

Reformdruck auf dem Arbeitsmarkt im Zeichen der EU-Osterweiterung

Von Juergen B. Donges

Die neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind im Vergleich zu Deutschland Niedriglohnländer. Ein osteuropäischer Facharbeiter verdient ein Bruchteil dessen, was ein Facharbeiter in der gleichen Branche in Deutschland verdient. Die durchschnittlichen Arbeitskosten im Verarbeitenden Gewerbe (je Arbeitsstunde) sind nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft in Westdeutschland gut sechsmal so hoch wie in Tschechien und Ungarn und achtmal so hoch wie in Polen und der Slowakei. Auch in Ostdeutschland liegen die Arbeitskosten auf einem deutlich überhöhten Niveau. Dieses Lohngefälle setzt den deutschen Arbeitsmarkt unter Druck, und zwar von zwei Seiten: zum einen dadurch, dass hiesige Unternehmen aus Kostengründen Produktion und Arbeitsplätze in die östlichen Nachbarländer verlegen („offshoring“), zum anderen dadurch, dass die Deutschen kostengünstig hergestellte Waren aus dieser Region importieren.

Das Offshoring wird anhalten

Selbst wenn man berücksichtigt, dass die Arbeitsproduktivität in Mittel- und Osteuropa deutlich niedriger als hierzulande ist, und dass auch bei der Infrastruktur noch erhebliche Defizite bestehen, verbleiben unter dem Strich den Neu-Mitgliedern beachtliche Kostenvorteile. Hinzu kommt, dass die osteuropäischen Arbeitskräfte eine gute Qualifikation haben und für Leistungen schnell zu motivieren sind. Das macht die neuen Mitgliedsländer als Standort für kostenorientierte ausländische Direktinvestitionen noch attraktiver, als es die typischen Entwicklungsländer sind.

Natürlich droht wegen der Niedriglohnkonkurrenz Deutschland kein Exodus der Unternehmen nach Osten. Aber Arbeit, die hierzulande zu teuer geworden ist, wird am alten Standort weniger nachgefragt werden. Nicht von ungefähr trifft der vom Automobilhersteller General Motors in Europa geplante Stellenabbau die vier deutschen Opel-Standorte am härtesten und das polnische Werk in Gliwice überhaupt nicht. Angesichts globalisierter Märkte und des weltweit mobilen

Sachkapitals können die Unternehmen gar nicht anders handeln, als geographisch zu diversifizieren, wenn sie nicht Gefahr laufen wollen, aus dem Markt auszuschneiden und auf diese Weise Arbeitsplätze aufgeben zu müssen. Die Alternative wären Rationalisierungsinvestitionen im Inland und der damit einhergehende Abbau von Beschäftigung – wie gehabt. Anders gewendet: Arbeitsplätze, die nach Osten verlagert werden, sind hierzulande ökonomisch bereits obsolet. Produktionsverlagerungen können aber die im Inland verbliebene Produktion wettbewerbsfähig halten und hier Arbeitsplätze sichern. Das gilt zu einem großen Teil für deutsche Exportunternehmen, die zunehmend Vorprodukte aus kostengünstigeren ausländischen Werken beziehen. Die öffentliche Kritik des Bundeskanzlers an den Produktionsverlagerungen („Das ist ein unpatriotischer Akt“) ist daher völlig fehl am Platz. Das Verlagern von Arbeitsplätzen ist unter dem Strich günstiger als das Wegrationalisieren.

Komparative Nachteile bei lohnintensiven Produkten

Bei den mittel- und osteuropäischen Arbeitnehmern könnte es einen starken Anreiz geben, nach Deutschland auszuwandern. Vor allem auf deutsches Drängen hin sind deshalb Übergangsregelungen für die Freizügigkeit bei Arbeitskräftewanderungen geschaffen worden, mit deren Hilfe der heimische Arbeitsmarkt erst einmal gegenüber Zuwanderung aus dem Osten abgeschottet werden kann – bis zu sieben Jahre lang („2+3+2-Modell“). Die Bundesregierung wird – zunächst für zwei Jahre – von dieser Möglichkeit Gebrauch machen.

Die Einschränkung der Freizügigkeit bedeutet indes für die Inländer nicht automatisch eine größere Arbeitsplatzsicherheit bei hohem Lohn. Vielmehr wird jetzt der Konkurrenzdruck indirekt, nämlich über den Außenhandel, der nicht restringiert, sondern völlig liberalisiert ist, ausgelöst. Die osteuropäischen Arbeitskräfte, die nicht nach Deutschland kommen dürfen, werden in ihren Heimatländern Waren für den Export in den Westen herstellen. Wegen des Kostenvorsprungs sind aus deutscher Sicht diese Importgüter besonders preisgünstig und verdrängen die inländische Produktion und Beschäftigung. Die Arbeitskräfte, die die Politik fernhalten möchte, wandern gleichsam inkorporiert in den Warenströmen. Studierende der Volkswirtschaftslehre erlernen diesen Zusammenhang in der realen Außenwirtschaftstheorie als „Theorem des internatio-

nalen Faktorpreisausgleichs“. In Berliner Politikerkreisen kennt man dieses alte Theorem offenbar nicht.

Im Übrigen zahlen wir durch die Einschränkung der Freizügigkeit bei den Arbeitskräftewanderungen einen Preis: Deutschland verschenkt den Wohlfahrtsgewinn, der sich bei freier Migration insofern ergäbe, als davon ausgegangen werden kann, dass ein Großteil der osteuropäischen Einwanderer dank ihrer Qualifikation mehr zur Wertschöpfung hierzulande beitragen würde als durch Beschäftigung an Arbeitskosten entsteht. Überspitzt formuliert: Wir nutzen nicht das Wachstumspotential in Form eines "Silicon-Valley-Effekts". Dieser Effekt beruht darauf, dass Menschen aus verschiedenen Ländern mit unterschiedlichen Qualifikationen und Berufszielen spontan zusammenfinden, Ideen austauschen und voneinander lernen, und dass durch die Akkumulation von Humankapital auf vielfältige Weise Kreativität freigesetzt wird. Sich solcher Möglichkeiten eines „brain gain“ zu berauben passt nicht zu einer Politik, die andererseits durch Green-Card-Regelungen Engpässe bei der Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften zu beheben versucht.

Arbeitsmarktreformen fortsetzen

Diese Probleme zeigen wieder einmal, wie unabdingbar es für die Verbesserung des eigenen Investitionsstandorts ist, die Fehlsteuerungen am Arbeitsmarkt zu beheben und dabei die Arbeitskosten zu senken, und zwar dauerhaft. Einiges ist in jüngster Zeit in Bewegung gekommen, insbesondere im Niedriglohnbereich: Die Hartz-Gesetze haben für Arbeitsuchende neue Möglichkeiten der Beschäftigung eröffnet, die auch genutzt werden (Mini-Jobs, Ich-AG's, gemeinnützige Ein-Euro-Jobs). Das zu Beginn dieses Jahres eingeführte Arbeitslosengeld II und die strengeren Zumutbarkeitsregeln für Langzeitarbeitslose, die arbeitsfähig sind, dürften diese Menschen anhalten, intensiver als bisher Arbeit im unteren Lohnsegment zu suchen.

Aber viel bleibt noch zu tun, damit neben der Arbeitsbereitschaft der (noch) Arbeitslosen die Arbeitsnachfrage der Unternehmen deutlich gestärkt wird (auch bei guter Konjunkturlage). Man kann bei den Arbeitskosten nicht nur von den gesetzlichen Lohnnebenkosten (Sozialabgaben) sprechen, die gesenkt werden müssen. Auch die tarifvertraglich vereinbarten Lohnnebenkosten (die quantitativ stärker zu Buche schlagen als die gesetzlichen) gehören ins Blickfeld und sind zu

reduzieren; das Urlaubs- und Weihnachtsgeld oder die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall dürfen dabei nicht ausgeklammert werden. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften können hier sofort handeln, weder Bundestag noch Bundesrat müssen gefragt werden.

Neben den Lohnnebenkosten müssten die Regulierungskosten sukzessive zurückgeschraubt werden. Das verlangt nach einer Flexibilisierung des gesamten Regelwerks am Arbeitsmarkt. Die seitens der Wissenschaft erarbeiteten Reformvorschläge sind Legion. Es geht vor allem um mehr dezentrale, betriebsnähere Ansätze bei der Lohnfindung und den sonstigen Arbeitsbedingungen, wie Arbeitszeiten und Urlaub (Öffnungsklauseln in den Tarifverträgen, eine gesetzliche Erweiterung des Günstigkeitsprinzips in Bezug auf die Arbeitsplatzsicherheit, Begrenzung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen durch den Staat). Es geht ferner darum, den Markteintritt und Marktaustritt weniger zu behindern (z.B. durch Lockerung des gesetzlichen Kündigungsschutzes über die einzelvertragliche Abdingbarkeit).

Wenn hier nicht konsequenter verfahren wird, werden die Unternehmen von sich aus nach Kosten senkenden Lösungen suchen und diese, unter der Androhung von Arbeitsplatzverlagerungen nach Osten und Stellenstreichungen, auch durchsetzen. Am besten können das die Großunternehmen, wie sich gezeigt hat (Siemens, Daimler-Chrysler, VW). Für die mittelständischen Unternehmen und die dort Beschäftigten werden indes ebenfalls Spielräume gebraucht, um von der Kostenseite her auf die veränderten Marktbedingungen, die sie ganz unterschiedlich treffen, reagieren zu können; sonst werden sie contra legem vom Tarifvertrag abweichen, wie dies insbesondere in der ostdeutschen Wirtschaft häufig vorkommt.

Mit einer flexibleren Arbeitsmarktordnung wird die Arbeitsnachfrage der Unternehmen gestärkt; bestimmt verbessern sich die Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte, die besonders dem Konkurrenzdruck aus Niedriglohnländern ausgesetzt sind. Und erst dann kann auch die aktive Arbeitsmarktpolitik so effektiv und effizient werden wie allseits gewünscht.

8852 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung des Autors, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.

Prof. Dr. Juergen B. Donges ist Ko-Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln
Kontakt: Tel. 0221-470 3448 oder email: juergen.donges@uni-koeln.de