

Arbeiten aus dem  
OSTEUROPA-INSTITUT  
MÜNCHEN

Working Papers

Nr. 229

Februar 2001

**Direktinvestitionen in Osteuropa  
und ihre Auswirkungen auf den  
Arbeitsmarkt in Deutschland**

Barbara DIETZ, Alexander PROTSENKO,  
Volkhart VINCENTZ

ISBN 3-921396-63-8

Gutachten

erstellt im Auftrag des  
Bundesministeriums der Finanzen

Dezember 2000



Solange nicht anders vermerkt, werden folgende Bezeichnungen verwendet:

Mittel-Osteuropa (MOE-Länder): Albanien, Bulgarien, Polen, Rumänien, Slowakei,  
Tschechien, Ungarn

Baltikum: Lettland, Litauen, Estland

GUS: Länder der früheren Sowjetunion ohne Baltikum

Osteuropa: MOE-Länder + Baltikum + GUS

## **Inhaltsverzeichnis**

Kurzfassung .....	vii
I. Umfang und Entwicklung .....	1
1. Internationale Investitionsströme.....	1
2. Deutsche Investitionen in Osteuropa .....	4
3. Verteilung auf Branchen und Regionen.....	8
II. Determinanten der ADI.....	15
1. Einflussfaktoren der ADI.....	15
2. Spezifische Determinanten im Transformationsprozess .....	20
III. Auswirkungen von ADI auf Gast- und Geberländer .....	24
1. Theoretische Grundlage.....	24
2. Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Gastländer .....	27
3. Arbeitsmarkt .....	28
IV. Immigration von Arbeitskräften aus Osteuropa .....	32
1. Die Arbeitsmigration der neunziger Jahre .....	32
2. Immigrationspotentiale mit Blick auf die EU-Osterweiterung.....	39
3. Die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt .....	45
Anhang A: Ausländische Direktinvestitionen .....	47
Anhang B: Arbeitsmigration.....	53
Literatur .....	58

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Bestand ausländischer Direktinvestitionen pro Kopf 1997.....	3
Tabelle 2	Bestand deutscher Direktinvestitionen pro Kopf 1998, in DM .....	5
Tabelle 3	Weltweite Verteilung der deutschen Auslandsdirektinvestitionen ....	6
Tabelle 4	ADI aus Europa und Deutschland in den MOE-Ländern nach Sektoren des verarbeitenden Gewerbes .....	9
Tabelle 5	Verteilung deutscher Direktinvestitionen nach Wirtschaftszweigen der ausländischen Investitionsprojekte .....	10
Tabelle 6	Marktdurchdringung osteuropäischer Importe, in Prozent .....	13
Tabelle 7	Übersicht: Positive und negative Auswirkungen der ADI.....	26
Tabelle 8	Anteil der Beschäftigten im produzierenden Gewerbe, die bei Firmen mit ausländischer Beteiligung tätig sind .....	29
Tabelle 9	Beschäftigung und Bestand deutscher Direktinvestitionen in Betrieben mit deutscher Beteiligung .....	30
Tabelle A1	Zuflüsse internationaler Direktinvestitionen nach Osteuropa.....	47
Tabelle A2	Deutsche Direktinvestitionen in Osteuropa .....	48
Tabelle A3	Deutsche Direktinvestitionen in Osteuropa .....	49
Tabelle A4	Verteilung von ADI auf Branchen und Industrien in Mittel- und Osteuropa .....	50
Tabelle A5	Quellenländer für den ADI-Bestand in Mittel- und Osteuropa.....	51
Tabelle A6	Beschäftigte in Betrieben mit deutscher Beteiligung .....	52
Tabelle B1	Zuzug von Aussiedlern .....	53
Tabelle B2	Saisonarbeiter nach Herkunftsländern .....	54
Tabelle B3	Werkvertragsarbeiter aus Osteuropa nach Herkunftsländern....	54
Tabelle B4	Gastarbeiter nach Herkunftsländern.....	55
Tabelle B5	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte aus osteuropäischen Ländern .....	55
Tabelle B6	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte aus osteuropäischen Ländern .....	56
Tabelle B7	Zugesicherte Arbeitserlaubnisse im Rahmen der Green Card Regelung .....	56
Tabelle B8	Bruttoinlandsprodukt Deutschlands und ausgewählter osteuropäischer Länder pro Kopf nach Kaufkraftparitäten in ECU (1998).....	57

### **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1	ADI- Zuflüsse nach Mittel- und Osteuropa 1990-1999 .....	1
Abbildung 2	Quellenländer für ADI in Osteropa, 1999.....	4
Abbildung 3	Zufluss deutscher Direktinvestitionen nach Osteuropa .....	5
Abbildung 4	Beteiligungsstruktur der deutschen ADI.....	7
Abbildung 5	Risikosituation auf ausgewählten Märkten, 2001 .....	19
Abbildung 6	Privatisierungserlöse und Direktinvestitionen in ausgewählten Ländern, 1991-1998 .....	22
Abbildung 7	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte aus osteuropäischen Ländern, Bundesgebiet West .....	35



## **Kurzfassung**

### **I. Direktinvestitionen**

Auch 1999 sind die internationalen Direktinvestitionen (ADI) nach Osteuropa weiter gestiegen und erreichten fast 24 Mrd. USD. Polen gefolgt von Tschechien erhielten wie schon im Vorjahr die meisten ADI. Beide Länder verzeichneten erneut hohe Zuwächse, während die ADI nach Ungarn mit 2 Mrd. USD seit mehreren Jahren relativ konstant sind. Die Direktinvestitionen nach Russland konnten sich nach der Finanzkrise vom Herbst 1998 noch nicht wieder erholen.

Die deutschen ADI in Osteuropa entwickelten sich deutlich unterschiedlich von den internationalen Strömen. 1999 sanken die deutschen ADI gegenüber dem Vorjahr um 2,8 Mrd. DM auf 6,4 Mrd. DM. Dieses ist auf deutliche Rückgänge der deutschen ADI in Ungarn und Tschechien zurückzuführen. Auch in den ersten 9 Monaten des Jahres 2000 zeigt sich keine Erholung der deutschen ADI. Die Investitionen in Ungarn bleiben auf dem niedrigen Niveau des Vorjahres und die Investitionen in Polen werden nach dem Rekordergebnis im Vorjahr (4,1 Mrd. DM) in diesem Jahr deutlich geringer ausfallen. Insgesamt flossen in den letzten zehn Jahren 37,5 Mrd. DM als Direktinvestitionen nach Osteuropa, was etwa 16% der weltweiten ADI in diese Region ausmacht.

Ein Großteil der bisherigen ADI stand in einem engen Zusammenhang mit der Privatisierung in diesen Ländern. Für die erfolgreichen Transformationsländer, wie Ungarn, Tschechien und Polen, wird in naher Zukunft der Privatisierungsprozess weitgehend abgeschlossen sein. Dann müssen die ausländischen Direktinvestitionen vorwiegend als Greenfield Investitionen realisiert werden. Dadurch ändern sich die Voraussetzungen für Investitionen, denn die Käufe von Firmen mit angestammten Absatzmarkt werden geringer werden. Am Beispiel Ungarns, in dem nur noch wenige Privatisierungsvorhaben anstehen, wird sich zuerst zeigen, ob die veränderten Bedingungen zu einem geänderten Verhalten der ausländischen Investoren führt. Die ungarische Regierung plant auch in den nächsten Jahren ADI-Zuflüsse von ca. 2 Mrd. USD jährlich zu erhalten.

Die positiven Auswirkungen der ADI auf die heimische Wirtschaft und ihr Wachstum wird von den meisten osteuropäischen Regierungen anerkannt und dementsprechend sucht man weiterhin ausländische Investoren. Wesentlich skeptischer gegen die ADI ist allerdings zumeist die Bevölkerung eingestellt, die weiterhin Bedenken gegen die weitgehende Privatisierung und speziell die Übernahme durch ausländische Firmen hat.

Die ausländischen ADI hatten in den letzten Jahren einen Anteil von über 10% an den Gesamtinvestitionen in Osteuropa. In Ungarn betrug dieser Anteil fast 20%, in Polen 15%. Das zeigt, dass die ADI dazu beitragen, die Investitionen als Basis des Wirtschaftswachstum zu steigern. Aber nicht nur die Höhe der Investitionen ist bedeutsam, sondern auch der Beitrag den das ausländische Kapital zur Umstrukturierung der Wirtschaft leistet. Die Zuflüsse von ausländischem Kapital orientierten sich nicht an der ü-

berkommenen Produktionsstruktur, sondern flossen in jene Branchen, die bisher vernachlässigt waren. Die ADI leisten damit in den Transformationsländern einen wesentlichen Beitrag zur Umstrukturierung. Unzweifelhaft ist auch, dass mit den Investitionen neben Kapital technisches und organisatorisches Wissen in die Empfängerländer transferiert wird, was sich an den deutlich höheren Produktivitätskennziffern der Unternehmen mit ausländischer Beteiligung zeigt. Letztlich leisten die ausländischen Unternehmen auch einen wesentlichen Beitrag für den Außenhandel der Empfängerländer.

Das zentrale Problem der nächsten Jahre wird für die führenden Reformstaaten darin bestehen, ob und wie es gelingt, die überlegene organisatorische und technische Effizienz der ausländischen Firmen auf die Unternehmen des Heimatlandes zu übertragen. Verschiedenen Untersuchungen fanden nur geringe spill over Effekte von den ausländischen Unternehmen auf die heimische Wirtschaft. Die Gefahr einer geteilten Wirtschaft zeigt sich bereits recht deutlich in Ungarn. Bisher ist es nur in Ansätzen gelungen, heimische Firmen in den Produktionsprozesse der multinationalen Firmen zu integrieren.

Unternehmen mit ausländischer Beteiligung sind zu einem bedeutsamen Arbeitgeber in Osteuropa geworden. In Tschechien und der Slowakei arbeiten 13% der Beschäftigten des verarbeitenden Gewerbes in ausländischen Firmen. In Ungarn ist der Prozentsatz mit 36% sogar noch wesentlich höher.

In Firmen mit deutscher Beteiligung waren 1998 in Osteuropa 570 Tsd. Leute beschäftigt. Allerdings sind nach unseren Schätzungen nur 30 – 35% dieser Arbeitsplätze aus „Kostenmotiven“ der deutschen Investoren entstanden, d.h. ein möglicher „Arbeitsplatzexport“ in den letzten 10 Jahren war sicher geringer als 170 – 200 Tsd. Arbeitsplätze. Diese Schätzung berücksichtigt bereits, dass in Osteuropa das Kostenmotiv im Vergleich zum Motiv der lokalen Markterschließung deutlicher ausgeprägt ist als bei den Investitionen in anderen Regionen der Welt. Über die Zeit hat das Kostenmotiv bei den deutschen Investitionen im produzierenden Gewerbe Osteuropas leicht an Bedeutung gewonnen. Dieses ist möglicherweise darauf zurückzuführen, dass kleinere und mittlere Unternehmen, bei denen stärker als in Großunternehmen die Kostenersparnis bei der Investitionsentscheidung im Vordergrund steht, sich in dem Maße stärker in Osteuropa engagierten wie das Risiko und die wirtschaftliche Unsicherheit in den Ländern gesunken ist. Auf der anderen Seite steht diesen Tendenzen gegenüber, dass in den letzten Jahren hohe Investitionssummen in die Bereiche Telekommunikation, Finanzen und auch Infrastruktur gingen, deren Produktion mehr auf die lokalen Märkte ausgerichtet ist und deshalb kaum als „Arbeitsplatzexport“ bewertet werden kann.

Die verfügbaren Daten bestätigen nicht die Hypothese, dass die Produktion der ausländischen Unternehmen in Osteuropa bisherige Exporte in diese Länder ersetzt hat. Vielmehr zeigt sich ein positiver Zusammenhang zwischen der Investitionshöhe und den Exporten nach Osteuropa.



## **II. Arbeitsmigration**

Ende der neunziger Jahre gab es in Deutschland etwa 250 Tsd. Erwerbstätige (in Vollzeitäquivalenten) aus Osteuropa. In Westdeutschland lag ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung bei 0,7%, in Ostdeutschland noch deutlich darunter. Die Zahl der osteuropäischen Arbeitnehmer in Deutschland ist seit Mitte der neunziger Jahre relativ konstant. Die meisten osteuropäischen Beschäftigten kommen aus Polen. Während die Zahl der Arbeitnehmer aus Tschechien und der Slowakei deutlich gesunken ist, stieg die Zahl der Beschäftigten aus der früheren UdSSR stark an und stellt heute die zweitgrößte Gruppe der osteuropäischen Arbeitnehmer. Diese Entwicklung steht im Zusammenhang mit der Aufnahme jüdischer Kontingentflüchtlinge und der zunehmenden Zahl von Personen, die mit Aussiedlern nach Deutschland einreisen, aber noch keine deutsche Staatsbürgerschaft besitzen.

Unter Aspekten des Arbeitsmarktes sind auch die Aussiedler und die jüdischen Kontingentflüchtlinge in die Betrachtung einzubeziehen, obwohl beide Gruppen nicht zu den Arbeitsmigranten zählen. Die Zahl der deutschstämmigen Aussiedler, die fast ausschließlich aus der früheren UdSSR kommen, ist zwar Mitte der neunziger Jahre von jährlich über 200 Tsd. auf nunmehr 105 Tsd im Jahr 1999 gesunken, doch insgesamt kamen in den neunziger Jahren etwa 870 Tsd. Erwerbspersonen als Aussiedler. Dieses Arbeitsangebots ist um ein Vielfaches höher als die Arbeitsmigration aus Osteuropa.

Über die illegale Beschäftigung sind naturgemäß keine Angaben verfügbar. Es gibt allerdings Anzeichen, dass die Zahl der illegalen Arbeitnehmer aus Osteuropa, besonders aus Polen, in den letzten Jahren gestiegen ist.

Im Zuge der EU-Osterweiterung und der damit früher oder später verbundenen Freizügigkeit der Arbeitskräfte wurden Befürchtungen über einen deutlichen Zustrom von Arbeitskräften aus Osteuropa laut. Deutschland hat schon in der Vergangenheit mehr als die Hälfte aller in der EU arbeitenden Osteuropäer aufgenommen. Untersuchungen, welche die unterschiedlichen Lebens- und Lohnverhältnisse aber auch die Kosten einer Migration berücksichtigten, kamen in der Mehrzahl zum Schluss, dass nur moderate Wanderungsbewegungen, allerdings mit Deutschland als wesentlichem Zielland, zu erwarten sind. Das Migrationspotential der osteuropäischen Länder wurde mit maximal 2–3 % der Bevölkerung geschätzt. Mit Einführung der vollkommenen Freizügigkeit wären nach den Schätzungen in der Literatur über mehrere Jahre mit einem durchschnittlichen Zuwachs des osteuropäischen Arbeitsangebots in Deutschland von ca. 200 Tsd. Personen zu rechnen.

Umfragen in den Ländern Osteuropas zeigen, dass vor allem eine zeitlich begrenzte Arbeitsmigration angestrebt wird. Die regionale Verteilung der Ursprungsländer der Migration wird nicht nur von den ökonomischen Faktoren, wie Lohndifferenzen, bestimmt, sondern auch durch die Existenz bereits bestehender Migrationsnetzwerke in den Empfängerländern, die einen weiteren Zuzug fördern.