



Kurzanalysen und Informationen

Nr. 3 Juli 2002

Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung

Deutsche Direktinvestitionen in Osteuropa weiter rückläufig – Arbeitsplatzverlagerungen geringer als befürchtet*

Volkhart VINCENTZ

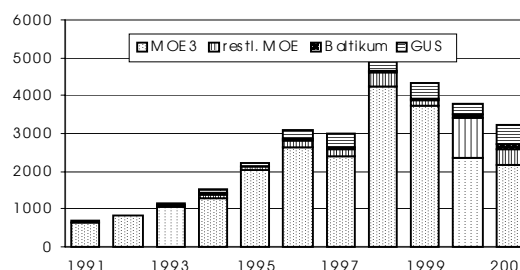
Die deutschen Direktinvestitionen (DI) in Osteuropa sind im dritten Jahr rückläufig. Auch für die gesamten ausländischen Direktinvestitionen (ADI) in den MOE-Ländern wird für die nächsten Jahre eine Stagnation auf dem bisherigen Niveau erwartet. Der Aufholprozess des ausländischen Kapitalaufbaus, der schnell nach der Ostöffnung einsetzte, nähert sich in den MOE-Ländern seinem Ende. In den GUS-Ländern besteht noch ein großer Nachholbedarf, der allerdings erst mit dem graduellen Fortschritt der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zum Tragen kommen wird.

Zukünftige ADI werden vor allem zu einer Erhöhung der Kapitalintensität in den Zielländern führen. Die Beschäftigungswirkung der ADI nimmt deshalb tendenziell ab. Insgesamt wurden in den letzten 10 Jahren durch deutsche DI, soweit in der Statistik der Bundesbank erfasst, 300 Tsd. Arbeitsplätze in Osteuropa aus Gründen der Kostenersparnis geschaffen. Diese Zahl bildet allerdings eine Obergrenze der Arbeitsplatzverlagerung aus Deutschland. Der tatsächliche Wert dürfte deutlich darunter liegen.

Über den Umfang der ausländischen Direktinvestitionen in Osteuropa gab es unterschiedliche Einschätzungen. Sinn und Weichenrieder¹ fanden 1997, dass die ADI „enttäuschend niedrig“ waren. Dieses gilt für die GUS Staaten, allerdings nicht für die MOE-Länder. Gemessen am BIP, an der Bevölkerung oder am Export der osteuropäischen Empfängerländer liegen die ADI-Zuflüsse nach Osteuropa durchaus auf dem Niveau der Entwicklungsländer, einschließlich der ostasiatischen Schwellenländer.² Allerdings bleiben sie noch unter den Werten der Industrieländer, denen – auch im Vergleich zu ihrer höheren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit – die meisten ADI zufließen. Die Bedeutung der ausländischen Firmen in den MOE-Ländern für Produktion und Beschäftigung ist durchaus vergleichbar mit Spanien und Griechen-

land. Dieses gilt auch, wenn man lediglich die deutschen DI betrachtet. In Ungarn und Tschechien liegen die deutschen DI pro Kopf bereits deutlich über den Werten für Spanien und Portugal. Polen und die Slowakei haben die Werte für Griechenland überschritten.

Zufluss deutscher DI nach Osteuropa
in Mio. ECU/Euro



Quelle: Deutsche Bundesbank (Zahlungsbilanzstatistik).

* Wenn nicht anders vermerkt, werden, Bulgarien, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechien und Ungarn, als MOE-Länder bezeichnet. Osteuropa steht für die MOE-Länder plus der Länder der früheren Sowjetunion.

¹ H.-W. Sinn, A.J. Weichenrieder, Foreign direct investment, political resentment and the privatization process in eastern Europe, Economic Policy, April 1997, S. 179 – 210.

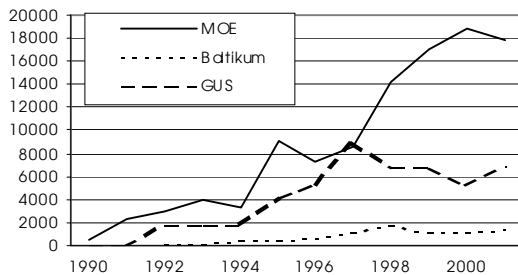
² Siehe UNCTAD, World Investment Report 2001: Promoting Linkages, S. 38.

Deutsche Investoren engagierten sich früh und kräftig in den MOE-Ländern, was sich am hohen, zwischen 30% – 40% schwankenden Anteil der deutschen an den gesamten ausländischen Direktinvestitionen in den MOE-Ländern zeigte. Seit 1998 sank allerdings nicht nur der absolute Umfang der

deutschen Direktinvestitionen, sondern auch der Anteil an den gesamten ADI in den MOE-Ländern nahm auf 13% ab. In den GUS-Staaten blieb der deutsche Anteil bei 6% – 7% relativ konstant.

Die gesamten ADI in den MOE-Ländern dürften ihren Hochpunkt mittlerweile erreicht haben. Abgesehen von jährlichen Schwankungen und regionalen Verschiebungen wird geschätzt, dass sich die Direktinvestitionen auf dem heutigen Niveau bei 17 – 18 Mrd. \$ jährlich einpendeln.³

Zufluss internationaler DI nach Osteuropa in Mio. \$



Quelle: ECE, Economic Survey of Europe, No.1, 2002

Diese Vermutung orientiert sich vor allem an Niveauvergleichen der ADI in Osteuropa mit den weltweiten Direktinvestitionen. Unter Berücksichtigung verschiedener Faktoren wie pro-Kopf Einkommen, Bevölkerungszahl, Entfernung von Sender- und Empfängerländern etc. zeigen die meisten Studien⁴, dass der Aufholprozess nach der Öffnung zu Anfang der neunziger Jahre weitgehend abgeschlossen ist und das Kapital in Zukunft nur noch in Relation zu den Wirtschaftspotentialen der MOE-Länder fließen wird. Der Beitritt zur EU könnte nochmals einen Schub verursachen, doch sind die erwarteten Verbesserungen der Rahmenbedingungen wahrscheinlich zum großen Teil bereits vorweggenommen. Im Unterschied zu den MOE-Ländern weisen die Länder der GUS noch ein hohes Aufholpotential auf, was vor allem auf die langsame Transformation in diesen Ländern zurückzuführen ist.

Ungarn als „reifes“ Investitionsland

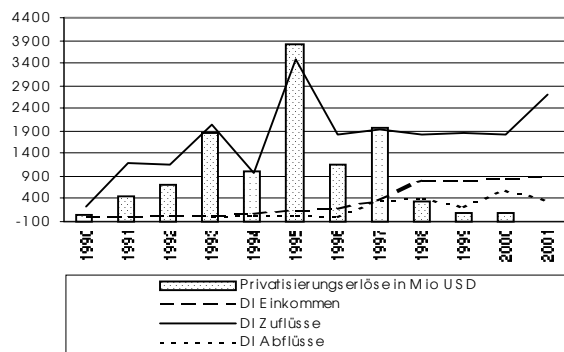
In Ungarn ist das Engagement ausländischen Kapitals am weitesten fortgeschritten. Die Entwicklung der ADI in Ungarn kann daher als (zeitliches) Muster für weitere Länder (Tschechien, Polen, Slowakei) genommen werden, die in den nächsten Jahren den Aufholprozess abschließen werden.

Anfänglich waren die ADI stark vom Privatisierungstempo bestimmt. Mit dem Abschluss der Privatisierungen und der Konzentration der ADI auf Greenfield-Investitionen und Zusammenschlüsse bzw. Firmenaufkäufe hat sich der Zustrom von ADI stabilisiert. Dieses wirkte sich auch auf die Fiskalpolitik aus, da die Privatisierungserlöse einen we-

sentliche Quelle zur Finanzierung der Budgetdefizite waren.

Die folgende Abbildung zeigt ein klares Muster. Nach den schnell ansteigenden Bruttozuflüssen war 1996 der Aufholprozess beendet, und seitdem stagnieren die Bruttozuflüsse auf diesem Niveau. Ungarn geht auch in den nächsten Jahren von konstanten Zuflüssen in der Höhe von etwa 2 Mrd. € aus. Dieses Muster muss jedoch nicht für alle Länder gelten, sondern es ist durchaus denkbar, dass nach Ende des Aufholprozesses die Bruttozuflüsse auf niedrigerem Niveau stagnieren. Nicht alle Länder werden eine dominierende Stellung des Auslandskapitals in der heimischen Wirtschaft erreichen (wollen). Ungarn gehört zu jenen kleinen europäischen Ländern, wie Irland oder Österreich, in denen ein bedeutender Teil der inländischen Produktion von ausländischen Firmen erstellt wird. Ausländische Firmen produzieren in Ungarn mehr als 60% des Outputs des verarbeitenden Gewerbes, in Österreich sind es 55% und in Irland 66%.

Bruttoströme und Einkommen von DI in Ungarn in Mio. Euro



Quelle: Ungarische Nationalbank; OECD, Financial Market Trends No. 79, June 2001, S. 44.

Seit 1997 erreichen auch die ungarischen Investitionen im Ausland, zumeist in MOE-Ländern, einen signifikanten Umfang. Weiterhin wurden die Auslandsinvestitionen in Ungarn nach einer Anlaufzeit zunehmend rentabel, was sich in einer verstärkten Repatriierung von Gewinnen (DI Einkommen) zeigt. Obwohl weiterhin ein Teil der Gewinne reinvestiert wird, zeigt diese Entwicklung doch, dass mit zunehmender Reife den Brutto-Kapitalzuflüssen auch Kapitalabflüsse entgegenstehen. Auch für andere Länder wird in den nächsten Jahren gelten, dass der Beitrag der Netto-Direktinvestitionen zur Finanzierung von Leistungsbilanzdefiziten tendenziell sinken wird.

Trend zu höherer Kapitalausstattung pro Arbeitsplatz

Anfangs investierten die deutschen Unternehmen vorrangig in das verarbeitende Gewerbe. Mit zunehmender Konsolidierung der marktwirtschaftlichen Systeme und wachsender Wirtschaftskraft in Osteuropa wurde in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre auch vermehrt in Dienstleistungsbereiche investiert.

³ Prognose der Economist Intelligence Unit in: Economist vom 17.11.2001, S.144.

⁴ Zur Berechnung der „normalen“ (gleichgewichtigen) ADI werden zumeist Gravitationsmodelle verwendet.

**Anteil des verarbeitenden Gewerbes
am gesamten Bestand deutscher DI,
in %**

Zielregionen	1996	2000
MOE	57,1	51,6
Frühere Sowjetunion	71,9	39,2
Spanien und Portugal	59,9	58,1

Quelle: Deutsche Bundesbank (Bestandsstatistik).

Der Anteil der deutschen DI im verarbeitenden Gewerbe der MOE-Ländern entspricht den Werten von Spanien und Portugal. Dieses ist auf den starken Einfluss der Investitionen in die Kfz-Industrie zurückzuführen, die sowohl in Spanien und Portugal als auch in den MOE3-Ländern⁵ 17% - 20% der gesamten deutschen Investitionen ausmachen. Von den 10,6 Mrd. Euro, die Deutschland bis Ende 2000 in den verarbeitenden Sektor der MOE3-Ländern investiert hat, waren 3,7 Mrd. € auf die Kfz-Industrie gerichtet. Der Bestand des deutschen Kapitals im Kfz-Bereich hat sich in den 3 MOE-Ländern seit 1996 verdoppelt. Es wird also unverändert in diese Branche investiert.

Zu deutlichen Verschiebungen kam es in den Ländern der früheren Sowjetunion, die sich allerdings wegen fehlender Daten nicht im Detail spezifizieren lassen. Ein Faktor, der auch für die MOE-Länder gilt, sind die verstärkten deutschen Investitionen im Kreditgewerbe. Sein Anteil am Bestand der gesamten deutschen DI in Russland stieg von knapp 2% 1996 auf 22,6% im Jahr 2000.

Ein weiterer Trend ist der wachsenden Einsatz deutschen Kapitals pro Arbeitsplatz in Osteuropa. Trotz dieser Entwicklung liegen die kumulierten Investitionen pro Beschäftigten auch in den MOE3-Ländern mit durchschnittlich 40,2 Tsd. € noch unter den Werten für Spanien (71 Tsd. €) und Portugal (59 Tsd. €). Das Wachstum der durchschnittlichen „Kapitalintensität“ ist mit dem Trend zu erhöhten Dienstleistungsinvestitionen verbunden, da letztere in der Regel deutlich kapitalintensiver sind als Investitionen im verarbeitenden Gewerbe. Allerdings besteht auch im verarbeitenden Gewerbe Osteuropas ein ungebrochener Trend zu einer steigenden Kapitalausstattung pro Arbeitsplatz.

Deutsches Kapital pro Beschäftigten

in Tsd. ECU/Euro pro Beschäftigten am Ende des Jahres

	1996		2000	
	verarbeitendes Gewerbe	Dienste u.a.	verarbeitendes Gewerbe	Dienste u.a.
Polen	18,1	29,2	34,5	46,0
Tschechien	22,6	39,6	31,9	44,4
Ungarn	27,7	30,3	45,8	46,2
MOE	22,0	30,9	33,3	43,5
Russland	12,5	36,8	16,0	58,5

Quelle: Deutsche Bundesbank (Bestandsstatistik).

Bei der Interpretation der Tabelle 2 ist zu beachten, dass keine Veränderungen im Grad der deutschen Kapitalbeteiligungen berücksichtigt wurden. Eine Erhöhung des Beteiligungsgrades an

einem Unternehmen führt bei konstanter Beschäftigung zu einer Steigerung der „deutschen Kapitalintensität“, obwohl möglicherweise der gesamte (in- und ausländische) Kapitaleinsatz pro Arbeitsplatz konstant blieb. Der Grad der deutschen Kapitalbeteiligung hat sich in den letzten zehn Jahren kontinuierlich erhöht, wobei in den MOE-Ländern der durchschnittliche Beteiligungsgrad höher ist als in der früheren Sowjetunion. In den MOE-Ländern schätzen wir den durchschnittlichen Beteiligungsgrad im verarbeitenden Gewerbe auf etwa 80 %, was dazu führt, dass das gesamte eingesetzte (deutsche plus heimische) Kapital pro Arbeitsplatz um ca. 20% höher ist als in der Tabelle angegeben. Erwartungsgemäß ist aber auch nach dieser Korrektur die durchschnittliche Kapitalintensität der deutschen Unternehmen in den MOE-Ländern noch deutlich geringer als die Kosten pro Arbeitsplatz in Deutschland. Im verarbeitenden Gewerbe der MOE-Länder ist die „korrigierte Kapitalintensität“ weniger als halb so hoch wie in Deutschland.

Begrenzte Arbeitsplatzverlagerung aus Deutschland

In Firmen mit deutscher Beteiligung waren in den MOE-Ländern in 2000 615 Tsd. Personen beschäftigt. Hinzu kommen knapp 80 Tsd. Beschäftigte in den Ländern der früheren Sowjetunion. Diese knapp 700 Tsd. Beschäftigten sind aber keinesfalls mit der Zahl der in Deutschland verloren gegangenen Arbeitsplätze gleichzusetzen. Eine grobe Schätzung der potentiellen Verlagerung von Arbeitsplätzen muss mehrere Korrekturen an der Gesamtzahl der Beschäftigten vornehmen.

1. Investitionen, die auf den Heimatmarkt des Investitionslandes gerichtet sind, ersetzen in der Regel keine Produktion in Deutschland. Hierbei handelt es sich vor allem um Investitionen in nicht-handelbare Güter, wie einen Grossteil der Dienstleistungen. Hinzu kommen aber auch Produktionen, die zwar prinzipiell handelbar sind, aber einer großen Marktnähe bedürfen, wie Teile der Nahrungsmittelindustrie, die Zementproduktion, der Bergbau und die Energieversorgung. Davon unterscheidet sich jene Produktion, die vor allem wegen der niedrigeren Kosten in Osteuropa aufgebaut wurde und die auf den Export ausgerichtet ist. Nur die Investitionen, die hauptsächlich aus Kostenmotiven erfolgten, können potentiell als Arbeitsplatzverlagerungen angesehen werden.

In grober Annäherung kann man davon ausgehen, dass vor allem Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe auf Basis des Kostenmotivs entstanden sind und die Investitionen in Dienstleistungen eher der Marktausweitung dienen. Im verarbeitenden Gewerbe der MOE-Länder beschäftigten Firmen mit deutscher Beteiligung Ende 2000 357 Tsd. Personen und in der ehemaligen Sowjetunion weitere 51 Tsd. Insgesamt waren damit 408 Tsd. Personen im verarbeitenden Gewerbe beschäftigt.

⁵ Polen, Tschechien, Ungarn

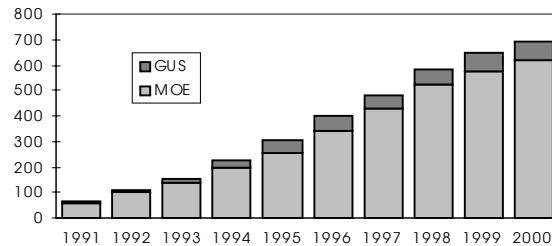
2. Die Arbeitsplätze in Unternehmen mit deutscher Beteiligung sind nur zum Teil auf Basis des deutschen Kapitals entstanden oder erhalten worden, da der deutsche Investor nur einen Teil des Firmenkapitals hält. Eine Minderheitsbeteiligung z.B. an der russischen Gazprom würde nicht bedeuten, dass dem deutschem Kapital alle 300 Tsd. Arbeitsplätze dieser Firma zugerechnet werden können. Dementsprechend müssen die Arbeitsplatzzahlen um die Beteiligungsverhältnisse korrigiert werden. In den MOE Ländern befinden sich 62% der Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe in Firmen mit 100% deutscher Beteiligung und knapp 30% in Firmen mit Mehrheitsbeteiligung unter 100%. Die restlichen Arbeitsplätze sind in Firmen mit deutscher Minderheitsbeteiligung. Rechnet man die Arbeitsplätze entsprechend den Beteiligungsverhältnissen um, so ergeben sich für die MOE Länder 310 Tsd. und für die frühere Sowjetunion 19 Tsd. Arbeitsplätze, die dem deutschen Kapitaleinsatz zugeschrieben werden können. Insgesamt sind also im verarbeitenden Gewerbe knapp 330 Tsd. Arbeitsplätze auf Basis des deutschen Kapitalbeitrags entstanden.
3. Im weltweiten Durchschnitt sind auch Investitionen in die Industrie (bzw. das verarbeitenden Gewerbe) zu 40% auf die Nutzung der heimischen Märkte ausgerichtet.⁶ Dementsprechend muss man auch an den bisher errechneten 330 Tsd. Arbeitsplätzen noch einen Abschlag vornehmen. Berücksichtigt man, dass für Osteuropa das Kostenmotiv stärker als für die weltweiten DI gilt, aber andererseits auch zum geringen Teil außerhalb des verarbeitenden Gewerbes Arbeitsplätze aus Kostenmotiven entstanden sind, so kann man an der Gesamtzahl von 330 Tsd. noch einen Abschlag von 10% machen. Insgesamt schätzen wir, dass 300 Tsd. Arbeitsplätzen aus Gründen der Kostenersparnis in Osteuropa durch deutsches Kapital geschaffen oder erhalten wurden.
4. Nicht in die Rechnung einbezogen wurden Arbeitsplätze auf Basis kleinerer Investitionen in kleinen Betrieben, die in der Bundesbankstatistik nicht erfasst sind.⁷ Daten über die Beschäftigung in diesen kleineren Engagements sind nicht verfügbar. Wir gehen jedoch davon aus, dass maximal einige zehntausend Arbeitsstellen aus Kostengründen durch diese nicht erfassten Engagements geschaffen wurden.

⁶ Bei einer Unternehmensbefragung im Sommer 1999 gaben 42% der befragten Firmen den Absatz am Investitionsstandort als wesentliches Motiv an. In den MOE-Ländern betrug der entsprechende Anteil nur 26%. J. Beyfuß, J. Eggert (2000), *Auslandsinvestitionen der deutschen Wirtschaft und ihre Arbeitsplatzeffekte*, Institut der deutschen Wirtschaft, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 258., S. 34. Markterschließung gaben 40% der im KfW-Mittelstandsprogramm geförderten Unternehmen als Motiv für ihre Investitionen in den MOE-Ländern an. Siehe: KfW (1999), *Förderung der Auslandsinvestitionen deutscher mittelständischer Unternehmen*, Berlin, Februar, S. 21.

⁷ In den obigen Berechnungen sind nur Mehrheitsbeteiligungen in Unternehmen mit einer Bilanzsumme von 1 Mio. DM und Minderheitsbeteiligungen (über 10%) in Unternehmen mit einer Bilanzsumme von 10 Mio. DM einbezogen.

Diese Rechnungen geben nur eine Obergrenze für die potentielle Arbeitsplatzverlagerung an. Viele Arbeitsplätze, die verlagert wurden, wären aus Kostengründen in Deutschland auch ohne Verlagerung nicht zu erhalten gewesen. Andererseits wurde durch Mischkalkulation ein Teil der deutschen Arbeitsplätze durch die Verlagerung auch gesichert. Dieses spricht dafür, dass die tatsächlich verlagerten Arbeitsplätze noch deutlich unter der errechneten Obergrenze liegen.

Beschäftigte in Unternehmen mit deutscher Beteiligung in Osteuropa
in Tsd.



Quelle: Deutsche Bundesbank

Diese Überschlagsrechnung zeigt, dass die Furcht vor massenhaften Arbeitsplatzverlagerungen übertrieben war. An den gesamten Investitionen der deutschen Wirtschaft hatten die Direktinvestitionen in Osteuropa in den letzten 5 Jahren einen durchschnittlichen Anteil von 0,8%. Schon daraus kann geschlossen werden, dass der mögliche Arbeitsplatzverlust für die heimische Wirtschaft eher mäßig war. Rechnet man, dass ein Arbeitsplatz (im verarbeitenden Gewerbe) in Deutschland im Durchschnitt eine Kapitalausstattung von 100 Tsd. € benötigt hätte, so hätte der gesamte deutsche Kapitalbestand von 2,5 Mrd. € in Osteuropa lediglich ausgereicht, um 25 Tsd. Arbeitsplätze in Deutschland zu schaffen.

Für die Zukunft nehmen wir an, dass, wie in den letzten zehn Jahren, der Kapitaleinsatz pro Arbeitsplatz im Rahmen von deutschen Investitionen in Osteuropa weiter steigt. Wurden im Zeitraum 1992 – 95 pro 100 Tsd. ECU Kapitalzuflusses noch 40 Arbeitsplätze in den MOE-Ländern geschaffen oder erhalten, so lag die Zahl für 1999 – 2001 nur noch bei 16 Arbeitsstellen. Verstärkte Investitionen in kapitalintensivere Dienstleistungsbereich wie auch die Erhöhung der Kapitalausstattung im verarbeitenden Gewerbe wird in Osteuropa zu einer weiteren Entkopplung zwischen den ADI und den dadurch geschaffenen Arbeitsplätzen führen.

Die Trends im Umfang der ADI, der steigenden Kapitalintensität und der begrenzten Arbeitsplatzverlagerung in den neunziger Jahren erlauben es eine Entwarnung auszusprechen. Die Befürchtungen über massenhafte Arbeitsplatzverlagerungen, wie sie Mitte der neunziger Jahre in der Öffentlichkeit zu hören waren, haben sich nicht bewahrheitet. Ausgehend von einem extrem niedrigen Niveau nach der Ostöffnung stieg der ausländische Kapitalbestand in Mitteleuropa in zehn Jahren auf das Niveau, wie es in vergleichbaren Ländern international zu beobachten ist. Dieser aufholende Anpassungsprozess geht nunmehr langsam zu Ende.