

Gerhard Bosch

Wandel des deutschen Arbeitsmarktes durch die europäische Integration

Der deutsche Arbeitsmarkt hat sich durch die europäische Integration gravierend verändert. Das Ausmaß der Veränderungen wird nur voll erkennbar, wenn man sich alle Kanäle der Beeinflussung der Arbeitsmärkte der Mitgliedsländer durch die europäische Integration anschaut. Direkten Einfluss auf die nationalen Arbeitsmärkte nehmen die Institutionen der Europäischen Gemeinschaft, die Kommission durch ihre beschäftigungspolitischen Richtlinien sowie deren Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof, die beide in die nationale Gesetzgebung zu überführen sind. Zu nennen sind etwa die Richtlinien zur Arbeitszeit oder zur Gleichbehandlung von Teilzeitbeschäftigten. Durch die Strukturfonds der EU wurde die nationale Struktur- und Arbeitsmarktpolitik der letzten Jahrzehnte vor allem in benachteiligten Regionen und für bestimmte Personengruppen, wie Jugendliche und Langzeitarbeitslose, geprägt. Mit der Methode der offenen Koordinierung versucht die Europäische Kommission zudem, die Mitgliedsländer auf gemeinsame beschäftigungspolitische Zielsetzungen zu verpflichten.

Kaum zu unterschätzen sind die arbeitsmarktpolitischen Sekundärwirkungen der Veränderung der europäischen Produktmärkte. Durch den Abbau von Handelsschranken hat sich die europäische Arbeitsteilung stark verändert. So hat die Spezialisierung des deutschen verarbeitenden Gewerbes auf hochwertige Güter zu einem massiven Abbau von Stellen für an- und ungelernete Arbeiter und einer Zunahme des Anteils von hochqualifizierten Arbeitern und Angestellten geführt. Durch die EU-Direktiven zur Deregulierung von Produktmärkten wurden einstmals von staatlichen Monopolanbietern kontrollierte Märkte für private Anbieter geöffnet. In vielen Ländern, darunter auch Deutschland, galt der Staat mit seinen Unternehmen bis in die 80er Jahre als vorbildlicher Arbeitgeber, der oft höhere Standards und Mitbestimmung als private Arbeitgeber garantierte, die jedoch beide mit der Marktöffnung und Privatisierung unter massiven Druck gerieten.

Schließlich ist auf die zunehmende Zahl von Arbeitskräftebewegungen in Europa zu verweisen. Dabei müssen wir drei Formen unterscheiden, nämlich die individuelle Migration, die temporäre Entsendung im Rahmen grenz-

überschreitender Dienstleistungen sowie die Niederlassung in einem anderen EU-Land. Diese Arbeitskräftebewegungen unterliegen teilweise dem Wettbewerbsrecht (Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit) und teilweise dem Arbeits- und Zuwanderungsrecht (Arbeitnehmerfreizügigkeit). Diese drei Formen der Arbeitskräftewanderungen sind teilweise substitutiv, so dass Regulierungen in einem Bereich Ausweichreaktionen in andere Formen veranlassen können. Durch die Entsendungen von Arbeitskräften wurde eine breite Grauzone zwischen Wettbewerbs- und Arbeitsrecht geschaffen.

Die kumulativen Wirkungen dieser vielfältigen, hier nur ausschnittsweise erwähnten direkten und indirekten Beeinflussung der nationalen Arbeitsmärkte durch die europäische Integration sind bislang nur ansatzweise untersucht worden.¹ Stattdessen dominieren Untersuchungen von Einzelthemen und -aspekten. Die Forschung im Zusammenhang mit der Osterweiterung der EU konzentrierte sich weitgehend auf die tatsächliche und potentielle Arbeitsmigration sowie die Arbeitsmarkteffekte von Produktionsverlagerungen in die neuen Mitgliedsländer. Diese Themenwahl war angesichts der enormen Lohnunterschiede zwischen den alten und neuen Mitgliedsländern, die zudem wegen der räumlichen Nähe der neuen Mitgliedsländer von besonderer Brisanz für Deutschland waren, nur allzu verständlich. Allerdings überrascht, dass trotz des hohen Substitutionspotentials zwischen den drei genannten Formen der Arbeitskräftewanderung sich die Forschung der letzten Jahre fast ausschließlich auf die individuelle Migration konzentrierte.

Die wünschenswerte Gesamtbilanz kann auch hier nicht geleistet werden. Im Folgenden soll allerdings der Versuch unternommen werden, den Zusammenhang zwischen Produkt- und Arbeitsmärkten zu deutlichen. Zunächst werden die Auswirkungen von Produktmarkt-

1 Vgl. J. Rubery, G. Bosch, St. Lehdorff: The Influence of the EU on the Evolution of National Employment Models, in: International Institute for Labour Studies, Working Paper Nr. 186 (2008), <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/publications/discussion/dp18608.pdf>; vgl. J. Rubery, G. Bosch, S. Lehdorff: Surviving the EU? The future for national employment models in Europe, in: Industrial Relations Journal, 39 (2008), S. 488-509.

Prof. Dr. Gerhard Bosch ist geschäftsführender Direktor des Instituts Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen in Duisburg.

deregulierungen und der Dienstleistungsfreiheit auf nationale Arbeitsstandards betrachtet. Anschließend werden die unterschiedlichen Untersuchungen und Prognosen zur Zuwanderung aus den neuen Mitgliedsländern zusammengefasst. Der letzte Abschnitt befasst sich mit den Produktionsverlagerungen und ihren Arbeitseffekten.

Auswirkungen der Deregulierung von Produktmärkten sowie der Dienstleistungsfreiheit

In den Bereichen Post, Telekommunikation, Energie, Wasser und Verkehr wurden durch Direktiven der EU die Produktmärkte für private Anbieter geöffnet. Die OECD misst seit Jahren die Deregulierung in diesen Bereichen an Hand von zahlreichen Indikatoren, die dann in einem Indikator aggregiert werden. Dieser Indikator zeigt, dass die Regulierungsdichte in diesen Märkten seit Mitte der 70er Jahre deutlich abgenommen hat (vgl. Tabelle 1). Deutschland hat inzwischen sogar eine geringere Regulierungsdichte als viele andere EU-Länder, da nicht nur die Mindestanforderungen der EU-Direktiven umgesetzt, sondern auch zusätzlich nicht obligatorische Privatisierungen bzw. Teilprivatisierungen von ehemals staatlichen Unternehmen durchgeführt wurden.

Fiori u.a. zeigten in einer ökonometrischen Untersuchung, dass Produktmarktderegulierungen die Verhandlungsmacht der Beschäftigten in diesen Branchen, gemessen an Gewerkschaftsdichte sowie Zentralisierungs- und Koordinierungsgrad von Lohnverhandlungen, schwächen. Eine Deregulierung von Produktmärkten habe somit komplementäre Effekte auf Arbeitsmärkte. Daher könnten Länder, die Schwierigkeiten hätten, ihre Arbeitsmärkte zu deregulieren, dieses Ziel über den Umweg einer Deregulierung der Produktmärkte erreichen.²

Detailliertere Länderstudien lassen allerdings erkennen, dass die Wirkungen von Produktmarktregulierungen

2 Vgl. G. Fiori, G. Nicoletti, S. Scarpetta, F. Schiantarelli: Employment Outcomes and the Interaction Between Product and Labor Market Deregulation: Are They Substitutes or Complements?, in: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, IZA DP Nr. 2770, Bonn 2007.

Tabelle 1
Produktmarktregulierungen 1975 bis 2007 in ausgewählten EU-Ländern und den USA¹

	1975	2007
Dänemark	5,7	1,2
Deutschland	5,4	1,1
Frankreich	6	2,2
Niederlande	5,4	1,6
Italien	5,8	2
Polen	5,9	2,3
Schweden	4,8	1,7
Großbritannien	4,7	0,9
USA	3,4	1,6

1 Aggregierter Indikator für die Sektoren Luftverkehr, Telekommunikation, Elektrizität, Gas, Post, Eisenbahn, Straßenverkehr.

Quelle: OECD: Indicators of regulation in energy, transport and communications (ETCR) http://www.oecd.org/document/32/0,3343,en_2649_34323_35791136_1_1_1_1,00.html (2010).

gen auf den Arbeitsmarkt durch die nationalen Lohnfindungssysteme „gefiltert“ werden. Je nach Institutionengefüge haben Produktmarktderegulierungen daher ganz unterschiedliche Auswirkungen auf die Verhandlungsmacht der Beschäftigten in den Mitgliedsländern. Der entscheidende Unterschied zwischen den Ländern liegt darin, ob nach einer Öffnung der Märkte neue Anbieter niedrigere Löhne zahlen können als die alten. In einer großen Ländergruppe sind in den deregulierten Branchen die Löhne aus dem Wettbewerb genommen, so dass sich der Wettbewerb auf Qualität und Produktivität konzentrieren muss. In den meisten dieser Länder sind die Flächentarife mit dem gesamten Tarifgitter für unterschiedliche Kategorien von Beschäftigten vom Staat für allgemeinverbindlich erklärt worden. Dies gilt etwa für Frankreich, Belgien, die Niederlande und die meisten südeuropäischen Länder. Diese Länder haben de facto zwei Mindestlöhne, einen nationalen Mindestlohn als absolute Untergrenze und einen tariflichen, dessen Höhe nach Branche und Entgeltgruppe variiert. In den skandinavischen Ländern interveniert der Staat nicht, die Gewerkschaften können aber aufgrund ihrer hohen Mitgliederdichte die Einhaltung der Tarife auch für neue Anbieter durchsetzen.

In anderen EU-Ländern hingegen sind die Tarifsysteme anfällig für den Außenseiterwettbewerb, der durch eine Produktmarktderegulierung ermöglicht wird. In diesen Ländern sind die Tarifverträge entweder nicht für allgemeinverbindlich erklärt worden oder die Gewerkschaften sind zu schwach, die neuen Anbieter zu organisieren. Dies ermöglicht neuen Anbietern, mit Geschäfts-

modellen, die vor allem auf Lohnunterbietung beruhen, in diesen Markt einzutreten. Solche Geschäftsmodelle haben in Großbritannien in vielen Branchen die einstmals dominierenden Flächentarife bereits in den 80er Jahren verschwinden lassen. In Deutschland, wo die meisten Produktmarktderegulierungen erst in den 90er Jahren umgesetzt wurden, kann man seitdem in fast allen deregulierten Produktmärkten, mit Ausnahme des Energiebereichs, in dem öffentliche durch private Monopole abgelöst wurden, eine Erosion der einstmals dominanten Flächentarife und eine Zunahme sehr niedriger Löhne beobachten. Zum Teil waren die Gewerkschaften gezwungen, deutlichen Gehaltseinschnitten zuzustimmen, um die Tarifvereinbarungen bei den alten Anbietern zu retten. Beispiele hierfür lassen sich im Bereich der Call Center der Telekom oder im öffentlichen Nahverkehr finden. Zum Teil lagern die alten Anbieter selbst Tätigkeiten in neue nicht tarifgebundene Töchter aus, wie etwa im Bahnverkehr.³ Im Unterschied zu Deutschland haben Großbritannien und auch die meisten osteuropäischen Länder, in denen Flächentarife nur eine geringe Rolle spielen, immerhin noch einen Mindestlohn, der eine Lohnuntergrenze setzt.

In Tabelle 2 sind ausgewählte, unterschiedliche Lohnfindungssysteme dargestellt. In den ersten drei Ländern (DK, NL, FR) ist die hohe Tarifbindung in den letzten beiden Jahrzehnten trotz starker Produktmarktderegulierung sogar noch gestiegen, während sie in den drei anderen Ländern (DE, UK, USA) stark gesunken ist. In den Niederlanden und Frankreich stieg die Tarifbindung sogar, obgleich die Gewerkschaftsdichte sich deutlich verringerte, da der Staat durch Allgemeinverbindlichkeitserklärungen die Schwäche der Gewerkschaften kompensierte.⁴ Man kann also nicht von einer zwangsläufigen Komplementarität von Produkt- und Arbeitsmarktderegulierung sprechen. Es gibt offensichtlich politische Interventionsmöglichkeiten, die bei deregulierten Produktmärkten allerdings auf dem Arbeitsmarkt umgesetzt werden.

Auch Entsendungen von Arbeitskräften können Sozialstandards in EU-Ländern in Frage stellen. Grundlage der Entsendung von Arbeitskräften zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist die EU-Dienstleistungsfreiheit, die es Unternehmen mit Sitz innerhalb der EU erlaubt, in einem anderen Mitgliedstaat vorüber-

3 Vgl. T. Brandt, T. Schulten, G. Strekel, J. Wiedemuth (Hrsg.): Europa im Ausverkauf, Hamburg 2008.
 4 Vgl. G. Bosch, K. Mayhew, J. Gautié: "Industrial relations, legal regulations, and wage setting", in: J. Gautié, J. Schmitt (Hrsg.): Low-wage work in the wealthy world, New York 2010, S. 147-182; G. Bosch: Low-wage work in five European countries and the United States, in: International Labour Review, Vol. 148, 2009, Nr. 4.

Tabelle 2
Tarifdeckung, Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden, Mitgliedschaft in Gewerkschaften 2007

(in %)

	1-10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80	81-90	91-100
Frankreich	G							U	T (A)	
Niederlande			G					U	T (A)	
Dänemark						U		G	T	
Deutschland			G			U, T				
Großbritannien			G		U, T					
USA	U		G, T							

T = Tarifdeckung

U = Mitgliedschaft in Unternehmerverbänden gemessen an dem Prozentsatz der Unternehmen, die Mitglied eines Unternehmerverbandes sind

G = Gewerkschaftsdichte gemessen im Prozentsatz der Beschäftigten, die Mitglied einer Gewerkschaft sind

A = Die meisten Flächentarife werden als allgemeinverbindlich erklärt

Quelle: J. Visser: Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts (ICTWSS), Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), Amsterdam 2008; vgl. European Commission: Industrial Relations, Luxemburg 2006.

gehend eine Leistung zu erbringen, ohne dort über eine Niederlassung zu verfügen. Nach dem EG-Vertrag ermöglicht die Dienstleistungsfreiheit es Unternehmen bereits seit 1970, in einem anderen Land Aufträge auszuführen.⁵ 1982 und 1990 konkretisierten Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) die Entsendungsmöglichkeiten innerhalb der EU.⁶ Im größeren Umfang werden diese Entsendemöglichkeiten jedoch erst seit Abschluss der Maastrichter Verträge von 1992 zur Gestaltung des EU-Binnenmarktes genutzt, obwohl diese Verträge keine neue Rechtslage für die Dienstleistungsfreiheit schufen.

Entsante Arbeitnehmer werden grundsätzlich nach den Bedingungen ihres Heimatlandes entlohnt. Ähnlich wie beim Gütertausch gilt somit das Ursprungslandprinzip. Damit wird das bislang auf dem Arbeitsmarkt geltende Territorialprinzip von Tarifverträgen und Arbeitsrecht in Frage gestellt. Die EU-Entsenderichtlinie von 1996 überließ es den Mitgliedsländern, von dem Grundsatz der Entlohnung nach den Ursprungslandbedingungen

5 Vgl. W. Eichhorst: Europäische Sozialpolitik zwischen nationaler Autonomie und Marktfreiheit. Die Entsendung von Arbeitnehmern in der EU, Frankfurt am Main 2000, S. 123 f.

6 Vgl. Urteil vom 3. Februar 1982 zum Fall „Seco/EVI“ (AZ 62 und 63/81, Sammlung 1982, 223) und Urteil vom 27. März 1990 zum Fall „Rush Portuguesa“ (AZ C-113/89, Sammlung 1990, I-1417). Zur europäischen Rechtsprechung zur Entsendung siehe W. Eichhorst, a.a.O., S. 123-131.

abzuweichen und Mindestbedingungen für entsandte Arbeitskräfte festzulegen. Bei der Umsetzung der Entsenderichtlinie folgten die Länder den Traditionen ihrer Lohnsysteme. Die EU-Länder mit allgemeinverbindlichen Tarifverträgen erweiterten die Allgemeinverbindlichkeitserklärung auch auf entsandte Arbeitnehmer, so dass diese nicht nur einen Mindestlohn bekommen, sondern nach ihrer Qualifikation oder Tätigkeit genauso wie heimische Arbeitskräfte entlohnt werden müssen. In Ländern mit einem Mindestlohn, wie in Großbritannien, gilt dieser auch als unterste Grenze für entsandte Arbeitnehmer.

Arbeitnehmer-Entsendegesetz

Die Regulierung von Entsendungen war in Deutschland – stärker als in anderen EU-Ländern mit hohen Arbeits- und Sozialstandards – umstritten. Während Kritiker von einem „Schutzzoll auf Arbeit“⁷ sprachen, befürworteten andere das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“. Sie begründeten dies mit dem Hinweis, dass inländische Arbeitskräfte mit den höheren Lebenshaltungskosten nicht in der Lage seien, mit ausländischen Arbeitskräften aus einem Niedriglohnland, in dem sie ihren Lebensmittelpunkt haben, zu konkurrieren.⁸ Seit 1997 wird in Deutschland in der Bauwirtschaft das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) angewendet. Die Tarifpartner einigten sich in dieser Branche auf unterschiedliche Mindestlöhne für Ost- und Westdeutschland, für An- und Ungelernte sowie Facharbeiter, die dann für allgemeinverbindlich erklärt wurden. Nach dem AEntG sind alle Arbeitgeber, die in Deutschland Bauleistungen erbringen, ab dem ersten Tag der Leistungserbringung verpflichtet, die in der deutschen Bauwirtschaft geltenden, für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge zu Mindestlohn- und Urlaubsregelungen anzuwenden. Dies gilt für alle Bauunternehmen, unabhängig davon, ob sie tarifgebunden sind oder ob sie ihren Firmensitz im Ausland oder in Deutschland haben. Bis 2009 wurden nur in wenigen anderen Branchen weitere Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmerentsendegesetz vereinbart (z.B. Postdienstleistungen, Elektrohandwerk, Dachdeckerhandwerk, Gebäudereinigerhandwerk).⁹

7 Vgl. T. Straubhaar: Schutzzoll auf Arbeit – das neue Gesicht des Protektionismus, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 2. Jg. (1996), H. 3, S. 210-221.

8 Vgl. E. Gross: Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort?, in: C. Honegger, S. Hradil, F. Traxler (Hrsg.): Grenzenlose Gesellschaft?, Teil 2, Opladen 1999, S. 539-557.

9 Mindestlöhne, die nicht zu hoch angesetzt sind, schaden der Beschäftigung nicht. Dies gilt auch für allgemein verbindliche Tarifverträge, die Mindestlöhne für unterschiedliche Entgeltgruppen festsetzen. Vgl. G. Bosch, C. Weinkopf, T. Kalina: Mindestlöhne in Deutschland: Expertise, in: FES. Wiso Diskurs; Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik; Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung, Bonn 2009.

In allen anderen Branchen hingegen gilt bei der Entlohnung weiterhin das Ursprungslandprinzip, so dass sich auf dem deutschen Arbeitsmarkt zunehmend „Inseln fremden Arbeitsrechts“¹⁰ ausbreiten konnten. So wurden etwa in der deutschen Fleischindustrie entsandte Arbeitskräfte aus Osteuropa für Stundenlöhne unterhalb von 5 Euro eingesetzt und verdrängten heimische Arbeitskräfte.¹¹ Mindestlöhne wurden trotz dieses Unterbietungswettbewerbs auf Kosten heimischer Arbeitskräfte in dieser und vielen anderen Branchen nicht vereinbart, da die Sozialpartner sich nicht einigen konnten oder keine tragfähigen Tarifstrukturen mit verhandlungsfähigen regionalen oder nationalen Arbeitgeberverbänden existieren.

Da entsandete Arbeitnehmer in Deutschland im Unterschied zu Belgien oder Frankreich nicht registriert werden, ist der Umfang der Entsendungen nicht bekannt. In Frankreich rechnete man auf der Basis der in der Praxis unvollständigen Registrierung im Jahre 2008 mit 220 000 bis 300 000 Entsendungen mit einer durchschnittlichen Entsendedauer von 48 Tagen.¹² In Deutschland wird die Zahl vermutlich wegen des höheren Beschäftigungsvolumens und der größeren räumlichen Nähe zu den neuen Mitgliedsländern deutlich höher liegen. Wenn durch die Dienstleistungsrichtlinie der Zugang zum deutschen Markt erleichtert wird, wird die Zahl dann sicher weiter ansteigen. Das Institut für Mittelstandsforschung schätzt, dass ab 2010 jährlich 350 000 Dienstleister aus anderen EU-Ländern tätig werden. Wenn man vorsichtig rechnet und davon ausgeht, dass jeder Dienstleister zwei Beschäftigte entsendet, ist mit ca. 700 000 Werkvertragsnehmern zu rechnen.¹³

Der Handlungsspielraum nationaler Akteure zur Durchsetzung des Territorialprinzips im Entgelt wird in den letzten Jahren zunehmend durch den Europäischen Gerichtshof eingeschränkt.¹⁴ Zwar gilt die Kompetenz der europäischen Gesetzgebungsorgane ausdrücklich nicht für das „Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streik-

10 Vgl. P. Hanau: Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz, in: Neue Juristische Wochenschrift, 49. Jg. (1996), H. 21, S. 1369-1373.

11 Vgl. L. Czommer: Wildwestzustände in Deutschland? – Einfacharbeitsplätze in der Ernährungsindustrie, in: G. Bosch, C. Weinkopf (Hrsg.): Arbeiten für wenig Geld: Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland, Frankfurt/Main 2007.

12 Vgl. Ministère du travail: des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, in: Intervention des entreprises étrangères prestataires de service en France 2008, Paris 2009.

13 Vgl. DGB: Bericht der Arbeitsgruppe „Nationale Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie“ an den DGB Bundesvorstand, Berlin 2009.

14 M. Höppner: Integration durch Usurpation – Thesen zur Radikalisierung der Binnenmarktintegration, in: WSI-Mitteilungen, 2009, H. 8, S. 407-413.

recht, sowie das Aussperrungsrecht¹⁵. Gleichwohl hat der EuGH in jüngster Zeit über den Umweg des Wettbewerbsrechts und durch eine zunehmend enge Interpretation der Entsenderichtlinie mit mehreren Entscheidungen direkt in diese eigentlich nicht in seine Kompetenz fallenden Bereiche eingegriffen. Durch die Laval-Entscheidung wurde ein Streik schwedischer Gewerkschaften gegen ein ausländisches Unternehmen, um die Einhaltung schwedischer Tarife zu erzwingen, als nicht wettbewerbskonform klassifiziert, obgleich das staatsferne schwedische System der industriellen Beziehungen u.a. auf dem Streikrecht zur Erzwingung von Tarifverträgen beruht und keine Diskriminierung gegen Ausländer vorlag. Mit der Ruffert-Entscheidung wird das niedersächsische Vergabegesetz für unwirksam erklärt, weil die geforderten Tarife nicht für allgemeinverbindlich erklärt wurden. Das Urteil ist nicht nachvollziehbar, da das Gesetz aus- und inländische Unternehmen gleich behandelte und wiederum keine Wettbewerbsbehinderung vorlag. Durch die Urteile des EuGH geht es nicht mehr um die berechnete Verhinderung von Ausländerdiskriminierung, sondern es werden zunehmend Form, Inhalt und Aushandlungsmechanismen von Lohnvereinbarungen vorgeschrieben. Vorbilder sind die legalistischen romanischen Systeme, die nicht eins-zu-eins auf die eher staatsfernen, autonomen Verhandlungssysteme in Deutschland und mehr noch in Skandinavien übertragen werden können.

Zuwanderung aus den neuen Mitgliedsländern – Fakten und Prognosen

Wegen des hohen Einkommensgefälles und ihrer räumlichen Nähe befürchteten vor allem Deutschland, Österreich und auch Italien starke soziale Verwerfungen auf ihren Arbeitsmärkten durch den Beitritt der neuen mittel- und osteuropäischen Länder in die EU. Sie handelten daher Übergangsbestimmungen für Verwirklichung der Arbeitnehmerfreizügigkeit aus. Für maximal sieben Jahre kann nach der Formel „2+3+2“ Jahre die Arbeitnehmerfreizügigkeit eingeschränkt werden, wobei in der letzten Phase eine schwere Störung des Gleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt vorliegen muss. Auch für Rumänien und Bulgarien wurde die gleiche Formel vereinbart. Deutschland und Österreich können zudem die Entsendung im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen für besonders sensible Wirtschaftsbereiche beschränken. In Deutschland sind dies die Sektoren Bau, Gebäudereinigung und Innendekoration. Deutschland hat diesen Spielraum ausgeschöpft,

15 Vgl. Art. 137, Abs. 5 EGV.

so dass die Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit für die neuen Mitgliedsstaaten Mitte 2011 in Kraft tritt. Gleichzeitig wurde aber der Arbeitsmarkt über die Festlegung von Kontingenten für Entsendungen (2009 maximal 40 000) und Saisonarbeiter (2009 maximal 300 000) gezielt geöffnet. Viele der EU-15-Länder nutzten die Übergangsregelungen zumindest zeitweise, während andere, wie Großbritannien, Irland oder Schweden bis auf eine Registrierungs-pflicht (UK und IRE) auf Beschränkungen der Zuwanderung verzichteten.¹⁶

Die Osterweiterung der EU hat zu einer starken Zuwanderung aus den neuen Mitgliedstaaten in die EU-15 geführt. Die ausländische Bevölkerung aus den acht¹⁷ neuen Mitgliedsländern (NMS-8) in der EU-15 ist von 900 000 Personen Ende 2003 auf 1,9 Mio. Ende 2007 gewachsen. Gleichzeitig stieg die Zahl der Personen aus Rumänien und Bulgarien (NMS-2) von 700 000 auf fast 1,9 Mio, obwohl diese beiden Länder erst 2007 der EU beitraten. Hauptgrund für diese starke Zuwanderung war sicherlich neben dem großen Lohngefälle auch die prekäre Arbeitsmarktsituation in den Herkunftsländern. Verstärkend dürften die abnehmenden Transportkosten gewirkt haben, die den Kontakt mit dem Herkunftsland erleichtern. Die unterschiedliche Handhabung der Zuwanderungsregelungen hat zu einer Umlenkung der Wanderungsströme geführt. Während vor der EU-Erweiterung rund 60% der Zuwanderung auf Deutschland und Österreich entfielen, wurden nach 2004 Großbritannien und Irland die wichtigsten Zielländer für Zuwanderer aus den NMS-8, und Italien und Spanien für Zuwanderer aus den NMS-2.

Obwohl genaue Statistiken über Niederlassungen und Entsendungen nicht vorliegen, gibt es Anzeichen dafür, dass ein Teil der Migration durch die Übergangsregelungen verhindert wurde, jedoch über andere Beschäftigungsformen Migranten in den deutschen Arbeitsmarkt gelangt sind. Seit Mai 2004 registrierten die Handwerkskammern zunehmend Gewerbeanmeldungen aus den NMS-8. Der Anteil der Gewerbeanmeldungen aus diesen Ländern liegt bei 1,6%, gegenüber einem Anteil von 0,6% an der Bevölkerung.¹⁸ Fallstudien zeigen, dass es besonders viele Selbständige in den Handwerksberufen gibt, für die der Meisterzwang

16 Vgl. European Integration Consortium: Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements, Nürnberg 2009, S. 5-7.

17 Für Zypern und Malta gelten die Übergangsregelungen nicht.

18 T. Baas, H. Brückner: Country study: Germany, in: European Integration Consortium: Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements, Nürnberg 2009.

abgeschafft wurde. In Nordrhein-Westfalen wurden bis 2003 jährlich rund 75 neue Fliesenleger eingetragen; die Zahl stieg 2005 auf 1244, wobei über 90% nicht über eine einschlägige Qualifikation verfügten.¹ Es ist davon auszugehen, dass die meisten von ihnen als Scheinselbständige Bauarbeiten ausführen. Mit solchen Ausweichreaktionen ist allerdings auch nach Ende der Übergangsregelungen zu rechnen, da man auf diese Weise die Mindestlöhne in der Bauwirtschaft und in Zukunft eventuell auch in anderen Branchen umgehen kann.

Nach makro-ökonomischen Modellrechnungen des European Integration Consortium führt die Zuwanderung in Deutschland nur zu marginalen Rückgängen der Löhne und einer marginalen Zunahme der Arbeitslosigkeit. Insgesamt überwiegen in Deutschland die positiven Effekte einer Öffnung der Märkte. Allerdings wird auf die auch im Vergleich zu anderen Ländern der EU-15 überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit und Inaktivität von Migranten aus den NMS-8 und NSM-2 sowie aus den drei Kandidatenländern (Cand-3: Bosnien, Kroatien, Türkei) verwiesen.²

In solchen makro-ökonomischen Modellen erscheinen die oft erheblichen Anpassungsprobleme in einzelnen Regionen, Branchen oder für besondere Personengruppen allenfalls als zu vernachlässigende Marginalie. Es überrascht daher nicht, dass detaillierte Analysen oft zu anderen Einschätzungen kommen. Zimmermann unterscheidet zwischen den positiven Wirkungen der Zuwanderung von Fachkräften und der für Arbeitslosigkeit und Einkommensgleichheit problematischen Zuwanderung von unqualifizierten Beschäftigten.³ Diese beiden Wirkungen könnten sich für Deutschland in unheilvoller Weise kombinieren. Zum einen ist die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer aus den NMS-8 und NMS-2 schlechter als in den anderen EU-Ländern, da durch die Zuwanderungsbegrenzungen die besser Qualifizierten in andere Länder umgelenkt wurden und bei der Zuwanderung nach Deutschland Gründe, wie die Familienzusammenführung, dominierten. Zum anderen ist in Deutschland das Arbeitslosen- und Inaktivitätsrisiko im Vergleich zur heimischen Bevölkerung besonders hoch bei den besser qualifizierten Zuwanderern. Ganz offensichtlich gelingt es in Deutschland zu wenig, im Ausland erworbene Qualifikationen an-

zuerkennen und zu nutzen.⁴ Hinzu kommt, dass hohe Anteile der zweiten und dritten Generation der Zuwanderer das deutsche Bildungssystem ohne Abschluss verlassen.

Verlagerung der Produktion

Ein beachtliches Risiko der Osterweiterung der EU für den deutschen Arbeitsmarkt kann in der Verlagerung erheblicher Teile der Produktion bestehen. In einer lebhaften Debatte um die sogenannte „Basarökonomie“ wurde die Befürchtung geäußert, dass in Deutschland künftig nur noch im Ausland gefertigte Teile montiert würden. In der Tat hat die zunehmende internationale Verflechtung dazu geführt, dass bei jedem aus Exporten erzielten Euro ein immer geringerer Anteil auf Wertschöpfung in Deutschland selbst beruht. Der Sachverständigenrat berechnete, dass der ausländische Wertschöpfungsanteil bei jedem aus Exporten erzielten Euro zwischen 1991 und 2002 von 26,7% auf 38,8% zugenommen hat.⁵ Das Statistische Bundesamt und das DIW konnten aber zeigen, dass der gestiegene Vorleistungsanteil durch die Exportüberschüsse mehr als kompensiert werden kann, so dass es zu keinem Arbeitsplatzverlust gekommen ist. Dies erklärt, warum Deutschland weiterhin einen höheren Anteil an Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe als die meisten anderen entwickelten OECD-Länder hat.

Die Verlagerung der Beschäftigung ins Ausland im verarbeitenden Gewerbe wird seit 1995 durch eine regelmäßige Umfrage vom Fraunhofer Institut für Systemforschung und Innovation, (ISI), in Karlsruhe beobachtet. Die Zahlen zeigen große Verlagerungswellen in den 90er Jahren und kurz vor der Osterweiterung der EU. In dieser Phase haben sich die eher national produzierenden deutschen Unternehmen internationalisiert. Hauptgründe für die Verlagerung waren Einsparungen bei den Personalkosten. Bedeutsam waren aber auch die Motive der Markterschließung und die Nähe zum Kunden. Am häufigsten verlagerten Unternehmen Produktionen, die eine Preisführerschaft anstreben, während Unternehmen, die sich als Qualitäts- und Flexibilitätsführer sehen, weniger auslagerten. Aus

1 Vgl. A. Jansen: Der Bauarbeitsmarkt im Spannungsfeld zwischen Transnationalisierung und Ost- und West-Unterschieden, in: S. Lehn-dorff (Hrsg.): Abriss, Umbau, Renovierung? Studien zum Wandel des deutschen Kapitalismusmodells, Hamburg 2009, S. 110-135.

2 Vgl. European Integration Consortium, a.a.O.

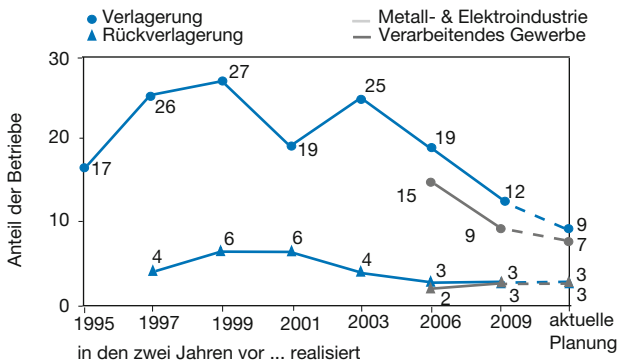
3 Vgl. K. Zimmermann: Labor mobility and the integration of European labour markets, in: DIW Discussion Papers, Nr. 862, Berlin 2009.

4 Vgl. M. Brüssig, V. Dittmar, M. Knuth: Verschenkte Potenziale. Fehlende Anerkennung von Qualifikationsabschlüssen erschwert die Erwerbsintegration von ALG II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund, in: Institut Arbeit und Qualifikation: IAQ-Report, Nr. 2009-08, Duisburg 2009.

5 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Jahresgutachten 2004/5, Wiesbaden 2004, S. 359.

Verlagerungen und Rückverlagerungen im Zeitverlauf

(in %)



Quelle: Modernisierung der Produktion, Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung.

den Zahlen in der Abbildung⁶ gewinnt man den Eindruck, dass die Unternehmen vor allem nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ die ihre Produktion verlagerten, um sich in den neuen Märkten einen Startvorteil zu verschaffen. Die Osterweiterung der EU hat keinen neuen Verlagerungsschub gebracht. Seit 2003 gehen die Verlagerungen stark zurück und zielen zudem eher auf Länder außerhalb der EU.⁷

Im Jahr 2009 kam auf drei Verlagerungen bereits eine Rückverlagerung. Die Motive für Rückverlagerungen lagen in der Verbesserung der Qualität und der Flexibilität, der Verringerung von Koordinations- und Kontrollaufwand und auch der höheren Verfügbarkeit von Fachkräften. Es spricht vieles dafür, dass die großen Wellen der Verlagerung abgeflaut sind und es eher zu einer kontinuierlichen Weiterentwicklung der internationalen Arbeitsteilung kommt, die allerdings spektakuläre Einzelfälle großvolumiger Auslagerung nicht ausschließt. Arbeitsplätze werden sich dabei in Deutschland nicht durch Lohnsenkungen, wie von Sinn vorgeschlagen⁸, halten lassen, sondern nur durch Innovation und höhere Qualifikation. Die Motive der Rückverlagerungen sind ein guter Indikator für die Stärken des deutschen Produktionsstandortes.

Schlussfolgerungen

Das deutsche verarbeitende Gewerbe hat die Chance der Öffnung der Märkte mittel- und osteuropäischer

6 Vgl. S. Kinkel, S. Maloca: Produktionsverlagerung und Rückverlagerung in Zeiten der Krise, in: Modernisierung der Produktion, Mitteilungen aus der ISI-Erhebung Nr. 52, Karlsruhe 2009.

7 Ebenda.

8 Vgl. H.-W. Sinn: Die Basar-Ökonomie, Berlin 2005.

Länder genutzt. Die beschäftigungspolitische Bilanz bleibt trotz der Verlagerung von Produktionen wegen des hohen Exportüberschusses positiv. Die wachsende Spezialisierung auf höherwertige Produkte verdrängt jedoch einfache Arbeitsplätze, so dass die Anforderungen an die Bildungspolitik steigen.

Die Bilanz der Auswirkungen der unterschiedlichen Formen der Arbeitskräftebewegungen sowie der von der Europäischen Kommission forcierten Deregulierung der Produktmärkte auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist jedoch sehr gemischt. Das deutsche Lohnsystem ist anfällig für Außenseiterwettbewerb. Damit werden Geschäftsmodelle ermutigt, die auf Lohnunterbietung basieren. Durch die Verbreitung solcher Geschäftsmodelle in den deregulierten Produktmärkten sowie durch den Einsatz von Werkvertragsnehmern ist es zu einer Erosion von Tarifverträgen und einer starken Zunahme von Niedriglöhnen⁹ gekommen. Über die notwendigen Korrekturen im nationalen Lohnfindungsmodell, vor allem über die Einführung von Mindestlöhnen und die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen konnte in Deutschland bislang noch kein Konsens erzielt werden. Die Rechtsprechung des EuGH, die das Wettbewerbsrecht über das Arbeits- und Koalitionsrecht stellt, engt zusätzlich noch die nationalen Handlungsspielräume ein.

Die aus der „Vogelperspektive“ makro-ökonomischer Modelle formulierte Entwarnung, dass Migration den deutschen Arbeitsmarkt in den nächsten zehn Jahren nur geringfügig beeinflusse, ist problematisch. Die Öffnung der Grenzen wird nur positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt insgesamt haben, wenn es gelingt, die Potentiale der gut qualifizierten Zuwanderer vor allem durch eine Anerkennung und Weiterentwicklung ihrer Qualifikationen zu heben, und den Druck auf die Löhne der gering Qualifizierten durch Mindestlöhne, vor allem aber durch eine bessere Bildungspolitik, zu verringern.

Angesichts des Inkrafttretens der Dienstleistungsfreiheit sowie der Beendigung der Übergangsregelungen für die Zuwanderung im Jahre 2010 sind rosige Bilanzen wenig hilfreich. Viel wichtiger ist es, die Hausaufgaben der nächsten Jahre in der Lohn-, Innovations-, Bildungs- und Europapolitik zu machen. Dabei geht es nicht nur um Arbeitsplätze, sondern auch um das europäische Projekt. Wenn die europäische Einigung vor allem mit Arbeitsplatzabbau und Lohndumping verbunden wird, verliert sie in der Bevölkerung an Rückhalt. Das ist nicht zu wünschen!

9 Vgl. G. Bosch, T. Kalina, C. Weinkopf, a.a.O.