

Josef Baum, Bernhard Schneider

Ende der Peripherie durch Osterweiterung?

Eine grenzübergreifende Betrachtung

Die Osterweiterung wird bisweilen in der Wirkung auf die Grenzregionen als deus ex machina gesehen. Zweifellos gibt es historische Chancen, sie werden aber insgesamt zu wenig wahrgenommen.

Die Volkszählung 2001 zeigt: Abgesehen von Westösterreich gewinnt das Umland der Zentren, und periphere Regionen verlieren unabhängig davon, ob sie Ostgrenzgebiet sind oder nicht. Die Regionalpolitik in den Ostgrenzregionen wird auch bei relativ geringer Dotierung aus EU-Mitteln sehr aktiv werden müssen - Faktum ist, dass von allen EU-Grenzregionen zu Beitrittskandidaten zwischen Stettin und Triest die österreichischen Grenzregionen zur Tschechischen und Slowakischen Republik und zu Ungarn die schärfsten Lohnabstände zu Währungskursen und Kaufkraftparitäten aufweisen.

Beschäftigten- und Lohnentwicklung

Die ökonomische Entwicklung der österreichischen Ostgrenzgebiete weicht in den 90er Jahren nicht signifikant vom Bundestrend ab. Einzelne Abweichungen sind meist Folgen langanhaltender Entwicklungen. Die Vermutung, dass ohne Ostöffnung die regionalökonomische Entwicklung negativer gewesen sein könnte, erhärtet sich dadurch, dass sich andere –etwa inneralpine - strukturschwache Regionen ungünstiger als die Ostgrenzgebiete entwickeln.

Die regionalwirtschaftliche Entwicklung in den österreichische Ostgrenzgebieten in den 90er Jahren verläuft je nach Branchenstruktur sehr unterschiedlich. Die Grenzgebiete insgesamt weisen mit einem Zuwachs von unselbständig Beschäftigten von 11% gegenüber dem nationalen Durchschnitt von 6,7 % eine höhere Zuwachsrate auf. Wird sowohl die hohe Agrarquote der Grenzgebiete berücksichtigt, als auch der Umstand, dass von 1989 bis 1997 die Zahl der in der Landwirtschaft hauptberuflich Selbständigen um etwa 35% sank, so relativiert sich diese vergleichsweise günstigere Entwicklung in den Unschärfbereich der statistischen Erfassung der Sozialversicherungsdaten.

Überlappungen mit anderen Effekten

Die Effekte der Ostgrenzöffnung auf die Entwicklung der Grenzregionen der 90er Jahre sind methodisch schwer von den anderen wesentlichen Faktoren für die wirtschaftliche Entwicklung nach Branchen und Regionen zu isolieren. Wahrscheinlich wichtiger als die Effekte der Ostöffnung waren EU- Beitritt und Liberalisierung des Welthandels und Kapitalverkehrs.

Auch sind Konjunkturreffekte sehr von Bedeutung. In entwickelten Gesellschaften holen Randregionen in der Regel bei höherem Wirtschaftswachstum und im Konjunkturboom gegenüber Zentren auf.

Verschiedene Studien zur Folgenabschätzung der Öffnung des Arbeitsmarktes im Rahmen der EU-Osterweiterung gehen weitgehend davon aus, dass Österreichs Arbeitsmarkt neben diversen positiven Effekten von (Pendel)Migrationen stark betroffen sein wird.

In einer Phase der Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes ist das verstärkte Insistieren auf die Einhaltung der bestehenden arbeits- und sozialrechtlichen Standards auch regionalpolitisch sehr wichtig, aber alleine nicht ausreichend. Es wird wichtig sein, die Erweiterung als Argument zur Festigung von Standards in beitretenden Ländern einzusetzen und nicht zur Aufweichung sozialer Standards und zum Lohndumping in Österreich.

Langandauerndes Gefälle

Nach euphorischer Einschätzung des Aufholtempos der Wirtschaft der mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittskandidaten zu Beginn der 90er Jahre wurden die Prognosen bis zum Ende des Jahrzehnts

mehrmals nach unten revidiert. **Allgemein wird nun davon ausgegangen, dass „die großen Einkommensunterschiede eher über Jahrzehnte als über Jahre anhalten werden.“¹**, wenngleich das Szenario sich selbst verstärkender Aufholprozesse in den Nachbarstaaten nicht völlig ausgeschlossen werden kann.

Ein lang andauernder großer Abstand bezüglich der Indikatoren BIP-Pro-Kopf und Lohn zwischen Österreich einerseits und den benachbarten EU-Beitrittsländern ist zudem aus folgenden Gründen wahrscheinlich:

- Erfahrungen beim Aufholprozess der EU-Süderweiterung – die 3 Länder holten beim Pro-Kopf-Einkommen bis 1997 auf 72 % der ehemaligen EU-9 auf.
- Allgemeine Erfahrungen bezüglich Disparitätenabbau innerhalb der EU.
- Geringe politische Bereitschaft der EU-15, den EFRE im für ein rasches Aufholen nötigen Umfang budgetär auszustatten; zumal da in der 2. Reihe Länder mit noch größerem Förderbedarf warten, deren rasche Integration geopolitisch und wirtschaftlich gewünscht wird.

Entwicklungsszenarios

Mitte der 90er Jahre wurde prognostisch von einem Wachstumsratenabstand zwischen EU und Beitrittsländern von über 2 Prozentpunkten ausgegangen². Bei 2 % Wachstum in der EU und 4 % in den Beitrittsländern würde der Aufholprozess 16 bis 30 Jahre dauern. Eine Wachstumsbeschleunigung wird besonders schwierig bei gleichzeitiger Konzentration auf die Maastrichtziele bei Kurs auf raschen Beitritt in die Eurozone.

(Pendel)Wanderung wirkt sich auf die Herkunftsländer negativ aus:

- Engpässe in Schlüsselbranchen (Tourismus, Gesundheitswesen, Hochschulwesen)
- Engpässe in Schlüsselpositionen in Betrieben (IT-Kräfte, Management, Techniker/innen)
- gestrandete Ausbildungsinvestitionen
- Ausprägung eines kollektiven Bewusstseins der Art, dass „man es zu Hause zu nichts bringt“, dadurch Mangel an dezentralen „Leitprojekten“.

Europäischer Hot Spot Region Wien

Das Lohngefälle an den österreichischen Ostgrenzen ist unterschiedlich stark ausgeprägt. So dass die Betrachtung eines Durchschnittswertes wenig über die konkreten Umstände in einer Region aussagt.

Es lässt sich aus den Daten aber ableiten, dass es zwei Räume gibt, die besonders starke Pendelbewegung nach Österreich erwarten lassen: Aus **Südmähren** aus wirtschaftsstrukturellen Gründen Richtung Weinviertel und Wiener Raum, und aus dem Raum **Bratislava** aufgrund auch aus der (nord)westlichen Slowakei aufgrund der relativen großen Bevölkerungszahl und relativ geringen Entfernung Richtung Wien. Hier befinden sich auch europaweit die schärfsten Lohnabstände zu Währungskursen und Kaufkraftparitäten zu den Beitrittskandidaten.

Wenn der relative Wohlstand im Ausgangsland einer Migration etwa 70 % des Ziellandes erreicht hat, so versiegen Migrationsströme nach bisherigen Erfahrungen, nicht aber die der Pendler: für sie sind deutlich geringere Differenziale auch noch relevant.

Negativ tangiert sind künftig generell vor allem. weniger qualifizierte, ältere und niedrig bezahlte Arbeitskräfte

¹ Brückner H. (2000): Einfluss der Integration der Beitrittskandidaten auf Löhne und Beschäftigung; In: Die Union 3/00, Seite 45

² WIIW (2001): The Transition Economies: Externally Conditioned Improvements in 2000, Slowdowns and Adjustments Likely in 2001 and 2002, Seite 25

Gesamtheit von Arbeits- Sozialbeziehungen relevant

Die Qualität eines Arbeitsmarkts ist mehr als nur Arbeitsplatzverfügbarkeit und Einkommen. An das Arbeiten gekoppelte Rechte und Pflichten müssen mitverglichen werden - neben **materiellen Rechten auf Sozialtransfers** (Arbeitslosenzahlungen, Pensionen, Krankenbehandlung, Krankengeld und Unfallrente zur Kaufkraftrelation) sind auch **qualitative Aspekte der Arbeitsverfassung** (Kündigungsschutz, Dienst-/Werksvertrag,...Wochen-, Jahres- und Lebensarbeit, Gesundheitsfürsorge, Karenz, Wiedereinstieg usw.) wichtig.

Lohnanpassung durch Senkung der österreichischen Löhne hat gegenüber der Strategie „Lohnanpassung durch Lohnanstieg in den Beitrittsländern“ den großen Nachteil, dass Regionen ja auch Märkte darstellen. Eine Region hochproduktiver Arbeit ist positiver zu bewerten als eine – wachsender globaler Konkurrenz ausgesetzte - Niedriglohnregion.

Die Befürchtung, es würde in jenem Fall zu einer „**Anpassung Österreichs**“ statt der angestrebten „EU-Anpassung der Beitrittsländerwirtschaft“ ist überzeichnet, deutet aber das Problem besser als **Euphorie oder die bloße Nullsummenspiel-Metapher**. Auch Matzner³ weist auf die enorme Veränderung der EU durch die Transformation der MOEL und mit einer Absage an Nullsummen-Erklärungen hin. Es ist zu erwarten, dass die EU-Erweiterung zwar per saldo für die österreichische Wirtschaft klar positiv ist, dass aber diese positiven Effekte sehr asymmetrisch zur Geltung kommen und es große Verlierergruppen - auf beiden Seiten der Grenze – gibt. Industrie-, arbeitsmarkt- und regionalpolitische Maßnahmen sind daher nötig.

Mechanismen zur Korrektur von erweiterungsbedingten Gewinn- und Verlustströmen

Es werden **intelligente politische Verteilungsmechanismen** von Gewinnergruppen (wachsende Branchen) zu Verlierergruppen (Sozialtransferbezieher, Landwirtschaft, gering Qualifizierte, Saisonarbeitskräfte bzw. betroffene grenznahe Regionen) nötig. Als Beispiel dafür kann die verstärkte EU-, staatliche und betriebliche Finanzierung von **Arbeitsstiftungen** dienen, wobei es wichtig ist, dass eine Verteilungswirkung zwischen Gewinnbranchen und -betrieben und Verlustbranchen der Regionen an Beitrittsländergrenzen stattfindet. **Neben dem Schwerpunkt Krisenbewältigung ist aber auch die Ausnutzung des Chancenpotenzials gleich bedeutsam.**

Unterstützung der Beschleunigung des wirtschaftlichen Aufholprozesses der beitriftswilligen Nachbarregionen Österreichs: Je rascher und konsequenter sie hohe Löhne und Standards im Arbeits- und Sozialrecht, aber auch in der Praxis der Betriebe erreichen, desto weniger Druck auf diese Standards kann in Österreichisch ausgeübt werden.

Unterstützung der Arbeitsmarktpolitik vor Ort - Meist ist es besser, Negativeffekte am **Ort des Entstehens** zu bekämpfen, als am Ort der Negativeuswirkung in einer „end of pipe-policy“. Ist eine österreichische Region von Arbeitsmarktproblemen einer nahegelegenen Region im Nachbarland stark betroffen, kann es sinnvoll sein, deren Teilarbeitsmärkte, auf dem das Auspendlerpotenzial am höchsten ist, zu stabilisieren, wenngleich diese Politik teuer ist.

EU-Anpassung an arbeits- und sozialrechtliche Standards

Die EU-Anpassung an arbeits- und sozialrechtliche Standards in den Beitrittsländern (in Anlehnung an Modelle verschiedenster EU-Staaten) ist noch im Gang. Es ist für den burgenländischen Arbeitsmarkt z.B. nicht gleichgültig, ob sich Ungarn im Arbeitsvertragsrecht z.B. am Vereinigten Königreich oder an Schweden orientiert. Hier liegt ein Arbeitsfeld für die Gewerkschaften. Selbst innerhalb von Betrieben mit Standorten beiderseits der EU-Grenze gelangen Informationen über Änderungen arbeitsrechtlicher rechtlicher bzw. innerbetrieblicher Standards vielfach nicht bis zu den Arbeitnehmervertretern jenseits der Grenze. Die Arbeitnehmer(vertreter) werden oft gegeneinander ausgespielt und begeben sich so eines wichtigen Handlungsspielraums. Die Kommunikation zwischen Standorten eines Unternehmens über die EU-Grenze hinweg wird von den meisten Unternehmensführungen auf wenige Schlüsselstellen (Management, Exportsachbearbeitung, ev. Transport) beschränkt.

³ MATZNER, E., (2000), Monopolar World order, Szombathély, S. 119 ff.

Gezielte Programme für Gruppen, die wahrscheinlich Prozessverlierer sein werden - Sie sind bereits jetzt zu konzipieren und umzusetzen, da bestimmte Verlierergruppen sich bereits jetzt abzeichnen. Frühzeitiges Vorlegen von Angeboten lindert die berechnete Verunsicherung dieser Personengruppen, erhöht die politische Akzeptanz des Erweiterungsprozesses. Man kann in Hinblick auf sich schon klar abzeichnende Verlierergruppen wie z.B. in der Landwirtschaft **auch präventiv** eingreifen.

Berücksichtigung der Sprachbarrieren und –anforderungen - Zur Abschätzung der erwartbaren Mobilität in Berufsfeldern, in denen die Kenntnis der Landessprache Voraussetzung ist, ist nicht die gesamte Arbeitsbevölkerung als Basis der Betrachtungen anzusehen, sondern nur deren sprachkundiger Teil. Die Stellen, auf denen Zweisprachigkeit gefordert ist, werden mehr werden und nur mit Sprachlernoffensiven abdeckbar sein.