der Gültigkeit der Übergangsfristen für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte über nationale Maßnahmen (reziprok) zu beschränken.

Mit neun Kandidatenländern konnten sich die EU-Verhandler letztlich bisher über das Kapitel zur Freiheit des Personenverkehrs einigen, in dem neben der gegenseitigen Anerkennung von beruflichen Qualifikationen sowie der Menschenrechte und der Koordination der Sozialversicherungssysteme auch die Freizügigkeit der Arbeitskräfte verhandelt wird. Ungarn, Lettland, Tschechien und die Slowakei haben in diesem Zusammenhang die Forderung der EU nach einer bis zu sieben Jahre dauernden Übergangsfrist für den freien Zugang ihrer Bürger zu den Arbeitsmärkten der EU 15 akzeptiert, auch Polen stimmte der Regelung letztlich zu. Malta, das von dieser Forderung zusammen mit Zypern ausgenommen war, wurde seinerseits ermächtigt, Mechanismen zum Schutz seines Arbeitsmarktes vor Zuwanderung von EU-Bürgern zu ergreifen.

Insgesamt gehen die Verhandlungen angesichts der erheblichen Komplexität der Materie recht zügig voran. Grobe Verzögerungen gegenüber dem von der EU in ihrem Strategiepapier vom November 2000 vorgelegten "Fahrplan" zu den Beitrittsverhandlungen (*Europäische Kommission, 2000*) sind bisher ausgeblieben. Nun setzt dieser "Fahrplan" einige besonders heikle – weil mit großen budgetären Implikationen verbundene – Verhandlungskapitel wie Landwirtschaft, Regionalpolitik oder Budgetfragen zusammen mit dem institutionellen Kapitel bewusst an den Schluss des Verhandlungsprozesses, auch sind einzelne schwierige Punkte aus anderen Kapiteln noch offen geblieben. Dennoch scheint das im Strategiepapier genannte (ambitiöse) Ziel, die Verhandlungen mit den am weitesten fortgeschrittenen Kandidatenländern noch im Jahr 2002 abzuschließen, durchaus erreichbar.

Dies ist insofern bemerkenswert, als mit dem Beitritt der Transformationsländer Mittel- und Osteuropas ein äußerst komplexes und mit vielen Unsicherheiten behaftetes Integrationsprojekt in Verhandlung steht, das eine erhebliche Herausforderung für die wirtschaftspolitische Steuerungsfähigkeit der Staaten an der derzeitigen EU-Außengrenze bildet. Angesichts großer Entwicklungs-, Einkommens- und Wohlstandsunterschiede zwischen den Teilen des künftigen Integrationsgebietes werden sich die Wettbewerbs-, Standort- und Siedlungsbedingungen vor allem für die Regionen direkt an der heutigen EU-Außengrenze erheblich verändern. Durch die Integration von Nachbarländern mit unterschiedlichem Entwicklungsniveau in einen großen Wirtschaftsraum ergibt sich ein erheblicher Anpassungsbedarf, weil weder aus den Chancen automatisch Erfolge werden noch die Risiken problemlos zu bewältigen sind.

Ökonomisch resultieren für wettbewerbsstarke Anbieter zweifellos Vorteile aus der Markterweiterung und aus den neuen Möglichkeiten interregionaler Arbeitsteilung und Vernetzung. Andererseits erhöhen sich durch den verschärften Konkurrenzdruck die Risiken der Strukturanpassung. In traditionellen Wirtschaftsbereichen wird der durch die Internationalisierung der Wirtschaft schon jetzt verursachte Strukturwandel weiter beschleunigt. Dadurch wird in Regionen mit einer großen Bedeutung von Wirtschaftssektoren mit Strukturproblemen die wirtschaftliche Basis geschmälert, in wett-

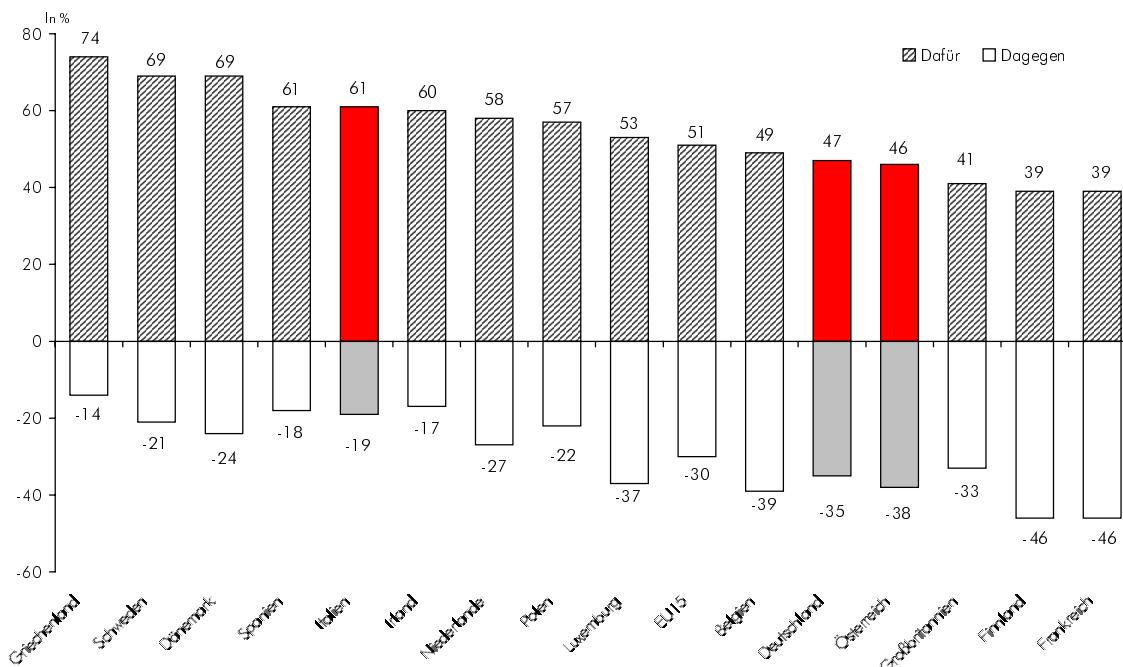
bewerbsstarken Regionen entstehen dagegen neue Chancen. Besonders stark dürfte dies in "Grenzregionen" zum Ausdruck kommen, deren Distanz zur Grenze grenzübergreifende Aktivitäten wie Einkaufsverkehr, Pendlerbewegungen oder grenzüberschreitende Leistungserbringung in Gewerbe und Dienstleistungen (ökonomisch sinnvoll) möglich macht. Hier wird die Osterweiterung eine Öffnung grundsätzlich "regionaler" Märkte mit beschränktem Marktradius (Dienstleistungsmärkte, Arbeitsmärkte) bewirken, das Wettbewerbsregime wird sich damit grundlegend verändern. Wie jede Verstärkung von Marktkräften wird dies Unterschiede der Wettbewerbsfähigkeit von Arbeitnehmergruppen, Unternehmen und Regionen stärker hervortreten lassen, eine Polarisierung in "Gewinner" und "Verlierer" der EU-Osterweiterung ist damit ohne begleitende Maßnahmen nicht auszuschließen. Ein konsistentes Bündel vorbereitender Maßnahmen der Wirtschaftspolitik, die eine Optimierung der Ergebnisse der Erweiterung durch spezifische Lösungen auf struktur-, arbeitsmarkt- und regionalpolitischer Ebene zum Ziel hat, scheint daher sinnvoll und notwendig.

Freilich wird eine solche "Vorbereitungsstrategie" auch breite Informations- und Kommunikationsangebote beinhalten müssen – weisen doch alle Umfragen darauf hin, dass die durchgängig positive Bewertung dieses wichtigen Integrationsschrittes durch die zentrale Ebene (Europäische Kommission, Regierungen, aber auch Wissenschaft) von der Bevölkerung gerade an der EU-Außengrenze nicht uneingeschränkt geteilt wird. Die Gefahr einer Kluft zwischen der kontinuierlichen und zügigen Umsetzung der EU-Erweiterungspolitik einerseits und einer sich verbreitenden Unsicherheit und mangelnden Akzeptanz bei den Betroffenen andererseits ist jedenfalls nicht zu unterschätzen.

Regelmäßige Umfragen der EU-Kommission (*Europäische Kommission, 2001A*) sprechen hier eine deutliche Sprache (Abbildung 1): Während in den EU 15 insgesamt die Befürworter einer Erweiterung der Union mit 51% zuletzt erstmals eine auch absolute Mehrheit bilden, findet sich unter jenen Mitgliedstaaten, die an beitrittswillige MOEL direkt angrenzen, nur in Italien eine eindeutig positive Grundhaltung (Zustimmung 61%). In Deutschland (47%) und Österreich (46%) ist der Anteil expliziter Gegner der Erweiterung mit 35% bzw. 38% weiterhin relativ hoch, wenn er auch zuletzt deutlich abgenommen hat. Dass damit gerade die Bevölkerung jener Mitgliedsländer, die nach allen Ergebnissen wissenschaftlicher Analysen von der EU-Erweiterung besonders profitieren werden, diesem Integrationsschritt vergleichsweise skeptisch gegenübersteht, während mit Griechenland, Irland, Spanien und Portugal auch jene Länder mehrheitlich Zustimmung signalisieren, für die nach unterschiedlichen Aspekten (Faktorausstattung, Bedeutung der Transfersysteme der Union) auch Konkurrenzbeziehungen zu den neuen Mitgliedern erwartet werden können, weist auf den großen Bedarf an relevanten Informationen über die zu erwartenden Wirkungen der Erweiterung gerade in den Regionen an der EU-Außengrenze hin.

Abbildung 1: Haltung zur EU-Erweiterung in den Mitgliedsländern

Einstellung zur Aussage: "Die EU sollte erweitert werden und neue Mitgliedsländer umfassen"



Q: Eurobarometer, Frühjahr 2001. – Differenz auf 100% . . . unentschieden.

Das im Rahmen der europäischen Gemeinschaftsinitiative INTERREG IIC durchgeführte transnationale Forschungsprogramm PREPARITY hat vor diesem Hintergrund zum Ziel, neue Erkenntnisse über die den Erweiterungsprozess bestimmenden ökonomischen Prozesse zu gewinnen, die für Design und Implementierung flankierender Maßnahmen und proaktiver Strategien im Rahmen einer konsistenten Vorbereitungsstrategie für die Regionen an der derzeitigen EU-Außengrenze hilfreich sein können. Zu diesem Zweck haben Forschungsinstitute aus Deutschland (Koordination Ifo, Dresden, und GEFRA, Münster), Italien (ISDEE, Trieste) und Österreich (WIFO, Wien) in den letzten zwei Jahren gemeinsam mit zahlreichen Partnern sowie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (Deutschland), der Regionen Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Marche, Abruzzo und Molise (Italien), der Bundesländer Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark und Wien sowie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (Österreich) entsprechende Studien vorgelegt. Im Laufe des Forschungsprogramms schlossen sich Tschechien und Ungarn mit ähnlich strukturierten, aber eigenständigen Forschungsprojekten an.

Grundlage der Arbeiten war eine Studienkonzeption, die vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) gemeinsam mit den Verantwortlichen für INTERREG II C entwickelt wurde. Sie sieht die Bearbeitung einer Abfolge von integrationsrelevanten Fragestellungen in Deutschland, Italien und Österreich in jeweils autonomen Teilprojekten vor. Dem Durchführungskonzept liegt ein konsistenter Top-down-Ansatz zugrunde, der flexibel und mit notwendigen länderspezifischen Modifikationen als analytischer Leitfaden angewandt wurde.

Übersicht 2: Themenbereiche und Teilprojekte im transnationalen Forschungsprogramm  
"PREPARITY"

1999-2001

	Deutschland	PREPARITY Italien	Österreich
Institutionelle Rahmenbedingungen	–	X	X
Makroökonomische Entwicklung in den Beitrittsländern	X	X	X
Regionalwirtschaftliche Entwicklung der benachbarten MOEL-Grenzregionen	X	X	X
Außenhandel mit den MOEL	X	X	X
Direktinvestitionen und Kooperationen mit den MOEL	X	X	X
Sektorale Wettbewerbsfähigkeit in den Regionen an der EU-Außengrenze	X	X	X
Grenzüberschreitende Verkehrsinfrastruktur	X	X	–
Regionale Wettbewerbsfähigkeit in den Regionen an den EU-Außengrenzen	X	X	X
Beitrittsfolgen für die regionalen Arbeitsmärkte	X	X	X
Entwicklung der Erwerbstätigkeit unter besonderer Berücksichtigung von Migration und Pendelentwicklung	X	X	X
Spezifische Analysen für Grenzregionen	X	X	X
Makroökonomische Effekte der Erweiterung	–	X	X
Auswirkungen auf Raum- und Zentrenstruktur	–	–	X
Zusammenfassung und Maßnahmenempfehlungen	X	X	X

Q: Eigene Zusammenstellung.

In den drei genannten Ländern entstanden auf dieser Grundlage in den letzten 2 Jahren insgesamt 37 Teilprojekte, die ein breites Spektrum unterschiedlicher Themenbereiche abdecken (Übersicht 2). Um die Konsistenz und Komplementarität der Arbeiten an diesem doch recht großen und komplexen Vorhaben zu gewährleisten, wurde im Laufe des Forschungsprogramms eine Reihe von transnationalen Arbeitstreffen durchgeführt, die der Abstimmung und Diskussion der theoretischen und methodischen Grundlagen, der Harmonisierung der Datenbasis, der Diskussion der Ergebnisse und der Erarbeitung gemeinsamer Positionen dienten. Die hier vorgestellten Ergebnisse und Handlungsempfehlungen sind nicht zuletzt Ergebnis dieser intensiven und äußerst fruchtbaren Zusammenarbeit.

Neben dem dominierenden Forschungsinteresse, neue Erkenntnisse über die wirtschaftlichen Aspekte der EU-Erweiterung bzw. deren Konsequenzen für die Grenzregionen zu gewinnen, hat das Forschungsprogramm PREPARITY allerdings noch ein anderes Ziel: Vor dem Hintergrund der dargestellten Informationsmängel und Akzeptanzprobleme zu diesem europäischen Integrationsschritt sollen relevante Informationen aufbereitet und diffundiert werden. Damit soll das Forschungsprogramm dazu beitragen, die Bevölkerung und insbesondere die wirtschaftlichen Akteure in den Grenzregionen zu motivieren, den bevorstehenden Integrationsprozess als Chance zu verstehen und kreativ zu nutzen. Diesem Ziel dienten eine Reihe von begleitenden Workshops in den Regionen an der EU-Außengrenze, die Information wirtschaftspolitischer Akteure in Enqueten und Arbeitsgruppen und die freie Verfügbarkeit aller erarbeiteten Analysen und Ergebnisse im World Wide Web (<http://www.preparity.wsr.ac.at/>). Diesem Ziel dienen aber auch die Europäische Schlusskonferenz des Forschungsprogramms in Wien und nicht zuletzt die vorliegende zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse und Empfehlungen.

### 3. Die Erkenntnisse: Hauptergebnisse der empirischen Analysen

In der Folge werden die in den einzelnen Teilprojekten des Forschungsprogramms PREPARITY erarbeiteten Untersuchungsergebnisse in kompakter Form zusammengefasst<sup>2)</sup>; sie bilden die Grundlage für die in Abschnitt 3 entwickelte Maßnahmenebene. Die in den vielfältigen Arbeiten gewonnenen Ergebnisse werden dabei nur insofern und in jener Breite dargestellt, als dies zum Verständnis der daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen notwendig erscheint. Der interessierte Leser sei daher für weitere und vertiefte Analyseergebnisse auf die einzelnen Teilprojekte verwiesen, die jeweils auch eine projektspezifische Zusammenfassung enthalten.

#### 3.1 Makroökonomische Einschätzung

1. Bisher vorliegende makroökonomische Analysen zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten der EU-Erweiterung gelangen nahezu einhellig zu einer positiven Bewertung dieses Integrations-schrittes für Deutschland, Italien und Österreich und den gesamten Integrationsraum. Im Rahmen des Forschungsprogramms PREPARITY wurde diese Einschätzung mit Hilfe von Simulationen mit dem Oxford Economic Forecasting (OEF) World Macroeconomic Model überprüft. Dabei konnten erstmals alle theoretischen Integrationseffekte (direkte und indirekte Handelseffekte, Preis- und Größeneffekte, Wirkungen aus Faktorwanderung und Finanzströmen) konsistent in einem multinationalen Modellverbund abgebildet werden. Die Ergebnisse bestätigen die Darstellung der EU-Erweiterung als "Win-Win-Situation" eindrücklich. Im Beitrittsfall errechnet das Modell leichte Wachstumsgewinne für Westeuropa und einen erheblichen (etwa zehnmal so großen) Wachstumsschub in den beitretenden Ländern. Das positive Wachstumsdifferential der MOEL treibt die Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen voran und verringert auf diese Weise mittel- bis langfristig das Migrationspotential.
2. Konkret wird ein Beitritt von Ungarn, Polen und Tschechien im Jahr 2005 das reale BIP der beiden erstgenannten Länder nach den Modellrechnungen bis zum Jahr 2010 (im Vergleich mit einem Basisszenario "ohne EU-Erweiterung") um rund 8% bis 9% steigern; das entspricht einem zusätzlichen Wachstumsimpuls von fast 1% pro Jahr. Tschechien wird ein Wachstumsplus von kumuliert 5% bis 6% lukrieren, was eine Wachstumsbeschleunigung um ½% bis ¾% pro Jahr bedeutet. In der EU wird sich das reale BIP durch die Integration der drei genannten Länder innerhalb von sechs Jahren (2005 bis 2010) um etwa 0,3% erhöhen. Der Wachstumsimpuls für die derzeitigen EU-Mitgliedsländer wird damit vergleichsweise gering ausfallen. Allerdings dürften die Kosten der Erweiterung den Nutzen in nur wenigen Ländern (insbesondere Spanien, Portugal und Dänemark) übersteigen.
3. Tendenziell begünstigt werden nach den Modellrechnungen jene EU-Länder, die schon bisher enge Handelsbeziehungen zu den beitretenden Staaten unterhielten. Dies gilt für die am

---

<sup>2)</sup> Das folgende Kapitel 3.1 bezieht sich auf die Teilprojekte 12 und 12/2 des österreichischen Programmteils, Kapitel 3.2 auf die Teilprojekte 2 und 3, Kapitel 3.3 auf die Teilprojekte 4, 6 und 8, Kapitel 3.4 auf die Teilprojekte 4 und 5, Kapitel 3.5 auf die Teilprojekte 6 und 6/2, Kapitel 3.6 auf Teilprojekt 8 sowie Kapitel 3.7 auf die Teilprojekte 9 und 10.

PREPARITY-Programm beteiligten Länder Deutschland, Italien und Österreich in hohem Ausmaß. In Deutschland und Italien wird das reale BIP im Gefolge des Beitritts von Ungarn, Tschechien und Polen im Jahr 2010 um rund  $\frac{1}{2}\%$ , in Österreich um etwa  $\frac{3}{4}\%$  höher sein als im Status-quo. Dank erheblicher Preiseffekte infolge der Wettbewerbsverschärfung (Verbraucherpreise 2005/2010 Deutschland  $-0,4\%$ , Italien  $-1,3\%$ , Österreich  $-1,4\%$ ) errechnet das Modell im Beitrittsfall einen mittelfristigen Anstieg der verfügbaren persönlichen Einkommen von (kumuliert)  $0,8\%$  (Deutschland) bis  $1,2\%$  (Österreich).

4. Die Intensivierung des Wettbewerbs im größeren Binnenmarkt wird dabei auch erhebliche Produktivitätseffekte auslösen. Sie haben eine zeitweilige Verbesserung der relativen Lohnstückkosten und damit der Wettbewerbsfähigkeit zur Folge, stehen relevanten Beschäftigungsgewinnen im Westen aber tendenziell im Wege. Da keine Übergangsfristen für die Realisierung der Freizügigkeit auf dem Arbeitsmarkt unterstellt werden, errechnet das Modell für das angenommenen Beitrittsjahr 2005 in Österreich eine Zunahme des Arbeitskräfteangebotes und zunächst einen leichten Anstieg der Arbeitslosenquote um  $\frac{1}{2}$  bis  $\frac{2}{3}$  Prozentpunkte. Dieser Effekt klingt allerdings innerhalb weniger Jahre ab.
5. Positiv wirkt die EU-Erweiterung nach den Simulationsergebnissen trotz höheren Wachstums und damit steigender (Import-)Nachfrage auf die Leistungsbilanz, auch die Budgetsituation der betrachteten Länder wird sich durch die Erweiterung zumindest nicht verschlechtern: Zwar verursacht die Aufnahme neuer Mitglieder zusätzliche Kosten für den EU-Haushalt, die von den (bisherigen) Mitgliedstaaten getragen werden müssen. Diese Kosten werden aber durch ein – wachstumsbedingt – höheres Steueraufkommen mehr als kompensiert. Der Staatshaushalt wird sich daher nach den Modellrechnungen in Deutschland und Österreich kumuliert um  $0,3\%$  bzw.  $0,25\%$  des BIP verbessern, in Italien wird das Defizit von der Situation ohne Beitritt kaum abweichen. Tendenzuell erleichtert die EU-Erweiterung damit die mittelfristige Konsolidierung der Staatsfinanzen, wie sie vom Stabilitäts- und Wachstumspakt gefordert wird.
6. Obwohl die Modellrechnungen nur einen Beitritt der obengenannten MOEL 3 explizit analysieren, lassen sie auch eine grobe Quantifizierung für den Fall eines Beitritts aller 10 assoziierten Länder zu. Da diese Länder rund zwei Drittel des BIP aller MOEL erwirtschaften, kann man als grobe Schätzung davon ausgehen, dass die makroökonomischen Effekte einer Erweiterung um alle 10 beitrittswilligen Transformationsländer um etwa die Hälfte höher sein sollten als die hier vorgelegten Schätzungen. Dies würde mittelfristig für die gesamte EU einen (zusätzlichen) Anstieg des realen BIP um rund  $\frac{2}{3}\%$  bedeuten, Deutschland und Italien könnten aus der EU-Erweiterung ein zusätzliches Wachstum von  $\frac{3}{4}\%$ , Österreich von  $1\%$  erwarten.

### 3.2 Entwicklung in den Beitrittskandidatenländern

7. Zusätzliche Plausibilität gewinnen diese Ergebnisse, die im Wesentlichen einen markanten Aufholprozess der Beitrittskandidatenländer nach und durch die Erweiterung skizzieren, nicht zuletzt durch die Erfahrungen nach der Ostöffnung. In den neunziger Jahren löste die Einbindung der MOEL in marktwirtschaftliche Handelsverflechtungen ein deutliches Wachstum aus – die meisten Unternehmen der MOEL sind offenbar in der Lage, dem Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt standzuhalten. Nach den empfindlichen Einbußen zu Beginn der neunziger Jahre

infolge des Systemwechsels sind mittlerweile alle Kandidatenländer auf einen Wachstumspfad zurückgekehrt, Polen (2000: 143% des BIP pro Kopf von 1990), Slowenien (120%), Ungarn (108%), die Slowakei (105%) und Tschechien (99%) haben das Niveau der Wirtschaftsleistung des Jahres 1990 mittlerweile wieder erreicht bzw. übertroffen.

8. Die makroökonomische Stabilität dieses Wachstumspfades zeigte sich nicht zuletzt im Zuge der Finanzkrisen in Asien und Russland. Allerdings traten in einigen MOEL mit hoher Auslandsverschuldung bzw. hohem Leistungsbilanzdefizit Zahlungsbilanzprobleme auf. Die daraus folgenden wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten bremsen in einigen MOEL in den letzten Jahren das Wachstum, ohne aber den langfristigen Aufholprozess grundsätzlich in Frage zu stellen.
9. Ein wesentlicher Effekt der EU-Erweiterung für die beitretenden Ländern wird vor diesem Hintergrund neben den durch Handels- und Binnenmarkteffekte ausgelösten Effizienzsteigerungen zweifellos die Lockerung dieser Zahlungsbilanzbeschränkungen sein. Die Länderstudien im Rahmen von PREPARITY lassen hier einerseits einen Kapitalzustrom über einen markanten Anstieg der Direktinvestitionen erwarten, der aus einer Steigerung der Kapitalerträge durch Marktgrößengewinne sowie eine Verringerung der Transaktionskosten und der Investitionsrisiken folgt. Zudem werden den MOEL nach einem Beitritt beträchtliche Mittel aus den Transfersystemen der EU zufließen. Damit sollte der bevorstehende Integrationsschritt jene Finanzierungsbeschränkungen lindern, die den weiteren Aufholprozess dieser Länder und damit auch die weitere Handelsexpansion des Westens gefährden. In diesem Sinne ist die EU-Erweiterung aus Sicht der Regionen an der EU-Außengrenze keineswegs als altruistischer Solidaritätsakt zu werten, sondern als ein wesentlicher Beitrag zur makroökonomischen Stabilisierung wichtiger Marktgebiete.
10. Modellrechnungen auf Basis nationaler Makromodelle für die einzelnen Beitrittskandidatenländer gehen von einem mittelfristigen Wachstum des BIP der MOEL zwischen 4% und 6% pro Jahr aus. Dabei lassen sich schon für die Vorbeitrittsperiode (2001-2004) geringe Unterschiede zwischen Beitritts- und Basisszenario ableiten. Für die Phase nach dem Beitritt (2005-2010) errechnen die Modelle für alle Beitrittsländer Wachstumsdifferenziale zum Nicht-Beitritts-szenario von etwa 1 Prozentpunkt pro Jahr, Slowenien bildet mit 1,8 Prozentpunkten pro Jahr die Ausnahme. Diese Ergebnisse bestätigen die oben zitierten Resultate des OEF-Weltmodells trotz gänzlich unterschiedlicher methodischer Zugänge eindrucklich.
11. Problematisch erscheint im Gegensatz zur makroökonomischen Dynamik die räumliche Entwicklung in den angrenzenden MOEL. Die politisch-ökonomische Wende machte bisher nur latente funktionale regionale Disparitäten schmerzhaft sichtbar, zudem betraf der massive und rasche Strukturwandel in der Transformationsphase die einzelnen Regionen entsprechend ihren jeweiligen Ausgangsbedingungen in durchaus unterschiedlicher Weise. Wirtschaftspolitisch blieb bis in die späten neunziger Jahre die Lösung makroökonomischer Probleme vorrangig, eine an langfristigen Zielen orientierte Regionalpolitik konnte sich damit – auch aufgrund institutioneller Defizite – kaum herausbilden. Die Entwicklung der Teilregionen verlief in den neunziger Jahren vor diesem Hintergrund äußerst ungleichmäßig, die regionalen Disparitäten sind in den MOEL mittlerweile auch im internationalen Vergleich sehr groß.

12. Die Analysen zeigen eine scharfe Polarisierung zwischen Regionen mit raschem Wachstum einerseits und solchen mit hartnäckigen Strukturproblemen andererseits. Am stärksten expandierte die Wirtschaft in einigen wenigen Großstädten (insbesondere den Hauptstädten) und ihrem Umland, die aufgrund von Nachfragepotential, Humankapital und Infrastruktur für Tochterunternehmen multinationaler Unternehmen und Neugründungen im Dienstleistungssektor besonders attraktiv sind. Als interessant für Investoren erwiesen sich zudem die Regionen an der EU-Außengrenze sowie einige erneuerungsfähige Industriegebiete mit guter Branchenstruktur. Hingegen fielen monostrukturierte Industriegebiete mit Bergbau und Schwerindustrie, die vom Abbau der ehemals "gehörteten" Arbeitskräfte und von Rationalisierungen besonders betroffen waren, sowie ländliche Gebiete in Randlage zurück, in denen Überkapazitäten in der Landwirtschaft sowie eine mangelnde Erneuerungsfähigkeit aufgrund unzureichender Standortfaktoren zusammentreffen.
13. Die genannten Problemgebiete konzentrieren sich tendenziell auf den Osten der Beitrittskandidatenländer; in unmittelbarer Nachbarschaft zu Deutschland, Österreich und Italien gibt es keine "Krisenregionen". Es scheint daher realistisch, dass sich die Entwicklungsniveaus der Regionen beiderseits der derzeitigen EU-Außengrenze auf lange Sicht angleichen werden, zumal die Wirtschaftsstruktur in den Grenzregionen der MOEL Kooperationen über die Grenze begünstigt. Die große regionalpolitische Herausforderung wird daher auf mittlere Sicht weniger in der Beseitigung der traditionellen ökonomischen "Bruchlinie" zwischen östlichen und westlichen (Grenz-)Regionen liegen. Vielmehr wird es darum gehen, innerhalb der Beitrittskandidatenländer neue regionale Polarisierungen zwischen integrierten, prosperierenden Regionen mit gutem Marktzugang einerseits und zurückbleibenden Krisengebieten mit Strukturproblemen andererseits hintanzuhalten. Diese Herausforderung wird umso schwieriger zu bewältigen sein, als allgemeingültige Strategien dafür nicht zur Verfügung stehen und für die betroffenen Länder ein grundsätzlicher Zielkonflikt zwischen der Sanierung von Krisengebieten und einer wachstumsorientierten Förderstrategie im Rahmen von Ziel-1-Programmen besteht, die grundsätzlich für die meisten Regionen der MOEL in Frage kommen.

### **3.3 Außenhandel**

14. Der Außenhandel zwischen der EU und den Beitrittskandidaten entwickelte sich in den neunziger Jahren äußerst dynamisch. Im Zeitraum 1990 bis 2000 verachtfachten sich die EU-Exporte in die MOEL, und die Importe stiegen auf mehr als das Sechsfache. Zu dieser Dynamik trug die Umlenkung der Handelsbeziehungen von den Ländern des ehemaligen RGW zur EU bei, die durch die Liberalisierung im Rahmen der Assoziationsabkommen ("Europaverträge") entscheidend erleichtert wurde. Dazu kamen "handelsschaffende" Effekte, die durch ein relativ hohes Wirtschaftswachstum nach Überwindung der Transformationskrise in den MOEL begünstigt wurden. Die EU ist mittlerweile der wichtigste Handelspartner für die MOEL, besonders intensiv ist der Handel mit den Ländern an der EU-Außengrenze. Für die MOEL 5 macht der Handel mit der EU etwa 60% bis 75% der gesamten Exporte bzw. Importe aus; er ist allerdings nicht ausgeglichen, sondern mit Handelsbilanzdefiziten für diese Länder verbunden.



15. Die Exporte der Länder an der EU-Außengrenze in die MOEL nahmen in den neunziger Jahren erheblich zu. Italiens Exporte stiegen zwischen 1993 und 1998 um mehr als 35%, die deutschen Lieferungen nach Tschechien erhöhten sich um das 4,6-fache (1991-1998). Österreichs Ostexporte nahmen teils mit zweistelligen Jahresraten zu, ihr Zuwachs war in den letzten zehn Jahren mehr als doppelt so hoch wie jener der Gesamtexporte. Der Anteil der Oststaaten an den gesamten österreichischen Exporten stieg von 9,9% (im Jahr 1989) auf 17,7% (1999); auch in Deutschland erhöhte sich der Anteil Polens (von 1,2% auf 2,2%) und Tschechiens (von 0,8% auf 2,0%) am Handelsvolumen zwischen 1991 und 1998 erheblich. Der Außenhandel mit Osteuropa trägt wesentlich zur Reduktion des Defizits bei, das Österreich im gesamten Außenhandel erwirtschaftet. Gegenüber den MOEL 5 erzielte Österreich im Jahr 2000 einen Handelsbilanzüberschuss von etwa 21 Mrd. S. Die Dynamik des Osthandels schlug sich in Produktion und Beschäftigung der österreichischen Wirtschaft nieder: Der Warenexport (des Jahres 1998) in die angrenzenden MOEL 5 erforderte 3,7% des gesamten Produktionswertes und rund 70.000 Beschäftigte. Der Arbeitsplatzeffekt reduziert sich auf 20.000 für die Nettoexporte, wobei die (nicht zwingende) Annahme einer vollständigen Verdrängung österreichischer Produkte durch Warenimporte getroffen wird.
16. Im Osthandel überwiegt der Handel mit Industriewaren. Eine spezielle Warenstruktur weisen ostdeutsche Grenzregionen auf, die relativ mehr Halbwaren und Vorerzeugnisse und weniger Enderzeugnisse exportieren. Die Warenstruktur ist nach wie vor durch den Austausch höherwertiger Güter aus der EU gegen billigere Güter aus den MOEL geprägt. Allerdings sind zunehmend Ausnahmen von diesem Muster festzustellen, eine Konvergenz der Warenstruktur des Außenhandels zwischen der EU und den MOEL 5 zeichnet sich ab. Die Spezialisierungsvorteile des "Westens" in Bezug auf technologieintensive sowie arbeitsintensive Produkte mit hohem Humankapitalgehalt schwinden, spiegelbildlich schwächen sich die Handelsnachteile des Westens in der arbeitsintensiven Produktion mit niedriger Qualifikation im Zeitablauf ab. Im Zusammenhang damit nimmt die Bedeutung des (intraindustriellen) Handels mit verschiedenen Produkten innerhalb derselben Branchen zu.
17. Nicht nur auf nationaler, sondern auch auf regionaler Ebene zeigt sich ein deutlicher Einfluss der geographischen Nähe auf die Handelsintensität. In Österreich verringert sich die Bedeutung des Osthandels in einem regionalen Gefälle von Ost- über Süd- nach Westösterreich. Vor allem die Unternehmen Ostösterreichs nutzten ihre technologischen Vorteile zu einer Expansion der Ostexporte und reduzieren so das regionale Handelsbilanzdefizit im gesamten Außenhandel. Auf die Bundesländer der Ostregion (Wien, Niederösterreich, Burgenland) entfallen fast 60% der österreichischen Ostexporte. Dagegen sind Süd- und Westösterreich deutlich stärker auf den Welthandel ausgerichtet, für sie spielen die Beitrittsländer vor allem als Bezugsmarkt eine Rolle. Für die deutschen Grenzregionen hat der Handel mit den beitragswilligen Nachbarstaaten ebenfalls wesentlich größeres Gewicht als für ganz Deutschland, und er wächst überdurchschnittlich. Allerdings ist die Handelsbilanz der ostdeutschen Grenzländer nicht positiv. Sie haben zwar ihre Handelsbilanz mit Tschechien und Polen nach Überwindung der Nachteile aus dem Systemwechsel kontinuierlich verbessert, aber noch nicht ausgeglichen. Auch in Italien wuchs der Osthandel in den nahegelegenen Regionen Friuli-Venezia Giulia und Veneto erheblich, vor allem mit Slowenien ist das Handelspotential weitgehend ausge-

schöpft. Dadurch erlangte auch der intraindustrielle Handel eine gewisse Bedeutung. Die Handelsbilanz der Region Friuli-Venezia Giulia mit den MOEL 5 ist ebenfalls positiv.

### 3.4 Direktinvestitionen und Kooperationen

18. Noch dynamischer als der Außenhandel entwickeln sich die Direktinvestitionen und die Kooperationen von EU-Unternehmen in den MOEL. So haben sich die Investitionen von österreichischen Unternehmen in den MOEL in den neunziger Jahren verzehnfacht. Sie trugen dazu bei, den relativ niedrigen Internationalisierungsgrad der österreichischen Wirtschaft entscheidend zu erhöhen, wenngleich traditionelle Defizite im Bereich der Auslandsinvestitionen bei weitem noch nicht überwunden sind. Der Anteil der MOEL am Gesamtkapital der österreichischen Direktinvestitionen stieg in den neunziger Jahren von 4½% auf fast 30% und zuletzt (2000) auf etwa die Hälfte. Allerdings konnten die österreichischen Unternehmen ihre Vorteile aus der geographischen und kulturellen Nähe zu den MOEL nicht aufrechterhalten, in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre gingen Anteile am gesamten Investitionsvolumen an Investoren aus anderen westlichen Ländern verloren. Im Jahr 2000 betrug der Anteil Österreichs am Bestand der ausländischen Direktinvestitionen in den MOEL 5 7,0%, wobei die relativ geringe Beteiligung in Polen den Durchschnitt drückte. Deutschland ist der mit Abstand wichtigste Investor in den MOEL (Marktanteil in den MOEL 10 etwa 37%), Italien bleibt hinter Deutschland und Österreich zurück.
19. Mit dem EU-Beitritt der MOEL ist mit einer weiteren Zunahme der Direktinvestitionen und Kooperationen zu rechnen, da die Transaktionskosten (Grenzwartezeiten, Risikoprämien, Rechtsunsicherheit) sinken werden. Berechnungen mit einem Gravitationsmodell ergaben eine integrationsbedingte Beschleunigung des Wachstums der Direktinvestitionen um jährlich etwa 1,5 Prozentpunkte. Für die MOEL sind die Internationalisierungsaktivitäten westlicher Unternehmen ein wichtiges Instrument im Aufholprozess, da sie mit einem Transfer von Know-how verbunden sind. Ein langfristiger Zustrom von Kapital ist auch zur Finanzierung der strukturellen Leistungsbilanzdefizite der MOEL wichtig. Die westlichen Unternehmen erleichtern sich durch Direktinvestitionen oder Kooperationen den Zugang zu den Absatzmärkten der MOEL. Marktmotive des Engagements in den MOEL stehen gegenüber Kostenmotiven eindeutig im Vordergrund. Dies gilt insbesondere für Dienstleistungsunternehmen; sie stellen die Mehrheit der österreichischen Direktinvestitionen in den MOEL (insbesondere Handel und Finanzsektor). Allerdings ist im Gefolge des EU-Beitritts der MOEL mit einer Zunahme der Fragmentierung von Produktionsprozessen und der Etablierung von grenzüberschreitenden Produktionsketten zu rechnen. Diese internationale (vertikale) Arbeitsteilung ist ein wichtiger Schritt zur Erhöhung der kosten- bzw. preisbestimmten Wettbewerbsfähigkeit. Sie kann auch in großräumigen Netzwerken umgesetzt werden, wie die Ergebnisse der deutschen Preparity-Untersuchung nahelegen.
20. Simulationen mit einem Input-Output-Modell für Österreich haben ergeben, dass eine Auslagerung kostenintensiver Teilproduktionen mit Produktions- und Produktivitätsgewinnen für die Unternehmen im Westen verbunden ist. Nicht eindeutig ist der Effekt auf die Beschäftigungsentwicklung im Inland, die auch mäßig negativ sein kann, je nachdem, wie die Nachfrage auf

die Verringerung der Outputpreise reagiert. Hier liegen Unterschiede nach Wirtschaftsbranchen vor. Für die grenzüberschreitend tätigen Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes und des Straßengüterverkehrssektors aus der sächsischen Grenzregion war etwa das Ostengagement mit einer Verbesserung der Beschäftigungsentwicklung (auch im Inland) verbunden. Absatzorientierte Direktinvestitionen gefährden die inländische Beschäftigung kaum, während die Arbeitsplatzdynamik im Ausland meist erheblich ist. Die österreichischen Tochterunternehmen in den MOEL weisen eine deutliche Wachstumstendenz auf – investiertes Gesamtkapital, Umsatz und Beschäftigung je Tochterunternehmen stiegen in den neunziger Jahren stark. Freilich erreichte ihre Produktivität im Jahr 1998 noch nicht einmal die Hälfte jenes Niveaus, das österreichische Tochterunternehmen im sonstigen Ausland erwirtschaften.

21. Die Nutzung von Kostenvorteilen der MOEL wird für Unternehmen an der EU-Außengrenze durch die räumliche Nähe erheblich erleichtert. Fast 70% aller österreichischen Direktinvestitionen in den MOEL stammen aus den Bundesländern der Ostregion. In Italien sind vor allem Unternehmen aus den nahegelegenen Regionen Friuli-Venezia Giulia und Veneto in den MOEL 5 engagiert, wenngleich auch hier das Potential an Direktinvestitionen und Kooperationen bei weitem noch nicht ausgeschöpft ist. Die EU-Osterweiterung ist eine Chance, sich in einer zunehmend arbeitsteilig organisierten Weltwirtschaft zu positionieren. Sie kommt insbesondere Klein- und Mittelbetrieben zugute, die aufgrund geringeren organisatorischen Know-hows und mangelnder Erfahrung in ihrer Internationalisierung stärker gehemmt sind. Dies bestätigen sowohl die Untersuchungen für Österreich – die Investitionen werden hier zum überwiegenden Teil von größeren Unternehmen getragen – als auch jene für Deutschland – unter den sächsischen Unternehmen nimmt die Wahrscheinlichkeit für grenzüberschreitende Tätigkeiten mit der Betriebsgröße zu.

### **3.5 Sektorale Wettbewerbsfähigkeit**

22. In den Regionen an der EU-Außengrenze werden die Folgen eines Eintritts der assoziierten MOEL in den gemeinsamen Markt nach Branchen verschieden sein. Dies resultiert aus erheblichen Unterschieden im handelspolitischen Rahmen und vor allem aus der abweichenden Wettbewerbsposition der Branchen gegenüber neuen Konkurrenten aus Mittel- und Osteuropa. Der bisher unterschiedliche Liberalisierungsgrad nach Sektoren begründet die sektorale Betroffenheit, die Wettbewerbsfähigkeit die daraus folgenden positiven oder negativen Entwicklungspotentiale:
23. Nach den Ansätzen der neueren Integrationstheorie finden in den Regionen an der EU-Außengrenze Branchen dann Vorteile im neuen Wettbewerbsumfeld vor, wenn sie technologieintensiv (bzw. softwareintensiv) oder marketingintensiv produzieren, Mitarbeiter mit hoher Qualifikation einsetzen, auf Märkten mit starkem Qualitätswettbewerb agieren, hohe technische Skalenerträge lukrieren, Clustervorteile nutzen und/oder in räumlichen Vorleistungs- und Absatzverbänden produzieren ("begünstigte Branchen").
24. Nachteile aus verstärkter Konkurrenzierung durch mittel- und osteuropäische Unternehmen sind dagegen in Branchen zu erwarten, die arbeitsintensiv und mit niedrigem Humankapitaleinsatz produzieren und/oder auf Märkten mit Preiswettbewerb tätig sind ("benachteiligte Bran-

chen")<sup>3)</sup>. Für Anbieter lediglich regional handelbarer Dienstleistungen sind diese Brancheneigenschaften nur in "Grenzregionen" relevant. Die Definition dieser "Grenzregionen" wurde so gewählt, dass sie etwa ein regionales Marktgebiet abbilden (Österreich: innerhalb einer Fahrzeit im motorisierten Individualverkehr von 90 Minuten zum nächstgelegenen Zentrum in den MOEL, Deutschland: in einer Entfernung von 50 km bis 70 km Entfernung von der Grenze).

Allerdings ist ein Strukturwandel unvermeidlich, damit die in diesen Regionen ansässigen Unternehmen ihre Wettbewerbsposition auf nationalen und insbesondere internationalen Märkten behaupten können. Auch wenn sie kurzfristig einem erhöhten Anpassungsdruck ausgesetzt sind, wird sich die unmittelbare Nähe zu den Beitrittskandidaten mittel- bis langfristig positiv auswirken. In der Möglichkeit einer Intensivierung der Arbeitsteilung mit den rasch wachsenden Volkswirtschaften der MOEL liegt zweifellos ein Vorteil, über den grenzferne Regionen nicht verfügen. Das gilt insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, weil diese in ihren Internationalisierungstätigkeiten stärker distanzabhängig sind.

### 3.5.1 Sachgüterproduktion

25. In der Sachgüterproduktion wird eine bereits weit gediehene Marktöffnung gegenüber den MOEL 10 durch den bevorstehenden Integrationsschritt lediglich vervollständigt bzw. abgeschlossen. Die EU-Erweiterung wird daher hier keine grundsätzliche Veränderung der Marktsituation mit sich bringen, allenfalls werden bereits seit der Ostöffnung sichtbare Trends (mäßig) verstärkt. Der Strukturwandel dürfte schwächer ausfallen als in den neunziger Jahren, als die österreichische Sachgüterproduktion den EU-Beitritt und jene Ostdeutschlands die Transformation zu verkraften hatte und der Übergang zur Zollfreizone mit den assoziierten Ländern bewältigt werden musste. Im nun folgenden Übergang zu einem tief integrierten Binnenmarkt werden die Grenzkontrollen abgebaut, die Ursprungsregeln für Vorprodukte aus Drittländern beseitigt und die Rechtsnormen im Rahmen der Übernahme des *Acquis Communautaire* harmonisiert (technische Normen, Umwelt-, Sicherheits- und Sozialstandards).
26. Strukturbrüche durch die Osterweiterung können für die Sachgüterproduktion auch aufgrund der bisherigen (positiven) Erfahrungen im Außenhandel mit den MOEL ausgeschlossen werden. Der Erfolg im Außenhandel mit den Beitrittskandidatenländern spiegelt die hohe Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe im Westen wider. In Österreich weisen die meisten Branchen(-typen) der Sachgüterproduktion positive Handelsbilanzsalden mit den MOEL 5 auf, besonders groß sind diese in der Maschinenbau-, Elektro- und Chemieindustrie. Ein negativer Saldo ergibt sich nur im Handel mit Bekleidung, Holz, Mineralöl und einigen Produkten der Fahrzeugindustrie. Selbst in potentiell benachteiligten Branchen ist aufgrund der zunehmenden Exporterfolge österreichischer Anbieter eine Angleichung der Handelsstrukturen zwischen den Integrationspartnern festzustellen.

---

<sup>3)</sup> Als "neutrale Branchen" werden hier jene Bereiche bezeichnet, in denen sich der Wettbewerbsdruck von Unternehmen aus den MOEL auf EU-Betriebe kaum verändern wird.

27. Auch größere regionale Verwerfungen sind in der Sachgüterproduktion nicht zu erwarten, wengleich die räumliche Verteilung zwischen begünstigten, benachteiligten und neutralen Branchen durchaus unterschiedlich ist. Begünstigte Branchentypen bevorzugen in Österreich die humankapitalintensiven Wirtschaftsregionen, wobei die Metropole Wien und die Großstädte die größten Standortvorteile anbieten. Benachteiligte Branchen haben überdurchschnittlich viele Betriebsstandorte in sachkapitalintensiven und ländlichen Regionen; in den humankapitalintensiven Wirtschaftsregionen bietet ihnen nur das Umland mit seinen Bodenkostenvorteilen geeignete Standortbedingungen. Neutrale Branchen sind in ihren Standortanforderungen am wenigsten selektiv, regionale Konzentrationen lassen sich hier kaum festmachen.
28. In den deutschen Grenzregionen liegt eine grundsätzlich ähnliche Verteilung vor. In den ländlichen Grenzregionen überwiegen Branchen, die im vergangenen Jahrzehnt in Deutschland wenig oder gar nicht gewachsen sind. Hingegen weisen die Großstädte und ihr näheres Umland einen größeren Besatz an Wachstumsbranchen auf, zu denen in der Regel humankapitalintensive und technologisch fortgeschrittene Unternehmen gehören. Insgesamt ist in den deutschen Grenzregionen die Branchenstruktur im verarbeitenden Gewerbe jedoch eher ungünstig: Ein hoher Anteil der Beschäftigten arbeitet in arbeitskostensensiblen Branchen, in denen tendenziell Wettbewerbsnachteile gegenüber Anbietern aus den Beitrittsländern bestehen. Dies gilt insbesondere für die schwächer industrialisierten ostdeutschen Grenzregionen, trifft aber auch auf die bayrischen Grenzregionen zu, die zwar stärker industrialisiert sind, wo aber der Beschäftigungsanteil von Branchen mit Wettbewerbsnachteilen fast doppelt so hoch ist wie im deutschen Durchschnitt. Überdies steht die Fertigung im Vordergrund, während Aktivitäten der Forschung und Entwicklung (insbesondere in den kapital- und technologieintensiven Branchen) unterrepräsentiert sind. Zudem sind die Industriebetriebe der ostdeutschen Grenzregionen kleinbetrieblich strukturiert. In der Region Friuli-Venezia Giulia ist der Branchenbesatz in Bezug auf die Wettbewerbssituation mit den MOEL dagegen günstig. Zwar überwiegen auch hier arbeitsintensive Branchen, die allerdings relativ viele qualifizierte Arbeitskräfte einsetzen. Dazu kommt eine optimistische Unternehmerschaft, die ihre Wettbewerbsfähigkeit hoch einschätzt.

### 3.5.2 Dienstleistungen

29. Ähnlich wie in der Sachgüterproduktion können über größere Distanzen übertragbare ("international handelbare") Dienstleistungen schon jetzt weitgehend unbeschränkt mit den MOEL ausgetauscht werden. Hier werden sich die Wettbewerbsvorteile der Anbieter aus den EU-Grenzregionen weiterhin durchsetzen. Im Gegensatz dazu werden Dienstleistungsunternehmen, die auf "regionalen" Märkten engagiert sind, einem stark veränderten Wettbewerbsregime gegenüberstehen. Dieser intensivere Wettbewerb wird allerdings die Preise von lokalen bzw. regionalen Importgütern drücken, was positive Realeinkommenseffekte und Wohlfahrtsgewinne für die Bevölkerung der Grenzregionen auslösen wird. Grenzferne Regionen werden davon nicht betroffen sein.
30. Unter den Anbietern von Dienstleistungen, die nur durch einen Konsum im Ausland "exportiert" werden können, wird vor allem der Einzelhandel nach dem Wegfall von Beschränkungen für

den Direktimport von Waren einem erhöhten Konkurrenzdruck ausgesetzt sein. Im Bereich jener Dienstleistungen, die durch eine Niederlassung im Gastland erbracht und auf diese Weise "exportiert" werden, beseitigt die EU-Osterweiterung ein handelspolitisches Regime, das durch das Zusammenspiel unterschiedlicher nationaler Regulierungen (Fremdenrecht, Gewerbeordnung, Ausländerbeschäftigungsgesetz) derzeit vor allem auf EU-Seite äußerst restriktiv wirkt. Da Niederlassungen aus den Integrationsländern vollständig dem Rechtsbestand des Gastlandes unterliegen, sind Wettbewerbsverzerrungen aus der Niederlassungsfreiheit für MOEL-Anbieter allerdings kaum zu erwarten. Stark zunehmen wird hingegen die Wettbewerbsintensität auf jenen regionalen Dienstleistungsmärkten, auf denen die volle Ausschöpfung von Potentialen der grenzüberschreitenden Leistungserbringung durch grenzbedingte (nationale) Segmentierungen bisher unmöglich war (z. B. Bau- und Baunebengewerbe, Handwerk). Hier wird sich der Preiswettbewerb erheblich verschärfen. Allerdings werden auch Unternehmen an der derzeitigen EU-Außengrenze erhebliche Chancen zum grenzüberschreitenden Dienstleistungsexport erwachsen, sofern sie über unternehmensspezifische Wettbewerbsvorteile verfügen.

31. Österreich erzielt im Dienstleistungshandel mit den MOEL 5 derzeit – allerdings als Ergebnis eines gesteuerten Handelsregimes – erhebliche Überschüsse – der Handel mit den benachbarten Staaten Mittel- und Osteuropas trägt rund 40% des gesamten Überschusses in Österreichs Dienstleistungsbilanz bei. Große positive Handelsbilanzsalden mit den assoziierten Ländern werden vor allem mit wissensintensiven und komplexen Unternehmensdienstleistungen erzielt. Offensichtlich können Österreichs Anbieter auf den Märkten der Transformationsländer stärker punkten als am Weltmarkt, wo gerade im Bereich komplexerer Dienste oft Defizite eingefahren werden.
32. In Hinblick auf die EU-Erweiterung zeigt eine detaillierte Branchenanalyse für Österreich auch im Dienstleistungsbereich eine günstige Ausgangssituation. Die überwiegende Mehrzahl der Branchen weist eine vorteilhafte bzw. neutrale Wettbewerbsposition auf. Dies gilt insbesondere für Anbieter auf internationalen Märkten; Dienstleister mit potentiellen Nachteilen sind meist auf einem geographisch beschränkten Markt tätig. Nachteilige Brancheneigenschaften zeigen sich in nur 18 der über 70 untersuchten Dienstleistungsbranchen. Darunter sind jedoch Bereiche (gesamtes Bauwesen, Teile des Einzelhandels, sonstiger Landverkehr), die für die Gesamtbeschäftigung von erheblicher Bedeutung sind. Vergleichende Analysen zeigen allerdings, dass Befürchtungen über eine breite Bedrohung des österreichischen Unternehmensbestandes auch in diesen Problembereichen unbegründet sind, weil erhebliche Mängel in der Angebotsstruktur der MOEL bestehen und die Nachfrage sich in den genannten Bereichen grundsätzlich positiv entwickeln wird. Kleinere Anbieter in Grenznähe könnten im Zuge der Osterweiterung dennoch einem erheblichen Anpassungsdruck ausgesetzt sein.
33. In den deutschen Grenzregionen ist der Dienstleistungsbereich für den Wettbewerb mit den MOEL eher ungünstig strukturiert. Es besteht ein Mangel an humankapitalintensiven unternehmensbezogenen Dienstleistungen, der auch im Vergleich der Großstädte zwischen West- und Ostdeutschland aufrecht bleibt. Hingegen weist das Angebot der übrigen ("nachfrageorientierten") unternehmensbezogenen Dienstleistungen kein ausgeprägtes Gefälle zwischen Ost- und Westdeutschland auf. Auch im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen sind die regionalen Unterschiede in Deutschland gering, in der Wirtschaftsstruktur der ostdeutschen

Grenzregionen spielt er eine etwas größere Rolle. Großen Anpassungsbedarf orten die Analysen für die Bauwirtschaft, die in den deutschen Grenzregionen eindeutig überrepräsentiert ist: Der Anteil der Beschäftigten in der Bauwirtschaft liegt in der bayrischen Grenzregion um 15% und in den ostdeutschen Grenzregionen um fast vier Fünftel über dem deutschen Durchschnitt. Die Verdrängungseffekte dürften in den ostdeutschen Grenzregionen aufgrund der ungünstigen Ausgangslage auf dem Bauarbeitsmarkt und der höheren Beschäftigtenanteile stärker ausfallen als in der bayrischen Grenzregion. Für die italienischen Grenzregionen wurden im Rahmen von PREPARITY keine Detailanalysen der Dienstleistungsbranchen erarbeitet. Eine Unternehmensumfrage ergab allerdings – ähnlich wie in der Sachgüterproduktion – eine optimistische Einschätzung der Dienstleistungen in Friuli-Venezia Giulia, die sich vornehmlich auf eine von Qualität bestimmte Wettbewerbsfähigkeit stützt. Lediglich Unternehmen des Transportbereichs befürchten eine starke Konkurrenzierung durch Anbieter aus den Beitrittsländern.

34. In räumlicher Perspektive verteilt sich die Beschäftigung im Dienstleistungsbereich in Österreich deutlich ungleicher als in der Sachgüterproduktion. Die Konzentrationstendenzen werden allerdings durch die Unternehmenswanderung von den Kernstädten in ihr Umland (Dezentralisierung) und vor allem durch großräumige Aufholprozesse an der Peripherie (Deglomeration) überlagert. Aus der Ostintegration begünstigte Branchengruppen konzentrieren sich in den Großstädten und deren Umland, potentiell benachteiligte Dienstleistungsbranchen sind gleichmäßiger über das Bundesgebiet verteilt, haben jedoch in den ländlichen Regionen eine größere Bedeutung für die Wirtschaftsstruktur. Da viele dieser Dienstleistungen nur regional handelbar sind, dürften die ländlichen Grenzregionen in der Bewältigung des bevorstehenden Integrationsschrittes strukturell benachteiligt sein.

### 3.5.3 Landwirtschaft

35. Die Landwirtschaft ist insofern ein kritischer Bereich, als durch den EU-Beitritt der MOEL 10 das Agrarpotential der Union beträchtlich (um etwa 40%) erhöht wird. Dies wird Wettbewerb und Preisdruck verschärfen und damit die EU-Agrarpolitik (GAP) vor erhebliche Herausforderungen stellen. Die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik wird für die mittel- und osteuropäische Landwirtschaft erhebliche Vorteile in Form höherer Preise und Förderungen bedeuten. Der daraus erwachsende Angebotsdruck könnte neue Diskussionen um die EU-Marktordnung (z. B. für Getreide, Wein, Rindfleisch, Milch) auslösen. Allerdings werden diese Angebotseffekte erst längerfristig wirksam, da die Landwirtschaft der MOEL einen erheblichen Aufholbedarf hat: Derzeit können für die meisten Produktgruppen erhebliche Produktivitätsrückstände nachgewiesen werden. Die derzeitige Situation wäre jedenfalls eine Gelegenheit, aus den Fehlern westlicher Länder in diesem Bereich zu lernen bzw. diese zu vermeiden.
36. Für die österreichische Landwirtschaft wird der verschärfte Wettbewerbsdruck aus den MOEL angesichts verbliebener Schwächen (teils schwierige natürliche Verhältnisse, kleinbetriebliche Strukturen, Strukturprobleme in der Be- und Verarbeitung, eklatanter Mangel an vertikaler Kooperation mit Be- und Verarbeitern bzw. Vermarktern von Agrarwaren) nicht unproblematisch sein. Mit Marktanteilsverlusten und Ertragseinbußen kann gerechnet werden, eine Beschleunigung der Abwanderung aus der Landarbeit und des Agrarstrukturwandels wären die Folge.

Allerdings sind auf kurze und mittlere Frist weniger einschneidende Auswirkungen zu erwarten als durch den EU-Beitritt Österreichs. Am meisten werden die Bundesländer Niederösterreich, Burgenland und Steiermark von der Verschärfung des Wettbewerbs betroffen sein. In Deutschland wurde die Landwirtschaft im Rahmen von PREPARITY nicht untersucht. In Italien und in der Region Friuli-Venezia Giulia konnten eingehende Analysen keine "alarmierenden Gefahren" für die Landwirtschaft erkennen.

37. Nach agrarischen Produktgruppen sind durch die Erweiterung unterschiedliche Effekte zu erwarten; in der Mehrzahl dürften längerfristig die Herausforderungen überwiegen, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. So müssen Produzenten von Getreide und Ölsaaten in Österreich infolge der EU-Osterweiterung mit steigendem Angebotsdruck auf den Inlandsmärkten sowie mit einer Verschärfung des Wettbewerbs auf den angestammten Exportmärkten rechnen. Auch im Gemüse- und Gartenbau sind Marktanteilsverluste im Inland zu erwarten, die voraussichtlich nicht ganz durch zusätzliche Exporte ausgeglichen werden können. Ebenso wird auf den Vieh-, Fleisch- und Milchmärkten der Anpassungsdruck relativ groß sein. Hingegen bieten sich vor allem für den Obst- und Weinbau größere Absatzchancen. Auf die österreichischen Geflügelhalter dürfte sich die EU-Osterweiterung ebenso wenig auswirken wie auf die Forst- und Holzwirtschaft, die bereits jetzt einem internationalen Wettbewerb ausgesetzt ist.

### **3.6 Regionale Wettbewerbsfähigkeit**

38. Für die Regionen an der derzeitigen EU-Außengrenze lassen sich im Gefolge der EU-Osterweiterung durchaus unterschiedliche Integrationserwartungen ableiten. Diese begründen sich aus der Sektorstruktur und aus der Ausstattung mit Standortfaktoren. Strukturvorteile resultieren dabei vorwiegend aus einem Besitz mit bevorzugten Branchen der Sachgüterproduktion und Anbietern international handelbarer Dienstleistungen. Strukturnachteile gehen dagegen auf eine Häufung benachteiligter Dienstleistungen mit nur regionalem Marktradius zurück, eingeschränkt auch auf Anbieter der Sachgüterproduktion. Als Standortvorteile wurden für die österreichischen Regionen eine hohe Kapitalakkumulation, eine regional gute Ausstattung mit Humankapital und Infrastruktur, eine hohe Technologie- und Innovationsorientierung der regionalen Unternehmen, Verdichtungs Vorteile und der Zugang zu großen und dynamischen Märkten sowie eine günstige Branchenstruktur erhoben. Für die deutschen Regionen wurden ähnliche Standortfaktoren als erfolgsbestimmend identifiziert. Im Gefolge der Integration kann eine gewisse regionale Polarisierung erwartet werden, weil begünstigende und nachteilige Struktur- und Standortfaktoren unterschiedlich verteilt sind.
39. Begünstigt sind die humankapitalintensiven Regionen. Sie können in Österreich sowohl in der Sachgüterproduktion als auch im Tertiärbereich auf überdurchschnittliche Beschäftigtenanteile in Vorteilsbranchen und einen geringeren Besitz an Nachteilsbranchen aufbauen. Besondere Strukturvorteile zeigen sich für Wien und die meisten anderen Großstädte sowie deren Umland (vor allem jenes von Wien, Salzburg und Graz). Mittelstädte sind oft wegen ihrer Industriestruktur begünstigt, zeigen aber Defizite im Bereich international handelbarer Dienstleistungen. Humankapitalintensive Regionen sind nicht nur besser mit potentiell vorteilhaften Branchen



ausgestattet, sondern verfügen auch über mehr Standortfaktoren, welche die künftige regionale Wettbewerbsfähigkeit stärken.

40. Sachkapitalintensive Regionen dürften von den Vorteilen der Osterweiterung strukturbedingt nur eingeschränkt profitieren, vor allem weil sie in Österreich meist außerhalb des Grenzraums zu den MOEL liegen und damit kaum an den Chancen im Bereich regional handelbarer Dienste teilhaben können; dies trifft insbesondere auf die intensiven Tourismusregionen zu. Sie sind aber zugleich weniger mit Branchen belastet, die pessimistische Entwicklungserwartungen rechtfertigen. In der Sachgüterproduktion sind die Strukturvoraussetzungen in den intensiven Industriegebieten dagegen in einigen Fällen (namentlich den Zentralräumen Oberösterreichs und Salzburgs) so günstig, dass insgesamt überdurchschnittliche Chancen resultieren. Erhärtet wird diese optimistische Einschätzung durch Standortfaktoren, die die Nutzung externer Größen- und Spezialisierungsvorteile unterstützen. Eine Kompensation von Defiziten im Bereich von Forschung und Entwicklung sollte durch eine starke Vernetzung mit den (humankapitalintensiven) Mittelstädten möglich sein.
41. In den ländlichen Regionen haben begünstigte Branchen eine ähnlich geringe Bedeutung wie in den sachkapitalintensiven Regionen. Anders als diese sind die ländlichen Gebiete allerdings stärker mit Branchen besetzt, die durch die Ostintegration benachteiligt sein werden. Für die ländlichen Gebiete in der Grenzregion zu den MOEL ergibt sich daraus eine besonders deutliche Problemlage. Komparative Standortvorteile in der Sachgüterproduktion sind hier schon im Zuge der Ostöffnung verloren gegangen, für die hier besonders bedeutenden regional handelbaren Dienstleistungen kommen nun besondere Anpassungsprobleme aus dem Aufbrechen bisher segmentierter Märkte hinzu. Aufgrund der Nähe zu potentiellen Konkurrenten und des großen Gewichts der Anbieter von regional handelbaren Dienstleistungen ist hier der Beschäftigtenanteil potentiell benachteiligter Branchen um fast 50% höher als im österreichischen Durchschnitt. Randgebiete im Süden und Südosten Österreichs sowie im Wald- und Mühlviertel erscheinen dabei besonders benachteiligt. Darüber hinaus verfügen diese Räume über eine unterdurchschnittliche Ausstattung mit Standortfaktoren, die in einer internationalen, wissensorientierten Wirtschaft von Bedeutung sind.
42. Allerdings stehen diese Ergebnisse, die Vorteile für die humankapitalintensiven Regionen und Nachteile für die ländlichen (Grenz-)Regionen erwarten lassen, in deutlichem Gegensatz zur jüngeren Beschäftigungsentwicklung in den österreichischen Regionen. In den humankapitalintensiven Regionen wuchs die Beschäftigung in der Periode 1989/2000 mit +0,7% p. a. wesentlich langsamer als im Durchschnitt, in den ländlichen (Grenz-)Regionen hingegen mit +1,5% p. a. mehr als doppelt so rasch. Dieser Wachstumsvorsprung der ländlichen Gebiete und damit verbunden auch der unmittelbaren Grenzbezirke seit 1989 bedeutet einen (statistisch signifikanten) Strukturbruch in der langfristigen Beschäftigungsdynamik. Zugleich war in den humankapitalintensiven Regionen eine signifikante Wende von erheblichen Anteilsgewinnen in den achtziger Jahren zu beträchtlichen Verlusten in den neunziger Jahren zu beobachten. Die beeindruckende Beschäftigungsdynamik der ländlichen (Grenz-)Regionen ist jedoch nicht Folge der Ostöffnung, sondern von (zentrifugalen) Kräften, die im Wesentlichen auf dem Inlandsmarkt ihre Ursache haben. Eine nennenswerte Strukturverbesserung oder gar ein "Ent-

wicklungssprung" – im Sinne einer besonders günstigen Produktivitäts- oder Lohnentwicklung – war damit nur in Einzelfällen verbunden.

43. Die günstige Entwicklung der österreichischen ländlichen Grenzregionen in den neunziger Jahren kann deshalb nicht als Beleg für eine weiterhin überdurchschnittliche Performance im neuen Integrationsregime gesehen werden. Wieweit die genannten zentrifugalen Kräfte auch in Zukunft ausreichen, um Nachteile der Branchenstruktur und Standortausstattung bei nun offenen regionalen Märkten zu kompensieren, ist kaum abzusehen. Jedenfalls wird die Entwicklung der ländlichen Regionen in engem Zusammenhang mit jener der Großstadtregionen stehen. Positive Effekte dürften damit in den ländlichen Regionen umso eher eintreten, je besser die Großstadtregionen die Chancen der Erweiterung nutzen. Zudem werden die zentrifugalen Kräfte nicht in allen Teilen der ländlichen Grenzregionen gleich wirksam sein. Eine Differenzierung der Entwicklung wird sich vor allem aus der jeweiligen Lage zu den Großstädten ergeben: Während für ländliche Grenzregionen in der Nähe der Städte eine weitere Aufwärtsentwicklung wahrscheinlich ist, dürften die Wirkungen zentrifugaler Kräfte für periphere ländliche Regionen eher gering sein. Zwar sind auch hier keine Strukturbrüche zu erwarten, eine Fortsetzung der langsamen Erosion der regionalen Standortattraktivität ist allerdings nicht auszuschließen.
44. In den deutschen Grenzregionen sind nicht nur die Strukturvoraussetzungen tendenziell ungünstig, die regionale Wettbewerbsfähigkeit wird auch durch die Ausstattung mit Standortfaktoren kaum gestärkt. Die ostdeutschen Grenzregionen sind im Vergleich mit Ostdeutschland ebenso wie die bayrischen Grenzregionen im Vergleich mit Westdeutschland durch eine unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit gekennzeichnet; eine mangelhafte Verkehrsinfrastruktur, geringere Anteile an hochqualifizierten Erwerbstätigen, ein kleineres regionales Nachfragepotential und eine schwache Einbindung in die internationale Wirtschaft kommen hinzu. Allerdings unterscheiden sich auch in den deutschen Grenzregionen sowohl die Wirtschaftsstruktur als auch die Standortfaktoren zwischen den Großstädten einerseits und den ländlichen Grenzregionen andererseits. Die Großstädte finden wesentlich bessere Ausgangsbedingungen für eine positive Entwicklung im Zuge der EU-Osterweiterung vor, die peripheren Grenzregionen werden verstärkt mit Anpassungsproblemen zu rechnen haben. Eine weitere Differenzierung ergibt sich durch die Ausweitung der regionalen Nachfragepotentiale nach Wegfall der Grenzkontrollen. Langfristig werden jene Regionen Vorteile aus den grenzüberschreitend erweiterten "Regionalmärkten" haben, die nahe den dicht besiedelten Grenzgebieten in den MOEL liegen. Dies trifft etwa auf den Nordosten Mecklenburg-Vorpommerns oder auf Ostsachsen zu.
45. In Italien sind die Regionen Veneto und Friuli-Venezia Giulia relativ eng mit den MOEL verflochten, während die Regionen Marche, Abruzzo und Molise kaum Wirtschaftsbeziehungen mit den MOEL unterhalten. In Hinblick auf die EU-Osterweiterung sind die Strukturbedingungen von Veneto und Friuli-Venezia Giulia durchaus günstig. Das Veneto ist eine hochentwickelte, diversifizierte Region, die nicht nur Klein- und Mittelbetriebe beherbergt. In Friuli-Venezia Giulia sind zwar nur einzelne Großbetriebe ansässig, ihr Entwicklungsstand ist aber fast so hoch wie im Veneto. Friuli-Venezia Giulia stützt sich in der Sachgüterproduktion vor allem auf einige hoch spezialisierte, sehr dynamische (Möbel, Maschinen) und auf einige restrukturierte

Branchen (Eisen und Stahl, Papier, Elektronik). Der Dienstleistungssektor hat relativ große Bedeutung; auch unternehmensnahe Dienstleistungen spielen eine gewisse Rolle.

### 3.7 Arbeitsmarkt

46. Die Effekte der EU-Erweiterung auf den Arbeitsmarkt der Regionen an der derzeitigen EU-Außengrenze werden angesichts der nur mäßigen Impulse auf der Nachfrageseite vor allem durch die Wirkung der Freizügigkeit des Personenverkehrs auf Migration und Pendelwanderung und damit durch Angebotseffekte bestimmt. Diese Freizügigkeit ist nach den EWG-Verträgen vom 25. März 1957 (Art. 3, lit. c) und der Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986 (Ergänzung des EWG-Vertrags um Art. 8a) fester Bestandteil des europäischen Einigungsprozesses und eines der Grundrechte der Europäischen Gemeinschaft.
47. Aufgrund theoretischer Überlegungen kann davon ausgegangen werden, dass durch das Wohlstandsgefälle zwischen den Beitrittskandidaten und den EU-Mitgliedstaaten ein ökonomisch bedingter Wanderungsdruck besteht. Dieser wird umso geringer sein, je schneller die realwirtschaftliche Konvergenz voranschreitet und je optimistischer die Erwartungen bezüglich der künftigen Entwicklung in den Heimatländern sind. Die Arbeitslosigkeit in Herkunfts- und Zielland kann als weitere wesentliche Determinante der Wanderungsentscheidung angesehen werden. Hohe fixe ökonomische und soziale Kosten für die Zuwanderer sowie die Tatsache, dass eine lange Arbeitsplatzsuche von Zuwanderern nach geltendem EU-Recht nicht möglich ist, schränken das Potential an dauerhafter Wanderung (Migration) ein.
48. Quantitative Schätzungen des im Zuge der EU-Erweiterung zu erwartenden Migrationspotentials liegen in erheblicher Zahl vor, die große Bandbreite der Ergebnisse schließt verlässliche und genaue Aussagen über das Volumen der zu erwartenden (dauerhaften) Wanderungsbewegungen allerdings aus: Die Schätzungen der 24 für die EU verfügbaren Studien reichen aufgrund von methodischen Unterschieden sowie divergierenden Annahmen über die weitere Entwicklung der Volkswirtschaften, den Zeitrahmen des Beitrittsprozesses und den Kreis der beitretenden Länder von 41.000 bis 680.000 Zuwanderern pro Jahr aus den MOEL in die EU 15.
49. In jüngerer Zeit zeichnet sich bei zunehmender methodischer Qualität von Datenlage und Schätzverfahren in der Literatur ein Konsens ab, wonach im Zuge der bevorstehenden Erweiterung nur ein mäßiges Migrationspotential zu erwarten ist. Besonders einflussreich ist dabei die neueste Studie des DIW im Auftrag der EU (Boeri – Brücker, 2000), die für den Fall einer Erweiterung um alle 10 assoziierten Länder schon im Jahr 2002 eine Zuwanderung von 336.000 Personen in die gesamte EU im ersten Jahr errechnet. Rund 218.000 (66%) davon würden dabei Deutschland, etwa 40.000 (12%) Österreich und 14.000 (4%) Italien als Zielland wählen. In den folgenden Jahren würde der Zustrom rasch abnehmen.
50. Der zeitliche Verlauf der Wanderungsbewegungen hängt entscheidend von der Veränderung der Migrationsdeterminanten und der Reagibilität der Migration auf diese Determinanten ab. Historische Erfahrungen lassen erwarten, dass der Wanderungsdruck zum Großteil unmittelbar nach der Öffnung auftreten und dann rasch abnehmen wird. So war die Nettomigration zwi-

schen Ost- und Westdeutschland nach der Wiedervereinigung zunächst sehr hoch, nahm in der Folge jedoch rapide ab. Österreichs Erfahrungen nach der Ostöffnung 1989 zeigen ein ähnliches Bild.

51. Konsens herrscht in der Literatur über die Relevanz netzwerktheoretischer Erklärungen für den Migrationprozess. Demnach konzentrieren sich die Wanderungsströme entlang der bisherigen Siedlungsstruktur von MOEL-Zuwanderern. Schon daraus wird die Rolle Deutschlands und Österreichs als Brennpunkt des künftigen Wanderungsgeschehens erkennbar: Von den 642.000 statistisch erfassten Personen, die im Zeitraum 1990/1997 (netto) aus den MOEL in die EU ausgewandert sind, gingen 585.000 (91%) nach Deutschland. In Österreich lebten 1998 rund 103.000 Personen aus diesen Ländern, ihr Bevölkerungsanteil war mit 1,27% fast doppelt so hoch wie jener in Deutschland (0,68%).
52. In Deutschland werden aus dem Blickwinkel der Netzwerktheorie vor allem die westdeutschen Großstädte und Berlin sowie unter den Grenzregionen der bayerische Grenzraum Zielgebiet permanenter Zuwanderung sein, in Italien wird die Grenzregion Friuli-Venezia Giulia aufgrund schon bisher höherer Zuwanderung verstärkt betroffen sein. In Österreich dürfte auf Basis der derzeitigen Siedlungsstruktur und der geschätzten Anteile verschiedener Sendeländer an der Gesamtimmigration die Ostregion etwa drei Viertel der zu erwartenden Immigranten empfangen, neben der Metropole Wien sollten vor allem das Umland der Großstädte sowie die industrialisierten Randgebiete betroffen sein.
53. Größere Befürchtungen als gegenüber dauerhafter Zuwanderung bestehen in den Regionen an der EU-Außengrenze in Bezug auf den Zustrom an Berufspendlern aus den MOEL. Tatsächlich erscheint für Arbeitnehmer aus den MOEL wegen des Lohngefälles ein Arbeitsplatz in den EU-Grenzregionen und wegen der niedrigeren Lebenshaltungskosten ein Wohnort in den MOEL-Grenzregionen attraktiv. Das derzeitige Pendleraufkommen aus den MOEL spiegelt mit (1999) nur 3.150 Pendlern in Deutschland sowie 662 Pendlern und 5.196 Grenzgängern in Österreich diese Attraktivität wegen der derzeit (noch) restriktiven Bestimmungen in keiner Weise wider, als Grundlage zur Abschätzung eines Potentials nach der Erweiterung ist es daher nicht geeignet.
54. Quantitative Schätzungen für die Zahl der Tagespendler liegen bisher kaum vor. Aus diesem Grund wurden im vorliegenden Forschungsprojekt auf Basis von Gravitationsansätzen Potentialschätzungen für Deutschland und Österreich erarbeitet. Demnach beträgt das Pendlerpotential aus Polen und Tschechien in den deutschen Grenzregionen in einer durchschnittlichen Distanz von 50 km derzeit rund 378.000 Personen; das sind etwa 1% bis 2% der Bevölkerung oder 2% bis 4% der Beschäftigten in der Grenzregion. Für Österreich wäre durch die EU-Erweiterung um die angrenzenden MOEL im Jahr 2005 ein Tagespendlerpotential von rund 85.000 Personen zu erwarten, eine Übergangsfrist für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte bis zum Jahr 2012 würde dieses Potential um rund 10.000 (oder 12%) verringern. Freilich unterliegen diese Schätzungen großen Unwägbarkeiten – Sensitivitätsanalysen identifizieren einen erheblichen Einfluss von Annahmen zu maximaler Pendeldistanz und "Grenzwiderstand" auf das Ergebnis.

55. Aus den Modellrechnungen für Deutschland resultieren vor allem erhebliche Unterschiede in der regionalen Verteilung des Pendleraufkommens innerhalb der Grenzregion. Für grenznahe Städte in einem (beiderseits der Grenze) dicht besiedelten Teilraum kann das Arbeitskräfteangebot demnach um bis zu 10% ausgeweitet werden, in den ländlichen Teilen der Grenzregion wird die Zunahme wegen der geringen Bevölkerungsdichte, einer relativ ungünstigen Wirtschaftslage und fehlender Verkehrsinfrastruktur gering sein. Das österreichische Ergebnis weist auf einen erheblichen Gleichklang der Zielgebietsstrukturen von Pendel- und Migrationsbewegungen hin. Eine Erhöhung des Arbeitskräfteangebotes durch Wanderungsphänomene könnte damit räumlich konzentriert auftreten und regionale Arbeitsmarktprobleme verursachen. Ziel des Pendlerzustroms wie der Zuwanderung ist nach den Analysen vor allem die Ostregion; Wien, die Großstädte und deren Umland werden absolut, das Wiener Umland, die industrialisierten Randgebiete sowie Wien und die Mittelstädte bezogen auf ihre Beschäftigungsbasis die meisten Pendler anziehen.
56. Dank Erkenntnissen aus Befragungen und historischen Bezügen ist die Struktur der künftigen Zuwanderung besser zu identifizieren als das Potential temporärer und dauerhafter Wanderungsbewegungen nach der EU-Erweiterung. Zuwanderer aus den MOEL werden zum großen Teil der Alterskohorte der 30- bis 40-Jährigen angehören und nur einen befristeten Aufenthalt im Westen anstreben. Sie werden über ein der heimischen Bevölkerung vergleichbares (formales) Bildungsniveau verfügen und damit deutlich besser ausgebildet sein als Zuwanderer aus "traditionellen" Gastarbeiterländern.
57. Insgesamt werden die Arbeitsmarktwirkungen der genannten Wanderungsbewegungen kaum problematisch sein, unerwünschte Verteilungseffekte sind allerdings ohne entsprechende vorbereitende Maßnahmen nicht auszuschließen. Die Ergebnisse deuten auf erhebliche Unterschiede in der Wirkung der Zuwanderung nach Arbeitsmarktgruppen hin. Werden die zu erwartenden Zuwanderer wie bisher vor allem in niedrig qualifizierten Verwendungen eingesetzt, dann dürften hochqualifizierte Arbeitskräfte profitieren, während geringqualifizierte Arbeitskräfte unter erhöhten Wettbewerbsdruck geraten. Dabei würden jene Arbeitskräfte verstärkt betroffen sein, die auf die Wettbewerbsverschärfung nicht mit einem Wechsel von Branche und/oder Region reagieren können.
58. Empirisch kann gezeigt werden, dass eine verstärkte Zuwanderung vor allem mit einer Dämpfung des Lohnwachstums für männliche Arbeiter verbunden ist, während das Lohnwachstum der männlichen Angestellten auf solche Veränderungen kaum reagiert. Unter den Frauen erleiden durch Zuwanderung vor allem immobile Arbeitskräfte Einbußen. Insgesamt beschleunigt sich das Lohnwachstum für Männer wie Frauen im obersten Einkommensquartil durch eine Zunahme der Zuwanderung, während es sich im untersten Einkommensquartil für beide Geschlechter verlangsamt. Das Arbeitslosigkeitsrisiko wird jedoch durch Zuwanderung stärker beeinflusst als das Wachstum der Löhne. Vor allem für Arbeiter erhöht Zuwanderung das Risiko eines Arbeitsplatzverlustes signifikant; der Übergang aller anderen Gruppen in die Arbeitslosigkeit hat hingegen sehr heterogene Gründe.
59. Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang auch die Tatsache, dass die Arbeitsmärkte aller drei untersuchten Länder derzeit stark in "Inländerbranchen" und "Ausländerbranchen"

segmentiert sind – ein Umstand, der in Österreich auch für alle Bundesländer ähnlich zutrifft. Neu zuwandernde Arbeitskräfte aus den MOEL dürften damit vor allem mit alteingesessenen ausländischen Arbeitskräften und (abgeschwächt) mit geringqualifizierten inländischen Arbeitern in Konkurrenz treten. Der durch die Zuwanderung bedingte Wettbewerbsdruck auf dem Arbeitsmarkt wird daher gerade jene Personengruppen treffen, die schon jetzt als Problemgruppen anzusehen sind.

60. Ökonometrische Analysen zeigen, dass die langfristige Anpassung der Arbeitsmärkte an Zuwanderung in den meisten österreichischen Regionen primär über die Schaffung neuer Arbeitsplätze erfolgt; ein weiterer wesentlicher Anpassungsmechanismus ist die Verringerung der Erwerbsquote. Die Zuwanderung wird damit nicht so sehr einen Anstieg der Arbeitslosigkeit als vielmehr einen Anstieg der Beschäftigung sowie eine Verringerung der Erwerbsquote der heimischen Arbeitskräfte induzieren; dabei reagiert nach den bisherigen Erfahrungen vor allem das Arbeitskräfteangebot von Frauen und älteren Arbeitnehmern.

## 4. Die Empfehlungen: Elemente einer konsistenten Vorbereitungsstrategie

### 4.1 Grundsätzliche Überlegungen

Insgesamt zeigen die Ergebnisse des Forschungsprogramms PREPARITY, dass die geplante Erweiterung der Europäischen Union um die 10 beitragswilligen MOEL – neben erheblichen Wachstumsgewinnen in den beitretenden Ländern – auch (leichte) Nettovorteile für Deutschland, Italien und Österreich bringen wird. Grundsätzlich ist sie aus Sicht dieser Länder ein wesentlicher Schritt zur Absicherung der politischen und ökonomischen Stabilität wichtiger Handelspartner, der (netto) zumindest nichts kostet, wobei dies nach den Ergebnissen durchaus auch im budgettechnischen Sinne zu verstehen ist. Alle Aktivitäten der derzeitigen EU-Länder zur Vorbereitung auf die Erweiterung sollten daher so angelegt sein, dass sie den geplanten Beitritt der MOEL 10 keinesfalls verzögern oder gar grundsätzlich in Frage stellen. Protektionistische Maßnahmen oder der taktische Einsatz nationaler Vetodrohungen in Detailfragen der Beitrittsverhandlungen wären angesichts der bereits großen Bedeutung der MOEL als Handels- und Kooperationspartner und der zu erwartenden (auch) ökonomischen Vorteile der Erweiterung politisch problematisch, ökonomisch unsinnig und in keiner Weise zu rechtfertigen.

Die Osterweiterung stellt für die Volkswirtschaften an der EU-Außengrenze einen weiteren Schritt zur Internationalisierung dar, der wie jeder Abbau von Handelsschranken den Wettbewerb verstärkt und damit den Strukturwandel beschleunigt. Dies ist in Hinblick auf die Produktivität des regionalen Unternehmenssektors und damit die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der Regionen an der EU-Außengrenze positiv zu werten, wird allerdings auch Anpassungsbedarf auf unternehmerischer wie wirtschaftspolitischer Ebene auslösen. Befürchtungen, die bevorstehende EU-Erweiterung würde erhebliche Strukturbrüche auf sektoraler oder regionaler Ebene auslösen, können nach den hier erzielten Ergebnissen verworfen werden. Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Geschwindigkeit des zu erwartenden Strukturwandels die Anpassungsfähigkeit einzelner Marktteilnehmer überfordert.

Das Ergebnis von Nettovorteilen für Deutschland, Italien und Österreich impliziert eben keineswegs, dass alle Bevölkerungsgruppen, Branchen, Regionen und Teilmärkte in diesen Ländern gleichermaßen Vorteile aus diesem Integrationsschritt werden ziehen können. Es bedeutet jedoch sehr wohl, dass die "Gewinner" der Erweiterung etwaige "Verlierer" kompensieren könnten und trotzdem noch besser gestellt wären als im Status-quo. Ob ein solcher Ausgleich angestrebt wird, ist grundsätzlich eine politische und keine ökonomische Frage. Ob er allerdings zustande kommt, ist zudem auch eine Frage des konkreten Designs begleitender Maßnahmen. Im Folgenden werden daher jene Handlungsempfehlungen auf struktur- und regionalpolitischer Ebene dargestellt, die aus den Ergebnissen des Forschungsprogramms PREPARITY abgeleitet werden können. Sie sollten den Kern einer Vorbereitungsstrategie bilden, die dazu beiträgt, potentiell benachteiligte Teilbereiche für den kommenden Integrationsschritt fit zu machen und die Nutzung jener Potentiale voranzutreiben,

welche die EU-Erweiterung der Wirtschaft in den Regionen an der EU-Außengrenze ohne Zweifel bietet.

Vor die Diskussion über Maßnahmenvorschläge in Teilbereichen seien einige Grundsätze gestellt, die eine derartige Vorbereitungsstrategie kennzeichnen sollten:

### **Frühzeitiger Beginn konkreter Aktivitäten**

Maßnahmen, die der Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung dienen, haben im Wesentlichen strukturpolitischen Charakter. Sie entfalten ihre (volle) Wirkung damit notwendig erst über die Zeit. Aus diesem Grund scheint es unabdingbar, mit der Vorbereitung auf die Erweiterung – abseits von Spekulationen über konkrete Beitrittstermine – so früh wie möglich zu beginnen. Auch in den Beitrittsverhandlungen paktierte Übergangsfristen in problematischen Teilbereichen sollten nicht als reiner Zeitgewinn interpretiert werden, der die Dringlichkeit notwendiger Aktivitäten herabsetzt. Vielmehr bieten solche Regelungen ein Zeitfenster, um vorbereitende Maßnahmen konsequent und strukturiert in die Praxis umzusetzen.

### **Integrierter Gesamtrahmen, inhaltliche Fokussierung**

Grundsätzlich sollte eine wirksame Vorbereitungsstrategie einen regionsspezifisch sinnvollen Mix von Maßnahmen zum Upgrading der regionalen Unternehmen, der regionalen Standortqualität und der regionalen Humankapitalausstattung umfassen und zu einem konsistenten Gesamtrahmen verknüpfen. Inhaltlich wären die Anstrengungen auf jene Teilbereiche zu fokussieren, deren Wettbewerbsumfeld durch die bevorstehende EU-Erweiterung nachhaltig verändert wird. So können etwa für die Sachgüterproduktion angesichts der – nach den Integrationseffekten der Ostöffnung – nur noch mäßigen weiteren Auswirkungen aus dem EU-Beitritt der MOEL (vgl. Punkt 25) und einer umfassenden, keineswegs auf die Transformationsländer beschränkten Internationalisierung der Wirtschaft kaum Maßnahmen gerechtfertigt werden, die spezifisch aus der Wettbewerbsposition heimischer Anbieter gegenüber Konkurrenten aus den mittel- und osteuropäischen Ländern abgeleitet sind.

Auch werden Dringlichkeit und sogar Notwendigkeit vorbereitender Maßnahmen entsprechend der Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Unternehmen und dem zu erwartenden Ausmaß der Marktdurchdringung differieren. So werden im italienischen Projektteil spezifische Maßnahmen zur Vorbereitung auf die Osterweiterung wegen der geringen Wirkungen der Erweiterung und der Wettbewerbsstärke der einzigen direkt exponierten Grenzregion Friuli-Venezia Giulia grundsätzlich nicht für notwendig erachtet. Die deutschen und österreichischen Ergebnisse legen gezielte Vorbereitungsmaßnahmen für Teilbereiche dagegen nahe. Auch hier bildet jedoch nicht die Forderung nach zusätzlichen Fördermitteln den Kern der Vorschläge. Angeregt werden vielmehr eine stärkere Berücksichtigung der neuen Herausforderungen in den etablierten Förderprogrammen sowie deren zielgerichtete Abstimmung und Verknüpfung zu einem schlagkräftigen Instrumentarium der Anpassung an die neuen Rahmenbedingungen.



## **Offensive Ausrichtung**

Defensive (Schutz-)Maßnahmen sollten im Rahmen einer konsistenten Vorbereitungsstrategie nur in Ausnahmefällen ergriffen werden, um die Chancen der in vielen Bereichen wettbewerbsfähigeren und kapitalstärkeren Unternehmen aus Deutschland, Italien und Österreich auf den neuen Märkten nicht zu gefährden. In den meisten Fällen wird es zur Sicherung eines fairen Wettbewerbs ausreichen, die Schaffung der infrastrukturellen und verwaltungstechnischen Voraussetzungen in den Beitrittsländern zu unterstützen, damit die im Acquis Communautaire definierten Regelungen (Wettbewerbsrecht, Arbeits- und Sozialvorschriften, Umwelt- und Sicherheitsstandards) in den neuen Mitgliedstaaten tatsächlich umgesetzt, überwacht und sanktioniert werden können.

Übergangsregeln und Schutzklauseln sind allenfalls dort zu rechtfertigen, wo die Übernahme des EU-Rechtsbestands durch die Beitrittswerber Wettbewerbsverzerrungen nicht beseitigt. Zudem kann in Einzelfällen die Verknüpfung von Liberalisierung (Marktzutritt) und Harmonisierung (Akzeptanz der EU-Regelungen) als Verhandlungsposition in den Beitrittsgesprächen sinnvoll sein, wenn sich die Umsetzung des Acquis in den Beitrittsländern durch Ausnahmeregelungen oder technische Schwierigkeiten verzögert. Angesichts der enormen Aufgabe, welche die Übernahme und Implementierung des gemeinsamen Rechtsbestands für die Beitrittsländer darstellt, wären solche Junktimierungen jedenfalls strikt auf zentrale, direkt wettbewerbswirksame Bestimmungen zu begrenzen.

Der wesentlichere Teil der wirtschaftspolitischen Anstrengungen zur Vorbereitung auf die EU-Erweiterung muss allerdings aktiver Natur sein. Konkret wäre ein Bündel offensiver Maßnahmen zu schnüren, die die heimischen Marktteilnehmer auf den verschärften Wettbewerb nach der Liberalisierung vorbereiten. Die Unterstützung von Strategien der Expansion in die MOEL wäre in diesem Maßnahmenpaket ebenso vorzusehen wie ein Upgrading potentiell bedrohter Bereiche, die für die neuen Herausforderungen fit gemacht werden müssen.

## **Begleitende Information**

Wesentliches Element einer Vorbereitungsstrategie sollte auch die Darstellung und Erklärung der gewählten Aktivitäten gegenüber einer breiten Öffentlichkeit sein. Die in den Umfragen zutage tretende Skepsis gegenüber der Erweiterung der Union geht zweifellos auf die Einschätzung zurück, vor erheblichen Herausforderungen in Teilbereichen zu stehen, für die keine glaubwürdigen Bewältigungsstrategien angeboten werden können. Umso wichtiger wird es sein, die tatsächlich absehbaren Probleme der Erweiterung anzusprechen, konkrete Vorschläge zu deren Lösung zu präsentieren und einen klaren Lösungswillen zu demonstrieren.

## **Einbettung in eine konsequente Industrie- und Standortpolitik**

Natürlich schmälern die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Vorbereitung auf die EU-Erweiterung die Bedeutung kontinuierlicher Anstrengungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Standorte in keiner Weise. Die internationale Mobilität der Unternehmen (bzw. einzelner Unternehmensfunktionen) und die damit verbundene Konkurrenz auch zwischen entfernteren Standorten machen es vielmehr notwendig, die einmal erreichte Position in einem zunehmend international organisierten Produktionsnetz durch das laufende Upgrading wesentlicher Wettbewerbsdeterminanten dyna-

misch abzusichern. Grundlage für die hier entwickelten Maßnahmen muss daher eine regionsspezifisch angelegte Industrie- und Standortpolitik sein, welche die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Unternehmen auf *allen* internationalen Märkten stärkt. Eine solche Politik sollte auf den Säulen "Unternehmertum", "Netzwerk- und Kooperationsfähigkeit" sowie "Innovationsorientierung" beruhen und die Entwicklung hochwertiger Standortbedingungen in den Vordergrund stellen. Nach den Ergebnissen der Analysen zu den entscheidenden Determinanten der regionalen Wettbewerbsfähigkeit (vgl. Punkt 38) sollte dabei der Verbesserung von Humankapital- und Infrastrukturausstattung, der Förderung von Kapitalakkumulation, der Verbesserung des Zugangs zu interessanten Märkten und der Unterstützung von Forschungs- und Innovationsaktivitäten besondere Bedeutung zukommen.

## **4.2 Maßnahmen zur Optimierung der Chancen (Offensivmaßnahmen)**

Die wirtschaftspolitischen Anstrengungen zur Vorbereitung auf die Osterweiterung sollten im Kern strikt aktiver Natur sein. Konkret wäre ein Bündel offensiver Maßnahmen zu schnüren, welche die Akteure auf der Ebene der Unternehmen, Regionen und Humanressourcen auf den verschärften Wettbewerb vorbereiten. Die Unterstützung expansiver Strategien in den MOEL wäre dabei ebenso vorzusehen wie ein Upgrading potentiell bedrohter Teilbereiche, die für die neuen Herausforderungen fit gemacht werden müssen.

### *4.2.1 Unternehmensebene*

Da nach den Ergebnissen der Analysen räumliche Nähe allein kaum die Ausschöpfung der durch die EU-Erweiterung entstehenden Chancen ermöglicht, wären auf der Ebene der Unternehmen vor allem Aktivitäten zu setzen, welche die konkrete Vernetzung der wirtschaftlichen Akteure auf beiden Seiten der Grenze vorantreiben und damit zur Herausbildung eines integrierten, grenzübergreifenden Produktions- und Absatzraumes beitragen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit scheinen dabei folgende Handlungslinien prioritär:

#### **Förderung aktiver Direktinvestitionen in den MOEL**

Makroökonomisch tragen Direktinvestitionen zur Dämpfung externer Ungleichgewichte in den MOEL bei und dienen damit aus der Sicht Deutschlands, Italiens und Österreichs der makroökonomischen Stabilisierung wesentlicher Absatzmärkte. Für die Unternehmen der Herkunftsländer bilden sie ein wesentliches Instrument zur Positionierung in einer zunehmend arbeitsteilig organisierten Weltwirtschaft, das nach neueren Erkenntnissen zudem positive Rückkopplungseffekte auf den traditionellen Außenhandel erwarten lässt. Für den Dienstleistungsbereich ist eine Auslandsniederlassung und damit eine aktive Direktinvestition im Zielland oft überhaupt die einzige Möglichkeit zum "Export" von Leistungen über die Grenze.

Schwerpunkt jeder Heranführungsstrategie, die eine optimale Nutzung der durch die EU-Erweiterung entstehenden Chancen anstrebt, muss daher die Förderung von Direktinvestitionen im neuen Integrationsraum sein, wobei der Fokus auf die Investitionstätigkeit von Dienstleistungsunternehmen zu richten wäre. Bedenken hinsichtlich einer möglichen Verdrängung von Exporten (und damit In-

landsarbeitsplätzen) oder der Gefahr beschäftigungssenkender Produktionsverlagerungen können angesichts der primär markterweiternden Wirkung von Direktinvestitionen in den MOEL (vgl. Punkt 19) zerstreut werden.

### **Kooperations- und Netzwerkförderung**

Auch die Unterstützung von Kooperationen und Netzwerken dürfte ein wesentliches Element einer Vorbereitungsstrategie sein, das sowohl zur Nutzung expansiver Potentiale in chancenreichen Branchen als auch zur Absicherung der Stellung potentiell risikoreicher Branchen auf dem Heimmarkt herangezogen werden kann. So setzt die Erschließung neuer Märkte im Dienstleistungsbereich oftmals Kooperationspartner vor Ort voraus, was Kooperationsbörsen oder Aktivitäten zur Partnersuche und Vermittlung bilateraler Agreements zwischen heimischen Anbietern und MOEL-Unternehmen eine erhebliche Bedeutung verleiht.

Da vor allem kleinere Unternehmen oft nicht über ein ausgebautes Vertriebsnetz im Ausland verfügen, wird zudem die Förderung von horizontalen Kooperationen zwischen inländischen Unternehmen sinnvoll sein, die gemeinsam die neuen Märkte bearbeiten oder Gemeinschaftsbüros in den MOEL gründen. Andererseits wären entsprechende Hilfen wie Zulieferbörsen, Beratungsangebote zur Bewertung potentieller Kooperationspartner oder Rechtsberatung zur professionellen Implementierung entsprechender Agreements anzubieten, um es Klein- und Mittelbetrieben in den Grenzräumen zu erlauben, eigenständig Zuliefernetze und grenzüberschreitende Kooperationen zu organisieren.

Letztlich werden Kooperationen mit komplementären Akteuren gerade auch für exponierte Anbieter im neuen Umfeld von entscheidender Bedeutung sein. So könnte etwa die Zusammenarbeit mit anderen Branchen (wie Gastronomie oder Landwirtschaft) im oben erwähnten Fall der Nahversorger eine geschäftsfördernde Erweiterung des Angebotes unterstützen. Auch die Koordination der Kaufleute bezüglich der Öffnungszeiten, der Ausrichtung von Events oder über Werbegemeinschaften könnte die Attraktivität lokaler Einzelhändler steigern und damit letztlich zu ihrem Überleben beitragen.

### **Fokussierung auf kleinere Unternehmen**

Die empirische Evidenz zeigt deutlich, dass kleine Unternehmen aufgrund beschränkter betriebsinterner Ressourcen ungünstigere Voraussetzungen für grenzüberschreitende Aktivitäten vorfinden (vgl. Punkt 21). Die Investitionsintensität von Kleinunternehmen in den MOEL liegt daher ebenso unter dem Durchschnitt wie ihre Bereitschaft bzw. Fähigkeit, Kooperationen mit Partnern aus diesen Ländern einzugehen. Vorbereitung und Abwicklung von Auslandsprojekten erfordern ein hohes Maß an spezialisiertem Internationalisierungs-Know-how, über das diese Unternehmen oft nicht oder in unzureichender Form verfügen. Gerade für diese Unternehmensgruppe wird ein Angebot öffentlich finanzierter Beratung sinnvoll sein, die investitions- und kooperationswilligen Unternehmen notwendiges Organisations- und Managementwissen zur Verfügung stellt und ihre Weiterentwicklung zu auch international tätigen Generalunternehmern vorantreibt. Zudem sollten die Ergebnisse laufender, sektoral tiefgehender Marktbeobachtung über die neuen Märkte diffundiert werden.

Dies ist umso mehr anzuraten, als ein wesentlicher regionalpolitischer Nebeneffekt zu erwarten ist: Nach den Ergebnissen des österreichischen Projektteils von PREPARITY bleiben die grenzüberschreitenden Aktivitäten im ländlichen Grenzraum nicht zuletzt wegen der kleinbetrieblichen Wirtschaftsstruktur gering. Maßnahmen zur Erhöhung der Kooperations- und Investitionstätigkeit kleinerer Unternehmen versprechen damit auch einen wesentlichen Beitrag zur stärkeren Vernetzung der (strukturell problematischen) ländlichen Grenzregionen.

### **Förderung kleinräumiger Netzwerke im Grenzraum**

Allerdings weisen die Analysen nicht nur auf eine geringere Kooperationsintensität in diesen Regionen hin – sie mag aus der kleinbetrieblichen Struktur dieser Räume erklärbar und damit allein durch die vorstehenden Maßnahmen korrigierbar sein –, sondern zeigen auch, dass kooperierende Unternehmen im Grenzraum ihre Partner im Regelfall (wechselseitig) außerhalb der Grenzregion suchen. Nun sind im Dienstleistungsbereich kleinräumige Direktinvestitionen zum Zweck der Markterweiterung tatsächlich kaum notwendig, da auch standortgebundene und damit auf einen regionalen Markt beschränkte Dienstleistungen hier durch grenzüberschreitende Leistungserbringung oder Einkaufstourismus exportiert werden können.

Dennoch scheint kleinräumige Zusammenarbeit im Rahmen von grenzüberschreitenden Produktions- und Vertriebsnetzen auch und gerade für die (Klein-)Produzenten im Grenzraum relevant. Zudem dürften Kooperationen zur Nutzung gemeinsamer (endogener) Entwicklungspotentiale und von Synergien in der gemeinsamen Vermarktung überregional handelbarer Produkte gerade für diese oft peripheren Gebiete eine vielversprechende Strategie sein. Aus diesem Grund wird es sinnvoll sein, im Design der Unterstützungsstrategie der Förderung kleinräumiger Netzwerke besonderes Augenmerk zu widmen. Die im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG verfügbaren Instrumente dürften dabei gute Dienste leisten.

### **Kooperationsferne Unternehmen als besondere Zielgruppe**

Gemäß den Untersuchungsergebnissen dürften einmal gesetzte Schritte der grenzüberschreitenden Vernetzung für das handelnde Unternehmen wesentliche Lerneffekte zur Folge haben, die weitere Internationalisierungsschritte erleichtern (Punkt 21). Aus diesem Grund könnte es sinnvoll sein, Maßnahmen zur Stärkung der Kooperationsorientierung heimischer Unternehmen vor allem auf bisher nicht kooperierende Unternehmen auszurichten, da Erfolge hier positive Effekte auf das letztlich entstehende regionale Netzwerk erwarten lassen. Eine solche Ausrichtung sollte sich auch deshalb als besonders effizient erweisen, weil bereits kooperierende Unternehmen in ihren grenzüberschreitenden Aktivitäten vor allem mit Schwierigkeiten wie Mentalitätsunterschieden oder Unterschieden in der Unternehmenskultur zu kämpfen haben – Probleme, die eher durch betriebsspezifische Lösungen als durch allgemeine Unterstützungsmaßnahmen zu lösen sein dürften.

### **Betonung "weicher" Unterstützungsmaßnahmen**

Grundsätzlich sollten unterstützende Maßnahmen vorwiegend auf Informations- und Beratungsaktivitäten sowie auf die Diffusion von "best practices" ausgerichtet sein. Diese Instrumente können ins-

besondere Prozesse unterstützen, die zeitlich dem "Sichtbarwerden" einer grenzüberschreitenden Aktivität vorgelagert sind: So können allgemeine Informationen und die Verbreitung von "best practices" vor allem die allgemeine Kooperations- und Investitionsbereitschaft der heimischen Wirtschaft fördern; Partnerbörsen sowie Kontakt- und Beteiligungsmessen sollten in der schon viel konkreteren Startphase eines Ostengagements gute Dienste leisten. Schließlich könnten die spezialisierten Angebote von Informationszentren die (Transaktions-)Kosten eines Auslandsengagements in der Verhandlungsphase bzw. in der Ausarbeitung des Projektentwurfs reduzieren.

Wenn möglich wären diese Fördermaßnahmen in einen Cluster-Zusammenhang einzubetten, da Investitions- und Kooperationsverflechtungen einerseits zwischen komplementären Bereichen zur Erhöhung von Verbundvorteilen beitragen und andererseits zwischen Unternehmen mit ähnlicher Ausrichtung auch verstärkt erwartet werden können. Um tatsächliche oder mögliche Konkurrenten zu einer Zusammenarbeit zu motivieren, könnte es sinnvoll sein, größere (Leit-)Projekte in bisher nicht erschlossenen Marktsegmenten zu initiieren, die den potentiellen Teilnehmern am Netzwerk die Vorteile einer Kooperation konkret vor Augen führen: Gemäß neueren empirischen Erkenntnissen sind wirtschaftspolitisch initiierte Cluster vor allem dort erfolgreich, wo neue Märkte erschlossen werden können.

Insgesamt scheint eine starke Betonung "weicher" Unterstützungsmaßnahmen gegenüber monetären Anreizen für bisher nicht im Ausland engagierte Unternehmen auch deshalb zielführend, weil gerade diese Unternehmen nach den Untersuchungsergebnissen Informationszentren als die wichtigste Maßnahme zur Unterstützung von Vernetzungsaktivitäten mit dem östlichen Ausland erachten.

### **Optimierung des rechtlichen Rahmens für Expansionsstrategien**

Die vielfältigen rechtlichen Rahmenbedingungen im Tertiärsektor sollten unter dem Aspekt der Konkurrenzfähigkeit auf den Auslandsmärkten einer (neuerlichen) Prüfung unterzogen werden. Besonders hingewiesen sei hier auf das geltende Berufs- und Standesrecht der freien Berufe, das dem Erfolg von Expansionsstrategien mittlerweile teils entgegensteht. So behindert die restriktive Kompetenzabgrenzung zwischen den einzelnen Berufen die Expansion in verwandte Bereiche und damit die Nutzung von Synergien. Die Beschränkung der zulässigen Gesellschaftsformen (Kapitalgesellschaften, Sozietäten) oder Kooperationsbeziehungen sind bei der Bearbeitung ausländischer Märkte problematisch, weil gerade im internationalen Geschäft zunehmend integrierte Gesamtlösungen erwartet werden. Die Osterweiterung sollte hier zum Anlass genommen werden, den bestehenden Regulierungsrahmen grundlegend zu revidieren.

### **Technologie- und Innovationsförderung auch im Dienstleistungsbereich**

Angelpunkt der Vorbereitung der Unternehmen auf die Integration und Grundlage von Qualitätsstrategien sind auch im Tertiärsektor Maßnahmen, welche die Innovationskraft und Technologiefähigkeit der heimischen Unternehmen erhöhen und ihnen damit jene höherrangige Position in der entstehenden interregionalen Arbeitsteilung erschließen, die den bestehenden Lohnkostendifferentialen angemessen ist. Dazu wird es notwendig sein, Aktivitäten der Innovations- und Technologieförderung konsequent auch für die Unterstützung von Innovationsprozessen im Tertiärbereich zu

öffnen. Konkrete Förderanstrengungen sollten dabei an der Unterstützung eigenständiger F&E-Aktivitäten in den Dienstleistungsunternehmen ansetzen, zumal allein der betriebsinterne Aufbau von Know-how letztlich auch die Fähigkeit zur Aufnahme komplexen externen Wissens garantiert.

Vor allem in risikoreichen Branchen sollte darüber hinaus der (externe) Zukauf von Querschnittstechnologien mit produktivitätssteigernder Wirkung – etwa im Bereich neuer Informations- und Kommunikationstechnologien – gefördert werden. Dazu könnten technologiepolitisch flankierte Pilotprojekte entwickelt werden, die die Möglichkeiten unternehmensübergreifender Kooperation und eines weiteren Einsatzes neuer IKT-Anwendungen einem breiten Unternehmensbereich demonstrieren und damit die Diffusion dieser Lösungen auch in innovationsferne Teile des Unternehmensspektrums vorantreiben.

### **Verbesserung der Ausbildung im Tertiärbereich**

Innovations- und qualitätsfördernde Strategien werden letztlich nur dann umsetzbar sein, wenn ein schlagkräftiges Qualifizierungs- und Weiterbildungssystem einen motivierten und modern qualifizierten Humankapitalstock sicherstellt. Zur Nutzung der Chancen der Integration dient hier die verstärkte Verankerung außenhandelsrelevanter Kompetenzen (Sprach- und Marktkenntnisse, internationales Handelsrecht, Kultursensibilität) in den Ausbildungsgängen (auch) des Tertiärbereichs.

### **Bereinigung der Agrarstrukturen, Stärkung durch Kooperation**

Wie in den Dienstleistungsbereichen sollten in der Landwirtschaft offensive Maßnahmen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Anbieter im Vordergrund stehen. Stärker noch gilt es hier, verbliebene und bekannte Strukturschwächen konsequent zu beheben, um dem neuen Wettbewerbsumfeld erfolgreich begegnen zu können.

Angesichts erheblicher Strukturprobleme in der Be- und Verarbeitung sowie eklatanter Mängel in Spezialisierung und Kooperation wäre im Rahmen einer Vorbereitungsstrategie neben der Stärkung des Humankapitals und des Kosten- und Ertragsbewusstseins der Bauern durch Aufzeichnungen und Betriebsvergleiche vor allem ein Überdenken der derzeitigen Agrarstrukturen notwendig: Die Bewältigung der neuen Herausforderungen ist ohne die Aufstockung von Flächen und Tierbeständen zur Nutzung der Stückkostendegression sowie Anstrengungen zur Spezialisierung und Kooperation kaum denkbar. Ebenso notwendig sind die Bereinigung der Strukturen in Bearbeitung und Vermarktung sowie der Ausbau von horizontalen und vertikalen Kooperationen auch über (Teil-)Regionen hinweg. Zudem wird zur Sicherung einer starken Position auf dem Inlandsmarkt an einer besseren Zusammenarbeit bzw. Vernetzung mit dem Handel und am Aufbau starker Marken zu arbeiten sein.

### 4.3.2 Regionale Ebene

#### **Empfehlungen für die Agglomerationen von Metropolen und Großstädten**

Für Großstadträume ergaben die Analysen in Bezug auf die EU-Erweiterung sowohl im deutschen als auch im österreichischen Untersuchungsteil (vgl. Punkte 39 und 44) eine günstige Ausgangssituation. In Österreich sind die "humankapitalintensiven" Regionen nicht nur überdurchschnittlich gut mit potentiell begünstigten Branchen ausgestattet, sie verfügen auch über eine besonders gute Ausstattung mit jenen Standortfaktoren, welche die künftige Wettbewerbsfähigkeit der Regionen stärken. Zugleich ist die Gefahr großer Marktanteilsverluste im von der Liberalisierung mit den MOEL ausgelösten Verdrängungswettbewerb dort aufgrund der Wirtschaftsstruktur gering. Dennoch sollte diese positive Erwartung nicht zu wirtschafts- und regionalpolitischer Untätigkeit verleiten, da sich mit der Ostintegration Standortkonstellationen ergeben, die neue regionale Funktionen ermöglichen. Die folgenden Überlegungen dienen dazu, diese Möglichkeiten in die Diskussion einzubringen. Sie bauen in erster Linie auf den Gegebenheiten in Österreich auf, vor allem in Bezug auf die Metropole Wien – Wien hat im Untersuchungsraum nur in Berlin ein vergleichbares Pendant, das jedoch im Rahmen dieses Forschungsprogramms nicht im Detail analysiert wurde. In Bezug auf die "Großstädte" gelten die Überlegungen dagegen für alle Regionen an der derzeitigen EU-Außengrenze.

#### *Kooperation der Transaktionszentren Wien und Berlin*

In Zusammenhang mit der EU-Erweiterung kommt für Wien vor allem eine spezielle Funktion als Transaktionszentrum mit einem räumlichen Schwerpunkt im Südosten Mittel- und Osteuropas in Frage. In dieser Funktion wäre die Stadt Standort von ("regionalen") Unternehmenszentralen, welche ein Netzwerk für Mittel- und Osteuropa koordinieren und dabei Dienstleistungen nachfragen, die sich auf Transaktionen mit den MOEL beziehen (etwa Export- und Importgeschäfte, Direktinvestitionen, Kooperationen). Wien hat diese Transaktionsfunktion teilweise bereits übernommen, ohne dadurch allerdings eine wesentliche Aufwertung im internationalen Städtewettbewerb zu erfahren. Um die Effizienz der Bemühungen zu erhöhen, wird eine Kooperation mit der Metropole Berlin vorgeschlagen. Berlin erscheint insofern als passender Kooperationspartner, als sich auch diese Stadt als Transaktionszentrum zu positionieren versucht; hier bietet sich ein räumlicher Schwerpunkt in Nordosteuropa an. Wien und Berlin hätten damit jeweils abgegrenzte Marktgebiete, sodass Kooperationen nicht durch Konkurrenzbeziehungen belastet wären.

Konkret könnten produktionsnahe Dienstleistungsunternehmen sich auf ein gemeinsames Wissen in Bezug auf Transaktionen mit den MOEL stützen, das durch Innovationen und/oder Erfahrungen erweitert und durch Spill-overs auf die Kooperationspartner übertragen wird. Über diesen gemeinsamen Wissensbestand hinaus benötigt jeder Kooperationspartner Spezialkenntnisse, die sich auf die spezifischen Eigenschaften seines Marktgebietes beziehen. Dieses Wissen wäre jeweils individuell zu erwerben.

- *Ansiedlungsstrategie:* Spezifisches Wissen hinsichtlich der Transaktionen in den MOEL kann im Rahmen von konzerninternen Beziehungen multinationaler Unternehmen übertragen werden.

Daher wäre eine zwischen Wien und Berlin koordinierte Ansiedlungsstrategie zu verfolgen, die weltweit agierende Dienstleistungskonzerne für beide Standorte zu gewinnen sucht. Dabei könnte es zweckmäßig sein, die Funktion eines Transaktionszentrums an einem speziell "veredelten", Synergien auslösenden Standort zu bündeln. Ein solches "Transaktionszentrum" müsste in beiden Metropolen errichtet werden und hochwertige Standortvoraussetzungen erfüllen: Es sollte bestens mit Informations- und Kommunikationstechnologien ausgestattet und sehr gut an den internationalen Personenverkehr angebunden sein. Grundsätzlich kämen nur Standorte mit einer leistungsfähigen Verbindung zum Flughafen und zu den großen Bahnhöfen in Frage.

- *Netzwerkförderung:* Alternativ könnte einschlägiges Wissen auch im Rahmen von Netzwerken selbständiger Dienstleistungsunternehmen übertragen wird. Denkbar wäre auch eine kombinierte Strategie, in der einige wenige multinationale Unternehmen als "Leitbetriebe" für kleinere Dienstleistungsunternehmen fungieren. Für die angestrebten Netzwerke produktionsnaher Dienstleistungsunternehmen wären Regeln einer "fairen" Aufteilung von Kosten und Erträgen zu definieren, sodass ein "optimales" Innovations-, Investitions- und Diffusionsverhalten zwischen den Netzwerkpartnern gewährleistet werden kann. Vor allem gilt es durch spezifische Vereinbarungen zu verhindern, dass "Trittbrettfahrer" Innovationen bzw. Marktinvestitionen nutzen, ohne sich an Kosten und Risiken zu beteiligen. Die Transaktionskosten für das Zustandekommen solcher Netzwerkinstitutionen sollten gefördert werden, um einen (weiteren) Impuls für eine derartige Transaktionsfunktion zu setzen.
- *Internationale Personenverkehrsinfrastruktur:* Beide Strategien setzen voraus, dass Wien (bzw. Berlin) gut in die internationalen Verkehrsnetze integriert ist. Schnelle Bahn- und Flugverbindungen zu den Großstädten im Marktgebiet und zum Standort der Kooperationspartner wären wesentliche Voraussetzung. Zudem wäre es vorteilhaft, den Flughafen Wien–Schwechat direkt in das internationale Personenverkehrsnetz einzubinden. Die Aufwertung des Standortes im mittel- und osteuropäischen (Personen-)Verkehrsnetz ist eine unabdingbare Voraussetzung für ein Transaktionszentrum Wien.

#### *Wien als Zentrum für höchstrangige produktionsnahe Dienstleistungen*

Als ergänzende Funktion zu jener eines Transaktionszentrums bietet sich für Wien die Rolle eines Zentrums für hochrangige produktionsnahe Dienstleistungen an. Diese Funktion kann vor allem aus der besonderen Lage der Großstädte Wien und Bratislava zueinander abgeleitet werden. Aufgrund der geographischen Nähe könnte Wien zusätzliche Nachfrage nach produktionsnahen Dienstleistungen aus dem Raum Bratislava beziehen, zumal durch den EU-Beitritt der Slowakei eine Anpassung der slowakischen Unternehmen an europäische Standards notwendig wird. Dieses zusätzliche Nachfragepotential könnte wesentliche Impulse für eine (weitere) Spezialisierung bzw. Ausdifferenzierung des Wiener Dienstleistungssektors bedeuten. Erleichtert würde eine solche Aufwertung, wenn auch aus der Agglomeration Budapest zusätzliche Nachfrage aktiviert werden könnte. Wien könnte damit eine für Bratislava (und/oder Budapest) ergänzende Funktion im Anbot an produktionsnahen Dienstleistungen übernehmen, wobei in Bratislava Produkte der "Grundversorgung" für die slowakischen Unternehmen und in Wien Spezialprodukte für besondere Problem-



bereiche angeboten würden. Dieses Spezialangebot wird erst bei einer hinreichend großen Nachfrage möglich (daher ein grenzübergreifender Markt), zudem ist es aufgrund des Know-how-Vorsprungs in Wien besser als in Bratislava lokalisiert.

- *Förderung von aktiven Direktinvestitionen produktionsnaher Dienstleister:* Der Erfolg einer solchen Spezialisierungsstrategie hängt nicht zuletzt vom Marktanteil von Wiener Anbietern produktionsnaher Dienste in Bratislava (und/oder Budapest) ab. Da der Markterfolg entscheidend von der Präsenz vor Ort beeinflusst wird, müssen Wiener Dienstleistungsunternehmen durch Niederlassungen (Zweig- oder Tochterbetriebe) in diesen benachbarten Hauptstädten der MOEL vertreten sein. Die Leistungen dieser Niederlassungen könnten den Bedarf an Spezialdiensten "wecken". Daher wird nochmals – wie schon bezüglich des Dienstleistungssektors allgemein – eine Förderung von Direktinvestitionen produktionsnaher Dienstleistungsunternehmen in den MOEL empfohlen, hier jedoch mit einem räumlichen Schwerpunkt in den Hauptstädten der angrenzenden Beitrittländer (insbesondere in Bratislava).
- *Beste Verbindungen im Personenverkehr zwischen Wien und Bratislava:* Im Rahmen des oben geforderten Ausbaus der Personenverkehrsinfrastruktur zur Stärkung eines Transaktionszentrums Wien sollte der Verbindung Wien–Bratislava besondere Beachtung zukommen. Sie sollte besonders schnell sein und ein dichtes Angebot im öffentlichen Verkehr aufweisen. Dies würde nicht nur Wien in der Spezialisierung auf produktionsnahe Dienstleistungen unterstützen, sondern auch Bratislava die Gelegenheit einräumen, sich etwa als urbanes Freizeit- und Unterhaltungszentrum für die Wiener Bevölkerung zu positionieren. Die im Vergleich mit slowakischen Einkommen erheblich höhere Kaufkraft der Wiener Bevölkerung würde eine solche Spezialisierung entscheidend begünstigen; für die Wiener Bevölkerung würden sich daraus wohlfahrtssteigernde Effekte ergeben.

#### *Sonstige Kooperationen zwischen den Metropolen*

Grundsätzlich sind auch Kooperationen in Kultur oder Wissenschaft zielführend, sofern aufgrund unterschiedlicher Spezialisierungen Ergänzungspotentiale entwickelt werden können. Wien sollte natürlich wie die anderen Großstädte eine hochrangige Positionierung in Forschung und Entwicklung anstreben (vgl. dazu die Überlegungen zu den "Großstädten", S. 39). Besonders wirkungsvoll könnten Kooperationen mit Praha und Budapest im internationalen Städtetourismus sein. Sie könnten vor allem die touristische Infrastruktur und die Koordination von Veranstaltungen umfassen; die Koordination im Beherbergungsbereich ist innerhalb der multinationalen Hotelkonzerne bereits möglich. Sinnvoll wäre etwa eine gemeinsame Bewerbung der Hauptstädte im Bereich kultureller Großveranstaltungen.

#### *Kooperation der Großstädte in Forschung und Entwicklung*

Die Großstädte sollten die gute Ausstattung mit hochqualifizierten Arbeitskräften verstärkt zu einer Strategie spezialisierter Forschung und Entwicklung nutzen. In der Folge sollte das Wirtschaftswachstum zunehmend durch komplexe Innovationen in ausgewählten Bereichen angetrieben werden. Im Gegensatz zu den Metropolen sind viele Großstädte mit 100.000 bis 300.000 oder 400.000 Einwohnern zu beiden Seiten der aktuellen EU-Außengrenze für eine Spezialisierung in

bestimmten Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten zu klein (z. B. Frankfurt an der Oder, Cottbus, Chemnitz, Hof, Regensburg, Liberec, Plzen, Písek, Budějovice, Linz, Brno, Ostrava, Bratislava, Győr, Graz, Maribor, Ljubljana, Klagenfurt und Villach, Udine, Trieste; etwas größer sind etwa Dresden und Wrocław); häufig sind überdies im (relativ kleinen) Inland zu wenige Großstädte als Kooperationspartner vorhanden.

Vorgeschlagen wird deshalb die Einbindung von Großstädten in grenzübergreifende Forschungs- und Entwicklungsnetzwerke, die auch Forschungseinrichtungen aus Westeuropa oder den USA aufnehmen könnten. Die Produktentwicklung sollte sich hier grundsätzlich am Weltmarkt orientieren, auch wenn der Hauptabsatz in der Europäischen Union liegt. Diese Netzwerke sollten die Wissens-Spill-overs institutionalisieren: Gemeinsam aufgebautes Basiswissen wird nach geregelten Verfahren auf die Kooperationspartner übertragen. Der Abschwächung von Konkurrenzbeziehungen zwischen den Kooperationspartnern sollte unterschiedliche Produktspezialisierung ("horizontale Produktdifferenzierung") dienen und nicht eine Aufteilung der Marktgebiete. Zwar könnten bei einer gemeinsamen Entwicklung eines Spezialprodukts Größenvorteile erwartet werden. Diesen wären allerdings relativ hohe Transaktionskosten gegenüberzustellen, die sich aus den besonders intensiven Kommunikationsanforderungen zwischen räumlich getrennten Partnern ergeben.

- *Universitäts-Partnerschaften*: Universitäten würden in dieser Kooperationsstrategie eine zentrale Rolle einnehmen. Als Ausbildungs- und Forschungsstätte sind sie jene Organisationen, über welche die Spezialisierung in Grundzügen festgelegt wird. Die städtische Wirtschaftspolitik sollte daher Anreize für Ausbildungs- und Forschungsk Kooperationen zwischen den Universitäten – möglichst mit Partnern aus den MOEL – setzen. Auch hier könnten die Transaktionskosten bis zur vertraglichen Festlegung von "Universitäts-Partnerschaften" öffentlich gestützt oder gegebenenfalls vollständig übernommen werden. Zusätzlich könnten Ausbildungs- oder Forschungsstipendien vergeben oder "Preise" für besonders gelungene Forschungs- oder Entwicklungsarbeiten ausgelobt werden.
- *Beziehungen zwischen Wissenschaft und Industrie*: Darüber hinaus sollte jenes technologiepolitische Instrumentarium zum Einsatz kommen, das an der Schnittstelle zwischen Universitäten und Wirtschaft angesiedelt ist und eine schnellere Überbrückung der "Informationsgräben" zwischen den beiden Sphären ermöglicht. Konkretes Ziel wäre es, Forschungsergebnisse möglichst rasch in den Unternehmen umzusetzen bzw. die Diffusion von marktnahen Informationen aus den Unternehmen in die Forschungseinrichtungen effizient zu gestalten. Für besonders erfolgversprechende Spezialisierungsschwerpunkte könnten "Wissenschaftsparks" in Universitätsnähe eingerichtet werden. Sie würden neben universitären auch außeruniversitäre Forschungseinrichtungen und Einrichtungen der Fertigungsüberleitung beherbergen.
- *Internationales Personenverkehrssystem*: Die Wirtschaftspolitik der Großstädte ist durch eine Infrastrukturpolitik zu ergänzen, die neben der direkten Förderung der Universitäten beste Voraussetzungen im Personenverkehr und in der Informations- und Kommunikationstechnologie garantiert. Ein Tag sollte für die Hin- und Rückfahrt zwischen den (kooperierenden) Großstädten ausreichen, ein rascher und leistungsfähiger Daten- und Informationsaustausch sollte über die Grenzen hinweg gewährleistet sein. Für Linz und Wien wäre dabei eine leistungsfähige Verbindung nach Norden besonders vorteilhaft.

### *Partizipation an den Standortvorteilen Bratislavas*

Die Agglomeration Bratislava hat etwa 0,6 Mio. Einwohner, ist lediglich rund 60 km von Wien entfernt und weist deutlich niedrigere Faktorkosten (Arbeitskosten, Bodenkosten) auf als Österreich. Aufgrund dieser Standorteigenschaften könnte der Raum um Bratislava als "weiteres "Umland" von Wien fungieren und flächenintensive Tätigkeiten der Sachgüterproduktion und der Dienstleistungen (z. B. Verkehrswesen) aufnehmen, die aus Wien ausgelagert werden bzw. deren Erweiterungsinvestitionen in Wien unterbleiben. Als Mikro-Standorte kämen dafür Randbereiche der Stadt Bratislava in Frage, die über einen unmittelbaren Autobahnanschluss verfügen, insbesondere im Südwesten der Stadt im Grenzbereich zu Österreich. Hier könnte eine Industrie- und/oder Logistikzone entstehen, die in erster Linie von den relativ zu Wien niedrigen Bodenkosten oder Flächenangeboten profitiert. Dazu könnten weitere, von der Entwicklung in Wien unabhängige Standortvorteile kommen, wenn in diesem Raum ein internationaler Verkehrsknoten im Rahmen des "TEN-Konzepts" entsteht.

Der Raum Bratislava würde in erster Linie mit Standorten in Niederösterreich und im Nordburgenland um das Auslagerungspotential von Wien konkurrieren und hätte dabei einen erheblichen Faktorkostenvorteil, der den Nachteil höherer Transportkosten deutlich übertreffen dürfte. Die davon betroffenen österreichischen Bundesländer sollten deshalb an diesem begünstigten Standortraum an der slowakisch-österreichisch-ungarischen Grenze partizipieren können. Zwei Alternativen bieten sich dazu an:

- *Österreichische Beteiligung an der Errichtung eines Industrieparks im Südwesten Bratislavas:* Angesichts erheblicher (Kosten-)Vorteile für einen Standort in der Slowakei bietet sich vor allem die Möglichkeit an, sich an der Erschließung des ausländischen Standortes zu beteiligen und an den Erträgen zu partizipieren. Die Bundesländer Niederösterreich, Burgenland und gegebenenfalls Wien könnten auf diese Weise einen Teil des Steuerausfalls durch Ertragsanteile kompensieren. Zudem wären positive Rückwirkungen in Form zusätzlicher Nachfrage nach produktionsnahen Dienstleistungen in Österreich (vor allem Wien) zu erwarten. Voraussetzung für eine Umsetzung wären auf der Ebene der Verkehrsinfrastruktur die Verwirklichung der zugehörigen TEN-Verbindungen, das Schließen der Autobahnücke in Österreich und ein Umfahrungsring (in Nordwest-Südostichtung) für Bratislava.
- *Errichtung eines Industrieparks in Österreich in unmittelbarer Nähe zur Slowakei:* Diese Alternative ist allenfalls dann tragfähig, wenn der Bodenkostenvorteil slowakischer Standorte durch Subventionierung reduziert bzw. aufgehoben wird und der Arbeitsmarkt soweit liberalisiert ist, dass slowakische (und/oder ungarische) Arbeitskräfte weitgehend unbeschränkt verfügbar sind. Auch dann bliebe allerdings der Nachteil höherer Arbeitskosten am österreichischen Standort. Projekte dieser Art wurden in den letzten zehn Jahren immer wieder diskutiert, können aber ökonomisch nicht wirklich überzeugen. Überdies dürften in der kommenden Programmperiode der EU-Strukturpolitik (ab 2007) zwar slowakische, kaum aber österreichische Standorte im Rahmen von Ziel 1 förderbar sein. Wieweit der Raum Bratislava selbst als relativ hochentwickelte MOEL-Region dann in die Ziel-1-Gebietskulisse fallen wird, ist noch unklar, die konkreten Förderkriterien für die Programmperiode 2006-2013 sind derzeit noch offen.

## **Empfehlungen für die sachkapitalintensiven Regionen**

Sachkapitalintensive Regionen wurden nur im österreichischen Projektteil von PREPARITY als eigenständige Regionskategorie eingehend analysiert, auch hier beziehen sich die konkreten Empfehlungen daher vorwiegend auf Österreich. Innerhalb dieser Kategorie sind die intensiven Industrieregionen durch einen hohen Industriebesatz, die intensiven Tourismusregionen durch eine hohe Dichte an Beherbergungsunternehmen gekennzeichnet. Sie liegen größtenteils außerhalb der "Grenzregionen", sodass sie im Bereich der regional handelbaren Dienstleistungen keine Chancen nutzen, aber auch nicht in Bedrängnis geraten können. Ihre Chancen in der Ostintegration sind vor dem Hintergrund von Branchenstruktur und Standortfaktoren durchaus günstig (vgl. Punkt 40). Die Empfehlungen beziehen sich auf Aspekte zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, die struktur- und standortpolitisch eingeleitet und unterstützt werden müssten.

### *Verstärkung der vertikalen Arbeitsteilung in intensiven Industrieregionen*

Für intensive Industrieregionen liegen die Vorteile der EU-Erweiterung vor allem in den Möglichkeiten zur Fragmentierung der Wertschöpfungskette. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe kann erhöht werden, indem der Produktionsprozess in Komponenten zerlegt und auf verschiedene Standorte verteilt wird. Wegen der Unterschiede zwischen den Arbeitskosten der derzeitigen Mitgliedsländer und der Beitrittskandidaten liegt dabei eine Arbeitsteilung nahe, in der technologisch hochwertige Bestandteile im Westen und technologisch einfachere Bestandteile in den MOEL erzeugt werden.

Die Stabilität dieser Arbeitsteilung ist allerdings langfristig umso weniger gewährleistet, je einfacher die in den MOEL eingesetzte Technologie ist: Einfache, arbeitsintensive Technologien sind nämlich besonders "mobil" und können daher immer wieder in Regionen mit noch billigeren Löhnen verlagert werden. So kann die arbeitsintensive Erzeugung von Komponenten zunächst aus ländlichen Regionen Österreichs nach Ungarn oder Tschechien transferiert werden, nach einiger Zeit weiter nach Rumänien oder Bulgarien und später in die Ukraine.

Eine grenzüberschreitende Kooperation auf dieser Basis wäre damit kaum vorteilhaft. Daher sollte die Arbeitsteilung zwischen den Kooperationspartnern durchaus ein technologisch höheres Niveau erreichen; Technologieunterschiede sollten allerdings bestehen bleiben. Am vorteilhaftesten wäre der Einsatz von Technologien mit (internen) Skalenerträgen; die dabei entstehenden Kostenvorteile für große Erzeugungsmengen können durch Lieferbeziehungen an die Partner weitergegeben werden. Damit würden über "forward-backward linkages" "pekuniäre externe (Preis-)Effekte" wirken, die umso bedeutender ausfallen, je größer die Nachfrage zwischen den Partnern auf den einzelnen Produktionsstufen ist. Bei hinreichend großer Nachfrage resultieren aufgrund von internen Skalenerträgen Kostensenkungen, die über die Preise an die Partner bzw. Abnehmer weitergegeben werden können. Dies erhöht wiederum die Nachfrage nach dem Vorprodukt, dessen Erzeugung dadurch neuerlich billiger wird, sodass weitere Nachfrageeffekte generiert werden. Unter diesen Bedingungen könnten an den Standorten des grenzübergreifenden Netzwerkes (kumulativ) Standortvorteile aufgebaut werden.

### *Beteiligung an Industrieparks in den MOEL*

Damit diese pekuniären externen Effekte wirksam werden können, wäre eine Koordination der regionalen Industriepolitik zwischen den Ländern des Kooperationsnetzwerkes anzustreben. Eine Möglichkeit, diese überaus schwierige Aufgabe zu bewältigen, läge in einer Beteiligung von Ansiedlungsgesellschaften aus den EU-Ländern an der derzeitigen Außengrenze an Industrieparks in den MOEL. Dadurch könnte die Ansiedlungspraxis der Industrieparks mitgestaltet werden, etwa durch Bevorzugung von Betrieben, zu denen österreichische Industriebetriebe backward linkages aufbauen können. Grundsätzlich müssen auf dieser Stufenleiter der Produktion "backward linkages" (über die Nachfrage nach Vorprodukten) von Betrieben in den sachkapitalintensiven Regionen Deutschlands, Italiens oder Österreichs ausgehen, während "forward linkages" (über die Lieferung des Vorproduktes) in den MOEL ihren Ausgang nehmen. In der Spezialisierung der Produktion könnten österreichische Mittelstädte (wie Wels, Steyr, St. Pölten, Wiener Neustadt, Villach) eine wichtige Rolle spielen, da sie zumeist Zentren von sachkapitalintensiven Regionen sind, gut mit Humankapital ausgestattet und zumeist Standorte von Fachhochschulen sind.

### *Internationale Güterverkehrsinfrastruktur*

Da diese Kooperationsvorteile auf Preiseffekten und nicht auf Spill-overs basieren, ist räumliche Nähe keine notwendige Standortanforderung für das Produktionsnetzwerk. Kostenvorteile, die sich aus den größeren Erzeugungsmengen ergeben, sollten allerdings nicht durch höhere Transportkosten aufgezehrt werden. Damit könnten die Standorte der Kooperationspartner bis zu 500 km von den Netzwerkpartnern entfernt sein, allerdings sollten sie an leistungsfähige Güterverkehrssysteme angeschlossen sein. Das kann etwa die Anbindung der österreichischen Zentralräume an die "TEN-Korridore" bedeuten.

### *Forcierung der horizontalen Arbeitsteilung zwischen intensiven Tourismusregionen*

Zwischen intensiven Tourismusregionen sind Kooperationen sinnvoll, welche die Attraktivität der touristischen Angebote erhöhen. Die Vielfalt der Landschaften und die touristischen Voraussetzungen beiderseits der aktuellen EU-Außengrenze bieten für solche Kooperationen genügend Ansatzpunkte, vor allem wenn die Zusammenarbeit nicht auf die Grenzgebiete im engeren Sinn beschränkt bleibt. Die Reichweite der Tourismusk Kooperationen wird von den Gegebenheiten im Personenverkehr beeinflusst und in der Regel kleiner sein als zwischen intensiven Industrieregionen. Durch eine horizontale Arbeitsteilung werden Verbundvorteile geschaffen, die zu einer besseren Auslastung der Tourismuskapazitäten führen. Die Zusammenarbeit der Tourismusregionen kann dabei unterschiedlich intensiv sein; gemeinsames, grenzüberschreitendes Marketing ist dabei ebenso denkbar wie eine Koordination der Angebotsgestaltung. So könnten sich die Partner grenzüberschreitender Kooperationen jeweils auf bestimmte Angebotssegmente spezialisieren, die dann zu einem Gesamtpaket zusammengeführt werden. Im Fall intensiver Kooperationen wären auch Formen des gemeinsamen "Destinationsmanagements" denkbar.

## Empfehlungen für ländliche Grenzregionen

Die ländlichen Grenzregionen finden in Hinblick auf die bevorstehende EU-Erweiterung nach allen Ergebnissen die ungünstigste Ausgangssituation vor. Branchen, deren Konkurrenzierung durch MOEL-Anbieter abzusehen ist, haben hier eine relativ große Bedeutung, zudem ist die Ausstattung mit Standortfaktoren, die für eine internationalisierte, wissensorientierte Wirtschaft wichtig sind, hier meist mangelhaft (vgl. Punkt 41). Überlegungen zu den strategischen Zielsetzungen integrierter Entwicklungsprogramme für die ländlichen Grenzregionen sind daher von erheblicher Bedeutung. Für ländliche Regionen wird seit längerem nach neuen Funktionsbestimmungen gesucht, das europäische Raumentwicklungskonzept EUREK schlägt dazu eine verstärkte Diversifizierung vor. Dies deckt sich mit den Ergebnissen des italienischen Projektteils, in dem eine "globale", d. h. mit anderen Sektoren verknüpfte Agrarpolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums angeregt wird.

### *Grenzüberschreitende, kleinregionale Netzwerke für ländliche Grenzregionen*

Konzepte für den ländlichen Raum sollten grundsätzlich auf der Verarbeitung natürlicher Ressourcen unter Berücksichtigung der gebietsspezifischen Ausprägungen basieren. Natürliche Ressourcen sind jener Standortfaktor, der für ländliche Regionen spezifisch ist und für periphere Regionen häufig den einzigen Standortvorteil bildet.

Konkret wird eine Verarbeitung dieser natürlichen Ressourcen zu kombinierten Produkten der Ernährungs-, Freizeit- und Tourismuswirtschaft und/oder der Pflegedienste nach Grundsätzen der Nachhaltigkeit empfohlen. Dabei wären Teilprodukte von Landwirten und gewerblichen Unternehmern zu speziellen Produktsystemen zu kombinieren. Dadurch könnten die Produkteigenschaften erweitert und die Produkte selbst – unter Bedingungen monopolistischer Konkurrenz – zu höheren Preisen abgesetzt werden. Diese Produkte finden eine zunehmende Nachfrage, insbesondere wenn sie auf die Bedürfnisse von gebildeten und kaufkräftigen Großstädtern abgestimmt werden. Die wichtigsten Märkte liegen in der näheren und weiteren Umgebung, in der Regel wird die Reichweite nicht über 500 km betragen.

Die Ostintegration macht langfristig auch Bewohner aus den MOEL zur interessanten Zielgruppe, vom Nachfragepotential der MOEL kann somit zusätzliche Dynamik ausgehen. Überdies können aus der EU-Erweiterung Vorteile in der Angebotsgestaltung folgen. Ähnlich wie in intensiven Tourismusregionen lassen sich für die ländlichen Grenzregionen die Möglichkeiten der Produktdifferenzierung erweitern, wenn die Ressourcen von Nachbarregionen einbezogen werden und Netzwerke grenzübergreifend angelegt sind. In diesem Fall werden Teilprodukte, die zu beiden Seiten der derzeitigen EU-Außengrenze erstellt werden, zu einem Produktsystem kombiniert. Auf diese Weise können sowohl Preis- als auch (über die Erweiterung der Produkteigenschaften) Qualitätsvorteile erzielt werden. Weil die Transaktionskosten wegen des intensiven Bedarfs an Kommunikation hoch sind, dürfte es sinnvoll sein, diese Netzwerke kleinregional zu organisieren. Grenzübergreifende Kooperationen würden sich damit auf die unmittelbaren Grenzgebiete beziehen. Sie würden durch die EU-Erweiterung erleichtert, da durch den Wegfall der Grenzformalitäten die Transaktionskosten sinken. Gleichwohl werden solche Netzwerke schwierig und riskant bleiben, da in ländlichen Regionen nach allen Erfahrungen die Kooperationsbereitschaft selbst mit Partnern im Inland nicht sehr groß ist.

### *Kompetenzzentren zur Entwicklung des ländlichen Raums*

Für die vorgeschlagenen Spezialprodukte des ländlichen Raums sind Kooperationen notwendig, weil diese Produkte von mehr als einem Anbieter bereitgestellt werden. Diese ländlichen Netzwerke haben eine Fülle von Aufgaben zu übernehmen, die von der Produktentwicklung bis zum Verkauf reichen. Immer wieder müssen neue Produktvarianten und Verfahren entwickelt und auf die Netzwerkpartner übertragen werden, wobei angesichts der Standortvorteile auf die Anwendung nachhaltiger, ressourcenschonender Technologien zu achten ist. Innerhalb des Netzwerkes sind Management- und Organisationsaufgaben zu leisten und Marketingaufgaben zu übernehmen. Dabei könnte es sinnvoll sein, diese dispositiven Tätigkeiten in einem "Kompetenzzentrum" zur Entwicklung ländlicher Räume zu bündeln (Palme, 1999).

### *Förderprogramme zur Revitalisierung der Dienstleistungszentren in den ländlichen Grenzregionen*

Die Ergebnisse der Analyse zeigen, dass kleinere Dienstleistungszentren in Grenznähe (in Österreich etwa Freistadt, Horn, Mistelbach, Hollabrunn, Mattersburg, Güssing oder Leibnitz) im Zuge der Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte in der EU-Erweiterung Marktanteile verlieren könnten, wenn der neue Konkurrenzdruck von nahen Zentren der MOEL zum bereits vorhandenen aus den westlichen Verdichtungsregionen (insbesondere den großen Einkaufszentren am Rande oder im Umland der Großstädte) hinzukommt. Eine weitere Entwertung der Stadtkerne könnte die Folge sein. Deshalb besteht umso mehr vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung die Notwendigkeit von Maßnahmen zur "Revitalisierung" der Stadtkerne von Kleinstädten. Bestehende Förderaktionen wären dahingehend zu prüfen, ob und wieweit sie einem integrierten (und interdisziplinären) Konzept nachhaltiger Stadtsanierung gerecht werden. Darüber hinaus könnten in diesen Förderaktionen räumliche Schwerpunkte zugunsten der Kleinstädte in den ländlichen Grenzregionen zu den MOEL gesetzt werden.

### **Ausbau der Verkehrsinfrastruktur**

Dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zwischen den Regionen beiderseits der aktuellen EU-Außengrenze kommt höchste Priorität zu, sollen die positiven Effekte der EU-Ostintegration nicht beschränkt bleiben. Derzeit sind die Voraussetzungen hier als unbefriedigend anzusehen, insbesondere wenn man den zu erwartenden Zuwachs des Verkehrsaufkommens<sup>4)</sup> in Rechnung stellt. So fehlen leistungsfähige Nord-Verbindungen von Wien oder Linz aus, die Verbindung Wien–Bratislava ist unzureichend.

Großer Nachholbedarf zeigt sich auch in der italienischen Untersuchung, besonders was die Verkehrsinfrastruktur entlang des Korridors V (Kiew–Lvov–Budapest–Ljubljana–Trieste–Venezia) betrifft. Aber auch der strategischen Bedeutung der Korridore VIII (Durrës–Skopje–Sofia–Burgas bzw. Varna) und X (Salzburg–Ljubljana–Zagreb–Beograd–Nis–Thessaloniki) wird die Infrastruktur nicht gerecht.

---

<sup>4)</sup> Siehe etwa Puwein (2001); für Österreich wurden im Rahmen des vorliegenden Forschungsprogramms keine detaillierten Untersuchungen zur Verkehrsinfrastruktur angestellt.

Ebenso kommt die Analyse der Verkehrsinfrastruktur in den deutschen Grenzregionen zu dem Ergebnis, dass in Hinblick auf den EU-Beitritt Polens und Tschechiens noch erheblicher Ausbaubedarf sowohl in der Straßen- als auch der Schienen- und Wasserstraßeninfrastruktur besteht. Als problematisch wird vermerkt, dass Anschlussprojekte in Polen und Tschechien teilweise noch bei weitem nicht umsetzungsreif sind. Der größte Handlungsbedarf wird in der Komplettierung der paneuropäischen Verkehrskorridore II (Berlin–Warszawa–Minsk–Moskwa–Nishnij Nowgorod), III (Berlin–Dresden–Wrocław–Kattowice–Krakow–Lvov–Kiew) und IV (Dresden bzw. Nürnberg–Praha–Wien bzw. Bratislava–Budapest–Arad–Sofia–Istanbul) sowie in den entsprechenden Infrastrukturinvestitionen Deutschlands gesehen. In Bezug auf die Schieneninfrastruktur sind die grenzüberschreitenden Verbindungen teilweise äußerst unbefriedigend. Aber auch auf regionaler und lokaler Ebene bestehen in den deutschen Grenzregionen noch erhebliche Defizite in der Straßenverkehrsinfrastruktur.

#### 4.2.3 Ebene der Humanressourcen

Die Analysen der Arbeitsmarktfolgen der EU-Erweiterung und insbesondere jene der zu erwartenden Wanderungsbewegungen haben gezeigt, dass in erster Linie geringqualifizierte Arbeitskräfte negativ betroffen sein werden (vgl. Punkt 59). Um den Verdrängungsdruck auf dem Arbeitsmarkt zu verringern, sind daher massive Anreize zur Aus- und Weiterbildung zu setzen. Soll das Aus- und Weiterbildungssystem dem integrationsbedingten Strukturwandel und den damit verbundenen Anforderungen an die Qualifikationsstruktur gerecht werden, so müssen Reformansätze alle Ausbildungsstufen erfassen.

#### **Verstärkung von Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen**

Neben dem Abbau von Defiziten im höchsten Ausbildungssegment, dem weiteren Aufbau berufsqualifizierender postsekundärer Ausbildungsstätten und der Weiterentwicklung des dualen Systems in Richtung eines modularen Systems ("Qualifikationsfelder") sind angesichts des Wandels zu qualifizierten Tätigkeiten und der schwindenden Nachfrage nach an- und ungelernten Arbeitskräften vor allem die Weiterbildungsangebote zu verstärken.

Dazu könnte ein "Bildungskonto" eingerichtet werden, wie es beispielsweise in Oberösterreich bereits erfolgreich eingesetzt wird. Da Weiterbildungsangebote nach allen Untersuchungen bisher fast ausschließlich qualifizierten Beschäftigten zugute kommen, wäre ein System von Anreizen und Regulierungen für die betriebliche Weiterbildung zu entwickeln, das Investitionen in das Humankapital auch von älteren und geringer qualifizierten Mitarbeitern für das Unternehmen sinnvoll macht. Dabei wären auch unkonventionelle Maßnahmen zu testen, etwa die Förderung von Ausbildungsverbänden von mehreren (kleinen) Unternehmen. Ein weiterer seit langem diskutierter Ansatzpunkt in der Bildungspolitik sind Probleme des Drop-outs. Spezielle Programme für Schulabbrecher sind notwendig, wobei die Lehre ein wichtiges Auffangreservoir bilden kann. Darüber hinaus sollte die berufliche Erstausbildung breit angelegt und verstärkt auch auf die Vermittlung von sozialen und kommunikativen Fähigkeiten ausgerichtet sein.



## Grenzüberschreitende Bildungsaktivitäten

Auch im Qualifikationsbereich sollten grenzüberschreitende Aktivitäten forciert werden, die eine partnerschaftliche Ausbildung auf der Basis koordinierter Ausbildungsrichtlinien und -programme sowie die intensive Zusammenarbeit im Bereich der Erwachsenenbildung zum Ziel haben. Grenzüberschreitende Informations-, Ausbildungs- und Qualifizierungsangebote wären ebenso zu entwickeln wie "Train-the-Trainer"-Programme, gemeinsame Curricula und bilinguale Lernbehelfe. Schließlich erscheinen grenzüberschreitende Ausbildungsverbünde im Lehrlingsbereich sinnvoll, die einen Teil der Fachausbildung (ergänzt um eine Sprachausbildung) im jeweils anderen Land vorsehen. Solche Ausbildungspartnerschaften sollten auch aus Kofinanzierungsmitteln aus dem PHARE- bzw. INTERREG-Programm dotiert werden.

## Integration von Zuwanderern

Die Arbeitsmärkte sind gemäß den Analyseergebnissen stark zwischen inländischen und ausländischen Arbeitskräften segmentiert, die ausländischen Beschäftigten konzentrieren sich auf wenige Branchen (vgl. Punkt 59). Bei höherer Zuwanderung wird es daher darauf ankommen, die Integrationskapazität zu erhöhen. Die tatsächliche arbeitsrechtliche Gleichstellung ausländischer Arbeitskräfte ist dazu notwendige Voraussetzung. Sie wird vor allem durch eine effiziente Kontrolle der Einhaltung kollektivvertraglicher sowie arbeits- und sozialrechtlicher Bestimmungen am Arbeitsplatz zu gewährleisten sein.

- *Arbeitsmarkt-Integrationspaket für Zuwanderer:* Ein effizientes Integrationspaket für Ausländer mit der Absicht der dauerhaften Zuwanderung könnte einen intensiven Kurs umfassen, der Deutschkenntnisse vermittelt, aber auch über die Belange etwa des Arbeits-, Sozial- und Mietrechts informiert. Auf diese Weise könnte einer Ausbeutung zugewanderter Arbeitskräfte vorgebeugt und der Lohndruck auf heimische Beschäftigte verringert werden. Zur Finanzierung dieser Ausbildungsmaßnahmen könnten auch Beiträge von Unternehmen mit ausländischen Beschäftigten herangezogen werden.
- *Förderung des Unternehmertums:* Maßnahmen zur Förderung des Unternehmertums von Zuwanderern sind nach den Erfahrungen der USA wesentliche Instrumente zur Bekämpfung negativer Auswirkungen von Zuwanderung; zudem können sie erheblich zur Dynamisierung von Wohngebieten und zur Erhöhung der Unternehmensdynamik beitragen. Die Nachfrage danach sollte vor allem in den großen Städten erheblich sein.
- *Anreize zur Rückwanderung:* Gleichzeitig sollten schon jetzt Anreize zur Rückwanderung von Migranten entwickelt werden. Zu erwägen wären etwa Beratungsangebote oder Kredite für die Gründung von Unternehmen in den Herkunftsländern, die in diesen Ländern positive Humankapitaleffekte auslösen. Den Präferenzen der Migranten, die im Regelfall nur einen kurzfristigen Aufenthalt im Ausland anstreben, kämen solche Programme entgegen.

## Grenzüberschreitendes Arbeitsmarktmanagement

Um unerwünschten Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt gegensteuern zu können, scheint es unabdingbar, die grenzüberschreitenden Verflechtungen laufend zu beobachten und EU-konforme Eingriffsmöglichkeiten zu entwickeln.

- *Diffusion von arbeitsmarktrelevanten Informationen auch in den Beitrittsländern:* Systeme grenzüberschreitender Informationsgewinnung und -diffusion können die Kenntnisse über die jeweilige Arbeitsmarktsituation verbessern und die notwendigen Voraussetzungen für eine Kooperation der arbeitsmarktpolitischen Akteure schaffen. So können etwa Informationen darüber, welche Qualifikationen im Westen nachgefragt werden bzw. für welche Berufe in den einzelnen Teilregionen jeweils Überschussnachfrage oder -angebot besteht, lenkenden Einfluss auf die Migrationsströme ausüben. Dabei werden die Erwartungen potentieller Zuwanderer an die realen Gegebenheiten angepasst. Wichtig ist, dass alle Beteiligten Vertrauen in die gemeinsame Informationsbasis haben. Eine solche Informationsgrundlage sollte möglichst rasch aufgebaut werden, damit ihr Einsatz noch während der Übergangsfristen optimiert werden kann. Nach Inkrafttreten der Freizügigkeit der Arbeitskräfte kann die Informationsbasis als Lenkungsinstrument der Arbeitsmarktvermittlung eingesetzt werden.
- *Errichtung grenzüberschreitender Institutionen der Arbeitsmarktpolitik:* Vorstellbar ist ein mit Vertretern aus den benachbarten Ländern besetztes Gremium, das Strategien zur Bewältigung von arbeitsmarktpolitischen Problemen erarbeitet und bei Koordinationsproblemen zwischen den nationalen Systemen der Arbeitskräftevermittlung vermittelnd eingreifen kann. Ein solches Gremium könnte einen Nukleus zur stärkeren Koordination und Abstimmung der Arbeitsmarktpolitiken der benachbarten Länder bilden und damit eine integrierte grenzüberschreitende Arbeitsmarktpolitik einleiten, wie sie bei gänzlich freiem Personenverkehr zumindest auf mittlere Frist notwendig sein wird.

### 4.3 Maßnahmen zur Abfederung negativer Effekte (Defensivmaßnahmen)

Maßnahmen, die vor allem der Abfederung negativer Wirkungen der Marktöffnung dienen und damit defensiven und – oft auch – wettbewerbsbeschränkenden Charakter haben, sollten nach den oben definierten Grundsätzen nur in jenen (wenigen) Teilbereichen zum Einsatz kommen, in denen die Übernahme des Acquis Communautaire Wettbewerbsverzerrungen nicht beseitigt, sodass Verwerfungen infolge der Erweiterung nicht ausgeschlossen werden können.

#### 4.3.1 Unternehmensebene

Auf der Ebene der Unternehmen zeigen die Analysen potentielle Probleme vor allem für jene Bereiche des Dienstleistungssektors in den Regionen an der EU-Außengrenze, in denen grenzbedingte Marktsegmentierungen durch neue Möglichkeiten grenzüberschreitender Leistungserbringung aufbrechen werden (vgl. Punkte 29 und 30). Vor allem kleinere Anbieter des Bau- und Baunebengewerbes und des Handwerks im grenznahen Raum könnten ohne entsprechende vorbereitende Maßnahmen unter erheblichen Wettbewerbsdruck durch Unternehmen aus den Beitrittskandida-

tenländern geraten, die aufgrund der bestehenden Lohnunterschiede Leistungen grenzüberschreitend mit ungleich niedrigeren Kosten anbieten können.

### **Vorsichtige Anwendung der Übergangsbestimmungen zum Dienstleistungsverkehr**

Die Kostenvorteile im grenzüberschreitenden Dienstleistungsangebot und die vielfältigen Möglichkeiten, Übergangsbestimmungen für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte bei freiem Dienstleistungsverkehr durch entsprechende gesellschaftsrechtliche Konstruktionen zu umgehen, haben die Union dazu bewogen, für Deutschland und Österreich temporäre Eingriffsrechte auf den Dienstleistungsmärkten in die gemeinsame Verhandlungsposition mit den MOEL aufzunehmen.

Demnach dürfen Deutschland und Österreich innerhalb der Übergangsfrist für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte "nach Unterrichtung der Kommission flankierende nationale Maßnahmen anwenden, um tatsächlichen oder drohenden gravierenden Störungen in bestimmten empfindlichen Dienstleistungssektoren auf ihren Arbeitsmärkten zu begegnen, die sich in bestimmten Gebieten aus der länderübergreifenden Erbringung von Dienstleistungen . . . ergeben". Die angeschlossene Liste erfasst mit dem Baugewerbe und verwandten Wirtschaftszweigen, den Reinigungsdiensten und bestimmten sonstigen Diensten ein breites Spektrum potentiell betroffener Dienstleistungsbranchen, eine in das Ratsprotokoll aufgenommene Erklärung Deutschlands und Österreichs stellt die Anwendbarkeit der Regelung auf das gesamte Staatsgebiet sicher. Damit wurde dem Problem grenzüberschreitender Leistungserbringung unter ungleichen Wettbewerbsbedingungen die Spitze genommen und Zeit zur Umsetzung weiterführender vorbereitender Maßnahmen gewonnen.

Allerdings ist ein sparsamer und maßvoller Umgang mit diesem zweifellos wirksamen Steuerungsinstrument zu empfehlen. Strenge Restriktionen können potentielle Wohlfahrtsgewinne für die Bevölkerung in den grenznahen Regionen ebenso verhindern wie positive Einkommens- und Beschäftigungseffekte in anderen Sektoren. Vor allem aber können die neuen Mitgliedstaaten nach der vorgeschlagenen Regelung ". . . auf die Staatsangehörigen eines derzeitigen Mitgliedstaats nationale Maßnahmen anwenden, die den Maßnahmen entsprechen, die dieser Mitgliedstaat . . . im Zusammenhang mit der Freizügigkeit von Arbeitnehmern und dem freien Dienstleistungsverkehr anwendet"<sup>5)</sup>. Jede Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit für Anbieter aus den MOEL ist daher unmittelbar mit einer entsprechenden Kürzung der Entwicklungschancen für die heimischen Dienstleistungsanbieter verbunden.

### **Weiterentwicklung der Entsenderichtlinie**

Freilich dürfte die 5- bzw. höchstens 7-jährige Übergangsfrist nicht zum Abbau der auf kurze Distanz bestehenden Lohnkostendifferentiale ausreichen, auch im Anschluss daran dürften Mechanismen der grenzüberschreitenden Leistungserbringung daher ein (freilich geringeres) Problem bleiben. Grundsätzlich hat die EU diesem Phänomen, das in abgeschwächter Form auch innerhalb des

---

<sup>5)</sup> Tschechien hat in den Verhandlungen von sich aus erklärt, von flankierenden nationalen Maßnahmen in diesem Zusammenhang Abstand nehmen zu wollen. Im Gegenzug sollen für den Zeitraum beschränkten Dienstleistungsverkehrs Schutzbestimmungen gegenüber anderen neuen Mitgliedstaaten zum Einsatz kommen.

derzeitigen Binnenmarktes auftritt, bereits 1996 mit der "Entsenderichtlinie" (RL 96/71/EG) Rechnung getragen, die für Arbeitskräfteentsendungen die Anwendung eines Bündels arbeitsrechtlicher und kollektivvertraglicher Bestimmungen (einschließlich Lohn- und Urlaubsbestimmungen) des Gastlandes bindend macht. Allerdings ist die Durchsetzungsmacht dieser Richtlinie derzeit gering, sodass ihre Brauchbarkeit zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen aus kleinräumigen Lohnkostendifferentialen zweifelhaft erscheint: In ihrer derzeitigen Form sichern die Bestimmungen, die mittlerweile in allen Mitgliedstaaten in nationale Gesetze umgesetzt worden sind, lediglich zivilrechtliche Klagemöglichkeiten der betroffenen Arbeitnehmer.

In der Praxis werden diese Möglichkeiten aufgrund ähnlicher Interessen von entsandtem Arbeitnehmer und entsendendem Unternehmen bzw. der potentiell negativen Konsequenzen von Rechtsklagen bei aufrehtem Arbeitsverhältnis kaum in Anspruch genommen. Aus diesem Grund wäre im Sinne der angestrebten Schutzfunktion gegenüber Lohndumping im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr eine Verbesserung bzw. Weiterentwicklung der Entsenderichtlinie auf europäischer Ebene anzuregen. Mögliche Ansatzpunkte dafür liegen einerseits in einer Ausweitung der Haftung für die Einhaltung der Richtlinie auch auf einen allfälligen EU-Generalunternehmer (Solidarhaftung statt wie derzeit Ausfallsbürgschaft), andererseits in einer Ausweitung des potentiellen Klägerkreises bei Verstößen auch gegen die zivilrechtlichen Teile der Richtlinie. Zudem wäre es denkbar, die Kontroll- und Sanktionsbefugnisse der Verwaltungsbehörde auf Verstöße gegen die kollektivvertragsgestützten Bestimmungen der Entsenderichtlinie auszudehnen. Zu flankieren wären diese Bemühungen durch Beratungs- und Informationsaktivitäten, die den entsandten Arbeitnehmern die Wahrnehmung ihrer Rechte erleichtern. Eine Informationskampagne über die Bestimmungen der Entsenderichtlinie wäre dabei ebenso anzuraten wie die Verbesserung der Rechtshilfe für ausländische Arbeitnehmer, die ihre Ansprüche gegenüber dem entsendenden Unternehmen durchzusetzen suchen.

### **Schrittweise Öffnung der Kabotage im Landverkehr**

Mit dem Güterverkehrsgewerbe ist ein Bereich aus der Entsenderichtlinie explizit ausgenommen, der nach den vorstehenden Analysen ein erhebliches Gefährdungspotential aus niedriger Skill-Intensität und hoher Arbeitsintensität zu bewältigen hat (vgl. Punkt 23). Ohne die Schutzmechanismen der Entsenderichtlinie werden die Lohnkostendifferentiale damit in diesem arbeitsintensiven Bereich nach der EU-Erweiterung in vollem Umfang zum Tragen kommen. Der derzeit in der EU diskutierte "Fahrerausweis", der die erforderlichen Bewilligungen im Herkunftsland nachweisen soll, trägt zur Entschärfung dieser Problematik in keiner Weise bei.

Daher könnte es sinnvoll sein, neben der Forderung nach voller Umsetzung des *Acquis Communautaire* in den für den Landverkehr zentralen Bereichen auch die Forderung nach einer zeitlich begrenzten Mengenbeschränkung der Kabotage in die laufenden Beitrittsverhandlungen einzubringen. Ein rezentes Optionenpapier der EU-Kommission signalisiert für ein solches Ansinnen durchaus Verständnis. Auch hier sollten schon in der Phase der Übergangsregelung allfällige "Kabotagekontingente" schrittweise erhöht werden. Flankierend wären offensive Maßnahmen zu setzen, welche die Effizienz der heimischen Transportwirtschaft durch neue Logistik- und Verladetechniken

steigern und die Unternehmen auf den freien Wettbewerb mit Anbietern aus den MOEL vorbereiten.

### **Unterstützung betroffener Bereiche durch Flexibilität im Gewerberecht**

In Teilbereichen könnte eine flexible Weiterentwicklung des Gewerberechtes potentiell negativ betroffener Branchen in der Bewältigung der Herausforderungen der Integration helfen. So wäre angesichts der erwarteten (regional begrenzten) Probleme im Einzelhandel (vgl. Punkte 30 und 32) zur Sicherung der Nahversorgung eine deutliche Ausweitung der gewerblichen Nebenrechte für kleine Einzelhändler in den Grenzgebieten in Erwägung zu ziehen. Sie könnte eindeutig definierten "Nahversorgern" das Angebot sämtlicher Waren und Dienste erlauben, für die Nähe und Erreichbarkeit wesentliche Argumente in der Absatzfunktion sind. Mit einer solchen (oft quer zu den derzeitigen Gewerberechtsgrenzen verlaufenden) flexibel gestaltbaren Warenpalette, die etwa auch Tabakwaren, Briefmarken, Leistungen des Gastgewerbes sowie einfache Bank-, Post- und kommunale Dienste umfassen könnte, würde diesen Unternehmen die Weiterentwicklung zu multifunktionalen Nahversorgern möglich – Grundlage für die Festigung ihrer Stellung als zentrale Anlaufstelle im Ort. Flankiert werden könnte dies durch eine weitgehende Freigabe der Ladenöffnungszeiten für diese Zielgruppe. Sie würde es Nahversorgern erlauben, ihre Angebotszeiten stärker auf die im ländlichen Raum vorherrschenden Kundengewohnheiten abzustimmen und damit die Kundenbindung zu erhöhen.

### **Öffentlich finanzierte Beratungsoffensive**

Informations- und Beratungshilfen bieten sich für ein breites Spektrum von Anpassungsleistungen an, die vor allem potentiell negativ betroffene Unternehmen im Vorfeld der EU-Erweiterung zu erbringen haben werden. So werden die (meist kleineren) Dienstleister auf Regionalmärkten im Grenzraum dem zunehmenden in- und ausländischen Preiswettbewerb in vielen Fällen nur dann dauerhaft begegnen können, wenn sie sich im Rahmen von Nischenstrategien durch ein besonderes Angebotsprofil von der oft billigeren Konkurrenz absetzen. Zur Ausarbeitung und Konkretisierung solcher Überlebensstrategien scheint eine öffentlich finanzierte Beratungsoffensive sinnvoll, sofern sie sich nicht in standardisierten Maßnahmenvorschlägen erschöpft, sondern interessierten Unternehmen individuell gangbare Wege aufzeigt, entsprechende Erfahrungen und "best practices" sinnvoll aufbereitet und kommuniziert. Verteilungspolitisch wäre die Subventionierung solcher Beratungen als Kompensation der unter Druck geratenen Teilbereiche der regionalen Wirtschaft durch die "Integrationsgewinner" zu verstehen. Sie könnte sie das Risiko der Fehlallokation von Investitionen und Humankapital reduzieren und damit zur erfolgreichen Anpassung auch kleinerer Unternehmen an die neuen Rahmenbedingungen beitragen.

### **Bekämpfung von "Scheinselbständigkeit"**

Wie erwähnt sollen die Übergangsbestimmungen in der EU-Position für die Beitrittsverhandlungen nicht zuletzt verhindern, dass in der grenzüberschreitenden Leistungserbringung steuernde Regelungen auf dem Arbeitsmarkt durch gesellschaftsrechtliche Konstruktionen bzw. ein Ausweichen auf neue Beschäftigungsformen ("Scheinselbständigkeit") umgangen werden können. Um dieses Ziel

dauerhaft zu erreichen, sind freilich auch Maßnahmen im Inland zu setzen. Da auf EU-Ebene kein eigenständiger Arbeitnehmerbegriff definiert ist, ist die legislative Einschränkung hier allein Aufgabe einer entsprechend umfassenden Arbeitnehmerdefinition im nationalen Recht. Es wird daher laufend zu prüfen sein, ob das nationale Arbeitsrecht noch imstande ist, neue arbeitsrechtliche Erscheinungsformen angemessen als "arbeitnehmerähnlich" zu erfassen und damit den entsprechenden Regelungen zu unterwerfen.

### **Verbesserung der Kontroll- und Sanktionsmechanismen**

Die sich nun abzeichnenden temporären Schutzmechanismen auf den Arbeits- und Dienstleistungsmärkten können ihre Wirkung nur dann entfalten, wenn sie durch effektive und glaubwürdige Kontroll- und Sanktionsmechanismen abgesichert werden. In Bereichen des Arbeitsrechts, die als "Eingriffsrechte" von Amts wegen kontrolliert und sanktioniert werden können, scheint dies schon derzeit aufgrund geringer personeller Ressourcen kaum der Fall zu sein. Nationale Maßnahmen auf den Dienstleistungsmärkten werden mit erheblichen zusätzlichen Kontrollaufgaben verbunden sein, zumal die Anwendung des Schengen-Abkommens auf die neuen Mitgliedstaaten schon in der Zeit der Übergangsbestimmungen zu erwarten ist. Die Kontrolle nationaler Maßnahmen kann daher nicht an den Grenzen, sondern im Wesentlichen nur am Arbeitsort erfolgen. Ein Ausbau der Kontrollkapazitäten – etwa auch durch Ressourcen, die derzeit noch zur Überwachung der Schengen-Außengrenze eingesetzt werden müssen – ist damit für einen effektiven Schutz der Arbeits- und Sozialstandards ebenso unverzichtbar wie die Steigerung ihrer Effizienz durch die Verbesserung der Zusammenarbeit und organisatorische Veränderungen.

Besonders zu fordern ist zudem die Verbesserung von Sanktionsmöglichkeiten auch auf internationaler Ebene. Derzeit haben die nationalen Kontrollorgane bei Verstößen gegen das Arbeitsrecht im Zusammenhang mit Ausländern zwar die Möglichkeit, bei Gefahr im Verzug eine sofortige Beendigung laufender Arbeiten zu verfügen. Ein daraus folgender Strafbescheid ist allerdings nicht exekutierbar, da zwischen den EU-Staaten und den MOEL – ähnlich übrigens wie zwischen den meisten EU-Staaten selbst – keine Verwaltungsvollstreckungsübereinkommen abgeschlossen wurden. Mittelfristig wäre es daher sinnvoll, eine europaweite Vereinbarung anzustreben, wonach Verwaltungsstrafen innerhalb der Union wechselseitig vollzogen werden können.

### **Vorsichtige Anpassung der gemeinsamen Agrarmarktordeung**

Neben Teilen des Dienstleistungsbereichs bedeutet die EU-Erweiterung angesichts des großen landwirtschaftlichen Potentials der Beitrittskandidatenländer (vgl. Punkt 35) auch für die Landwirtschaft eine erhebliche Herausforderung, zumal sich diese ohnehin in einem schmerzhaften Prozess der Annäherung an marktwirtschaftliche Strukturen befindet. Allerdings können die wirtschaftlichen Folgen der Ostintegration auch für die Landwirtschaft durch vorbereitende Aktivitäten abgefedert werden. Wegen der Regulierungsdichte der Gemeinsamen Agrarpolitik sollten defensive Maßnahmen dabei vor allem die notwendige Anpassung der bestehenden Steuerungsinstrumente unterstützen.

Voraussetzung eines frictionslosen Übergangs in eine erweiterte Union ist zunächst die vorsichtige Integration der MOEL in die Mechanismen der gemeinsamen Marktordeung. Dies impliziert eine

allmähliche Anpassung der nationalen Quoten und Referenzmengen ebenso wie die Beachtung der Stabilität der Märkte bei der Übertragung der GAP auf die neuen Mitgliedsländer. Preissprünge für die Produzenten (und Verbraucher) infolge der Anwendung des EU-Agrarsystems wären wegen unerwünschter Angebotswirkungen ebenso zu vermeiden wie unter sozialen Aspekten.

### **Übernahme des Acquis im Agrarbereich**

Unter Wettbewerbsgesichtspunkten scheint es zudem ebenso wie unter Aspekten des Verbraucherschutzes sinnvoll, die volle Öffnung des EU-Marktes für Agrarwaren aus den MOEL eng mit der vollständigen Übernahme und Umsetzung des Rechtsbestands in den Bereichen Veterinärwesen, Hygiene, Gesundheitsschutz, Qualität der Erzeugnisse, Umwelt- und Tierschutz zu koppeln. Wirksame Kontrollen sind vorzusehen. Die von einigen Beitrittswerbern angeregte Marktsplaltung (niedrigere Standards für den Inlandsmarkt z. B. für Milch und Milcherzeugnisse in Polen, höhere Standards für den Export in die Gemeinschaft) erscheint angesichts fehlender Kontroll- und damit Umsetzungsmöglichkeiten problematisch.

#### *4.3.2 Regionale Ebene*

Zur Vorbereitung der Grenzregionen auf die EU-Osterweiterung steht sowohl im Rahmen der EU-Strukturpolitik als auch im nationalen Rahmen ein breites Spektrum an Programmen zur Verfügung. Ein Bedarf an zusätzlichen Instrumenten kann kaum begründet werden, zumal die bestehenden Förderinstrumente und -programme durch mangelnde Koordination und Abstimmung in ihrer förderpolitischen Effizienz beeinträchtigt sind. Allerdings erscheint angesichts des besonderen Umstrukturierungsdrucks und Anpassungsbedarfs in den Grenzregionen an der EU-Außengrenze eine bevorzugte Zuweisung von Fördermitteln gerechtfertigt.

Diesem Bedarf hat die EU-Kommission entsprochen und einen "Aktionsplan" für die an die Beitrittsländer grenzenden Regionen der Europäischen Union beschlossen. Demnach werden Fördermittel für 23 EU-Grenzregionen in Österreich, Deutschland, Italien, Finnland und Griechenland zur Verfügung gestellt – allerdings in geringer Höhe. Die Kommission schlägt vor, im Zeitraum 2000/2006 zusätzlich 195 Mio. Euro für diese Grenzregionen bereit zu stellen. Die Mitgliedstaaten haben jedoch ab 2003 die Möglichkeit, ihre Grenzregionen stärker zu unterstützen, indem sie einen Teil der europäischen Fördermittel aus anderen Strukturprogrammen im Rahmen der vorrangigen Ziele umwidmen. Als Schwerpunkt ist der Ausbau der Infrastruktur Richtung Osten vorgesehen. Außerdem sollen bestehende Programme wie INTERREG und das Hilfsprogramm für Osteuropa, PHARE, besser aufeinander abgestimmt werden. Für die Grenzregionen der osteuropäischen Nachbarstaaten wurden 50. Mio. Euro eingeplant. Ergänzend wird die Europäische Investitionsbank Kredite für Umwelt- und Verkehrsinvestitionen in den Grenzregionen der Bewerberländer zur Verfügung stellen.

### **Integrierte Entwicklungsprogramme für ausgewählte Grenzregionen**

In diesem Zusammenhang wird empfohlen, die Grenzregionen nicht flächendeckend ("Gießkannenprinzip"), sondern nach räumlichen Schwerpunkten zu fördern. Im Projektteil für Deutschland

wird auf Entwicklungsunterschiede innerhalb der Grenzregionen hingewiesen und eine nach Regionen differenzierende Regional- und Strukturpolitik gefordert. Defensive Maßnahmen wären demnach selektiv einzusetzen, um zu verhindern, dass der Strukturwandel im Zuge der EU-Osterweiterung die Anpassungsfähigkeit der Grenzregionen überfordert.

Auch für Österreich hat die Analyse der sektoralen und regionalen Wettbewerbsfähigkeit gezeigt, dass die Nachteile aus Veränderungen der Wettbewerbsbedingungen (insbesondere auf den Regionalmärkten) ungleich über die Grenzregionen verteilt sind. Ländliche Grenzregionen werden vom Konkurrenzdruck auf den Dienstleistungsmärkten am stärksten betroffen sein, humankapitalintensive Grenzregionen vom Angebotsdruck auf den Arbeitsmärkten (vgl. Punkte 41 und 52). Die italienische Grenzregion (Friuli-Venezia Giulia) ist für eine selektive defensive Grenzlandpolitik möglicherweise zu klein.

Sowohl in den ländlichen als auch in den großstädtischen Problemgebieten sollten integrierte Entwicklungsprogramme angewandt werden, da die Förderung von Einzelbereichen das Ziel einer Bewältigung des Strukturwandels verfehlt. Integrierte Programme würden auch den Mangel an Koordination beheben. Sofern integrierte Programme nicht ohnedies bereits als Voraussetzung für die Förderung im Rahmen der EU-Strukturfonds konzipiert und die erforderlichen organisatorischen Einrichtungen implementiert wurden, könnte auch die Programmarbeit – etwa im Rahmen des "Aktionsplans" für Grenzregionen – gefördert werden.

- *Förderung von peripheren ländlichen Grenzregionen:* Unter den ländlichen Grenzregionen sollten jene in Randlage bevorzugt gefördert werden, da dorthin aufgrund der relativ großen Entfernung kaum noch Wachstumsimpulse der Großstädte übertragen werden. Arbeitsplätze, die infolge der EU-Erweiterung im Bereich der regional handelbaren Dienstleistungen sowie der Land- und Forstwirtschaft wegfallen, wären in der Folge nur schwer zu ersetzen. In diesen ohnedies strukturschwachen Gebieten könnten sich die Strukturprobleme dadurch verstärken. In Österreich trifft dies insbesondere auf Teile des Wald- und Mühlviertels, auf das Südburgenland, auf Teile des steirischen Hügellandes und Kärntens zu. In Deutschland dürfte ein Schwerpunkt jedenfalls bei den ostdeutschen Grenzregionen (etwa in Mecklenburg-Vorpommern) liegen. In den bayrischen Grenzregionen sind die Entwicklungsbedingungen besser, wie die Bevölkerungszuwächse und die relativ niedrige Arbeitslosigkeit in den neunziger Jahren zeigen.
- *Förderung von potentiell "verslumten" großstädtischen Grenzgebieten:* Die Großstädte werden nach der Liberalisierung der Arbeitsmärkte den größten Zustrom an ausländischen Arbeitskräften anziehen. Ob und wie weit daraus negative Effekte resultieren, hängt wesentlich von der Aufnahmefähigkeit der Arbeitsmärkte und der Integrationsfähigkeit der städtischen Gesellschaft ab. Über die Gefahren einer "Ghettobildung" und "Verslumung" wurden im Forschungsprogramm PREPARITY keine näheren Untersuchungen angestellt. In Österreich könnten angesichts der Ausgangslage einiger Stadtviertel und des Zuwanderungsdrucks etwaige Integrationsprobleme in erster Linie in der Metropole Wien entstehen. In Deutschland sind Integrationsprobleme eventuell für Berlin zu erwarten.



### 4.3.3 Ebene der Humanressourcen

Ein wesentliches Ziel der europäischen Integration besteht darin, die vollständige Freizügigkeit des Faktors Arbeit in der Union sicherzustellen (vgl. Punkt 46). Die vorliegenden Arbeiten zu den Migrationswirkungen der EU-Erweiterung (vgl. Punkt 48) konnten im Rahmen des Forschungsprogramms PREPARITY erstmals um Ergebnisse zu dem für die Regionen an der EU-Außengrenze besonders heiklen Punkt des Tagespendelns ergänzt werden (vgl. Punkte 53 und 54). Zumindest für Österreich wurde zudem gezeigt, dass sich die Anpassung der Arbeitsmärkte an die Angebotsexpansion langfristig primär über die Schaffung von Arbeitsplätzen vollzieht (vgl. Punkt 60). Allerdings sind die Bandbreiten aller Potentialschätzungen erheblich, die Unsicherheit über die zu erwartenden Angebotswirkungen damit entsprechend groß (vgl. Punkt 48). Auch kann eine regionale Konzentration von Zuwanderung nach den Analysen im Rahmen von PREPARITY nicht ausgeschlossen werden (vgl. Punkt 55). Die Ergebnisse weisen zudem auf die überproportionale Betroffenheit von bereits jetzt benachteiligten Arbeitnehmergruppen und damit auf die Möglichkeit negativer Verteilungseffekte hin (vgl. Punkte 57 und 58).

#### **Übergangsfristen zu Vorbereitung nutzen**

Alle diese Gründe legitimieren die Entscheidung der EU, flexible Übergangsfristen bis zur Herstellung der vollen Freizügigkeit der Arbeitskräfte in ihre Verhandlungsposition gegenüber den MOEL aufzunehmen. Konkret wird darin den derzeitigen Mitgliedstaaten (optional) das Recht eingeräumt, temporär das Recht von Staatsangehörigen aus den Beitrittsländern auf Arbeitsaufnahme weiterhin durch nationale Maßnahmen zu beschränken, wobei nach Abschluss der Beitrittsverträge die Bestimmungen nicht mehr verschärft werden dürfen. Bilaterale Vereinbarungen bleiben aufrecht, eine Vorzugsbehandlung gegenüber Arbeitnehmern aus Nicht-EU-Ländern wird garantiert ("préférence communautaire").

Vor Ende des zweiten Jahres nach dem Beitritt soll die Funktionsweise der nationalen Maßnahmen durch einen Kommissionsbericht überprüft werden; Mitgliedstaaten, die nationale Regulierungen weiter anwenden wollen, haben dies gegenüber der Kommission zu notifizieren. Über einen Zeitraum von fünf Jahren hinaus dürfen nationale Regulierungen (für höchstens zwei weitere Jahre) nur dann weitergeführt werden, wenn "schwerwiegende Störungen des Arbeitsmarktes oder die Gefahr derartiger Störungen" nachgewiesen werden können. In solchen Fällen können auch Mitgliedstaaten, die bereits das EU-Recht anwenden, bis zum Ende des siebenten Jahres nach der Erweiterung Schutzmaßnahmen in Anspruch nehmen.

Insgesamt wurde damit eine Vorgangsweise gewählt, die der Unsicherheit über das tatsächliche Ausmaß der Zuwanderung gerade im grenznahen Raum Rechnung trägt. Erste Vereinbarungen wurden auf dieser Basis mit Ungarn, der Slowakei und Lettland bereits abgeschlossen<sup>6)</sup>. Umso mehr ist zu betonen, dass diese Übergangsbestimmungen nicht die Lösung des Problems darstellen, sondern nur eine Frist für die Implementierung und Umsetzung von notwendigen Maßnahmen

---

<sup>6)</sup> Gegenüber Zypern und Malta, mit denen dieses Verhandlungskapitel ebenfalls schon ausverhandelt werden konnte, hat die EU die Forderung nach Übergangsbestimmungen zur Freizügigkeit der Arbeitskräfte nicht erhoben. Vielmehr wurden Malta Maßnahmen zum Schutz des Arbeitsmarktes vor Arbeitskräften aus der EU 15 zugestanden.

zur Erhöhung der Integrationskraft und Aufnahmefähigkeit der Arbeitsmärkte eröffnen. So wären die nationalen Quoten schon während dieser Übergangsfrist schrittweise anzuheben und der Arbeitsmarkt zumindest in Teilbereichen zu liberalisieren, um einen allmählichen (und damit verträglichen) Abbau der Zuwanderungspotentiale zu erreichen.

### **Aufbau eines effizienten Informationssystems**

Wie erwähnt ist die volle Ausschöpfung der maximalen Übergangsfrist von sieben Jahren bis zur Freizügigkeit der Arbeitskräfte zwingend mit einem Nachweis der (weiteren) Notwendigkeit beschränkender Maßnahmen durch den jeweils interessierten Mitgliedstaat verbunden. Daher wird schon jetzt ein grenzübergreifendes Arbeitsmarkt-Monitoring aufzubauen sein, das eine laufende Beobachtung der grenzüberschreitenden Arbeitsmarktverflechtungen und der Vorgänge auf den grenznahen Arbeitsmärkten erlaubt und die für ein allfälliges Verlängerungsansuchen notwendigen statistischen Informationen verfügbar macht. Investitionen in ein solches auch grenzüberschreitend zugängliches Informationssystem wären als wesentliche Vorleistung für eine transnationale Zusammenarbeit der regionalen Arbeitsmarktbetreuungseinrichtungen und der Arbeitsvermittlung zu betrachten. Sie wären damit ein Schritt zum Aufbau jener neuen, steuernden Elemente grenzüberschreitender Arbeitsmarktpolitik, die nach Herstellung der vollen Freizügigkeit der Arbeitskräfte auf einem dann größeren Arbeitsmarkt unabdingbar sein werden.

### **Selektive Öffnung in der Übergangsphase**

Im Zuge der schrittweisen Anhebung der Zuwanderungskontingente schon in der Phase der Übergangsbestimmungen wird es sinnvoll sein, diese Quoten in Hinblick auf Qualifikation und Region stärker an den heimischen Nachfragebedingungen auszurichten. So könnte ein kontrollierter Zustrom von MOEL-Bürgern – angesichts ihrer relativ hohen Qualifikation (vgl. Punkt 56) – die Qualifikationsstruktur in ländlich-peripheren Regionen mit Humankapitaldefizit erheblich verbessern und damit zu einem Upgrading der Standortattraktivität beitragen. Die Regulative sollten Pendelwanderung und kurzfristige Formen der Migration gegenüber dauerhafter Zuwanderung sowohl unter dem Aspekt der Integrationskosten als auch in Hinblick auf die sehr unterschiedlichen Rückwirkungen auf die Herkunftsländer begünstigen; die Präferenzen der Zuwanderer stehen dem nach allen verfügbaren Informationen keineswegs entgegen (Punkt 56). Der verstärkte Einsatz des Instruments der Grenzgängerabkommen könnte zur Erreichung dieses Ziels wesentlich beitragen.

### **Verteilungspolitische Abfederung**

Gleichzeitig sollte durch verteilungspolitische Maßnahmen versucht werden, den zu erwartenden Anpassungsdruck auf die am stärksten betroffenen Arbeitnehmergruppen (Geringqualifizierte, ältere Arbeitnehmer, alteingesessene Ausländer) zu verringern. Die aktive Arbeitsmarktpolitik ist umso wirkungsvoller, je gezielter sie auf bestimmte Problemgruppen angewandt wird. Vielfältige Aktivitäten im Bereich der Aus- und Weiterbildung sind dabei auf lange Frist zweifellos der geeignete Ansatzpunkt; ihre Umsetzung ist jedoch in diesen Arbeitsmarktsegmenten besonders schwierig.

Für ältere Arbeitslose wird eine "Schnupperphase" empfohlen, die den Unternehmen eine problemlose Kündigung oder Übernahme in ein Beschäftigungsverhältnis ermöglicht. Weitere Möglichkeiten könnten Eingliederungsbeihilfen, die Beschäftigung älterer Arbeitsloser in Arbeitskräfteüberlassungsfirmen und Maßnahmen sein, die Arbeitserfahrung mit Ausbildung verbinden ("Train-and-Work"-Programme). Zudem sollte die Möglichkeit geprüft werden, die Arbeitskosten von Geringqualifizierten steuerlich zu entlasten. So wäre eine Senkung der Arbeitgeberbeiträge für untere Lohnstufen ein Anreiz für Unternehmen, mehr Teilzeitarbeitsplätze anzubieten, was insbesondere der Erwerbsbeteiligung von Frauen zugute käme.

Allgemein verlangt (auch) die Erweiterung nach einer aktiven Rolle der Arbeitsmarktbetreuungseinrichtungen. Die Abkehr von der schlichten "Verwaltung" von Arbeitslosigkeit zur Gestaltung des Arbeitsmarktes sollte deshalb konsequent und in Partnerschaft mit den verantwortlichen Stellen in den angrenzenden Beitrittskandidatenländern fortgesetzt werden.

#### **4.4 Abschließende förderpolitische Überlegungen**

Der Beitritt der assoziierten Länder zur Europäischen Union wird die auf EU-Ebene etablierten Systeme der Kohäsions- und Regionalpolitik vor eine enorme Herausforderung stellen. Nach den Berechnungen der *Europäischen Kommission* (2001B) wird die Bevölkerung in Regionen mit einem BIP je Einwohner von weniger als 75% des gegenwärtigen EU-Durchschnitts durch die Erweiterung von 71 auf 174 Mio. steigen; nicht mehr 19%, sondern 36% der Unionsbevölkerung werden dann in Gebieten leben, die nach den jetzt gültigen Standards als besonders entwicklungsschwach eingestuft werden und besondere (Ziel-1-)Förderung erhalten.

Die – ohnehin erheblichen – regionalen Disparitäten in der Union werden in der Folge des Beitritts der assoziierten Länder eine völlig neue Dimension erreichen: Das Pro-Kopf-Einkommen des ärmsten Dezils der (NUTS-II-)Regionen wird nach der Erweiterung nicht mehr 61% des Durchschnitts, sondern nur noch 31% des dann überdies niedrigeren Durchschnitts betragen. Während das Einkommen heute in nur einer Region (Ipeiros) unter 50% des Durchschnitts liegt, werden nach der Erweiterung 79 Mio. EU-Bürger in Regionen leben, die auch das Einkommensniveau dieses griechischen Entwicklungsgebietes nicht erreichen. Die reichsten 10% der Regionen werden nach der Erweiterung je Einwohner das 5,3-fache (heute das 2,4-fache) Regionalprodukt der ärmsten 10% erwirtschaften, die reichsten 25% das 3,3-fache (1,9-fache) des ärmsten Quartils.

Sollte die Wirtschaft der Beitrittsländer nach dem Beitritt so schnell wachsen wie die der derzeitigen Kohäsionsländer in der letzten Dekade, so würde der Konvergenzprozess angesichts dieser Ausgangslage mindestens zwei Generationen in Anspruch nehmen. Selbst bei einem (Ausnahme-)Wachstum wie im Irland der neunziger Jahre würde es 20 Jahre dauern, bis die betreffenden Regionen 90% des Pro-Kopf-Einkommens der heutigen EU 15 erreichen.

Allein diese Größenordnungen und die Tatsache, dass die neuen Mitgliedstaaten fast ausschließlich Regionen umfassen, deren wirtschaftliche Entwicklung gemäß den derzeitigen EU-Politiken gefördert werden muss, lassen eine umfassende Neuausrichtung der EU-Kohäsionspolitik zumindest in der nächsten Programmperiode als unabdingbar erscheinen. Die neue Herausforderung wird bei gegebenen Budgetbeschränkungen zweifellos nur durch eine deutliche Steigerung der Effi-

zienz des gesamten Förderungssystems und eine hohe Professionalität in Umsetzung und Abwicklung auch in den neuen Mitgliedstaaten zu bewältigen sein. Hierzu seien abschließend einige Ansatzpunkte zur Diskussion gestellt.

### **Verstärkung der technischen Hilfe für die Beitrittskandidatenländer**

Die Umsetzung regionaler Entwicklungsansätze im Rahmen der EU-Regionalpolitik bedeutet für die Behörden der Bewerberländer eine nicht zu unterschätzende Herausforderung. Eine solche Politik und die mit ihr einhergehende Dezentralisierung hat in den Beitrittsländern keine Tradition, gerade auf regionaler und lokaler Ebene sind die für eine reibungslose Abwicklung notwendigen Skills erst aufzubauen (Gácz – Benáček, 2001). Wie die Erfahrungen aus den bereits implementierten PHARE-Hilfen zeigen, kann mangelnde Professionalität auf regionaler und lokaler Ebene auch dann die zeitgerechte Umsetzung der Programme und die adäquate Verwendung der Mittel erheblich beeinträchtigen, wenn die Abwicklung größtenteils zentral erfolgt. Bürokratische Strukturen und komplexe Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene verschärfen diese Problematik zusätzlich.

Es scheint daher im Sinne einer effizienten Umsetzung der EU-Kohäsionspolitik in den neuen Mitgliedstaaten notwendig, den Aufbau von Institutionen und Verwaltungsstrukturen mit verstärkter technischer Hilfe und einem institutionalisierten Know-how-Transfer durch Experten aus den derzeitigen Mitgliedsländern zu unterstützen. Schon in der Vorbeitrittsperiode implementierte spezifische Förderansätze werden daher auch nach dem Beitritt der MOEL 10 fortzuführen bzw. zu verstärken sein, um sicherzustellen, dass diese Länder ebenso wie die derzeitigen Mitgliedsländer in der Lage sind, Strategien zu definieren, Programme vorzubereiten und Budgetmittel zu verwalten.

### **Flexibilität in der räumlichen Abgrenzung regionaler Entwicklungsstrategien**

Ein besonderes Problem repräsentiert in diesem Zusammenhang der Umstand, dass die europaweit als Grundlage für die EU-Kohäsionspolitik dienende NUTS-II-Ebene in den Beitrittskandidatenländern keinerlei Tradition besitzt und in den meisten Fällen allein dazu ins Leben gerufen wurde, um den Anforderungen der EU gerecht zu werden. Unter jenen Kandidatenländern, die mehrere NUTS-II-Regionen definiert haben<sup>7)</sup>, bilden diese Regionen nur in Polen auch administrative territoriale Einheiten mit demokratisch legitimierten Entscheidungsstrukturen. In Tschechien, Ungarn, Rumänien, Bulgarien und der Slowakei sind die NUTS-II-Regionen dagegen lediglich Gruppierungen von kleineren territorialen Einheiten ohne eigenständige Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen. Dies lässt Probleme in der Planungsfähigkeit, der Verteilung der Mittel und der Umsetzung erarbeiteter Strategien erwarten, zumal die Regionenbildung in den meisten Ländern durch taktische Überlegungen zur Maximierung der EU-Fördermittel beeinflusst gewesen sein dürfte und die so entstandenen NUTS-II-Gebietskulissen keineswegs funktionale Regionen abgrenzen. Es sei daher zur Diskussion gestellt, die Programmplanung in der Anfangsphase insofern flexibel zu handhaben, als sie auf konkreten Entwicklungsstrategien bzw. konsistenten Handlungslinien auf Basis funktionaler Regionen anstelle der NUTS-II-Regionen aufbauen kann. Solche Planungsgrundlagen wären zweifellos wirksamer als der strikte Bezug auf Regionen, die weder über eine

---

<sup>7)</sup> Das gesamte Staatsgebiet von Estland, Lettland, Litauen und Slowenien wurde als NUTS-II-Region definiert.

ausgeprägte politisch-kulturelle Identität noch über eine einheitliche ökonomische Perspektive verfügen.

### **Einsatz von Maßnahmen der aktiven und passiven Sanierung**

Inhaltlich liegt in der beobachteten Verschärfung der regionalen Polarisierung und Disintegration innerhalb der Beitrittskandidatenländer (Punkte 11 bis 13) eine Herausforderung wahrhaft europäischer Dimensionen, die wohl nur durch einen Mix von aktiven und passiven Strategien zu bewältigen sein wird. Aktive Strategien werden sich dabei vor allem auf die Nutzung endogener Entwicklungspotentiale zu richten haben. Zusätzlich zur Betriebsansiedlungen wären hier neue Entwicklungsansätze zu entwickeln, welche die wesentlichen regionalen Akteure einbeziehen und auf die Stärkung von Humankapital und Initiative abzielen. Konventionelle Infrastrukturmaßnahmen werden nicht ausreichen, um in regionalen Krisengebieten einen Entwicklungssprung einzuleiten. Vielmehr sollte sich die öffentliche Hand hier massiv einbringen, um beispielsweise den Aufbau von Entwicklungskernen nach dem Cluster-Konzept zu unterstützen. Flankierend werden Maßnahmen der "passiven" Sanierung zu setzen sein, etwa durch Steigerung von Mobilität und Flexibilität der regionalen Bevölkerung über den Einsatz von Ziel-3-Mitteln.

### **Flexibilität bei Förderhöchstgrenzen und Kofinanzierungsverpflichtung**

Ein Erreichen des Kohäsionsziels erscheint wegen der großen Disparitäten innerhalb der MOEL 10 und ihres enormen Entwicklungsbedarfs im Vergleich zur EU 15 nur unter Einsatz erheblicher Finanzmittel realistisch. Die anlässlich des Gipfels von Berlin mit dem Argument der ökonomischen, finanziellen und administrativen Absorptionskapazität dieser Länder beschlossene Deckelung möglicher EU-Transfers bei 4% des BIP wird für die entwicklungsschwächsten Länder deshalb sicher weitreichende Konsequenzen haben: Daraus könnte eine Knappheit an sinnvollen Strukturfondshilfen etwa für den Infrastrukturausbau erwachsen; in der Folge würden reichere Länder (bei geringerem Nachholbedarf) mehr Mittel aus den Strukturfonds erhalten als die Länder mit dem größten Entwicklungsrückstand. Um solche unerwünschten Effekte zu vermeiden, wäre zu überlegen, die Fördergrenze im Fall der entwicklungsschwächsten Mitgliedstaaten flexibel auszulegen, um die gesicherte Finanzierung großer, für die Entwicklung nachweisbar wesentlicher Infrastrukturprojekte nicht in Frage zu stellen.

Gleichzeitig sollten für die ärmsten Beitrittsländer auch die Regeln der nationalen Kofinanzierung überdacht werden: Die finanzielle Absorptionskapazität der Empfängerländer umfasst nicht zuletzt die Kapazität zur Kofinanzierung, was wiederum den Willen und die Fähigkeit der Projektpartner voraussetzt, sich auch finanziell an Entwicklungsvorhaben zu beteiligen. Nun ist gerade dies in den MOEL, wo der finanzielle Spielraum lokaler und regionaler Verwaltungseinheiten mangels entwickelter Finanzausgleichssysteme gering und horizontale Transfers zwischen Gebietskörperschaften gänzlich unüblich sind, kaum gewährleistet. Es sei daher angedacht, die nationalen Kofinanzierungsanteile für (zu definierende) Krisenregionen in den MOEL für eine Übergangszeit zu reduzieren, um eine effiziente Umsetzung notwendiger Entwicklungsprojekte zu garantieren.

### **"Einstiegsphase" für die neuen Mitgliedstaaten**

Um die ökonomische, finanzielle und administrative Absorptionsfähigkeit der neuen Mitgliedstaaten dennoch nicht zu überfordern, könnte eine "Einstiegsphase" sinnvoll sein, in der die Strukturfondsmittel schrittweise und entsprechend der jeweiligen Absorptionskapazität erhöht werden. Zudem könnte angesichts des konkreten Entwicklungsbedarfs der MOEL (Verkehrsinfrastruktur, Umweltschutzinvestitionen) zunächst ein höherer Anteil an Kohäsionsfondsinterventionen zulasten der Strukturfondsmittel sinnvoll sein. Diese Vorgangsweise, würde jedes Projekt einzeln verwalten und damit die in der Programmierung ungeübten Verwaltungsstrukturen der MOEL entlasten. Die höhere Kofinanzierungsquote und der Umstand, dass der Grundsatz der Zusätzlichkeit auf die Kohäsionsfonds nicht Anwendung findet, würde zudem die Inanspruchnahme der Transfers erleichtern.

Eine Umsetzung dieses Vorschlags scheint insofern ohne größere Probleme denkbar, als die Kohäsionsfonds nach einem Beitritt der MOEL die ISPA, die Strukturfonds aber die Programme PHARE und SAPARD ablösen sollen. Eine Fortschreibung der Anteile dieser Programme (derzeit 1 : 2) würde fast automatisch zu dem erwünschten höheren Kohäsionsfondsanteil führen.

### **Stärkere Konzentration der EU-Regionalpolitik**

Insgesamt werden mit dem neuen Integrationsschritt nach derzeitigen Standards 51 weitere Regionen Ziel-1-Status erlangen, die Zahl der Regionen mit prioritärem Förderbedarf würde sich damit verdoppeln. Angesichts des in der Agenda 2000 vorgesehenen Anteils des Gemeinschaftszususses (0,45% des BIP der Gemeinschaft) wird eine Überforderung der verfügbaren Mittel und der administrativen Kapazitäten der EU nur durch eine (weitere) tiefgreifende Reform der Kohäsionspolitik zu vermeiden sein.

Sie wird Einschränkungen sowohl der angestrebten Ziele als auch der unterstützten Regionen umfassen müssen. Die Debatte darüber wurde mittlerweile eröffnet, ohne allerdings bisher – wohl nicht zuletzt aus politischen Rücksichtnahmen – zufriedenstellende Vorschläge zu erbringen<sup>8)</sup>. So stellt die Kommission im jüngsten Kohäsionsbericht (*Europäische Kommission, 2001B*) richtigerweise fest, dass "die begrenzten Mittel . . . auf eine begrenzte Zahl von Problemen von gemeinschaftlichem Interesse oder Gebieten konzentriert werden (müssen), damit die notwendige kritische Masse erreicht wird". Gleichzeitig schlägt sie allerdings "Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand", "die Städte", "die Diversifikation des ländlichen Raumes", "grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit", "Gebiete im wirtschaftlichen Strukturwandel", "Gebiete mit schwerwiegenden geographischen oder natürlichen Nachteilen", "mehr und bessere Arbeitsplätze", "Förderung der Neuen Ökonomie und der Wissensgesellschaft", "Förderung der sozi-

---

<sup>8)</sup> Zusätzlich zu den hier genannten Vorschlägen wird in der Debatte auch die Steigerung des Beitrags anderer EU-Politiken zum Kohäsionsziel gefordert. Der aktuelle Kohäsionsbericht nennt hier vor allem die Gemeinsame Agrarpolitik, deren Beitrag zum räumlichen Zusammenhalt weiterhin uneinheitlich und von den in den Regionen verwendeten landwirtschaftlichen Produktionsweisen geprägt sei. Gefordert werden ein höherer Stellenwert der Entwicklung des ländlichen Raumes in der GAP sowie in Bezug auf andere Politikbereiche die bessere Abstimmung von TEN-Politik und Strukturfondsprogrammen und die Stärkung der regionalen Dimension der FTE-Politik durch Vernetzung und Koordination mit den Strukturfonds.

alen Integration" sowie "Chancengleichheit" als "Prioritäten mit einer wichtigen räumlichen Dimension" vor – somit nicht weniger als 10 gänzlich unterschiedliche Problembereiche, die zudem als "Auswahl" bezeichnet werden.

Auch in der Frage der Festlegung förderfähiger Regionen werden einerseits Optionen diskutiert, die durchaus eine deutliche Verschlankung der Gebietskulisse (vor allem in den derzeitigen Mitgliedstaaten) bringen würden, etwa die Beibehaltung des Grenzwertes für die Ziel-1-Förderung von 75% des BIP pro Kopf zu Kaufkraftparitäten unabhängig von der Zahl der beitretenden Länder. Gleichzeitig wird jedoch betont, dass "nicht nur rückständige Regionen strukturelle Probleme haben, und dass daher auch andere Regionen weiterhin Förderung erhalten sollen".

Angesichts der Finanzierungsbeschränkungen bei Deckelung der Eigenmittelanteile wird es für die reicheren Mitgliedstaaten dennoch sinnvoll sein, sich auf eine deutliche Reduktion der Förderansätze der EU in der neuen Programmperiode ab 2006 einzustellen. Sollte die Option einer Beibehaltung des bisherigen Grenzwertes für die Ziel-1-Förderung in einer Union der 27 ergriffen werden, so würde der EU-Durchschnitt des Pro-Kopf-Einkommens um 18% sinken; ein Ausscheiden von 27 Regionen mit 49 Mio. Einwohnern aus der Ziel-1-Förderung wäre die unmittelbare Folge. Ein wahrscheinliches Szenario ist die weitere Fokussierung der Strukturfondsmittel auf Regionen mit großem Entwicklungsrückstand – wozu Regionen in den "reichen" Mitgliedstaaten dann kaum gehören – gekoppelt mit einer weiteren Reduktion der sonstigen regionalen Zielförderung (jetzt Ziel 2), für deren Abwicklung bereits eine weitgehende "Renationalisierung" angedacht ist. Eventuell kann zudem ein Schwerpunkt bei grenzüberschreitender Kooperationen, etwa in Programmen wie INTERREG, beibehalten werden.

### **Weiterführung der Programmplanung auf nationaler Ebene**

Für viele Regionen der hier betrachteten Mitgliedstaaten Deutschland, Italien und Österreich wird die EU-Erweiterung damit die letzte Periode mit Strukturfonds-Unterstützung einleiten. Es ist daher anzuraten, die Förderung in diesen Ländern schon jetzt auf jene Projekte zu konzentrieren, die langfristige Wirkungen entfalten bzw. selbsttragend konzipiert sind, sodass das Auslaufen von Förderung nicht unmittelbar zu einem Wirkungsverlust der Interventionen führt. Vor allem aber sollten die Mechanismen der europäischen Entwicklungsplanung, die zweifellos einen Zugewinn an Professionalität und Kohärenz in den nationalen Förderbemühungen gebracht haben, über das Ende der EU-Förderung hinaus erhalten werden. Damit würde eine praktikable Grundlage für die regionale Programmplanung und die grenzüberschreitende Nutzung neuer Entwicklungschancen geschaffen, die günstigere Voraussetzungen für "Public-Private Partnerships" bietet und die regionalen Verwaltungen vom Zwang eines Agierens in der Grauzone zwischen Markt und öffentlichem Recht entlastet.

Konkret wäre dazu das System der EU-Programmplanung in nationales Planungsrecht überzuführen, indem über entsprechende Landesgesetze regionale Entwicklungsfonds eingesetzt und Regeln für deren Einsatz festgelegt werden. Die Dotierung dieser Fonds könnte aus Mitteln erfolgen, die den Ländern für Investitionen, Förderungen oder Kofinanzierungen ohnehin zur Verfügung stehen. Gleichzeitig könnten die bestehenden Gesetze und Verordnungen zur Raumordnung von rechtlich

nicht relevanten Überfrachtungen befreit werden, was nicht unwesentlich zu deren Klarheit und Autorität beitragen würde.

### **Abbau von Hemmnissen für die Umsetzung länderübergreifender Grenzraumpolitik**

Letztlich werden auch in Zukunft Maßnahmen der Grenzraumpolitik zu entwickeln sein, um die tatsächliche Integration der Grenzregionen im neu entstehenden Wirtschaftsraum Zentral- und Osteuropa voranzutreiben. Schon in den letzten Jahren wurde hier eine Vielfalt an Konzepten, Maßnahmen, Initiativen und Projekten entwickelt. Auch die Institutionalisierung dieser Politik und die Strategiebildung durch staatliche und halbstaatliche Organisationen ist bereits weit fortgeschritten, sodass die Konturen einer grenzüberschreitenden regionalen Agenda erkennbar werden. Notwendig erscheint noch die Pointierung und Optimierung dieser Ansätze.

Mit der Erarbeitung der Joint Programming Document für INTERREG IIA und PHARE CBCII im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden erstmals gemeinsame Ziele und Prioritäten für die grenzüberschreitende Raumentwicklung entwickelt, sodass eine engere Abstimmung der Förderansätze in der laufenden Periode erwartet werden kann. Allerdings werden in der Folge erhebliche Implementationshemmnisse abzubauen sein, um eine Optimierung des Unterstützungssystems über die derzeitige EU-Außengrenze hinaus zu erreichen. Neben technischen Problemen der Koordination und Umsetzung von INTERREG und PHARE CBC erschweren derzeit Interessendivergenzen, Sprachbarrieren sowie Unterschiede der Rechts-, Politik- und Verwaltungskultur die Umsetzung grenzüberschreitender Politik. Zudem behindert das Territorialprinzip der EU-Förderung, das streng nach EU-internen und EU-externen Programmen unterscheidet, eine gemeinsame grenzüberschreitende Finanzierung von Projekten. Dies ist besonders bei Infrastrukturprojekten problematisch, wenn dadurch eine gemeinsame Nutzung erschwert wird oder unterbleibt. Sie sollte jedoch im Vordergrund stehen, weil damit sowohl Effektivität und Effizienz des gesamten Fördermitteleinsatzes (auf beiden Seiten der Grenze) gesteigert werden als auch den integrationspolitischen Zielen und der Mobilisierung lokaler Entwicklungsverantwortung besser Rechnung getragen wird.

### **Weitere Verbesserung der Koordinierungs- und Kooperationssysteme**

Die Abstimmung der verschiedenen Förderinstrumente und -programme sowie ihrer Träger ist ein zentraler Erfolgsfaktor gerade grenzüberschreitend gedachter Förderansätze. Schritte zur Einbindung nichtstaatlicher Akteure wurden bei der Erarbeitung der gemeinsamen Planungsdokumente für 2000 bis 2006 unternommen, zudem wurden gerade im Rahmen von INTERREG Strukturen aufgebaut, die eine weitergehende Beteiligung der regionalen bzw. lokalen Akteure an Konzeptentwicklung, Projektauswahl und Umsetzung sicherstellen sollen. Dennoch bewegen sich grenzüberschreitende Initiativen und Kooperationen bislang eher im Rahmen relativ geschlossener, fachpolitisch segmentierter oder thematisch abgegrenzter Netzwerke. Es wird daher zum einen weiteren Anstrengungen bedürfen, um jene Zielgruppen stärker in grenzüberschreitende Initiativen zu involvieren, die diese Kooperation an der Grenze letztlich tragen und weiterentwickeln sollen.

Zum anderen wird daran zu arbeiten sein, die Programme in allgemeine strategische Ziele einzuordnen und mit den sonstigen förder- und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene abzustimmen, um die Grenzregionen zu einem gemeinsamen und zukunftsfähigen Wirt-



schafts- und Lebensraum zu entwickeln. Zu diesem Zweck könnten nationale Maßnahmen der Raum- und Infrastrukturplanung im Rahmen einer grenzüberschreitenden Koordination eingesetzt werden, um Ineffizienzen aus getrennter Planung zu vermeiden und Kommunikationsbarrieren abzubauen. Ein Instrument dazu könnten Planungsbeiräte sein, denen Vertreter von Gebietskörperschaften auf beiden Seiten der Grenze angehören und die ein breites Kooperationsfeld (Betriebsansiedlungen, Verkehrsinfrastruktur, Siedlungsentwicklung, Gesundheits- und Bildungssystem usw.) aufbereiten.

### **Dialogorientierte Öffentlichkeitsarbeit im Grenzraum**

Auch unter Unternehmen und anderen wirtschaftlichen Akteuren scheint der Kenntnisstand über die Zusammenhänge und Entwicklungen der Erweiterung nicht ausreichend. Vorliegende Informationen wären deshalb systematischer auszuwerten, aufzubereiten und in die politische Diskussion einzubringen. Dazu sollten verstärkt Erhebungen und systematische Analysen zu wesentlichen sozio-ökonomischen Fragen und Veränderungen in den Grenzregionen durchgeführt werden. Sie könnten Schwächen und Missverständnisse vermeiden, die mit der jetzt vorherrschenden Einzelfallberichterstattung notwendig verbunden sind.

Eine gezieltere und koordinierte Öffentlichkeitsarbeit hätte zudem zu berücksichtigen, dass die "Grenzen in den Köpfen" mit der Erweiterung nicht automatisch verschwinden. Die Grenzen zu den neuen Mitgliedstaaten sind nicht zuletzt auch historisch belastete Trennlinien, die gewachsene nationale und regionale Identitäten repräsentieren und in denen auch Kriegs- und Flüchtlingserfahrungen verankert sind. Diese leben zumeist unausgesprochen in soziokulturellen Spannungskonstellationen fort und können nur im Rahmen eines engagierten, vertrauensbildenden Dialogs abgebaut werden. Dieser Dialog ist daher Voraussetzung und Bestandteil eines erfolgreichen Integrationsprozesses.

## 5. Literaturhinweise

- Alecke, B., Untiedt, G. (2001A), Die wirtschaftliche Entwicklung in den deutschen Grenzregionen an der EU-Außengrenze. Teilprojekt 1 des Forschungsprogramms PREPARITY für Deutschland, GEFRA, Münster, 2001.
- Alecke, B., Untiedt, G. (2001B), Regionale und sektorale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Grenzregionen an der EU-Außengrenze. Teilprojekt 3 des Forschungsprogramms PREPARITY für Deutschland, GEFRA, Münster, 2001.
- Alecke, B., Untiedt, G. (2001C), Außenhandel der östlichen deutschen Grenzregionen mit Polen und Tschechien. Teilprojekt 5 des Forschungsprogramms PREPARITY für Deutschland, GEFRA, Münster, 2001.
- Alecke, B., Untiedt, G. (2001D), Migration aus den EU-Beitrittsländern Polen und Tschechien in die Europäische Union. Potential und regionale Verteilung. Teilprojekt 6 des Forschungsprogramms PREPARITY für Deutschland, GEFRA, Münster, 2001.
- Alecke, B., Untiedt, G. (2001E), Pendlerpotential in den Grenzregionen an der EU-Außengrenze. Methoden, Ergebnisse und Prognosen. Teilprojekt 7 des Forschungsprogramms PREPARITY für Deutschland, GEFRA, Münster, 2001.
- Altzinger, W., Egger, P., Huber, P., Kratena, K., Pfaffermayr, M., Wüger, M., Transnationale Direktinvestitionen und Kooperationen. Teilprojekt 5 des Forschungsprogramms PREPARITY für Österreich, WIFO, Wien, 2000.
- Boeri, T., Brücker, H. (Hrsg.), The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Wages in the EU Member States, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 2000.
- Breuss, F., Makroökonomische Auswirkungen der EU-Erweiterung auf alte und neue Mitglieder. Teilprojekt 12 des Forschungsprogramms PREPARITY für Österreich, WIFO, Wien, 2001.
- Breuss, F., Lehner, G., Die Auswirkungen der EU-Erweiterung auf den österreichischen Staatshaushalt. Teilprojekt 12/2 des Forschungsprogramms PREPARITY für Österreich, WIFO, Wien, 2000.
- Campobasso, C., Cosmina, M., Goruppi, W., Marangon, F., Prestamburgo, S., Segrè, A., Macro-Economic Development in the CEEC. Teilprojekt 2 des Forschungsprogramms PREPARITY für Italien, Triest–Udine–Bologna, 2001.
- Chies, L. (2001A), Repercussions on Employment and Competitiveness in the Labour Market. Teilprojekt 9 des Forschungsprogramms PREPARITY für Italien, Universität Triest, Triest, 2001.
- Chies, L. (2001B), Effects on the Labour Force. Teilprojekt 10 des Forschungsprogramms PREPARITY für Italien, Universität Triest, Triest, 2001.
- Cosmina, M., Marangon, F., Presamburgo, S., Schenkel, M., Rigotto, A., Sectoral Competitiveness in the Enlarged Economic Space on the European Union: Agriculture, Industry, Services. Teilprojekt 6 des Forschungsprogramms PREPARITY für Italien, Universität Triest, Universität Udine, Universität Bologna, Triest–Udine–Bologna, 2001.
- Danielis, R. (2001A), Regional Competitiveness in the Enlarged Economic Space of the European Union. Teilprojekt 8 des Forschungsprogramms PREPARITY für Italien, Universität Triest, Triest, 2001.
- Danielis, R. (2001B), Macro-Economic Effects. Teilprojekt 12 des Forschungsprogramms PREPARITY für Italien, Universität Triest, Triest, 2001.
- Ecoter, Sistemi Operativi, Universität Ancona, The Italian Adriatic Regions: Veneto, Marches, Abruzzo, Molise. Teilprojekt des Forschungsprogramms PREPARITY für Italien, Rom–Venedig–Ancona, 2001.
- Egger, P., Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und ausgewählten mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL): Entwicklungen der letzten Jahre und Versuch einer Prognose. Teilprojekt 4 des Forschungsprogramms PREPARITY für Österreich, WIFO, Wien, 2000.
- Europäische Kommission, Strategy Paper. Regular Reports from the Commission on Progress towards Accession by each of the Candidate Countries, Brüssel, 2000.
- Europäische Kommission (2001A), Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Bericht 56, Luxemburg, 2001.

- Europäische Kommission (2001B), *Unity, Solidarity, Diversity for Europe, its People and its Territory. Second Report on Economic and Social Cohesion*, Luxemburg, 2001.
- Gácz, J. (Koord.), *Macroeconomic Developments in the Candidate Countries with Respect to the Accession Process. Teilprojekt 2 des Forschungsprogramms PREPARITY für Österreich*, IIASA, WIFO, Wien, 1999.
- Gácz, J., Benáček, V., *EU Structural Support: Ist Macroeconomic and Distributional Effects and Social Environment. IIASA Interim Report, IR-01-032/August*, IIASA, Laxenburg, 2001.
- Gobet, S. (2001A), *Transport Infrastructures and International Trade in the Italian North East Area and the Adriatic Regions, and Related Services in the Framework of EU Enlargement. Teilprojekt 7 des Forschungsprogramms PREPARITY für Italien*, ISDEE, Triest, 2001.
- Gobet, S. (2001B), *Aims, Structure and Some Conclusions of the Italian Project. Teilprojekt 15 des Forschungsprogramms PREPARITY für Italien*, ISDEE, Triest, 2001.
- Goruppi, W. (Hrsg.), *Regional Economic Development in the Areas of the CEEC Bordering to the EU. Teilprojekt 3 des Forschungsprogramms PREPARITY für Italien*, ISDEE, Regional Agency for the Development, Regional Center for Development, Triest–Nova Gorica–Koper, 2001.
- Hamende, B., *Institutional Framework Conditions. Teilprojekt 1 des Forschungsprogramms PREPARITY für Italien*, ISDEE, Triest, 2001.
- Huber, P., *Migration und Pendeln infolge der EU-Erweiterung. Teilprojekt 10 des Forschungsprogramms PREPARITY für Österreich*, WIFO, Wien, 2001.
- Huber, P., Hofer, H., *Auswirkungen der EU-Erweiterung auf den österreichischen Arbeitsmarkt. Teilprojekt 9 des Forschungsprogramms PREPARITY für Österreich*, WIFO, IHS, Wien, 2001.
- Huber, P., Palme, G., *Regionalwirtschaftliche Entwicklung in den MOEL. Teilprojekt 3 des Forschungsprogramms PREPARITY für Österreich*, WIFO, Wien, 2000.
- Iorio, M., Cosmina, M., Marangon, F., Pascolini, M., Prestamburgo, S., Segrè, A., *Foreign Trade in the Enlarged Integration Area. Teilprojekt 4 des Forschungsprogramms PREPARITY für Italien*, Universität Triest, Universität Udine, Universität Bologna, Triest–Udine–Bologna, 2001.
- ISDEE (Hrsg.), *"Dossier: L'allargamento ad Est dell'Unione Europea e l'Italia: Spunti e Considerazioni da un Caso Studio", Est-Ovest N.6, Studi e Ricerche*, ISDEE, Triest, 2000.
- Mayerhofer, P., Palme, G. (2001A), *Sachgüterproduktion und Dienstleistungen: Sektorale Wettbewerbsfähigkeit und regionale Integrationsfolgen. Teilprojekt 6/1 des Forschungsprogramms PREPARITY für Österreich*, WIFO, Wien, 2001.
- Mayerhofer, P., Palme, G. (2001B), *Aspekte der regionalen Wettbewerbsfähigkeit. Teilprojekt 8 des Forschungsprogramms PREPARITY für Österreich*, WIFO, Wien, 2001.
- Palme, G. (Koord.), *Regionalwirtschaftliches Entwicklungsleitbild Oberösterreich. Teil II: Konzept*, WIFO, Wien, 1999.
- Puchinger, K., Sauskojus, J., *Strategische Grundsätze einer vorbereitenden Regionalpolitik. Teilprojekt 11 des Forschungsprogramms PREPARITY für Österreich*, Regional Consulting, WIFO, Wien, 2001.
- Puwein, W., *"Auswirkungen der EU-Erweiterung auf den Verkehr in Österreich"*, WIFO-Monatsberichte, 2001, 74(8), S. 513-525.
- Ridder, M., Revel, S. W., *Grenzüberschreitende Verkehrsinfrastruktur in den deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenzregionen. Teilprojekt 9 des Forschungsprogramms PREPARITY für Deutschland*, MR Gesellschaft für Regionalberatung, Delmenhorst, 2001.
- Riedel, J., *EU-Osterweiterung und Unternehmenskooperation in den deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenzregionen. Teilprojekt 8 des Forschungsprogramms PREPARITY für Deutschland*, Ifo, Dresden, 2001.
- Riedel, J., Pintarits, S., *Sozioökonomische Entwicklung in den EU-Beitrittsländern Polen und Tschechien sowie deren Grenzregionen: Der Transformationsprozess und seine Perspektiven. Teilprojekt 2 des Forschungsprogramms PREPARITY für Deutschland*, Ifo, Dresden, 2001.

- Riedel, J., Untiedt, G., Untersuchung zu Deutschland. Hauptbericht des Forschungsprogramms PREPARITY für Deutschland, Ifo, GEFRA, Dresden–Münster, 2001.
- Scharr, F., Untiedt, G., Sektorale Wettbewerbsfähigkeit ausgewählter Branchen in den deutschen Grenzregionen. Teilprojekt 4 des Forschungsprogramms PREPARITY für Deutschland, Ifo, GEFRA, Dresden–Münster, 2001.
- Schneider, M., Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft: Ausgangslage, Folgen der Erweiterung und mögliche Strategien. Teilprojekt 6/2 des Forschungsprogramms PREPARITY für Österreich, WIFO, Wien, 2001.
- Stankovsky, J., Institutionelle Rahmenbedingungen für die Osterweiterung der EU. Teilprojekt 1 des Forschungsprogramms PREPARITY für Österreich, WIFO, Wien, 2000.
- Vipraio, P. T., Internationalisation in Eastern Europe. A Pilot Study. Teilprojekt 5 des Forschungsprogramms PREPARITY für Italien, Universität Udine, Udine, 2001.
- Zuckerstätter-Semela, R., Hergovich, A., Puchinger, K., Die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf Raum- und Zentrenstruktur. Teilprojekt 13 des Forschungsprogramms PREPARITY für Österreich, Regional Consulting, WIFO, Wien, 2001.

© 2001 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,  
Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 •  
Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: ATS 400,00 bzw. EUR 29,07