

## REGIONALE PROBLEMLAGEN INFOLGE DER EU-INTEGRATION DER MOEL

*Ausmaß und Zeitverlauf der regionalen Auswirkungen der EU-Osterweiterung unterscheiden sich nach Großstädten, Verdichtungsregionen und ländlichen Grenzgebieten. Je länger die Integration dauert, desto geringer werden in den ländlichen Grenzgebieten die negativen und in den Großstädten die positiven Integrationsfolgen. Entsprechend den unterschiedlichen regionalen Effekten sollte eine regional differenzierte Wirtschafts- und Regionalpolitik auf der Basis grenzüberschreitender Entwicklungsmöglichkeiten die Integration der MOEL vorbereiten. Negative Folgen sollten nicht mit strukturpolitischen, sondern mit administrativen Maßnahmen aufgefangen werden.*

Die Sektor- und Arbeitsmarktanalysen zu den Effekten der EU-Osterweiterung machten in der vorliegenden Studie einen gewissen Einfluß der geographischen Lage deutlich: Im Osten und Süden Österreichs sind höhere positive wie negative Auswirkungen als in den westlichen Bundesländern zu erwarten. Die regionalen Effekte unterscheiden sich aber auch aufgrund der Wirtschaftsstruktur der Regionen. In den Bundesländern an der EU-Außengrenze fallen die Integrationsfolgen in den „Großstädten“, „Verdichtungsregionen“ und „ländlichen Grenzgebieten“ mit unterschiedlicher Intensität und zeitlicher Abfolge an (Abbildung 1). Zeitliche Muster (z. B. ein U-förmiger Verlauf) leiten auch die Zentrum-Peripherie-Ansätze der neueren Integrationstheorie ab (Krugman – Venables, 1995).

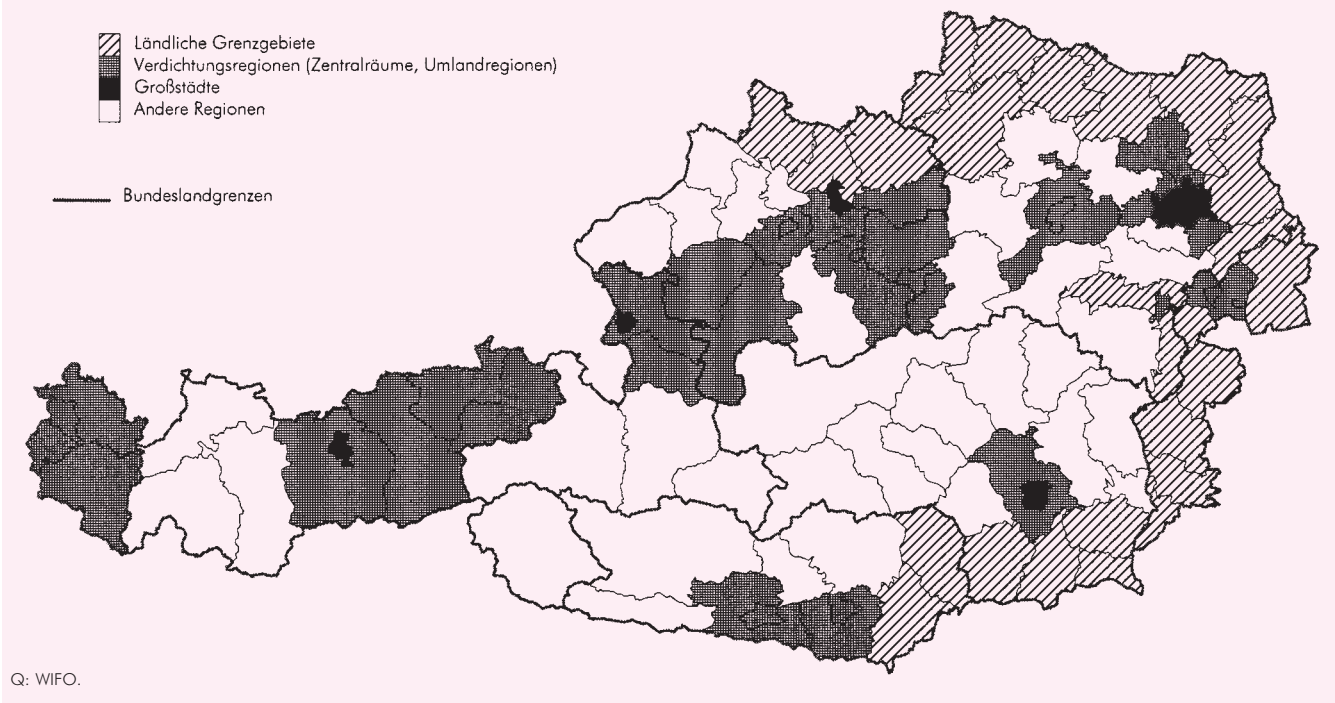
### GRENZNAHE GROSSSTÄDTE IN FRÜHEN INTEGRATIONSPHASEN BEVORZUGT

Generell ist die Wirtschaft in Großstädten durch positive externe Effekte (urbanization economies) gekennzeichnet, die hauptsächlich auf ein hochwertiges Humankapital und ein vielfältiges Angebot an produktionsnahen Dienstleistungen zurückgehen. Humankapitalintensive, auf Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten aufbauende Teile der Sachgüterproduktion sowie für den Außenhandel offene Marktsegmente des Tertiärsektors finden günstige Standortbedingungen

Aufbereitung und Analyse der Daten erfolgten mit Unterstützung von Andrea Grabmayer, Andrea Hartmann und Maria Thalhammer.

- Dieser Beitrag basiert auf einer Studie von WIFO und ÖIR im Auftrag der ÖROK: Gerhard Palme, Christof Schremmer (Koordination), Regionale Auswirkungen der EU-Integration der MOEL, Wien, 1998.

Abbildung 1: Problemspezifische Regionen Österreichs



vor. Dies gilt insbesondere für die Metropole Wien sowie abgeschwächt für die größeren Landeshauptstädte Linz und Graz. Für Großstädte in Grenznähe ist das Gefährdungspotential aus der EU-Osterweiterung (Substitution heimischer Produktion durch Importe) relativ gering, da die arbeits- und energieintensive Sachgüterproduktion und arbeitsintensive, auf Regionalmärkten angebotene Dienstleistungen keine allzu große Bedeutung haben. Vielmehr sind aufgrund von komparativen Standortvorteilen im Außenhandel und der daraus resultierenden Wirtschaftsstruktur die Großstädte in den frühen Phasen der Integration als die eigentlichen Gewinner des Öffnungsprozesses anzusehen. In der Sachgüterproduktion stimuliert nach der Ostöffnung die neue Nachfrage aus den MOEL vor allem den Technologiesektor, welcher in den Großstädten die Basis der Industrie bildet. Unter den exportfähigen Dienstleistungen belebte sich bisher in erster Linie der Transithandel, der sich ebenfalls auf die Großstädte konzentriert.

Mit fortschreitendem Aufholprozeß der MOEL tritt allerdings die interindustrielle Arbeitsteilung in den Handelsbeziehungen zurück, und der intraindustrielle Handel gewinnt an Bedeutung. Dadurch dringen die MOEL im Laufe des Transformationsprozesses immer mehr auch in jene humankapitalintensiven Wirtschaftsbereiche vor, in welchen die Großstädte komparative Vorteile haben. Da die Großstädte allerdings über eine relativ breite Branchenstruktur verfügen, werden die daraus resultierenden Anpassungsprobleme leichter zu bewältigen sein. Mit zunehmendem intraindustriellem Handel gehen zudem die Wettbewerbsvorteile einzelner Unternehmen, nicht jedoch die komparativen Standortvorteile ganzer

Branchen verloren, sodaß die Marktanteilsverluste geringer sind als in der Phase vorwiegend interindustrieller Arbeitsteilung. Sie können sogar ausbleiben, da die wettbewerbsstarken Betriebe in Großstädten ihre Position in dieser Konkurrenz um Spezialisierungsvorteile durchaus auch verbessern können. Dennoch nehmen die relativen Vorteile der Großstädte auf den internationalen Gütermärkten in den späteren Phasen der Integration tendenziell ab.

---

*Die Großstädte haben von der Ostöffnung am meisten profitiert; sie geraten andererseits unter den Bedingungen der Freizügigkeit der Arbeitskräfte am stärksten unter Zuwanderungsdruck. Die Verdichtungsregionen außerhalb der Großstädte haben beste Chancen aus den Binnenmarkteffekten infolge eines EU-Beitritts der MOEL. In den ländlichen Grenzgebieten wird der Abbau von Hemmnissen auf den Regionalmärkten vor allem in den Anfangsjahren Probleme am Arbeitsmarkt und im Dienstleistungsgewerbe auslösen; sie sind umso geringer, je später die Liberalisierungsschritte gesetzt werden.*

---

Während der Gütermarkt durch die in den Assoziationsabkommen mit den MOEL festgelegte Freihandelszone für Industriewaren bereits liberalisiert ist, sind große Teile des Tertiärsektors noch weitgehend abgeschottet. Die Öffnung der Regionalmärkte im Zuge der Osterweite-

rung wird den Konkurrenzdruck deshalb gerade im Dienstleistungsbereich verschärfen<sup>1)</sup>). Davon dürften die grenznahen Großstädte in Österreich überdurchschnittlich betroffen sein, da sie für Anbieter auf Regionalmärkten besonders attraktiv sind. Zwar sind sie von den Beitrittswerbfern durchwegs weiter entfernt als die ländlichen Grenzgebiete, sodaß Anbieter grenzüberschreitender Dienstleistungen aus den MOEL höhere Transportkosten aufbringen müssen. Andererseits bieten sich in den Großstädten aufgrund der Bevölkerungsdichte und der höheren Kaufkraft größere Umsatzpotentiale. Wegen dieser gegenläufigen Wirkung von Transportkosten und Umsatzpotential ist es a priori nicht eindeutig, ob Dienstleistungen für Regionalmärkte in den Großstädten oder in den ländlichen Grenzgebieten einem größeren Konkurrenzdruck der MOEL-Anbieter ausgesetzt sein werden. Letztlich dürfte die Attraktivität eines höheren Umsatzpotentials den Ausschlag geben. Inländische Anbieter von gewerblichen und Bauleistungen aus ländlichen Gebieten etwa nehmen für Aufträge in den Großstädten oft Distanzen von 100 km und mehr in Kauf. Wenn die Entsenderichtlinie, die bei grenzüberschreitender Dienstleistung für ausländische Arbeitskräfte dieselbe Mindestentlohnung (und die Einhaltung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen) vorschreibt wie für inländische Arbeitnehmer, wirksam umgesetzt wird, dürfte der Lohn- und Preisdruck in den Großstädten jedenfalls größer sein als in den ländlichen Grenzgebieten. Anbieter aus den MOEL können vor allem die Differenz zwischen den – in den Großstädten höheren – Ist-Löhnen und den Kollektivvertragslöhnen unterbieten.

Konzentriert treten in den Großstädten auch jene Arbeitsmarkteffekte auf, die sich im Rahmen der Freizügigkeit der Arbeitskräfte in Form verstärkter Zuwanderung einstellen werden. Innerhalb eines Binnenmarktes werden die Großstädte den relativ höchsten Zustrom an ausländischen Arbeitskräften zu bewältigen haben. Insbesondere werden sich Migranten überwiegend in den Großstädten niederlassen, wo sie aufgrund der vielfältigen Arbeitsmöglichkeiten die niedrigsten Suchkosten auf dem Arbeitsmarkt vorfinden. Dagegen werden Einpendler aus den benachbarten MOEL nicht nur die Großstädte, sondern in frühen Integrationsphasen auch die ländlichen Grenzgebiete aufsuchen. Durch diese gleichmäßigere regionale Verteilung des Zustroms an Einpendlern wird der Druck der Migration auf Löhne und Arbeitslosigkeit in den Großstädten zwar etwas entschärft; allerdings wird ein Teil der Arbeitsmarktprobleme auf die Großstädte zurückstrahlen, da inländische Berufstätige aus den Grenzregionen verstärkt in die Großstädte auspendeln werden. Wenn eine Übergangszeit für die Gewährung der Freizügigkeit vereinbart wird, wird zudem gerade dann das Angebot auf dem Arbeits-

markt erweitert, wenn die Güterproduktion in den österreichischen Großstädten regional und international in Wettbewerbsprobleme geraten kann. Die Verschärfung der Arbeitsmarktproblematik würde insbesondere Wien treffen, wo in den neunziger Jahren ein beträchtlicher Sockel an struktureller Arbeitslosigkeit entstanden ist.

### IN MITTLEREN INTEGRATIONSPHASEN CHANCEN AUS STEIGENDEN SKALENERTRÄGEN FÜR VERDICHTUNGSRÄUME

Die Verdichtungsräume außerhalb der Großstädte (Umlandregionen, Zentralräume) nehmen hinsichtlich der Auswirkungen der EU-Osterweiterung eine Zwischenstellung zwischen Großstädten und ländlichen Grenzgebieten ein. Ihr Standortvorteil ist eine leistungsfähige Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur, und der Faktor Boden ist weniger knapp als in den Großstadtreionen. Diese Standortausstattung eignet sich sehr gut für Betriebe, die Technologien mit steigenden Skalenerträgen einsetzen. Deshalb sind hier neben dem Technologie-sektor auch energieintensive Branchen der Sachgüterproduktion von Bedeutung, im Umland der Großstädte konzentrieren sich zudem flächenintensive Dienstleistungen (etwa große Einkaufszentren oder Lager- und Umschlagsflächen der Transportwirtschaft).

Grundsätzlich sind die Verdichtungsregionen vor allem in der mittleren Phase der Integration begünstigt, wenn durch den EU-Beitritt der MOEL ein erweiterter Binnenmarkt mit der Möglichkeit steigender Skalenerträge als einem seiner wichtigsten Vorteile entsteht. Andererseits ist das Gefährdungspotential der Sachgüterproduktion etwas größer als in den Großstädten, aber erheblich kleiner als in den ländlichen Grenzgebieten. Es betrifft vor allem die energieintensive Produktion, die hier allerdings bei weitem nicht so großes Gewicht hat wie in den alten Industriegebieten. Andererseits haben insbesondere die Verdichtungsregionen der Bundesländer an der EU-Außengrenze die Chance zur Aufwertung als Industriestandort. Aufgrund der geographischen Lage können Möglichkeiten zu einer vertikalen Arbeitsteilung mit den MOEL ebenso genutzt werden wie steigende Skalenerträge aus der Marktausweitung. Da diese Skalenerträge auch dynamische (d. h. im Zeitablauf kumulierbare) Elemente enthalten, werden die dadurch entstehenden Vorteile umso größer sein, je früher sie realisiert werden.

Im Tertiärbereich wird durch die EU-Integration der MOEL vor allem der Einzelhandel in den Umlandregionen der Großstädte von Kaufkraftumschichtungen betroffen sein. In den frühen Integrationsphasen verfügen die hier verbreiteten großen Einkaufszentren über Vorteile, weil sie das unzureichende Angebot in den MOEL ergänzen. Hier hielt im Gegensatz zu den ländlichen Grenzregionen der Kaufkraftzufluß aus den MOEL auch

<sup>1)</sup> Siehe dazu Mayerhofer, P., „Regimewechsel im Dienstleistungshandel mit den MOEL“, in diesem Heft.

über die ersten Jahre nach der Ostöffnung hinaus an. Weiters kommt ihnen derzeit zugute, daß der Kauf höherwertiger Güter im benachbarten Ausland durch niedrige Obergrenzen für zollfreie Direktimporte beeinträchtigt ist. Dieser Vorteil fällt mit der Osterweiterung weg, sofern keine Übergangsregeln für den grenzüberschreitenden Einkaufsverkehr gelten. Zugleich geht der Angebotsvorteil zunehmend verloren, da mit anhaltendem Aufholprozeß das Angebot in den Zentren der MOEL reichhaltiger wird und damit auch immer mehr den gehobenen Bedürfnissen österreichischer Konsumenten entsprechen wird. Da im Handel mit höherwertigen Gütern in höherrangigen Zentren Transportkosten eine geringere Rolle spielen, wird sich die Konkurrenz auf größere Einzugsgebiete ausdehnen. Die Frachtbelastung der höheren Preise (Anteil der Transportkosten am Preis) ist relativ geringer, und in höherrangigen Zentren reduzieren sie wegen externer Effekte für den Konsumenten die Transportkosten, der mit einem Besuch tendenziell einen vielfältigen Bedarf abdeckt. Insgesamt werden damit in den Einkaufszentren des städtischen Umlandes langfristig Marktanteilsverluste auftreten, die tendenziell auch die Mittelstädte der Verdichtungsregionen betreffen könnten (z. B. Wiener Neustadt, Villach).

Letztlich wird die Übergangsposition der Verdichtungsregionen ebenso auf dem Arbeitsmarkt deutlich. Wie die bisherige Siedlungsverteilung ausländischer Arbeitskräfte in Österreich zeigt, strömen Migranten auch in die Zentralräume und ins Umland der Großstädte. Darüber hinaus sind für ausländische Einpendler die Verdichtungsregionen in den Bundesländern an der EU-Außengrenze attraktiv. Aufgrund dieser relativ ausgeglichenen Struktur des ausländischen Arbeitskräfteangebotes dürfte sich die Belastungsintensität der Arbeitsmärkte im Zeitablauf nur wenig ändern. Der Angebotsdruck wird aber keine gravierenden sozialen Probleme auslösen, sofern sich nicht durch Rationalisierungen oder Betriebsstillegungen ein Sockel langfristiger Arbeitslosigkeit gebildet hat. Ein solcher Problemstau ist jedoch eher für alte Industriegebiete und weniger für Zentralräume und Umlandregionen zu erwarten.

### LÄNDLICHE GRENZGEBIETE HAUPT-SÄCHLICH IN FRÜHEN INTEGRATIONS-PHASEN BENACHTEILIGT

In den ländlichen Grenzgebieten Österreichs entwickelte sich die Wirtschaft in der ersten Hälfte der neunziger Jahre gut, doch dürfen beträchtliche Strukturprobleme nicht übersehen werden. Das Wachstum basierte zu meist auf der Mobilität und den niedrigen Lohnansprüchen ausländischer Arbeitskräfte (insbesondere aus den MOEL) und nicht auf lokalen Standortfaktoren. Dieser auf mobilen Faktoren beruhende Vorteil der Grenzgebiete dürfte jedoch längerfristig nicht anhalten, da zur nachhaltigen Standortsicherung das Angebot immobilier

Faktoren entscheidend ist (*Erber – Hagemann – Seiter, 1998*). Nach dem Wegfall von Standortrisiken im Zuge der EU-Osterweiterung dürften Unternehmen verstärkt direkt in den MOEL statt in den österreichischen Grenzgebieten investieren, um Standortarbitragen zu nutzen. Damit wird insbesondere die Standortattraktivität jener Grenzgebiete weiter geschwächt, die die regionalökonomischen Eigenschaften strukturschwacher Randgebiete aufweisen. Gerade sie verlieren schon seit Jahrzehnten durch langfristige Entleerungsprozesse wichtige Entwicklungsfaktoren. So war das überproportionale Auspendeln bzw. die Abwanderung von Arbeitskräften in die Verdichtungsräume mit einem wesentlichen Verlust an Humankapital verbunden, da insbesondere gut ausgebildete Berufstätige mobil sind. Zudem ging mit der hohen Pendelneigung zum Teil regionale Kaufkraft verloren; Versandhandel und attraktive Einkaufszentren am Rand der Groß- und Mittelstädte trugen zu einem weiteren Kaufkraftabfluß bei. Schließlich verschärfte sich auch der Verlust von Industriearbeitsplätzen durch den Abfluß von Sachkapital im Zeitablauf. Viele der in den sechziger und siebziger Jahren im Rahmen der Regionalpolitik für den ländlichen Raum angesiedelten Industriebetriebe (insbesondere des Bekleidungssektors) wurden in den späten achtziger und vor allem in den neunziger Jahren stillgelegt und/oder in die benachbarten MOEL ausgelagert. Mit der Ostöffnung haben die ländlichen Grenzgebiete ihren Standortvorteil billiger Arbeitskräfte vollends eingebüßt, sodaß ihre Betriebe aus den internationalen Gütermärkten hinausgedrängt werden. Somit wird die arbeitsintensive Sachgüterproduktion der peripheren Gebiete schon vor dem EU-Beitritt der MOEL (bzw. auch ohne ihn) weiter abwandern. Die De-Industrialisierung wird nur zu stoppen sein, wenn aus arbeitsintensiven Zweigbetrieben flexibel spezialisierte Zulieferbetriebe mit größerer Eigenständigkeit geformt werden können.

Gerade wegen der mangelhaften Standortausstattung für internationale Gütermärkte spielen für die Wirtschaft der Grenzgebiete Versorgungsfunktionen auf regionalen Märkten eine wesentliche Rolle. Auf diesen Märkten mit relativ geringer Reichweite (etwa bis zu 300 km) waren die Transaktionen bisher beeinträchtigt. So war die Grenze zu den Oststaaten über Jahrzehnte eine „tote Grenze“, an der nur wenige grenzüberschreitende Wirtschaftsbeziehungen wahrgenommen werden konnten. Mit dem EU-Beitritt der MOEL werden nun auch auf diesen grenzüberschreitenden Regionalmärkten langfristige Barrieren abgebaut, sodaß die österreichischen Grenzgebiete zunächst unter verstärkten Wettbewerbsdruck geraten werden. Wegen der großen Lohn- und Preisunterschiede zu den MOEL ist auf den regionalen Gütermärkten ein Nachfrageschock und auf dem Arbeitsmarkt ein Angebotschock zu erwarten. Allerdings wird im Gegensatz zu den Großstädten der Anpassungsdruck in den Grenzgebieten mit zunehmender Integration der MOEL tendenziell abnehmen.

Im Einzelhandel sowie in jenen Bereichen des Gewerbes, in welchen die Nachfrager den Anbieter aufsuchen, um seine Leistung zu konsumieren (Dienstleistungsgewerbe wie z. B. Friseure), stehen die kleineren Zentren der österreichischen Grenzgebiete schon jetzt unter dem größten Verdrängungsdruck. Die „zentralen Orte unterer Stufe“ bieten überwiegend jene Güter des täglichen Bedarfs an, die Österreicher derzeit in den MOEL deutlich billiger einkaufen können. Jene Gewerbeleistungen, die am Ort der Nachfrager erbracht werden (z. B. Bauhaupt- und -neben Gewerbe), stehen dagegen wegen restriktiver Regelungen auf österreichischer Seite bisher noch kaum in Verdrängungswettbewerb. Ein EU-Beitritt der MOEL wird jedoch gerade für grenzüberschreitende Leistungen den Zugang zum österreichischen Markt wesentlich erleichtern, sodaß sich das Wettbewerbsumfeld kleinerer Anbieter in den österreichischen Grenzgebieten besonders stark verändern wird – umso mehr, als sich wegen der hohen Arbeitsintensität dieser Dienstleistungsbereiche Lohnunterschiede direkt in den Preisen niederschlagen. Wegen der geographischen Nähe der Konkurrenten in Grenzgebieten werden solche Preisunterschiede kaum durch höhere Transportkosten eingeebnet; zudem sind Grenzgebiete dünn besiedelt und verfügen über ein kleines Umsatzpotential, das durch neue Konkurrenz leicht zu erschließen ist.

Auf dem Arbeitsmarkt bilden sich durch Pendelwanderung tendenziell Regionalmärkte im Grenzraum, die grenzüberschreitend funktionieren und vor allem durch Unterschiede zwischen den Nominallöhnen zu einheitlichen Wechselkursen bestimmt sind. Wird der Arbeitsmarkt frühzeitig liberalisiert, so werden zunächst auch relativ viele Arbeitskräfte aus den MOEL in die österreichischen Grenzgebiete einpendeln, da für sie angesichts der hohen Lohnunterschiede zwischen Österreich und der MOEL auch die unter dem Österreich-Durchschnitt entlohnten Arbeitsplätze der Grenzgebiete attraktiv sind. Zudem stellen diese Arbeitsplätze überwiegend nur geringe Qualifikationsanforderungen, sodaß sie kaum Ausbildungsmaßnahmen erfordern. Hingegen spielt Migration in Grenzgebieten eine untergeordnete Rolle.

Langfristig wird der Druck auf dem Arbeitsmarkt in den österreichischen Grenzgebieten allerdings schwächer sein als in den Verdichtungsräumen. Der Pendlerzustrom in die peripheren Grenzgebiete wird schon mangels Aufnahmefähigkeit des regionalen Arbeitsmarktes nach relativ kurzer Zeit nachlassen. Mit den Aufholern der MOEL erwerben die Arbeitskräfte zudem zusätzliche Qualifikationen, und die nationalen Lohnunterschiede schrumpfen. Auch dies wird das Arbeitskräfteangebot aus den MOEL vor allem in den Grenzgebieten dämpfen, weil dort die Lohnunterschiede am geringsten sind: Den unterdurchschnittlichen Löhnen auf österreichischer Seite stehen zumeist überdurchschnittliche Löhne in den Grenzgebieten der MOEL (z. B. Westungarn) gegen-

über. Langfristig sind vor allem die indirekten Effekte auf dem Arbeitsmarkt negativ, weil inländische und ausländische Arbeitskräfte in den Verdichtungsräumen, mit denen die Grenzgebiete durch intensive Pendlerbeziehungen verflochten sind, in Verdrängungswettbewerb stehen.

### VORBEREITUNGSSTRATEGIEN KURZFRISTIG DEFENSIV, LANGFRISTIG OFFENSIV

Die unterschiedlichen räumlichen Wirkungen der Integrationsschritte legen eine regional differenzierte Wirtschafts- und Regionalpolitik nahe, deren Maßnahmen im Rahmen einer konsistenten Vorbereitungsstrategie koordiniert und abgestimmt werden sollten. Eine solche Strategie könnte durchaus auch defensive Maßnahmen zum Schutz vor negativen Effekten umfassen, damit nicht in der Anpassungsperiode wertvolle Strukturen zerstört werden. Den Schwerpunkt sollten jedoch offensive Maßnahmen bilden mit dem Ziel, im Rahmen einer langfristigen Strukturpolitik die positiven Effekte der EU-Osterweiterung bestmöglich zu nutzen. Die Vorteile der Osterweiterung werden sich nicht allein durch die räumliche Nähe einstellen, sondern können nur durch Maßnahmen erschlossen werden, welche die konkreten Beziehungen zu Kunden, Lieferanten und Partnern jenseits der Grenze eröffnen und stabilisieren.

---

*Vor den negativen Folgen der EU-Osterweiterung werden ländliche Grenzgebiete durch administrative Maßnahmen (wirksame Umsetzung der Entsenderichtlinie, Übergangsfristen) besser geschützt als Großstädte. Eine selektive Öffnung des Arbeitsmarktes reduziert den Zuwanderungsdruck in den Großstädten. Um die positiven Effekte der Osterweiterung zu nutzen, sind Offensivstrategien zu verfolgen, die in allen Regionskategorien vom Grundsatz einer intensiven Zusammenarbeit mit den MOEL ausgehen sollten. Die Gemeinschaftsinitiative Interreg eignet sich hier grundsätzlich als Förderkonzept, das allerdings eines neuen institutionellen Designs bedarf.*

---

Die kurzfristigen Anpassungsprobleme der ländlichen Grenzgebiete können mit administrativen Maßnahmen abgefedert werden, sofern eine wirksame Kontrolle möglich ist. Vor den negativen Auswirkungen des EU-Beitritts der MOEL schützen in erster Linie eine konsequente Umsetzung der Entsenderichtlinie und Übergangsfristen für die Gewährung der Freizügigkeit. Die Entsenderichtlinie verhindert ungleichen Wettbewerb

aufgrund der Arbeitskostenunterschiede im Gewerbe und im Dienstleistungsbereich. Nicht sinnvoll erscheint es, die Übergangsfristen auf dem Arbeitsmarkt an regional differenzierte Kriterien zu binden, da so die Belastung des Arbeitskräfteangebotes nur regional verschoben würde (vor allem von den Grenzgebieten in die Großstädte).

Die Großstädte könnten gegenüber dem Zustrom von Migranten nur durch äußerst restriktive Defensivmaßnahmen gänzlich geschützt werden, welche die volle EU-Integration der MOEL auf eine politisch unzumutbare Zeit hinausschieben. Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte erst zu gewähren, wenn wegen zu geringer Einkommensunterschiede zu den heutigen EU-Ländern kein Pendler- und Migrationspotential mehr besteht, kann den Beitrittswerbem nicht zugemutet werden.

Allerdings könnte in den Großstädten ein zu großer Zuwanderungsschock vermieden werden, wenn der Arbeitsmarkt bereits vor der Gewährung der Freizügigkeit schrittweise und selektiv geöffnet wird. Diese strukturpolitisch motivierte Selektion sollte vor allem jene ausländischen Arbeitskräfte bevorzugen, die in humankapitalintensiven und exportorientierten Wirtschaftsbereichen oder -tätigkeiten eingesetzt werden. Qualifizierte Arbeitskräfte erzeugen keinen Massendruck, mit ihrer Hilfe lassen sich vielmehr Spezialisierungsvorteile im intraindustriellen Handel aufbauen, die vor allem den Großstädten in ihren Bestrebungen um internationale Positionierung zugute kämen. Deshalb wäre eine Verknüpfung von Forschungs-, Technologie-, Wettbewerbs- und eventuell auch Kulturpolitik mit einer selektiven Zuwanderungsstrategie zweckmäßig, solange der Arbeitsmarkt mit den Beitrittswerbem noch nicht vollständig liberalisiert ist.

Im Rahmen von Offensivstrategien sind jene Aktivitäten zu forcieren, die der konkreten Vernetzung und Marktdurchdringung des neuen mitteleuropäischen Großraums dienen. In jeder Regionskategorie verbessern sich die Entwicklungsmöglichkeiten, wenn statt der Abschottung die Zusammenarbeit mit den MOEL angestrebt wird. Zusätzliches Nachfragepotential für Güter und Dienste aus Grenzgebieten oder die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch attraktivere Produktspezialisierung oder billigeres Angebot sind die Vorteile der Zusammenarbeit mit den MOEL, die den Nutzen einer Beschränkung auf Angebot und Nachfrage in Österreich jedenfalls überwiegen. Diese Orientierung ist auch im Sinne der Agenda 2000, da sie implizit die MOEL an das Entwicklungsniveau der EU heranführt und die Unterschiede zu beiden Seiten der Grenzen tendenziell verringert. Für auf den Komplementaritäten mit den MOEL aufgebaute Strukturkonzepte kommt der Gemeinschaftsinitiative Interreg eine Schlüsselrolle zu. Interreg ist explizit auf eine „grenzübergreifende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit zur Förderung einer har-

monischen und ausgewogenen Entwicklung des europäischen Raums“ ausgerichtet. Allerdings ist ein neues institutionelles Design von Interreg erforderlich, um die Inanspruchnahme zu intensivieren und die Effizienz (insbesondere in der Vorbereitungszeit) zu erhöhen. Jedenfalls sollten durch diese Gemeinschaftsinitiative nicht nur kleinräumige Kooperationen im unmittelbaren Grenzgebiet, sondern auch ausgedehnte Projekte gefördert werden (etwa grenzüberschreitende Unternehmensnetzwerke).

---

*Im weiteren Umland der Großstädte sollte der Industriebestand insbesondere entlang der Verkehrsachsen durch ein Upgrading in Richtung flexibler Spezialisierung und höherwertiger Stufen der vertikalen Arbeitsteilung abgesichert werden. In den peripheren Randgebieten wären ergänzend zur Landwirtschaft Dienstleistungsangebote für grenzüberschreitende Regionalmärkte zu entwickeln, die auf einer nachhaltigen Nutzung von Ressourcen aufbauen.*

---

In den ländlichen Grenzgebieten hängt die grenzüberschreitende Nutzung der Entwicklungschancen von der Lage zu den Großstädten ab. Im weiteren Umland von Großstädten kann der EU-Beitritt der MOEL einen Wettbewerb zwischen in- und ausländischen Grenzregionen um die Suburbanisierungsdynamik auslösen. Längerfristig wird sich das Umland österreichischer Großstädte durch neue Entwicklungen in der Telekommunikation und durch flexiblere Formen auf dem Arbeitsmarkt bis in benachbarte Regionen der MOEL ausdehnen (etwa in den Raum Bratislava, Sopron, Maribor, unter Umständen auch C. Budějovice). Dieser Wettbewerb wird in erster Linie durch Investitionen in grenzüberschreitende regionale Verkehrs- und Kommunikationssysteme entschieden. Das Verkehrsnetz sollte die Wettbewerbsfähigkeit insbesondere der Sachgüterproduktion durch die Unterstützung der vertikalen Arbeitsteilung über die Grenzen hinweg steigern. Entlang dieser Verkehrsachsen könnten die Produktionsstufen je nach technologischen Standards den komparativen Standortvorteilen entsprechend organisiert werden. Standorte wie Bruck an der Leitha oder Leibnitz würden etwa auf „mittlerem“ technologischem Niveau Komponenten verarbeiten, die mit arbeitsintensiven Technologien etwa zwischen Hegyeshalom und Győr oder Spielfeld-Straß und Maribor bzw. Celje erzeugt werden.

Dagegen sollte die Strategie für die peripheren Grenzgebiete hauptsächlich ein endogenes Entwicklungskonzept entwerfen, das im Sinne des Programms „Leader“ an einer nachhaltigen, innovativen und initiativen Nutzung der natürlichen Ressourcen ansetzt. Durch Veredelung dieses wichtigsten Standortfaktors könnten die peri-

pheren Grenzgebiete vor allem ökologisch erzeugte landwirtschaftliche Produkte, Dienste für die Freizeitgesellschaft oder für bestimmte Bevölkerungsgruppen mit geringen Mobilitätsbedürfnissen (z. B. Sozial- und Pflegedienste) anbieten. Solche Angebote werden teilweise attraktiver, wenn die Ressourcen beiderseits der Grenze zu einem neuen Angebot kombiniert werden (etwa im Tourismus). Vor allem erhöhen sich die Spezialisierungsmöglichkeiten erheblich, wenn auch Konsumenten aus den Ballungsräumen der MOEL (z. B. Prag, Brno, Bratislava) angesprochen werden. Die grenzüberschreitende Ausweitung der Regionalmärkte wäre ein wichtiges strategisches Ziel, um die Dynamik der Wirtschaft in den peripheren Grenzgebieten zu stärken. Weiters könnten durch ein grenzübergreifendes Zentrenkonzept Reibungsverluste eines kurzfristig angelegten Konkurrenzkampfes im Einzelhandel verringert werden.

---

*In den Zentralräumen und im engeren Umland der Großstädte profitiert eine moderne und international wettbewerbsfähige Industrie als Exportbasis der Wirtschaft von der Ausweitung der Absatzmärkte und den Möglichkeiten zu grenzüberschreitender Arbeitsteilung. Eine Spezialisierung der Großstädte innerhalb Mitteleuropas würde die internationale Wettbewerbsfähigkeit humankapital- und forschungsintensiver Wirtschaftsbereiche festigen.*

---

In den Verdichtungsräumen außerhalb der Großstädte (Zentralräume, enges Umland der Großstädte) sollte die Strukturpolitik hauptsächlich eine Industriepolitik der Konzentrationsvorteile der Industrie im Auge haben, um die Chancen aus der EU-Osterweiterung zu steigenden Skalenerträgen (überwiegend unternehmensintern) zu nutzen. Dabei gewinnt die Frage direkter TEN-Anschlüsse bzw. der Vermeidung einer Umfahrung Österreichs ebenso Bedeutung wie der Ausbau der österreichischen West- und Südverkehrsachsen (einschließlich der Verbindung nach Norden zur besseren Anbindung Tschechiens und Polens) sowie des Flughafens Wien-Schwechat. Neben der Trassierung hat hier die rasche Durchführung des Ausbaus große Bedeutung, da der Standortvorteil der Verkehrsanbindung nur durch frühe Investitionen dynamische Skalenerträge liefert. Weiters sollten Industrie- oder Technologieparks vorzugsweise mit wettbewerbsstarken Leitbetrieben besiedelt werden, die die Rolle als Technologieführer in grenzüberschreitenden Produktionsnetzwerken übernehmen.

In den österreichischen Großstädten besteht die wichtigste wirtschaftspolitische Herausforderung in der verstärkten Humankapitalintensivierung einer spezialisierten Wirtschaft. Dabei bietet die EU-Osterweiterung Mög-

lichkeiten zu einem angebotsseitigen Poolen von Humankapital und zu einer grenzüberschreitenden Ausweitung der Nachfrage nach produktionsnahen Dienstleistungen. Das Poolen von Humankapital könnte etwa in hochrangigen Bildungsinstitutionen (Universitäten, Fachhochschulen) erfolgen, die sich in der mitteleuropäischen Großregion spezialisieren und das wissenschaftliche Personal wie auch die studentische Nachfrage über die nationalen Grenzen hinweg rekrutieren. Mit der angebots- und nachfrageseitigen Ausweitung des Einzugsgebietes vergrößert sich die Wahrscheinlichkeit, Spitzenleistungen in Forschung und Lehre zu erzielen und die Attraktivität der Universitäten längerfristig zu erhöhen. Die durch die Vernetzung von universitären oder außeruniversitären Forschungseinrichtungen mit der Wirtschaft stimulierten Innovationen bauen auf einem Humankapital auf, dessen nationale Herkunft belanglos geworden ist. Wegen der wechselseitigen Zu- und Abflüsse würde die Mobilität des Humankapitals keinen einseitigen, von den MOEL befürchteten „brain drain“ auslösen. Die Spezialisierung der Universitäten ließe sich in Forschungs- und Entwicklungsschwerpunkten der Wirtschaft nach dem Konzept von „Transfer Sciences“ fortsetzen, die in Wissenschaftsparks oder Hochtechnologiezentren zu bündeln wären. Neben den Universitäten bieten sich grundsätzlich auch produktionsnahe Dienstleistungen für erste Schritte einer Internationalisierung durch grenzübergreifende Märkte an. Insbesondere im Bereich der Medien oder der Finanzdienste (z. B. Kooperation zwischen Frankfurter und Wiener Börse im Ostgeschäft) ist eine geographische Ausweitung der Tätigkeiten denkbar, die z. B. die Metropole Wien einer Funktion als „Transaktionszentrum für Mitteleuropa“ näherbrächte. Doch auch jede andere österreichische Großstadt hat die Möglichkeit, durch eine Zusammenarbeit mit Großstädten aus den MOEL eine internationale Spezialisierung einzuleiten.

## LITERATURHINWEISE

- Altzinger, W., Fidrmuc, J., Maier, G., „Cross-Border Development in the Vienna/Bratislava Region: A Review“, in Graute, U. (Hrsg.), Sustainable Development for Central and Eastern Europe. Spatial Development in an European Context, 1998, S. 1-26.
- Delapina, F., Krajasits, C., Grenzregionen an der europäischen Wohlstandskante – Entwicklungstendenzen an der österreichischen EU-Außergrenze, ÖIR, Wien, 1997.
- Erber, G., Hagemann, H., Seiter, St., Zukunftsperspektiven Deutschlands im internationalen Wettbewerb. Industriepolitische Perspektiven der Neuen Wachstumstheorie, Physica-Verlag, Heidelberg, 1998.
- Europäische Kommission (1997A), „Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union“, Bulletin der Europäischen Union, Beilage, 1997, (5/97).
- Europäische Kommission (1997B), Agenda 2000 – Band I: Eine stärkere und erweiterte Union, Doc 97/6, Brüssel, 1997.
- Europäische Kommission (1997C), Agenda 2000 – Band II: Intensivierung der Heranführungsstrategie, Doc 97/7, Brüssel, 1997.

*Regional Problems Caused by the Integration of CEE Countries into the EU – Summary*

EU integration of CEE states provides new development opportunities for all regions along EU's external frontier based on cross-border economic and regional policies. In the preparatory phase, an offensive structural policy should be supplemented by negotiations on administrative measures designed to cushion any negative consequences.

Eastern enlargement will not affect all regions in the same way. Depending on the geographic situation and economic structure, regional impacts will vary. Owing to their geographic proximity, Austria's eastern and southern regions are expected to be exposed to greater positive and negative effects than its western Länder. Within the Länder, the regions directly bordering on candidate countries will not be the only ones that have to reckon with changes in competitive conditions. Due to the economic structure, the consequences of integration will differ in terms of intensity and development across time for „major cities“, „high-density regions“ and „rural border areas“. The longer integration lasts, the lesser felt will be the negative consequences in the rural frontier areas and the positive impacts in the major cities.

Major cities such as Vienna, Linz or Graz are the ones that have benefited most from the opening up of eastern markets. The growth of exports to CEE states mainly involves industries that are of comparatively great importance in larger cities (technology sector of industry, transit trade), whereas sectors that have come under substantial import pressures do not figure so prominently in cities. These comparative advantages of major cities in international goods markets will tend to become weaker in the later phases of integration as CEE countries will increasingly penetrate higher-quality sectors in the course of their catch-up process. After the CEECs' accession to the EU also the major cities will come under greater pressure caused by the liberalization of services for regional markets since their sales potential and usually higher prices make them particularly attractive for providers of cross-border services. Moreover, major cities will be the focus of those labor market effects that result from the free movement of workers, i.e., increased migration into cities. Labor displacement and wage pressures will be most pronounced in the major cities as they are the preferred destinations of both commuters and migrants. Transitional periods could take away much of those pressures. However, full protection of major cities from the inflow of migrants could only be achieved through extremely long transitional periods that candidate countries would find politically impossible to accept. Still, too great a migration shock could be avoided for ma-

major cities if the labor markets were opened gradually and selectively in structural policy terms before granting freedom of movement. Skilled labor from CEE countries might contribute to the creation of international specialization advantages.

Industries located outside the major cities in high-density zones are likely to gain most from the CEECs' accession to the EU. In the highly centralized areas of Austria's Länder and in the suburban areas around major cities we mostly find industrial enterprises that are able to use best the growing advantages a larger internal market offers to large companies. These advantages may get an additional boost from structural policies such as the rapid upgrading of the transport and communication infrastructure (direct TEN connection, upgrading of the north corridors, improvement of existing westbound and southbound connections, better connections for the Vienna-Schwechat airport, etc.), and the establishment of technology parks and competence centers. As regards the consequences of EU integration for Austria's services and labor markets, the high-density zones occupy a position in between the major cities and the rural frontier areas. Along with the eastern opening, rural areas have lost their location advantage of cheap labor for labor intensive industries. Especially the clothing industry saw quite a number of its plants close down and production move elsewhere. The removal of barriers on regional markets in the course of the CEECs' accession to the EU will cause problems for the services sector and the labor markets in rural border areas, especially in the first years of full membership. Suppliers from CEE countries can clearly underprice domestic businesses, and market access will be facilitated owing to the proximity to Austrian border areas. As regards the labor market, an inflow of commuters is expected to take place.

However, those negative effects will have a tendency to become weaker with the CEECs' further development owing to the limited absorptive capacity of these markets. This is why such administrative measures as the effective implementation of the Posting of Workers Directive (96/71/EC) or transitional periods for the labor markets of rural border areas will provide effective protection from adjustment shocks. More difficult will it be for very peripherally located frontier areas to reposition themselves in strategic terms. Here, the integration of CEE countries will open up new options within a structural policy challenge that has existed for years in the wake of enhanced internationalization. In this context the Community initiative INTERREG offers a suitable, albeit institutionally improvable, subsidy framework.



- Gassler, H., Rammer, Ch., „Regionale Unterschiede in der Betroffenheit der Ostöffnung“, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1998, 21(1), S. 13-46.
- Guo, R., *Border-Regional Economics, Contributions to Economics*, Physica-Verlag, Heidelberg, 1996.
- Holzmann, R., Neck, R. (Hrsg.), *Ostöffnung: Wirtschaftliche Folgen für Österreich*, Manz, Wien, 1996.
- Keuschnigg, Ch., Kohler, W., „Eastern Enlargement of the EU: How Much is it Worth for Austria?“, Johannes Kepler Universität Linz, Institut für Volkswirtschaft, Arbeitspapier, 1997, (9723).
- Krugman, P., *Geography and Trade*, M.I.T. Press, Cambridge, MA, 1991.
- Krugman, P., Venables, A. J., „Globalization and the Inequality of Nations“, NBER Working Paper, 1995, (5098).
- Mayerhofer, P., Geldner, N., *Wirtschaftliche Effekte einer Osterweiterung der EU auf den Raum Wien*, Studie des WIFO im Auftrag des Magistrats der Stadt Wien, Wien, 1996.
- Mayerhofer, P., Geldner, N., Palme, G., Schneider, M., *Ökonomische Wirkungen einer EU-Osterweiterung auf die niederösterreichische Wirtschaft*, WIFO, Wien, 1998.
- Mayerhofer, P., Palme, G., *Regionales Wirtschaftskonzept für die Agglomeration Wien (Wien und Umland)*, Studie des WIFO im Auftrag der ÖROK, Wien, 1994.
- Palme, G., „Entwicklungsstand der Industrieregionen Österreichs“, *WIFO-Monatsberichte*, 1989, 62(5), S. 331-345.
- Palme, G., „Wirtschaftspolitische Perspektiven Niederösterreichs in den neunziger Jahren“, *Schriftenreihe der Österreichischen Investitionskredit AG*, 1993, (24).
- Palme, G., „Divergenz regionaler Konvergenzclubs. Dynamische Wirtschaftsregionen in Österreich“, *WIFO-Monatsberichte*, 1995, 68(12), S. 769-781.
- Tichy, G., „Integrationstheorie und Osterweiterung“, in Mayer, O. G., Scharrer, H.-E. (Hrsg.), *Osterweiterung der Europäischen Union*, Nomos-Verlag, Baden-Baden, 1997, S. 11-56.
- Walterskirchen, E., Dietz, R., *Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf den österreichischen Arbeitsmarkt*, WIFO, Wien, 1998.