

Arbeiten aus dem



OSTEUROPA-INSTITUT
MÜNCHEN

Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung

Working Papers

Nr. 257 Januar 2005

**Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die
Arbeitsmärkte der neuen Mitgliedstaaten und
der EU-15, insbesondere Deutschland**

Michael KNOGLER unter Mitarbeit von Volkhart VINCENTZ

Gutachten im Auftrag des
Bundesministeriums der Finanzen



**OSTEUROPA-INSTITUT
MÜNCHEN**

Scheinerstr. 11
D-81679 München
Telefon: 089/99 83 96-0
Telefax: 089/98 10 110
E-Mail: oei@oei-muenchen.de
Internet: www.oei-muenchen.de

ISBN 3-921396-96-4

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung (nontechnical summary)	vii
Nontechnical Summary	viii
Kurzfassung	x
1. Einleitung	1
2. Theoretische Aspekte der Arbeitsmarktintegration.....	2
2.1. Auswirkungen zunehmenden Güterhandels	2
2.2. Kapitalbewegungen.....	7
2.3. Arbeitskräftemigration	8
2.4. Ergebnisse des theoretischen Teils	9
3. Einflussfaktoren der Arbeitsmarktintegration in Europa: Handel und Faktorbewegungen	12
3.1. Außenhandel.....	12
3.1.1. Deutlich zunehmendes Handelsvolumen	12
3.1.2. Handelsstruktur.....	15
3.1.3. Zukünftige Entwicklung des Handels.....	22
3.1.4. Auswirkungen des Handels auf Löhne und Beschäftigung	24
3.2. Ausländische Direktinvestitionen (ADI)	32
3.2.1. Volumen internationaler und deutscher Direktinvestitionen in Osteuropa	32
3.2.2. Auswirkungen deutscher Direktinvestitionen auf die Beschäftigung in Deutschland	34
3.2.3. Offshoring	41
3.2.4. Beschäftigungswirkungen deutscher DI in den NMS	43
3.3. Migration	48
3.3.1. Bisherige Zuwanderung relativ gering	48
3.3.2. Relativ moderate Wanderungsströme prognostiziert	51
3.3.3. Auswirkungen der Migration auf Löhne und Beschäftigung	54
4. Arbeitsmarktentwicklung in den NMS – Konvergenz zur EU?	58
4.1. Einflüsse der Güter- und Faktorbewegungen auf die Arbeitsmärkte	58
4.2. Probleme der empirischen Überprüfung der Integrationseffekte	60
4.3. Beschäftigung und Arbeitslosigkeit	61
4.3.1. Beschäftigungswachstum und sektorale Beschäftigungsstruktur ..	61
4.3.2. Beschäftigungsquoten	65
4.3.3. Qualifikationsstruktur der Beschäftigung	68
4.3.4. Arbeitslosigkeit.....	70
4.4. Löhne und Produktivität	71
4.4.1. Löhne	71
4.4.2. Produktivität	73
4.4. Zusammenfassung	76

5.	Aspekte des institutionellen Rahmens	79
5.1.	Steuer- und Abgabenbelastung	79
5.2.	Lohnfindungssysteme	84
	Literaturverzeichnis	87
	Anhang	91

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	EU-15-Außenhandel mit den NMS-8 1994/2002	13
Tabelle 2:	Deutscher Außenhandel mit den NMS-8 1993/2003	14
Tabelle 3:	Warenhandel Deutschlands mit den NMS-10	16
Tabelle 4:	Deutsche Einfuhren und Ausfuhren im Lohnveredelungsverkehr 1995-2002	19
Tabelle 5:	RCA der NMS-8 gegenüber Deutschland nach Technologieklassen.....	19
Tabelle 6:	Deutsche Importe aus den NMS: Anteil an der Inlandsversorgung	21
Tabelle 7:	NMS-8: Entwicklung des zukünftigen Handelsvolumens; Verhältnis des tatsächlichen Handels zum erwartetem Handel (Gravitationsmodell)	23
Tabelle 8:	Importabhängigkeit der deutschen Exporte in jeweiligen Preisen	25
Tabelle 9:	Deutsche Vorleistungsimporte aus Ländern mit vergleichsweise niedrigem Pro-Kopf-Einkommen; Herkunftsstruktur 1980, 1990 und 2002	28
Tabelle 10:	Beschäftigungswachstum nach Qualifikationsniveau der Beschäftigten ...	30
Tabelle 11:	Internationale Nettoinvestitionen nach Osteuropa 1994-2003	32
Tabelle 12:	Deutsche Direktinvestitionen in Osteuropa laut Zahlungsbilanz 1994-2003	33
Tabelle 13:	Zunahme der Bestände deutscher Direktinvestitionen in Osteuropa 1992-2001.....	34
Tabelle 14:	Bestand deutscher Direktinvestitionen in Osteuropa, Ende 2002	36
Tabelle 15:	Beschäftigtenzuwachs in Betrieben mit deutscher Beteiligung in Osteuropa 1995-2002	38
Tabelle 16:	Anteile der „kleinen“ Investitionen an den gesamten deutschen Investitionen nach „alter“ Meldegrenze 1999-2001	40
Tabelle 17:	Deutscher Dienstleistungshandel mit NMS-8 1997-2003	42
Tabelle 18:	NMS-10: Indikatoren zu den ADI 1997-2002.....	44
Tabelle 19:	Szenarien der jährlich aus Kostengründen in Osteuropa geschaffenen Arbeitsplätze	46
Tabelle 20:	Beschäftigung in ausländischen Unternehmen in ausgewählten NMS	48
Tabelle 21:	Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Arbeitnehmer aus Ländern der NMS-8, Bulgarien und Rumänien 1991-2003 (31.6.)	50
Tabelle 22:	EU-15 und NMS-8: BIP und Arbeitskosten.....	51
Tabelle 23:	Migration aus den NMS-8 nach Deutschland 2004 bis 2030; Jährliche Nettozuwanderung bei Einführung der Freizügigkeit im Jahre 2004.....	53
Tabelle 24:	NMS-8: Personen mit Migrationsabsicht nach Bildungsniveau	56

Tabelle 25:	EU-15, NMS-8: Beschäftigungsquoten: Fortschritte bei Lissabon- und Stockholmzielen	67
Tabelle 26:	EU-15, NMS-8: Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten nach Bildungsstand 2002.....	69
Tabelle 27:	EU-15, NMS-8: Struktur der Bevölkerung nach Bildungsstand, 2002; Anteile in % der Bevölkerung in erwerbsfähigem Alter (15-64).....	69
Tabelle 28:	EU-15, NMS-8: Regionale Disparitäten in der Arbeitslosigkeit; Abstand zwischen niedrigstem und höchstem Wert	71
Tabelle 29:	NMS-8: Reallohnentwicklung 2001-2006; Nominallöhne deflationiert mit Preisindex des privaten Konsums	73
Tabelle 30:	NMS-8: Gesamtwirtschaftliche Lohnstückkosten in ECU/Euro 1996-2004	76
Tabelle 31:	Lohnnebenkosten (Sozialversicherungsbeiträge) in ausgewählten NMS ...	81
Tabelle 32:	Lohnfindungssysteme in den NMS-8.....	84
Tabelle A1	Wichtige makroökonomische Indikatoren 2001-2006	90

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Arbeitsmarkteffekte des Handels und der Faktorbewegungen	10
Abbildung 2:	NMS-10: Außenhandel mit EU-15; in % der Gesamtaus- und -einfuhren...	13
Abbildung 3:	Güterstruktur des deutschen Außenhandels mit den NMS-10 und EU-15 2003	16
Abbildung 4:	Struktur der deutschen Importe aus den NMS-8 1999-2001.....	18
Abbildung 5:	Außenbeitrag des deutschen Außenhandels 1992-2003	26
Abbildung 6:	Auslandsproduktion sowie deutsche Pkw-Exporte und -Importe	29
Abbildung 7:	Beschäftigung und Relativlohn in der deutschen Automobilindustrie 1996-2002	29
Abbildung 8:	Zuwanderung aus den NMS-10 nach Deutschland 1989-2002.....	49
Abbildung 9:	Saison-, Werkvertrags- und Gastarbeitnehmer aus Osteuropa in Deutschland (1992-2002)	50
Abbildung 10:	Beschäftigungswachstum im Vergleich: EU-15 und NMS-8	62
Abbildung 11:	EU-15, NMS-8: Quellen des aufholenden Wachstums 1996-2003; Jahresdurchschnittliche Wachstumsraten des realen BIP, der Beschäftigung und des BIP/Beschäftigter	62
Abbildung 12:	EU-15, NMS-8: Elastizität des Beschäftigungswachstums im Verhältnis zum Produktionszuwachs 1996-2003.....	63
Abbildung 13:	EU-15, NMS-8: Veränderung der Sektoralstruktur der Beschäftigung; Veränderung des Beschäftigungsanteils 2003/1996	64
Abbildung 14:	EU-15, NMS-8: Sektorale Beschäftigungsstruktur 2003; Anteile der Beschäftigung in den Sektoren in % der Gesamtbeschäftigung.....	64
Abbildung 15:	EU-15, NMS-8: Beschäftigung in Hochtechnologie-Bereichen 2002; Anteil an der Gesamtbeschäftigung	65
Abbildung 16:	EU-15, NMS-8: Beschäftigungsquoten 1996-2003; Beschäftigte in % der Bevölkerung 15-64	66

Abbildung 17	EU-15, NMS: Regionale Disparitäten der Beschäftigungsquoten; Variationskoeffizient der Beschäftigungsquoten für NUTS-Regionen.....	66
Abbildung 18:	EU-15, NMS-8: Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten, Partizipationsraten; Veränderung 2002/1998	68
Abbildung 19:	EU-15, NMS-8: Arbeitslosigkeit Arbeitslosenquote 2003; Veränderung der Arbeitslosenquote 2003 gegenüber 2000	70
Abbildung 20:	Monatliche Bruttoverdienste in der Industrie und im Dienstleistungssektor 2000.....	72
Abbildung 21:	NMS-8: Bruttostundenverdienst Industrie und Dienstleistungen 1996-2002 ..	73
Abbildung 22:	EU, NMS: Relative Arbeitskosten, Löhne und Arbeitsproduktivität 2000	74
Abbildung 23:	NMS-8: Arbeitsproduktivität je Beschäftigten 1996-2005; BIP in KKS je Beschäftigten im Vergleich zu EU-15	75
Abbildung 24:	NMS-8: Lohnstückkosten KKS, 1996-2003	76
Abbildung 25:	NMS-8: Steuer- und Abgabenkeil bei Arbeitskosten 1996-2003	80
Abbildung 26:	NMS-8: Steuer- und Abgabenkeil bei Arbeitskosten 2003	81
Abbildung 27:	Effektive Durchschnittssteuerbelastung in den NMS-8 2003-2004	83

Zusammenfassung (nontechnical summary)

Mit dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten (NMS)¹ rückt die Frage, wie sich die Integration der NMS-8 auf die Arbeitsmärkte in der erweiterten Union auswirkt, in den Vordergrund. Befürchtet werden vor dem Hintergrund hoher Einkommensunterschiede sinkende Löhne und Beschäftigungseinbußen in den gegenwärtigen Mitgliedstaaten.

Da aus theoretischer Sicht die Arbeitsmarkteffekte der Integration von Ländern mit unterschiedlicher Kapital- und Arbeitsausstattung nicht eindeutig zu klären sind, untersucht die Studie daher zunächst empirisch mögliche Einflusskanäle – Handel, Kapitalströme und Migration – auf die Beschäftigungs- und Lohnentwicklung in der erweiterten Union. In einem zweiten Schritt wird der Einfluss dieser Veränderungen auf die Arbeitsmärkte anhand der Entwicklung zentraler Arbeitsmarktindikatoren jeweils im Vergleich von EU-15/Deutschland und den NMS untersucht.

Aus deutscher Sicht ergeben sich durch die Integration der NMS per Saldo positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Die verstärkte Handelsintegration der NMS-8 sichert bzw. schafft insofern im Rahmen des Strukturwandels inländische Arbeitsplätze, als sie dazu beiträgt, komparative Vorteile deutscher Produzenten auf den Weltmärkten zu sichern bzw. auszubauen. Allerdings kann in einzelnen Branchen, in denen es zu einer Verdrängung inländischer Wertschöpfung kommt, die Beschäftigungsbilanz auch negativ sein kann. Zudem wächst der Lohndruck auf gering qualifizierte Beschäftigung.

Bei den mit deutschen Direktinvestitionen (DI) in den NMS-8 verbundenen Arbeitsplatzverlagerungen ist zu berücksichtigen, dass durch Mischkalkulationen auch Arbeitsplätze in Deutschland erhalten wurden, die ohne Produktionsauslagerungen entfallen wären. Auf Markterschließung ausgerichtete DI sind komplementär zu den Handelsströmen und führen zu erhöhten Exporten aus Deutschland etwa von Investitionsgütern für die ausländische Produktion. Dies wirkt positiv auf die Beschäftigung in Deutschland.

Für die NMS sind vom zunehmenden Handel mit den EU-15 positive Beschäftigungswirkungen insbesondere in den arbeitsintensiven (exportstarken) Bereichen zu erwarten. Durch die verstärkte Handelsintegration und den zunehmenden Wettbewerbsdruck im gemeinsamen Markt, der über steigende Importe tendenziell inländische Beschäftigung verdrängt, wächst allerdings auch hier der Zwang zu einer weiteren Umstrukturierung der Wirtschaft. Dies kann zwar kurzfristig zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit führen, längerfristig hängt die Beschäftigungsentwicklung davon ab, inwieweit flexible Arbeitsmärkte die notwendigen Beschäftigungsverlagerungen ohne hohe Anpassungskosten (stärkere temporäre Arbeitslosigkeit) bewältigen. Im Zuge des aufholenden Wirtschaftswachstums und unter dem Einfluss ausländischer Direktinvestitionen, sollte es den NMS gelingen, zunehmend Handelspotentiale in höheren Qualitätsbereichen aufzubauen. Diese Zunahme des intra-industriellen Handels wäre arbeitsmarktneutral.

¹ Unter NMS-8 fassen wir die neuen Mitgliedstaaten Tschechien, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei und Slowenien zusammen.

Insgesamt zeigt die Entwicklung der zentralen Arbeitsmarktindikatoren in den Ländern der erweiterten Union zwar eine Tendenz zur Konvergenz, es bestehen jedoch erhebliche doppelte Disparitäten sowohl innerhalb der EU-15 als auch innerhalb der NMS und zwar einmal auf nationaler Ebene und zum zweiten auf regionaler Ebene. Insbesondere in Polen, als dem mit Abstand größtem Arbeitsmarkt innerhalb der NMS, zeigen die wichtigsten Indikatoren eher divergente Tendenzen auf.

Die sich nur langsam verringernden Disparitäten auf den Arbeitsmärkten legen nahe, dass es im Zuge der Handelsintegration zwar auch zu einer einsetzenden Integration der Arbeitsmärkte kommt, dass aber die jeweils nationalen (regionalen) Arbeitsmärkte noch durch hohe Barrieren getrennt werden, die für die divergierenden Entwicklungstrends verantwortlich sind.

Nontechnical Summary

Following the accession of the new member states (NMS²), one of the central questions is what effect the integration of NMS-8 will have on the labour markets of the extended Union. There are concerns that an environment of large income differences will result in wages falling and employment declining in the previous 15 member states.

From the theoretical point of view the impact of integration of countries with differing capital and labour endowment on the labour markets is not unequivocal. Therefore, the study begins with an empirical investigation into the possible channels of influence – trade, capital flows, and migration – on employment and wage development in the extended Union. The second part of the study deals with the impact of these changes on the labour markets in the light of the development of central labour market indicators based on a comparison between EU-15/Germany and the NMS.

For the German perspective, the integration of the NMS has a positive effect on the labour market on balance. The increasing trade integration of the NMS-8 will secure and create domestic jobs within the framework of structural change in that it will contribute to securing and enhancing comparative advantages for German manufacturers on the world markets. In some sectors, however, in which foreign value added supplants domestic value added, the employment balance may be negative. Also, wage pressure could grow on poorly qualified jobs.

As far as job relocations coupled with German direct investments (DI) in the NMS-8 are concerned, it must be considered that as a result of mixed calculations jobs have also been maintained in Germany that would otherwise have been lost if it had not been for production being relocated. Direct investments aimed at opening up new markets are complementary to the flows of trade and lead to more exports from Germany of, for example, investment goods for foreign production. This has a positive effect on employment in Germany.

² NMS-8 refers to the new member states: Czech republic, Estonia, Hungary, Lithuania, Latvia, Poland, Slovakia, and Slovenia.

For the NMS, positive employment effects are to be expected from increased trade with EU-15 particularly in the labour-intensive sectors with high export levels. As a result of the more intense trade integration and the increasing pressure of competition in the common market, as a result of which domestic labour is tending to be reduced in the wake of rising imports, there is also a growing necessity for a further restructuring of the economy. This may lead to unemployment rising in the short term, but in the longer term employment development will depend on how far flexible labour markets are able to cope with the necessary transfers of employment without the adjustment costs being too high. In the wake of the backlog economic growth and under the influence of foreign direct investments, the NMS should succeed in gradually building up trade potentials in higher quality sectors. This increase in intra-industrial trade would be neutral in terms of its impact on the labour markets.

Although the development of the central labour market indicators in the countries of the extended Union are showing a tendency towards convergence, there are considerable double disparities both within EU-15 and the NMS, firstly at national level and secondly at regional level. Particularly in Poland, which has the largest labour market of the NMS, the most important indicators are tending more to show divergent tendencies.

In view of the fact that the disparities on the labour markets are decreasing very slowly, it is inevitable that labour market integration is beginning to establish itself as a result of trade integration but it is also inevitable that national (regional) labour markets are still separated by high barriers which are responsible for the diverging development trends.

Kurzfassung

Mit dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten (NMS)³ rückt die Frage, wie sich die Integration der NMS auf die Arbeitsmärkte in der erweiterten Union auswirkt, in den Vordergrund. Befürchtet werden vor dem Hintergrund hoher Einkommensunterschiede sinkende Löhne und Beschäftigungseinbußen in den gegenwärtigen Mitgliedstaaten.

Aus theoretischer Sicht sind die Arbeitsmarkteffekte der Integration von Ländern mit unterschiedlicher Kapital- und Arbeitsausstattung nicht eindeutig zu klären. Je nachdem welche Erweiterungen bzw. Modifikationen des Standardmodells der Integrationstheorie getroffen werden, ergeben sich unterschiedliche Auswirkungen der Integration auf die beteiligten Länder und Produktionsfaktoren bis hin zur Divergenzhypothese, wonach dauerhafte Unterschiede in den Faktorpreisen aufgrund unterschiedlicher Produktivitäten der Produktionsfaktoren zu erwarten wären (Kap.2).

Die Studie untersucht daher zunächst empirisch mögliche Einflusskanäle – Handel, Kapitalströme und Migration – auf die Beschäftigungs- und Lohnentwicklung in der erweiterten Union (Kap.3). In einem zweiten Schritt wird der Einfluss dieser Veränderungen anhand der Entwicklung zentraler Arbeitsmarktindikatoren jeweils im Vergleich von EU-15/Deutschland und den NMS untersucht. (Kap.4)

Als mögliche Barrieren der zu erwartenden Anpassungen auf den Arbeitsmärkten der NMS sind auch die institutionellen Rahmenbedingungen auf diesen Märkten zu berücksichtigen. Untersucht werden mögliche Einflüsse institutioneller Regelungen am Beispiel der Tarifverhandlungssysteme und der Belastung der Arbeitskosten durch Steuern und Sozialabgaben in den NMS. Beides beeinflusst die Arbeitsnachfrage und hat Auswirkungen auf die Position dieser Länder im Standortwettbewerb (Kap. 5).

Arbeitsmarktwirkungen der Integration: Handel, ausländische Direktinvestitionen und Migration

Die aus der verstärkten Handelsintegration zu erwartenden Einflüsse auf die Arbeitsmärkte sind zunächst, allein aufgrund der unterschiedlichen relativen Bedeutung des Handels für

³ Unter NMS-8 fassen wir die neuen Mitgliedstaaten Tschechien, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei und Slowenien zusammen.

EU-15 und NMS-8, deutlich assymetrisch. Aus Sicht der EU-15 ist der Handel mit den NMS zu gering, um spürbare Einflüsse auf den Arbeitsmärkten der EU-15 zu hinterlassen. Für Deutschland überwiegt das zunehmende Volumen des gesamten Handels mögliche Substitutionseffekte aufgrund der verschärften Importkonkurrenz aus den NMS. Die verstärkte Handelsintegration der NMS-8 sichert bzw. schafft insofern im Rahmen des Strukturwandels inländische Arbeitsplätze, als sie dazu beiträgt, komparative Vorteile deutscher Produzenten auf den Weltmärkten zu sichern bzw. auszubauen. Letztlich gewinnt damit auch die Beschäftigung in Deutschland vom Handel mit den NMS, wobei allerdings in einzelnen Branchen, in denen es zu einer Verdrängung inländischer Wertschöpfung kommt, die Beschäftigungsbilanz auch negativ sein kann. Aufgrund der Dominanz des vertikalen intra-industriellen Handels, bei dem der Schwerpunkt der deutschen Einfuhren aus den NMS-8 auf arbeitsintensiven Bereichen liegt, geraten die Löhne von niedrig qualifizierten Beschäftigten unter Druck. Bei unzureichender Flexibilität der Löhne sind auch negative Beschäftigungswirkungen in diesem Bereich die Folge.

Deutschland gewinnt per Saldo vom Handel mit den NMS.

Erhöhter Druck auf niedrig qualifizierte Beschäftigung

Für die NMS sind vom zunehmenden Handel mit den EU-15 positive Beschäftigungswirkungen insbesondere in den arbeitsintensiven (exportstarken) Bereichen zu erwarten. Durch die verstärkte Handelsintegration und den zunehmenden Wettbewerbsdruck im gemeinsamen Markt, der über steigende Importe tendenziell inländische Beschäftigung verdrängt, wächst allerdings auch hier der Zwang zu einer weiteren Umstrukturierung der Wirtschaft. Dies kann zwar kurzfristig zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit führen, längerfristig hängt die Beschäftigungsentwicklung davon ab, inwieweit flexible Arbeitsmärkte die notwendigen Beschäftigungsverlagerungen ohne hohe Anpassungskosten bewältigen. Im Zuge des aufholenden Wirtschaftswachstums und unter dem Einfluss ausländischer Direktinvestitionen, die zu steigenden Löhnen vor allem bei hochqualifizierten Arbeitskräften beitragen, sollte es den NMS gelingen, zunehmend Handelspotentiale in höheren Qualitätsbereichen aufzubauen. Diese Zunahme des intra-industriellen Handels wäre arbeitsmarktneutral.

NMS profitieren ebenfalls vom zunehmenden Handel mit den EU-15.

Zunehmender Wettbewerbsdruck erfordert jedoch weitere Umstrukturierung mit kurzfristig negativen Beschäftigungsfolgen.

Die mit deutschen, auf die Nutzung niedriger Lohnkosten orientierten Direktinvestitionen (DI) verbundenen Arbeitsplatzverlagerungen in die NMS belaufen sich kumuliert seit Beginn der neunziger Jahre auf rund 380Tsd Beschäftigte. Umgerechnet zu den (deutlich höheren) durchschnittlichen

Arbeitsplatzverlagerungen im Zuge deutscher Direktinvestitionen vergleichsweise niedrig.

Kapitalkosten pro Arbeitsplatz in Deutschland entspräche dies etwa 70Tsd Arbeitsplätzen in Deutschland (bei gleichem Investitionsvolumen in Deutschland). Diese potentiell verlagerten Arbeitsplätze stellen allerdings die Obergrenze der tatsächlich verlagerten Arbeitsplätze dar, da durch Mischkalkulationen auch Arbeitsplätze in Deutschland erhalten wurden, die ohne Produktionsauslagerungen entfallen wären. Auf Markterschließung ausgerichteten DI sind komplementär zu den Handelsströmen und führen zu erhöhten Exporten aus Deutschland etwa von Investitionsgütern für die ausländische Produktion. Dies wirkt positiv auf die Beschäftigung in Deutschland.

Produktionsauslagerungen tragen zur Sicherung inländischer Beschäftigung bei.

Aus Sicht der NMS-8 haben ausländische DI mit einer Größenordnung von 5% des BIP und rund 25% der Bruttokapitalbildung erhebliche gesamtwirtschaftliche Bedeutung. Die Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte beziehen sich zum einen auf die unmittelbar durch DI in den NMS geschaffene Beschäftigung, die entsprechend der unterschiedlich hohen DI-Zuflüsse erheblich differiert. Sie leistet vor allem in Ungarn mit über 15% der Gesamtbeschäftigung einen wichtigen Beitrag zur Beschäftigungsentwicklung. Über diese unmittelbaren Effekte hinaus, leisten ausländische DI in den NMS einen wichtigen Beitrag zur Modernisierung des Kapitalstocks und setzen neue Wachstumsimpulse, die zumindest mittel- und langfristig positiv auf die Beschäftigung wirken. Kurzfristig können mit ADI-Zuflüssen verbundene Rationalisierungs- und Modernisierungsinvestitionen auch zu negativen Beschäftigungseffekten führen. Bezüglich der Löhne sind von DI eine Differenzierung der qualifikatorischen Lohnstruktur zugunsten höherqualifizierter Beschäftigter in den NMS zu erwarten, was gleichzeitig die Anreize zur Migration dieser Personengruppe reduziert.

DI in den NMS von hoher Bedeutung für die Beschäftigungsentwicklung.

Neben unmittelbaren Beschäftigungseffekten leisten DI in den NMS wichtigen Beitrag zur Modernisierung und zum Wachstum und damit zum langfristigen Beschäftigungsaufbau.

Die Zuwanderung aus den NMS-8 nach Deutschland stellt vor dem Hintergrund der geltenden Zuwanderungsbeschränkungen aufgrund der geringen Größenordnung sowie wegen der mittelfristig zu erwartenden demographischen Entwicklung kein gravierendes Problem dar. Sie verstärkt tendenziell aber den Druck auf die Anpassung der qualifikatorischen Lohnstruktur. Während schlecht qualifizierte Arbeitskräfte in Deutschland eher verlieren, können die Löhne gut ausgebildeter Inländer bei stärkerer Zuwanderung sogar steigen. Hohe Bedeutung haben Migranten in Teilbereichen wie der Landwirtschaft, wo sie wesentlich zur Wettbewerbsfähigkeit beitragen.

Migration in Deutschland nur in Teilbereichen des Arbeitsmarktes spürbar. Sie verstärkt aber tendenziell den Zwang zur Anpassung der qualifikatorischen Lohnstruktur.

Aus Sicht der NMS droht die Abwanderung von hoch qualifizierten Arbeitskräften mit möglicherweise negativen Folgen für die mittelfristige wirtschaftliche Entwicklung und den weiteren Konvergenzprozess. Das steigende Einkommensniveau sollte allerdings dämpfend auf die Migration wirken.

Brain Drain aus den NMS hätte negative Folgen für den wirtschaftlichen Aufholprozess.

Integration der europäischen Arbeitsmärkte – Konvergenz oder Divergenz?

Die Analyse von Integrationsprozesse auf den europäischen Arbeitsmärkten wird dadurch erschwert, dass möglicherweise die genannten Integrationseffekte von weltwirtschaftlichen Entwicklungs- und Wachstumstrends, die nicht im Zusammenhang mit der Integration stehen, überlagert werden. Zudem vollziehen sich Veränderungen auf den Arbeitsmärkten häufig über einen langen Zeitraum, so dass es schwierig ist, bestimmten Fortschritten der Integration unmittelbar bestimmte Veränderungen der Arbeitsmarktindikatoren zuzuordnen. Zu berücksichtigen ist im Fall der NMS zudem der (noch wirkende) Einfluss transformationsspezifischer Faktoren.

Integrationseffekte durch weltwirtschaftliche Entwicklungstrends und transformationsspezifische Faktoren überlagert.

Insgesamt zeigt die Entwicklung der zentralen Arbeitsmarktindikatoren in den Ländern der erweiterten Union zwar eine Tendenz zur Konvergenz, es bestehen jedoch erhebliche doppelte Disparitäten sowohl innerhalb der EU-15 als auch innerhalb der NMS und zwar einmal auf nationaler Ebene und zum zweiten auf regionaler Ebene. Insbesondere in Polen, als dem mit Abstand größtem Arbeitsmarkt innerhalb der NMS, zeigen die wichtigsten Indikatoren eher divergente Tendenzen auf.

Bislang nur geringe Integrationstendenzen auf den europäischen Arbeitsmärkten zu erkennen.

Die bei fortschreitender Integration der Arbeitsmärkte zu erwartende Konvergenz der Lohnniveaus ist bislang nur sehr bedingt zu erkennen. Die Bruttolöhne haben sich seit Mitte der neunziger Jahre nur relativ langsam dem Niveau innerhalb der EU angenähert, der Abstand zwischen NMS und EU-15 bleibt sowohl auf nominaler Basis als auch auf KKS-Basis hoch. Lediglich Slowenien überstiegt hier das Niveau der EU-15-Länder mit dem geringsten Lohnniveau (Portugal).

Nach wie vor hohes Lohngefälle in der erweiterten EU.

Verursacht werden diese Lohndifferenzen durch anhaltende, sich im Zeitablauf aber verringernde Produktivitätsunterschiede. Insgesamt erreichen die NMS etwa 50% des Niveaus der Arbeitsproduktivität in der EU-15. Im Ergebnis von Wechselkurs-, Lohn- und Produktivitätsentwicklung haben sich die Lohnstückkosten in den NMS auf Euro-Basis stark erhöht, während sie in Deutschland weitgehend konstant geblieben sind.

Anstieg der Lohnstückkosten in den NMS stärkt relative Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands.

Die sich nur langsam verringernden Disparitäten auf den Arbeitsmärkten legen nahe, dass es im Zuge der Handelsintegration zwar auch zu einer einsetzenden Integration der Arbeitsmärkte kommt, dass aber die jeweils nationalen (regionalen) Arbeitsmärkte noch durch hohe Barrieren getrennt werden, die für die divergierenden Entwicklungstrends verantwortlich sind. Zu diesen Barrieren zählen die unterschiedliche rechtliche und institutionelle Ausgestaltung der Arbeitsmärkte in den EU-15 und den NMS.

Nationale Arbeitsmärkte durch institutionelle Barrieren getrennt.

Institutionelle Ausgestaltung nationaler Arbeitsmärkte: Steuer- und Abgabenbelastung und Lohnfindungssysteme

Die Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit (Familie mit zwei Kindern) wurde in den NMS in den letzten Jahren zwar reduziert, sie liegt aber, insbesondere in Polen, deutlich über dem Durchschnitt der OECD. Deutschland nimmt diesbezüglich eine mittlere Position ein, wobei die vergleichsweise hohe Belastung vorrangig auf die Sozialabgabenbelastung zurückzuführen ist. Vor diesem Hintergrund wären von einer Reduzierung der Steuer- bzw. Abgabenbelastung in den NMS (aber auch in Deutschland) positive Beschäftigungseffekte zu erwarten.

Abbau der hohen steuerlichen Belastung der Arbeit zur Förderung des Beschäftigungswachstums.

Die steuerliche Belastung der Unternehmensgewinne liegt dagegen, auch im europäischen Vergleich, auf sehr niedrigem Niveau. Die NMS folgen damit einem internationalem Trend zur Umstrukturierung der Steuersysteme in Richtung einer stärkeren Besteuerung des Konsums und einer Entlastung der Investitionen. Dies verbessert die steuerlichen Bedingungen für Wachstum und Beschäftigung und ist nicht notwendigerweise mit einem Rückgang des gesamten Steueraufkommens verbunden.

Besteuerung der Unternehmensgewinne in den NMS deutlich niedriger als in den alten Mitgliedstaaten.

Die Lohnfindungssysteme bewegen sich in den NMS eher in Richtung des angelsächsischen Modells mit einer starken Betonung der betrieblichen Ebene für Kollektivvereinbarungen. Dies erscheint insofern als angemessen, als es den NMS damit besser möglich sein sollte, im Rahmen des wirtschaftlichen Aufholprozesses den stark unterschiedlichen Ertragslagen der Unternehmen im privaten und im staatlichen Sektor, aber auch zwischen einzelnen Branchen und Sektoren, besser Rechnung zu tragen.

Starke Betonung der betrieblichen Ebene der Arbeitsbeziehungen ermöglicht bessere Anpassung der Unternehmen im wirtschaftlichen Aufholprozess.