

OSTEUROPA-INSTITUT MÜNCHEN

Nr. 207

Dezember 1997

Die außenwirtschaftlichen Beziehungen mit Osteuropa und ihre Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft

Volkhart VINCENTZ

ISBN 3-921396-22-0

Aktualisierte Fassung (Februar 1998)
des im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft
erstellten Gutachtens:

Auswirkungen der Transformation
auf die Beziehungen Deutschlands mit Osteuropa

Bezeichnung der Regionen

Im Text wurden folgende Bezeichnungen für die einzelnen Regionen verwendet:

MOE-Länder: Albanien, Bulgarien, Polen, Rumänien, Tschechische Republik, Slowakei, Ungarn

Baltikum: Estland, Lettland, Litauen

GUS: Länder der früheren Sowjetunion ohne die baltischen Länder

FSU: Länder der früheren Sowjetunion (Baltikum und GUS)

Osteuropa: MOE-Länder, Baltikum, GUS

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Kurzfassung..... | vii |
| I. Einleitung | 1 |
| II. Auswirkungen der Außenhandelsliberalisierung:..... | 2 |
| 1. Standarderklärung und Modifikationen | 2 |
| 1.1. Unqualifizierte Arbeit..... | 5 |
| 1.2. Technologie..... | 7 |
| 2. Entwicklungen im Ost-West Handel..... | 8 |
| 2.1. Muster und Ursachen der osteuropäischen Exporte... | 8 |
| 2.1.1. Qualitätsunterschiede | 9 |
| 2.1.2. Auftragsbezogene Exporte (Subcontracting).. | 12 |
| III. Internationale Direktinvestitionen in Osteuropa | 17 |
| 1. Deutsche Direktinvestitionen in Osteuropa..... | 20 |
| 2. Deutsche Direktinvestitionen und Arbeitsplätze..... | 22 |
| 2.1. Allgemeine Charakteristika | 22 |
| 2.2. Zur Methodik der Berechnung der Produktionsverlagerung | 24 |
| 2.2.1. Grad der Beteiligung deutscher ADI..... | 25 |
| 2.2.2. Grad der Substitution von Arbeitsplätzen in Deutschland | 27 |
| 2.3. Die Berücksichtigung kleiner ADI..... | 30 |
| 3. Auslandsinvestitionen und Arbeitsplätze: Tendenzen | 32 |
| IV. Immigration von Arbeitskräften aus Osteuropa..... | 36 |
| Anhang | 41 |
| Literatur | 50 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|------------|---|----|
| Tabelle 1 | Preisunterschiede im verarbeitenden Gewerbe bei den Exporten in die EU(12) | 11 |
| Tabelle 2 | Deutsche Einfuhren von Maschinenbauerzeugnissen aus Osteuropa | 15 |
| Tabelle 3 | Bestand ausländischer Direktinvestitionen pro Kopf 1995, in US-\$. | 19 |
| Tabelle 4 | Bestand deutscher Direktinvestitionen pro Kopf 1995 in DM | 21 |
| Tabelle 5 | Beschäftigung und Kapitalausstattung in Betrieben mit deutschem Kapital | 23 |
| Tabelle 6 | Kosten pro Arbeitsplatz auf Basis deutscher ADI 1995.. | 24 |
| Tabelle 7 | Grad der Kapitalbeteiligung und Investitionen pro Unternehmen in Betrieben mit deutscher Beteiligung im verarbeitenden Gewerbe 1995 | 26 |
| Schema 1 | Berechnung der Arbeitsplätze, die in Osteuropa durch deutsche Direktinvestitionen mit dem Ziel der Kostensparnis geschaffen wurden | 29 |
| Tabelle A1 | Zuflüsse internationaler Direktinvestitionen nach Osteuropa laut Zahlungsbilanzen | 42 |
| Tabelle A2 | Deutsche Direktinvestitionen in Osteuropa Zuflüsse laut Zahlungsbilanz in Mio. DM | 43 |
| Tabelle A3 | Deutsche Direktinvestitionen in Osteuropa Bestandsstatistik in Mio. DM | 44 |
| Tabelle A4 | Beschäftigte in Betrieben mit deutscher Beteiligung | 45 |
| Tabelle A5 | Deutsches Kapital pro Beschäftigter in Tsd. DM | 46 |
| Tabelle A6 | Werkvertragsarbeiter aus Osteuropa nach Herkunftsländern, Bundesgebiet insgesamt | 47 |
| Tabelle A7 | Saisonarbeiter nach Herkunftsländern, Bundesgebiet, Vermittlungen insgesamt | 47 |
| Tabelle A8 | Gastarbeiter nach Herkunftsländern, Bundesgebiet, insgesamt | 48 |

| | | |
|-------------|--|----|
| Tabelle A9 | Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte aus osteuropäischen Ländern, früheres Bundesgebiet..... | 48 |
| Tabelle A10 | Zuzug von Aussiedlern..... | 49 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|-------------|---|----|
| Abbildung 1 | Deutsche Importe aus dem Lohnveredlungsverkehr mit Osteuropa, Tsd. ECU..... | 13 |
| Abbildung 2 | Ostverlagerung der Lohnveredlung..... | 14 |
| Abbildung 3 | Zufluß internationaler Direktinvestitionen nach Osteuropa in Mio. \$ | 18 |
| Abbildung 4 | Zufluß deutscher Direktinvestitionen nach Osteuropa in Mio DM..... | 20 |
| Abbildung 5 | Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte und Aussiedler aus Osteuropa | 37 |

Kurzfassung

Die Reaktionen der Wirtschaft auf die Öffnung Osteuropas entsprechen den Lehrbuchkenntnissen einer Außenhandelsliberalisierung: westliches Kapital wandert nach Osten, osteuropäische Arbeitskräfte suchen Arbeit im Westen und der Warenaustausch zwischen Osteuropa und Deutschland wächst mit zweistelligen Jahresraten.

Deutschland wie Osteuropa profitieren von dieser Entwicklung; das Wachstum in beiden Regionen wird gestärkt. Doch andererseits ändert sich auch die Einkommensverteilung. Es kommt in Deutschland zu einem Druck auf die Löhne insbesondere für weniger qualifizierte Arbeit, während Kapitalrenditen und die Löhne für qualifizierte Arbeit steigen. Wenn die Löhne nicht auf die neuen Angebots- und Nachfragebedingungen am Arbeitsmarkt reagieren, steigt die Arbeitslosigkeit. Dieses Szenario ist im Laufe der Globalisierungsdebatte oftmals wiederholt worden. Die Integration Osteuropas ist ein Teil der Globalisierung, aber sicher nicht ihr Auslöser. In Deutschland ist es vor allem der Rückgang der Beschäftigung, der im Zusammenhang mit der Konkurrenz aus den Niedriglohnländern diskutiert wird.

Ein Blick auf die Größenordnungen der Wirtschaftsbeziehungen mit Osteuropa macht klar, daß aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive nur geringe Wirkungen auf Beschäftigung und Löhne denkbar sind. Die gesamten Importe aus Osteuropa machen lediglich 1,6% des deutschen BIP aus. Dieser geringe Importdruck kann nicht maßgeblich einen Beschäftigungsrückgang im verarbeitenden Gewerbe von 15% in den neunziger Jahren erklären. Tatsächlich exportiert Deutschland jedes Jahr mehr nach Osteuropa als es von dort importiert, selbst wenn die großen Energieimporte aus Rußland eingerechnet werden. Im Saldo dürfte der Ost-Handel Arbeitsplätze geschaffen statt vernichtet haben.

Die deutschen Direktinvestitionen in Osteuropa von 5 Mrd. DM in 1996 entsprechen 0,7% der deutschen Bruttoinvestitionen. Umgerechnet auf Vollzeitarbeitsplätze sind ca. 100 Tsd. osteuropäische Arbeitnehmer in Deutschland beschäftigt. Ihr Anteil an den Beschäftigten in Westdeutschland liegt bei einem halben Prozent. Auch diese Größenordnungen geben keinen Anlaß für Bedrohungsszenarien.

Doch was gesamtwirtschaftlich gering erscheint, kann in einzelnen Branchen einen hohen Anpassungsbedarf auslösen. Es wurde deshalb versucht,

die Tendenzen und quantitativen Effekte der Güterströme und der Wanderungen von Kapital und Arbeit detaillierter zu erfassen.

Die regionale Umorientierung der *osteuropäischen Exporte* auf den EU-Markt war von einem überproportionalen Wachstum des intra-industriellen Handels und der zunehmenden Nutzung von auftragsbezogenen Exporten (subcontracting, Lohnveredlung) begleitet. Beides sind Zeichen dafür, daß die deutsche Wirtschaft Osteuropa verstärkt als Lieferant von Vorprodukten für die eigene Produktion nutzt. Der Im- und Export von ähnlichen Produkten (Gütern einer Produktklasse) wird als intra-industrieller Handel bezeichnet. Dieser Handel besteht zum überwiegenden Teil aus osteuropäischen Exporten von Waren niedrigerer Qualität (Preisen) und dem Import von ähnlichen Gütern höherer Qualität (Preisen) aus Westeuropa. Diese Konzentration der Waren auf den unteren Bereich der Qualitätsleiter gilt allgemein für die osteuropäischen Exporte in die EU. Bereits in der Zeit der Planwirtschaft war der Ost-West-Handel durch ausgeprägte Qualitätsunterschiede der gehandelten Waren geprägt. Seitdem hat es bei einigen Warenexporten der Visegrad-Staaten Fortschritte gegeben. In einzelnen Branchen wurde das Qualitätsniveau von Ländern mit mittleren Einkommen, zumeist aber noch nicht das Niveau der Südländer der EU erreicht. Betrachtet man jedoch die gesamte Exportpalette, so bestehen weiterhin ausgeprägte Qualitätslücken. Es gelang Osteuropa über den Preis Marktanteile im EU-Markt zu gewinnen. Ein Teil der früheren Produktion für den RGW-Markt konnte nach Europa umgeleitet werden.

Weitere Marktanteile konnten durch enge Kooperation mit westlichen Auftraggebern gewonnen werden. Lohnveredelung ist nur ein Beispiel dafür, daß im Auftrag und nach Spezifikation des westlichen Importeurs gearbeitet wird. Am ausgeprägtesten ist sie im Bereich der Textil- und Bekleidungsindustrie, jedoch steigt auch der Lohnfertigungsanteil bei Maschinenbauprodukten. Osteuropa liefert, oftmals in enger Zusammenarbeit mit deutschen Maschinenbauunternehmen, zunehmend Teile und Komponenten für die deutsche Industrie (outsourcing). Diese Exporte nach Deutschland sind aber auch von steigenden Importen begleitet. Exporterfolge kann Osteuropa vor allem bei jenen Produkten verbuchen, für die westliche Vorprodukte und Kapitalgüter importiert wurden. Osteuropa wird zu einem bedeutenden Nachfrager nach deutschen Technologieprodukten. Man kann annehmen, daß im Gefolge dieser osteuropäischen Importe auch beträchtliches know-how über Marketing, Produktionsorganisation, Technologie und Marktkennntnissen übertragen wird.

Die erstaunlichen Exporterfolge Osteuropas auf dem EU-Markt sind zu einem guten Teil auf diese beiden Komponenten zurückzuführen: Verkauf

von Gütern niedrigerer Qualitätsstufe über den Preis und die Nutzung westlichen know-hows im Zusammenhang mit Importen, die zur Erstellung von Exportprodukten genutzt werden. Nicht unerwartet sind durchgreifende Qualitätsverbesserungen und Umstrukturierungen ohne ausländische Kooperation noch eher die Ausnahme.

Die internationalen *Direktinvestitionen* nach Osteuropa werden nach dem Rückgang im Vorjahr 1997 wieder steigen und etwa das Niveau von 1995 erreichen. Die deutschen Auslandsinvestitionen in Osteuropa waren dagegen 1997 erstmals rückläufig. In Zukunft werden Polen und Rußland einen Großteil der ausländischen Direktinvestitionen attrahieren. In den MOE-Ländern haben deutsche Auslandsinvestitionen einen hohen Anteil von 30%, in Rußland und anderen GUS-Staaten ist die deutsche Industrie deutlich geringer beteiligt. Pro Kopf der Bevölkerung haben die deutschen Investitionen in den Visegrad-Ländern bereits das Niveau der südlichen EU-Länder erreicht.

Um die Rückwirkungen der Auslandsinvestitionen auf den deutschen Arbeitsmarkt zu beurteilen, wurden die Arbeitsplätze geschätzt, die durch jene deutschen Investitionen in Osteuropa geschaffen wurden, die vorrangig mit dem Ziel der Kostenersparnis getätigt wurden. Bis 1995 wurden in Osteuropa 76 000 solcher Arbeitsplätze geschaffen. Es wird geschätzt, daß ihre Zahl bis Ende 1997 auf etwa 110 Tsd. stieg. Hinzu kommen noch mehrere Tausend Arbeitsplätze auf Grund von kleinen Auslandsinvestitionen, die in der Statistik der Kapitalverflechtung nicht erfaßt sind.

Diese Angaben bilden eine Obergrenze für die Zahl der aus Deutschland verlagerten Arbeitsplätze. In Deutschland gingen weniger Arbeitsplätze verloren,

- da eine vergleichbare Produktion in Deutschland weniger arbeitsintensiv erstellt würde;
- da die Mischkalkulationen, die durch outsourcing möglich wird, es dem deutschen Heimatbetrieb erlaubt Arbeitsplätze zu erhalten oder gar zu schaffen;
- da nicht klar ist, welche Teile einer verlagerten Produktion überhaupt in Deutschland hätten weitergeführt werden können.

Die Zahl der *osteuropäischen Arbeitnehmer in Deutschland* hat ihren Höhepunkt überschritten und sinkt in den letzten Jahren. Nicht überall stehen diese Arbeitskräfte, die zumeist wenig qualifizierte Arbeiten ausführen, in Konkurrenz zu deutschen Arbeitskräften. Dies gilt besonders für die Saisonarbeiter in der Landwirtschaft, die die Mehrheit der osteuropäischen Arbeits-

kräfte in Deutschland ausmachen. Stärker als durch die osteuropäischen Arbeitnehmer wird das Arbeitsangebot für weniger qualifizierte Arbeit durch den Zuzug von jährlich ca. 100 Tsd. erwerbsfähigen Aussiedlern aus Osteuropa erhöht.

Die Entlastung der osteuropäischen Arbeitsmärkte durch die Beschäftigung in Deutschland ist gering. Dagegen trägt sie zur Verbesserung der Einkommenssituation in den Entsenderländern bei, da die osteuropäischen Arbeitnehmer in Deutschland jährlich Einkommen von über einer Mrd. DM erzielen.