

Die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Direktinvestitionen und deren Rückwirkungen

Der Abbau von Marktschranken – und damit auch die EU-Osterweiterung – bedingt eine Restrukturierung von Produktion und Beschäftigung in den beteiligten Ländern. Dieser Strukturwandel verursacht Anpassungskosten, die vor allen Dingen in Produktionszweigen und Beschäftigungsgruppen anfallen, die bei integrierten Märkten ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Dennoch sind die verbreiteten Ängste vor der EU-Osterweiterung übertrieben. Ihre Auswirkungen auf die Direktinvestitionen der jetzigen EU-Länder in den Beitrittsländern dürfte schwächer ausfallen, als vielfach erwartet wird. Zum einen ist der Höchststand der Direktinvestitionen überschritten, zum anderen handelt es sich häufig um zusätzliche Investitionen, die nicht auf Kosten der heimischen Exporte und Arbeitsplätze gehen

Ökonomen sind in der Regel begeistert, wenn Marktschranken fallen, seien es Handelsbarrieren oder Beschränkungen gegenüber ausländischen Direktinvestitionen. Bei stärker integrierten Märkten steigt der Wettbewerbsdruck. Hieraus erwarten die Ökonomen Effizienzgewinne. Erweiterte Möglichkeiten einer internationalen Arbeitsteilung können zudem die Wachstumschancen verbessern. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive verspricht wirtschaftliche Integration – und damit auch die Osterweiterung der EU – für alle beteiligten Partner Wohlfahrtsgewinne.

Diese Sichtweise steht in markantem Kontrast zu den Ängsten, die sowohl in den zukünftigen EU-Mitgliedsländern als auch in den jetzigen EU-Ländern artikuliert werden. Die Beitrittskandidaten fürchten, dem verschärften Wettbewerb durch technologisch höher entwickelte Unternehmen aus der EU nicht gewachsen zu sein; im Kontext der ausländischen Direktinvestitionen, auf die sich dieser Beitrag beschränkt, wird überdies vor einem »Ausverkauf des nationalen Tafelsilbers« und einer Überfremdung durch multinationale Konzerne gewarnt. Auf der Seite der jetzigen EU-Länder sind weite Teile der Öffentlichkeit besorgt, dass Kapital im großen Stil in die östlichen Beitrittsländer abfließt und man von dort über kurz oder lang mit »Billigkonkurrenz« überrollt wird.

Die ökonomische Perspektive ist mit den öffentlichen Ängsten nur auf den ersten Blick gänzlich unvereinbar. Der Abbau von Marktschranken – sei es durch Globalisierung oder durch regionale Integration – und die dadurch ermöglichten gesamt-

wirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinne bedingen eine Restrukturierung von Produktion und Beschäftigung in den beteiligten Ländern (Nunnenkamp 2001a). Der Strukturwandel verursacht Anpassungskosten, die in erster Linie in Produktionszweigen und Beschäftigungsgruppen anfallen, die bei integrierten Märkten ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Mit anderen Worten: Es kommt zu Verteilungskonflikten zwischen den Gewinnern und den Verlierern der Marktintegration.

Gleichwohl sind die Ängste vor der EU-Osterweiterung übertrieben. Diese These soll im Folgenden in zweierlei Hinsicht begründet werden. Zum einen geht es um die Auswirkungen der Erweiterung auf die Direktinvestitionen der jetzigen EU-Länder in den Beitrittsländern. Diese Effekte dürften aus mehreren Gründen schwächer ausfallen, als vielfach erwartet wird. Zum anderen werden die Rückwirkungen dieser Direktinvestitionen auf die Arbeitsmärkte in den jetzigen EU-Ländern diskutiert. In dieser Frage dominiert in der Öffentlichkeit häufig ein »verkürztes Denken« (von Weizsäcker 1999).

Obwohl hier die durch Direktinvestitionen induzierten Handelsströme zwischen alten und neuen EU-Mitgliedern eine wesentliche Rolle spielen, bietet dieser Beitrag – wegen der Fokussierung auf Direktinvestitionen – keine umfassende Analyse der Handelseffekte der Osterweiterung. Zudem bleiben andere Formen des

* Dr. Peter Nunnenkamp leitet die Forschungsgruppe »Internationale Kapitalbewegungen« am Institut für Weltwirtschaft in Kiel.

Kapitaltransfers außer Betracht, weil ansonsten der Rahmen dieses Beitrags gesprengt würde.¹ Da die Diskussion aus der Perspektive der in den jetzigen EU-Ländern vorherrschenden Sorgen und Bedenken erfolgt, wird es schließlich anderen Beiträgen überlassen, auf die Überfremdungsängste in den Beitrittsländern einzugehen.

Auswirkungen auf Direktinvestitionen

Die mitteleuropäischen Transformationsländer haben ohne Zweifel an Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen gewonnen. Zusammengenommen haben die 13 in der Tabelle aufgeführten Länder im Zeitraum 1996 bis 2000 einen fast dreimal so hohen Zustrom von Direktinvestitionen verzeichnet wie im Zeitraum 1991 bis 1995. Aus den jahresdurchschnittlichen Direktinvestitionen von 17 Mrd. US-\$ in diesen Ländern in 1996 bis 2000 errechnet sich ein Zustrom von 145 US-\$ pro Kopf der Bevölkerung. Der Pro-Kopf-Zustrom lag damit etwas über den weltweiten Direktinvestitionen im gleichen Zeitraum pro Kopf der Weltbevölkerung (131 US-\$ im Jahresdurchschnitt), aber deutlich unter dem Vergleichswert für die jetzigen 15 EU-Staaten (843 US-\$).²

An der EU gemessen scheint also noch ein erhebliches Potential für höhere Direktinvestitionen in den Beitrittsländern zu bestehen, dessen Ausnutzung durch eine zukünftige Mitgliedschaft möglicherweise gefördert wird. Auf der anderen Seite deuten sowohl das starke Wachstum der Direktinvestitionen in den neunziger Jahren als auch der im Weltmaßstab schon hohe Pro-Kopf-Zustrom darauf hin, dass es zu Vorwegnahmeeffekten gekommen ist. Von der noch zu

vollziehenden EU-Mitgliedschaft gingen dann wohl schwächere Effekte auf die zukünftigen Direktinvestitionen aus, als von den Beitrittsländern häufig erhofft und von Teilen der Bevölkerung in den jetzigen Mitgliedsländern befürchtet wird.

Die Vermutung eines allenfalls moderaten Wachstums der Direktinvestitionen nach einem EU-Beitritt lässt sich mit einer ganzen Reihe von Argumenten untermauern. Für ein abgeflachtes Wachstum spricht erstens, dass die hohen Zuwachsraten der vergangenen Jahre in vielen Ländern auf der Basis sehr niedriger Ausgangswerte erfolgten. Besonders markante Beispiele hierfür bieten Bulgarien und Litauen (vgl. Tab.). Zweitens spricht einiges für vorweggenommene Effekte:

- Für die wichtigsten Transformationsländer besteht schon seit längerem begründete Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft. Mit Polen, der ehemaligen Tschechoslowakei und Ungarn wurden schon 1992 die so genannten Europa-Abkommen abgeschlossen. Damit gelangten diese Länder an die Spitze der Nicht-Mitgliedern von der EU eingeräumten handelspolitischen Präferenzen (Hiemenz et al. 1994, S. 18). Direktinvestoren konnten ihre Strategie also in vielen Bereichen frühzeitig an Freihandelsbedingungen ausrichten.
- Vorweggenommene Effekte resultieren auch aus der Motivationslage der Investoren. Diese versuchen häufig, sich so genannte *first-mover advantages* zu sichern, indem sie schon vor dem Inkrafttreten von Integrationsvereinbarungen Direktinvestitionen tätigen.³ Im Fall der mitteleuropäischen Transformationsländer wurde diese Tendenz durch die Privatisierung von Staatsunternehmen verstärkt. Da diese inzwischen weitgehend abgeschlossen ist (Holland et al. 2000), dürfte sich in Zukunft ein wesentlicher Anreiz für Direktinvestitionen deutlich abschwächen.

Drittens lässt ein Vergleich der anstehenden Osterweiterung mit der Süderweiterung der EU um Griechenland (1981) sowie Portugal und Spanien (1986) erkennen, dass die Anpassung der Direktinvestitionsbestände in den mitteleuropäischen Transformationsländern bereits sehr weit fortgeschritten ist. Am Ende der neunziger Jahre beliefen sich die Direktinvestitionsbestände in den drei Vergleichsländern an der südlichen EU-Peripherie auf

Zustrom ausländischer Direktinvestitionen in mitteleuropäische Transformationsländer, 1991–2000

	1991–1995 ^{a)}	1996–2000 ^{a)}	
	Mill. US-\$	Mill. US-\$	US-\$ pro Kopf ^{b)}
Albanien	40	63	19
Bulgarien	67	594	72
Estland	165 ^{c)}	340	243
Kroatien	117 ^{d)}	872	194
Lettland	117 ^{c)}	403	168
Litauen	36 ^{c)}	460	124
Moldawien	32 ^{c)}	69	16
Polen	1 644	6 608	171
Rumänien	194	1 110	49
Slowakei	158	704	130
Slowenien	119	207	104
Tschechische Republik	1 122	3 473	337
Ungarn	2 174	2 077	206
alle 13 Länder	5 985	16 980	145

^{a)} Jahresdurchschnitt. – ^{b)} Bezogen auf die Bevölkerung in 1999. – ^{c)} Ohne 1991. – ^{d)} Ohne 1991–1992.

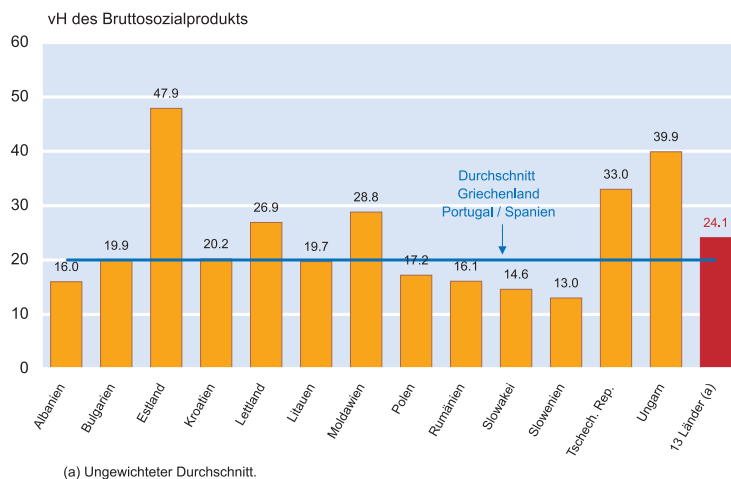
Quelle: UNCTAD (2001); World Bank (2001a); World Bank (2001b).

¹ Zu diesen hier vernachlässigten Aspekten vgl. z.B. Buch und Piazolo (2000).

² Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der um ein Vielfaches höhere Pro-Kopf-Zustrom von Direktinvestitionen in die jetzige EU maßgeblich auf außergewöhnlich hohe Unternehmensverkäufe an ausländische Direktinvestoren (*M&A sales*) in den Jahren 1999 und 2000 zurückzuführen ist (UNCTAD 2001, Annex table B.7). In den drei Jahren zuvor belief sich der Pro-Kopf-Zustrom jahresdurchschnittlich auf 443 US-\$.

³ Ein gutes Beispiel hierfür bietet die Vertiefung der EU-Integration durch das Binnenmarktprogramm (Nunnenkamp 2001b, S. 458 ff.), ein anderes die Süderweiterung der EU (Buch et al. 2001, S. 21).

Abb. 1
Direktinvestitionsbestände in mitteleuropäischen Transformationsländern, 1999



(a) Ungewichteter Durchschnitt.
 Quelle: UNCTAD (2001).

durchschnittlich 20% des Bruttosozialprodukts dieser Länder (UNCTAD 2001).⁴ Abbildung 1 verdeutlicht, dass die Direktinvestitionsbestände in vielen Transformationsländern – auf ihr Bruttosozialprodukt bezogen – im Jahr 1999 schon über diesem Referenzwert lagen. Ein großer Nachholbedarf scheint an diesem Indikator gemessen nur noch in wenigen Transformationsländern zu bestehen.

Zu diesen Überlegungen passt es viertens, dass Kalotay (2000) auf eine begrenzte Absorptionskapazität der mitteleuropäischen Transformationsländer für ausländische Direktinvestitionen hinweist. Auf der Basis von Umfrageergebnissen, die 1998 von den Agenturen zur Investitionsförderung in 15 Transformationsländern eingeholt wurden, kommt dieser Autor zu dem Ergebnis, dass die Lücke zwischen der Absorptionskapazität und dem tatsächlichen Zustrom von Direktinvestitionen seit 1993 merklich kleiner geworden ist. Für den Zeitraum 1998 bis 2002 wird aus den Angaben der befragten Agenturen eine Absorptionskapazität von jahresdurchschnittlich 19 Mrd. US-\$ ermittelt. Der tatsächliche Zustrom von Direktinvestitionen in den Jahren 1998 bis 2000 von jahresdurchschnittlich 20 Mrd. US-\$ für die in Tabelle 1 aufgeführten Länder (ohne Lettland) lag sogar leicht über der Absorptionskapazität, obwohl diese von Kalotay (2000) für ein etwas größeres Ländersample angegeben wird (einschließlich Mazedonien, Ukraine und Weißrussland, aber ohne Lettland).⁵

⁴ Für alle 15 EU-Länder belief sich dieses Verhältnis auf 22%.

⁵ Auch der von Kalotay (2000, S. 156) bei einer weiter verbesserten Ausschöpfung der Absorptionskapazität erwartete Direktinvestitionsbestand in Mitteleuropa von 100 Mrd. US-\$ in 2000 wurde allein durch die 13 in der Tabelle aufgeführten Länder (108 Mrd. US-\$) überschritten (UNCTAD 2001, Annex table B.3).

Die zuletzt genannten Argumente dürften zumindest mitverantwortlich dafür sein, dass der jahresdurchschnittliche Zustrom von Direktinvestitionen im Fall Ungarns im Zeitraum 1996 bis 2000 gegenüber 1991 bis 1995 nicht mehr angestiegen ist (vgl. Tab.). Ungarn hat sich früher als die anderen Transformationsländer gegenüber ausländischen Direktinvestitionen geöffnet und die Beteiligung ausländischer Investoren am Privatisierungsprozess begünstigt (Holland et al. 2000, S.: 192; Buch et al. 2001, S. 23). Zudem war die Transformation Ungarns in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre – gemessen am so genannten *transition index* der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) im Jahr 1997 – am weitesten fortgeschritten (Lankes und Stern 2000). Der verbliebene Nachholbedarf und der noch nicht ausgeschöpfte Teil der Absorptionskapazität waren deshalb geringer, und die

Anpassungsphase an den »optimalen« Bestand von Direktinvestitionen war kürzer. Die Vorreiterrolle Ungarns verstärkt somit die Vermutung, dass sich das Wachstum der Direktinvestitionen auch in den anderen Transformationsländern abflachen wird.

Gegen die These, dass der Boom ausländischer Direktinvestitionen in den mitteleuropäischen Transformationsländern trotz des ausstehenden EU-Beitritts bereits weitgehend hinter uns liegt, lässt sich – zumindest auf den ersten Blick – die Analyse von Buch und Piazzolo (2000) ins Feld führen. Demnach sticht der EU-Erweiterungsprozess dadurch hervor, dass er die Informationskosten für Auslandsinvestoren drastisch senkt, »because enlargement requires the adoption of common standards and institutions« (ibid.:, S. 8). Die institutionelle Konvergenz in Folge der Übernahme des so genannten *acquis communautaire* (d.h. des gesamten EU-Regelwerks) durch die Beitrittsländer schafft nicht zuletzt ein hohes Maß an Rechtssicherheit.⁶

Die Relevanz einer EU-Mitgliedschaft als Bestimmungsfaktor von Direktinvestitionen wird von Buch und Piazzolo (2000) zunächst in einem breiten Länderquerschnitt abgeschätzt. Dazu wird eine entsprechende Dummy-Variablen (neben dem Entwicklungsstand und der Größe der Gastländer sowie weiteren Bestimmungsfaktoren) in eine Regressionsanalyse der bilateralen Direktinvestitionsströme von neun OECD-Ländern in 27 bis 38 Gastländer einbezogen. Die EU-Dummy erweist sich für fünf der neun OECD-Länder als signifikant positiv; d.h., EU-Mitglieder haben von diesen fünf OECD-

⁶ Vgl. auch Buch et al. (2001, S. 7 f.): »With EU membership, uncertainty about the completion of transition may be reduced.«

Ländern typischerweise höhere Direktinvestitionen erhalten als Nicht-Mitglieder der EU. Die im Länderquerschnitt geschätzten Koeffizienten werden dann benutzt, um die bei einer EU-Mitgliedschaft der mitteleuropäischen Transformationsländer zu erwartenden Direktinvestitionen zu ermitteln. Diese hypothetischen Direktinvestitionen werden schließlich mit den tatsächlichen Direktinvestitionen, die 1997 in diese Länder geflossen sind, verglichen.

In den meisten Transformationsländern übertrafen die tatsächlichen Direktinvestitionsströme im Jahr 1997 die hypothetischen Werte beträchtlich (Buch und Piazzolo 2000, table 11).⁷ Eine ähnliche Berechnung bezogen auf die (gesamten) Direktinvestitionsbestände in den Transformationsländern deutete dagegen darauf hin, dass die tatsächlichen Bestände im Jahr 1998 zumeist noch weit unterhalb der hypothetischen Bestände lagen, wenn man den (durch die EU-Dummy eingefangenen) Effekt einer EU-Mitgliedschaft berücksichtigt. Trotz antizipatorischer Direktinvestitionen schien der Anpassungsprozess an den »optimalen« Direktinvestitionsbestand also größtenteils noch auszustehen.

Gleichwohl stehen die Ergebnisse von Buch und Piazzolo (2000) nicht in Widerspruch zur obigen These, dass sich das Wachstum ausländischer Direktinvestitionen in den Transformationsländern in Zukunft abflachen wird:

- Die Berechnungen dieser Autoren bestätigen zunächst, dass der Anpassungsprozess an den »optimalen« Direktinvestitionsbestand in Ungarn schon 1998 weitgehend vollzogen war. Selbst unter Berücksichtigung der EU-Dummy belief sich der tatsächliche Bestand auf 90% des hypothetischen Bestandes. Für die anderen Transformationsländer ist zu berücksichtigen, dass die »Bestandslücke« in 1998 (von gut 40% der hypothetischen Bestände in der Tschechischen Republik bis mehr als 80% in der Slowakei) durch den – an den hypothetischen Werten gemessen – sehr hohen Zustrom von Direktinvestitionen in den letzten Jahren erheblich geschrumpft sein dürfte.
- Auffällig ist darüber hinaus, dass der Einfluss der EU-Dummy auf die Direktinvestitionen schwächer zu sein scheint als auf andere Formen des Kapitaltransfers. Buch und Piazzolo (2000) erwarten deshalb, dass sich der Kapitaltransfer bei einer EU-Mitgliedschaft der mitteleuropäischen Transformationsländer zugunsten von Portfolio-Investitionen und zu Lasten von Direktinvestitionen verschieben wird.

Die Schätzergebnisse von Buch und Piazzolo (2000) sind schließlich alles andere als robust. In einer neueren Studie

von Buch et al. (2001), die mit dem gleichen Datensatz und einer nur leicht modifizierten Schätzgleichung arbeitet, stellt sich die EU-Dummy für die Direktinvestitionsströme in 1997 mit einer einzigen Ausnahme (für belgische Direktinvestitionen) als insignifikant heraus. Brenton et al. (1999, S. 103) finden auf der Basis von Bestandsdaten für die Direktinvestitionen in der Mitte der neunziger Jahre, dass »the EU dummy is insignificant for all investing countries except Japan where it is negative. Thus these regression results convey the overall impression that host country membership in the EU does not significantly influence the stock of inward FDI«. Die deutschen Direktinvestitionsbestände in Ungarn erreichten nach Buch et al. (2001, S. 22) schon 1992 den – aus dem Gravitätsmodell abgeleiteten – hypothetischen Wert; für die Tschechische Republik war dies wenig später der Fall, und in Polen überschritten die deutschen Direktinvestitionsbestände 1998 den hypothetischen Wert. Brenton et al. (1999, S. 104) fanden auch für andere Investitionsländer, dass deren Direktinvestitionsbestände in den untersuchten Transformationsländern zumeist schon Mitte der neunziger Jahre die jeweiligen hypothetischen Werte weitgehend erreicht hatten.

All dies stützt die These, dass von der ausstehenden EU-Mitgliedschaft allein kein starker Effekt auf die Direktinvestitionen in den Beitrittsländern ausgehen dürfte. Das zukünftige Wachstum der Direktinvestitionen in diesen Ländern wird vielmehr – wie auch anderswo – in erster Linie von der dortigen Marktentwicklung und den nationalen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen abhängen.

Rückwirkungen der Direktinvestitionen auf die Ursprungsländer

Auch wenn die Direktinvestitionen in den mitteleuropäischen Transformationsländern durch einen EU-Beitritt erheblich schwächer stimuliert werden dürften als im Osten teilweise erhofft und im Westen vielfach befürchtet, scheinen die Sorgen vor den Rückwirkungen auf die Arbeitsmärkte der jetzigen EU-Mitglieder angesichts der bereits erfolgten Direktinvestitionen durchaus berechtigt. Allerdings dürften diese Effekte erheblich differenzierter ausfallen, als es das in der öffentlichen Diskussion häufig vorherrschende »verkürzte Denken« (von Weizsäcker 1999) suggeriert. Manchmal ist die Argumentation derjenigen, die der Osterweiterung sehr pessimistisch entgegensehen, sogar in sich widersprüchlich.

Der Vorwurf der Inkonsistenz ist vor allem dann zu erheben, wenn die Direktinvestitionen in den Transformationsländern als Flucht des Kapitals aus den jetzigen EU-Staaten charakterisiert werden, auf die dann eine Überschwemmung der EU-Märkte mit Importen aus den Trans-

⁷ Ausnahmen waren nur Bulgarien, Estland und Litauen.

formationsländern folge. Wer so argumentiert, verkennt, dass ein (Netto-)Kapitalexport in die Transformationsländer rein definitorisch bedeutet, dass diese mehr Güter importieren als sie exportieren. In der Zahlungsbilanz eines Landes erweisen sich ein (Netto-)Kapitalimport und ein Leistungsbilanzdefizit buchhalterisch als zwei Seiten der gleichen Medaille.

Ein »verkürztes Denken« zeigt sich dann, wenn die Investitionen, die z.B. deutsche Unternehmen in den Transformationsländern tätigen, mit der Vernichtung deutscher Arbeitsplätze gleichgesetzt werden. Erstens wird dabei unzulässigerweise unterstellt, dass diese Direktinvestitionen immer eine entsprechende Investition in Deutschland ersetzen und letztere zu Exporten in das mitteleuropäische Gastland geführt hätte. Diese Annahme ist insbesondere dann falsch, wenn die Direktinvestition im Bereich nicht handelbarer Dienstleistungen erfolgt.⁸ Der Dienstleistungssektor war schon in den neunziger Jahren als Ziel von Direktinvestitionen in den Transformationsländern von großer Bedeutung. Nach UNCTAD-Angaben entfielen in Ungarn fast 60% des gesamten Direktinvestitionsbestandes in 1997 auf diesen Sektor (UNCTAD 1998, table IX.2); in Rumänien, Polen, der Tschechischen Republik und Slowenien war dieser Anteil mit 35 bis 55% zwar geringer, aber ebenfalls bedeutsam. Kalotay (2000, S. 154 f.) sah zudem Anzeichen für eine weitere Verschiebung der Direktinvestitionen in den Transformationsländern zugunsten des Dienstleistungssektors in den Folgejahren.

Zweitens werden häufig die indirekten Effekte von Direktinvestitionen in den Transformationsländern ausgeblendet. Typischerweise werden durch Direktinvestitionen Exporte aus den Ursprungsländern in die Gastländer induziert. Hierbei handelt es sich zum einen um Kapitalgüterexporte, zum anderen um Lieferungen von Vorleistungen durch die Muttergesellschaften an die Tochterunternehmen in den mitteleuropäischen Gastländern. Holland et al. (2000, S. 196 f.) berichten von mehreren Studien, wonach die Tochterunternehmen etwa ein Drittel ihrer Vorleistungen von den Muttergesellschaften aus dem Ursprungsland beziehen. Die Töchter ausländischer Unternehmen wiesen zudem eine höhere Importneigung auf als die in den Transformationsländern beheimateten nationalen Unternehmen. Die Schätzungen von Brenton et al. (1999) verweisen durchweg auf eine komplementäre Beziehung zwischen Direktinvestitionen in den Transformationsländern und den Exporten aus den Ursprungsländern

in diese Gastländer. Damit scheint die im Westen verbreitete Sorge unbegründet, dass durch Direktinvestitionen in den mitteleuropäischen Beitrittsländern Exporte von Gütern ersetzt und stattdessen Arbeitsplätze in den Osten exportiert werden.

Dies heißt nicht zu leugnen, dass die Direktinvestitionen in den Transformationsländern auch mit den Exporten dieser Länder in die Ursprungsländer der Direktinvestitionen positiv korreliert sind (Brenton et al. 1999, table IV). Auch für den Handel in dieser Richtung gilt, dass die Töchter ausländischer Unternehmen stärker daran teilnehmen als die in den Transformationsländern beheimateten nationalen Unternehmen.⁹ Es gibt aber eine überwältigende Evidenz dafür, dass die Direktinvestitionen in den Beitrittsländern primär darauf ausgerichtet sind, die dortigen lokalen Märkte zu bedienen.¹⁰ Im Fall stärker exportorientierter Direktinvestitionen sind die Exporte zudem häufig in erster Linie für benachbarte Transformationsländer – und weniger für die Ursprungsländer der Direktinvestitionen – bestimmt (Brenton et al. 1999, S. 108). Die bislang dominierenden Motive für Direktinvestitionen in den Transformationsländern dürften also nur schwache Rückwirkungen auf den Importdruck und die Beschäftigung in den jetzigen EU-Staaten gehabt haben; die positiven Beschäftigungseffekte durch höhere EU-Exporte in die mitteleuropäischen Gastländer von Direktinvestitionen sind hierdurch wohl kaum zunichte gemacht worden.

Trotz dieser gesamtwirtschaftlich positiven Bilanz sind die Direktinvestitionen in den Transformationsländern geeignet, in den Ursprungsländern für Verteilungskonflikte zu sorgen. Dies sollte schon in den neunziger Jahren so gewesen sein, weil sich die Beschäftigungs- und Einkommensgewinne durch höhere EU-Exporte in die Beitrittsländer auf Wirtschaftszweige wie die Kapitalgüterindustrie und auf vergleichsweise hoch qualifizierte Arbeitskräfte konzentrieren dürften. Hingegen lässt die Außenhandels-theorie angesichts unterschiedlicher (relativer) Faktorausstattungen in den fortgeschrittenen EU-Staaten einerseits und den Beitrittsländern andererseits erwarten, dass der – wenn auch begrenzte – Importdruck vor allem auf weniger technologie- und humankapitalintensiven Wirtschaftszweigen und geringer qualifizierten Arbeitskräften lastet.

Die Verteilungskonflikte dürften sich weiter verschärfen, wenn sich die von Brenton et al. (1999, S. 108) erkannten Anzeichen bestätigen, wonach »vertikale« Direktinvestitionen in den mitteleuropäischen Gastländern an Be-

⁸ Selbst im Bereich handelbarer Güter wäre es ohne Direktinvestitionen möglicherweise gar nicht zu Exporten in die Transformationsländer und daraus resultierenden positiven Arbeitsmarkteffekten in Ursprungsländern wie Deutschland gekommen, weil viele Güter in den hoch entwickelten Ursprungsländern nicht zu international wettbewerbsfähigen Preisen hergestellt werden können.

⁹ Im Fall Ungarns stellten die ausländischen Unternehmen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre 70 bis 80% der ungarischen Exporte verarbeiteter Industrieprodukte (Holland et al. 2000, S: 195).

¹⁰ Vgl. den Literaturüberblick in Holland et al. (2000).

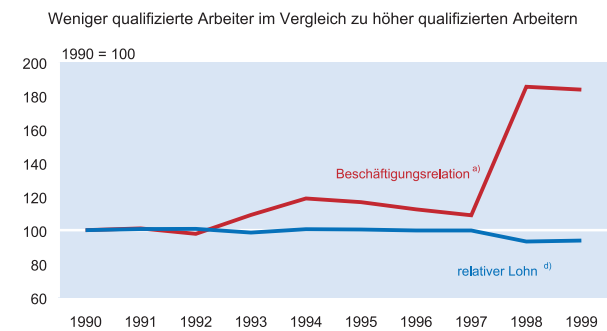
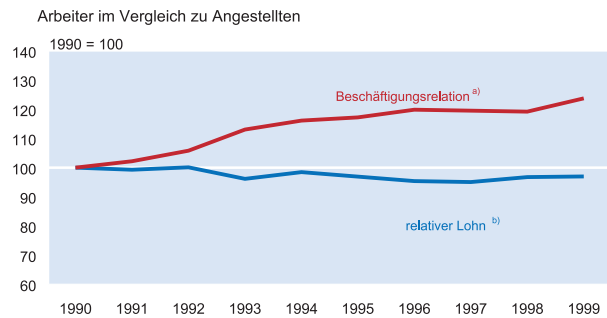
deutung gewinnen. Dies würde bedeuten, dass es zu einer verstärkten intra-industriellen Arbeitsteilung zwischen den Ursprungs- und den Gastländern von Direktinvestitionen kommt. Teilfertigungen und Produktionsschritte, die in den Beitrittsländern kostengünstiger erfolgen können, würden aus den weiter entwickelten Ursprungsländern ausgelagert (*Outsourcing*). Die Ursprungsländer könnten in zunehmendem Maß auf Vor- und Zwischenprodukte zurückgreifen, die von den Beitrittsländern exportiert werden.

In einzelnen Industrien sind diese Prozesse sowie die daraus resultierenden Verteilungskonflikte bereits nachweisbar. Ein Beispiel bietet die deutsche Automobilindustrie.¹¹ Diese Industrie hat seit Mitte der neunziger Jahre neue Investitionschancen in den Transformationsländern ergriffen. Die Direktinvestitionsbestände der deutschen Automobilindustrie in Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn sind kontinuierlich auf 2,5 Mrd. € in 1999 angestiegen (Abb. 2). Es deutet einiges darauf hin, dass dieses Engagement schon in der jüngeren Vergangenheit zu *Outsourcing* geführt hat. Diehl (2001, S. 26) zeigt, dass die Direktinvestitionen in den mitteleuropäischen Transformationsländern mit steigenden Importen von Autoteilen und Zubehör aus diesen Ländern einhergegangen sind. Dies gilt vor allem für Motoren; in 1998 stellten die Transformationsländer einen Anteil von über 40% an den gesamten Importen von Motoren der deutschen Automobilindustrie.

Damit hat sich der »Wettbewerb von unten« am traditionellen Automobilstandort Deutschland intensiviert.¹² Die aus einfachen Handelsmodellen abzuleitende Erwartung, dass dieser Wettbewerbsdruck die Einkommens- und Beschäftigungssituation für weniger qualifizierte Arbeitskräfte

Abb. 3

Beschäftigungs- und Lohnentwicklung in der deutschen Automobilindustrie, 1990 - 1999



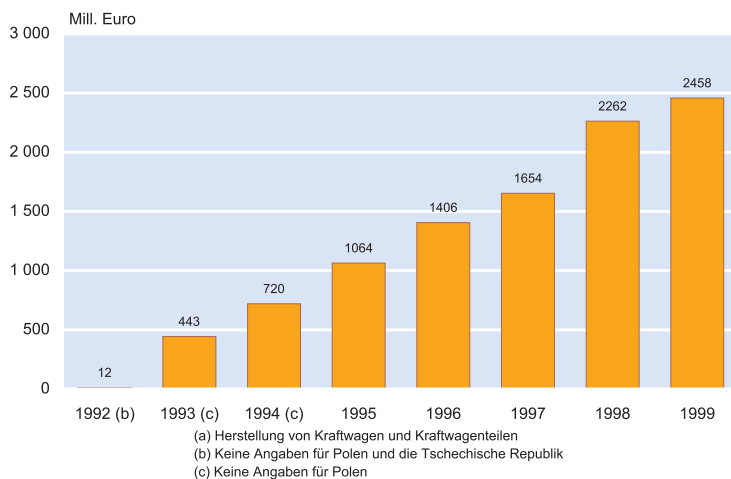
- a) Beschäftigung von Angestellten in Relation zur Beschäftigung von Arbeitern.
- b) Durchschnittslohn von Arbeitern in Relation zum Durchschnittsgehalt von Angestellten.
- c) Beschäftigung von Arbeitern in der (höchsten) Leistungsgruppe 1 in Relation zur Beschäftigung von Arbeitern in den Leistungsgruppen 2 und 3.
- d) Durchschnittslohn von Arbeitern in den Leistungsgruppen 2 und 3 in Relation zum Durchschnittslohn von Arbeitern in der (höchsten) Leistungsgruppe 1.

Quelle: Statistisches Bundesamt (a,b).

in der deutschen Automobilindustrie verschlechtert, findet sich weitestgehend bestätigt. Zwar bietet die Automobilindustrie selbst für weniger qualifizierte Arbeitskräfte bessere Verdienstmöglichkeiten als das verarbeitende Gewerbe in Deutschland insgesamt (Spatz und Nunnenkamp 2002, S. 71 ff.).¹³ Innerhalb der Automobilindustrie erlitten die weniger qualifizierten Arbeitskräfte jedoch relative Einkommens- und Beschäftigungseinbußen (vgl. Abb. 3):

Abb. 2

Direktinvestitionsbestände der deutschen Automobilindustrie^{a)} in Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn, 1992 - 1999



¹¹ Im Folgenden werden Erkenntnisse aus der ausführlichen Analyse von Spatz und Nunnenkamp (2002) zusammengefasst.

¹² Der »Wettbewerb von unten« resultiert aus der Einbindung von Ländern mit vergleichsweise niedrigem Entwicklungsstand in die internationale Arbeitsteilung. Schon vor der Systemtransformation in Mittel- und Osteuropa existierte ein solcher Wettbewerbsdruck durch neue – international wettbewerbsfähige – Automobilstandorte an der südlichen EU-Peripherie (insbesondere Spanien) und in einigen Schwellenländern (z.B. Mexiko und Südkorea).

¹³ In 1999 lag zum Beispiel der Durchschnittslohn von weniger qualifizierten Arbeitern in den Leistungsgruppen 2 und 3 in der Automobilindustrie um 11 bis 12% über dem entsprechenden Durchschnittslohn im gesamten verarbeitenden Gewerbe.

- Die Beschäftigungsstruktur in der deutschen Automobilindustrie verschob sich im Verlauf der neunziger Jahre deutlich zugunsten der Angestellten, die als höher qualifiziert eingestuft werden können als die Arbeiter. Gleichzeitig sank der Relativlohn der Arbeiter im Vergleich zu den Angestellten.
- Innerhalb der Arbeiterschaft war über weite Strecken der neunziger Jahre zwar keine zunehmende Lohnspreizung zu Lasten weniger qualifizierter Arbeiter zu beobachten. Die relative Beschäftigungssituation verbesserte sich aber eindeutig für höher qualifizierte Arbeiter (Leistungsgruppe 1).¹⁴

Diese Arbeitsmarktentwicklungen stützen die These, dass die Einbindung der mitteleuropäischen Transformationsländer (und anderer neuer Wettbewerber) in die internationale Arbeitsteilung selbst in solchen Industrien für intrasektorale Verteilungskonflikte sorgt, in denen die fortgeschrittenen EU-Länder aus gesamtsektoraler Sicht Wettbewerbsvorteile haben. So ist die Automobilindustrie an den traditionellen Standorten insgesamt gesehen durch eine relativ vorteilhafte Beschäftigungs- und Einkommenssituation gekennzeichnet. Gleichwohl drohen sich innerhalb dieser Industrie die Beschäftigungs- und Einkommenschancen gering qualifizierter Arbeitskräfte in dem Maß zu verschlechtern, wie die mitteleuropäischen Transformationsländer in (weniger humankapitalintensiven) Teilbereichen der Industrie zu wettbewerbsfähigen Anbietern heranreifen und einzelne (relativ arbeitsintensive) Fertigungsschritte in diese Länder verlagert werden.

Fazit

Die Direktinvestitionen in den mitteleuropäischen Transformationsländern sind geeignet, den Strukturwandel in den wirtschaftlich weiter entwickelten EU-Staaten zu forcieren. Von den damit einhergehenden Anpassungslasten sind in der EU vor allem weniger qualifizierte Arbeitskräfte betroffen. Die Marktintegration innerhalb einer erweiterten EU könnte deshalb die Verteilungskonflikte in Ländern wie Deutschland verschärfen.

Dennoch sind die verbreiteten Ängste, die mit dem anstehenden EU-Beitritt mitteleuropäischer Transformationsländer verbunden sind, übertrieben. Zum einen steht nicht zu erwarten, dass allein die EU-Mitgliedschaft einen starken Impuls auf die Direktinvestitionen in den Beitrittsländern ausübt. Der dortige Boom von Direktinvestitionen liegt weitgehend bereits hinter uns und die Absorptionskapazität für steigende Direktinvestitionen scheint begrenzt. Zum anderen

herrscht in der öffentlichen Diskussion über die Rückwirkungen der Direktinvestitionen auf die Arbeitsmärkte in den jetzigen EU-Ländern ein »verkürztes Denken« vor. Bei den Direktinvestitionen in den Beitrittsländern handelt es sich häufig um *zusätzliche* Investitionen, die nicht auf Kosten der heimischen Exporte und Arbeitsplätze gehen. Zudem stehen dem Wettbewerbsdruck, der in Ländern wie Deutschland aus dem *Outsourcing* in die Transformationsländer resultiert, höhere Exporte in die mitteleuropäischen Gastländer gegenüber, die durch die dortigen Direktinvestitionen induziert werden.

Literatur

- Brenton, P., F. Di Mauro und M. Lücke (1999), »Economic Integration and FDI: An Empirical Analysis of Foreign Investment in the EU and in Central and Eastern Europe«, *Empirica* 26, 95–121.
- Buch, C.M. und D. Piazzolo (2000), *Capital and Trade Flows in Europe and the Impact of Enlargement*, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere 1001. Kiel.
- Buch, C.M., R.M. Kokta und D. Piazzolo (2001), *Does the East Get What Would Otherwise Flow to the South? FDI Diversion in Europe*, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere 1061. Kiel.
- Deutsche Bundesbank (versch. Jg.). *Kapitalverflechtung mit dem Ausland*, Statistische Sonderveröffentlichung 10. Frankfurt a.M.
- Diehl, M. (2001), *International Trade in Intermediate Inputs: The Case of the Automobile Industry*, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere 1027. Kiel.
- Hiemenz, U. et al. (1994), *Regional Integration in Europe and Its Effects on Developing Countries*, Kieler Studien 260, Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Holland, D. et al. (2000), »The Determinants and Impact of FDI in Central and Eastern Europe: A Comparison of Survey and Econometric Evidence«, *Transnational Corporations* 9 (3), 163–212.
- Kalotay, K. (2000), »Is the Sky the Limit? The Absorptive Capacity of Central Europe for FDI«, *Transnational Corporations* 9 (3), 137–162.
- Lankes, H.P. und N. Stern (2000), »Capital Flows to Eastern Europe and the Former Soviet Union.« European Bank for Reconstruction and Development, *Working Papers* 27, London (<http://www.ebrd.com/english/pubs/econ/workingp/27>).
- Nunnenkamp, P. (2001a), »Structural Change and Economic Performance in the Era of Globalization: Some Evidence from Industrial and Developing Countries«, in: Gesamttextil (Hrsg.), *Market Opening, Trade and Development*, Eschborn, 51–64.
- Nunnenkamp, P. (2001b), »European FDI Strategies in Mercosur Countries«, *Journal of World Investment* 2 (3), 457–480.
- Spatz, J. und P. Nunnenkamp (2002), *Globalisierung der Automobilindustrie: Wettbewerbsdruck, Arbeitsmarkteffekte und Anpassungsreaktionen*, Kieler Studie (in Druck).
- Statistisches Bundesamt (a; versch. Jg.), *Fachserie 4: Produzierendes Gewerbe. Reihe 4.1.1: Beschäftigung, Umsatz und Energieversorgung der Unternehmen und Betriebe im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe*, Stuttgart.
- Statistisches Bundesamt (b; versch. Jg.), *Fachserie 16: Löhne und Gehälter. Reihe 2.1: Arbeiterverdienste im Produzierenden Gewerbe*, Stuttgart.
- UNCTAD (1998), *World Investment Report 1998*. United Nations, New York.
- UNCTAD (2001), *World Investment Report 2001*. United Nations, New York.
- von Weizsäcker, C.Chr. (1999), *Logik der Globalisierung*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- World Bank (2001a), *Global Development Finance 2001*, CD-ROM. Washington, D.C.
- World Bank (2001b), *World Development Indicators 2001*, CD-ROM. Washington, D.C.

¹⁴ Dies gilt selbst dann, wenn man die Werte für 1998 und 1999 außer Betracht lässt, die durch eine Umgruppierung von Arbeitern aus Leistungsgruppe 2 in Leistungsgruppe 1 verzerrt sein dürften.