

Standpunkt

Mindestlohn muss die Dienstleistungsfreiheit in der EU absichern

Deutschland wird künftig ohne qualifizierte Zuwanderung nicht auskommen, wenn es seine ökonomische Position halten will. Allerdings besteht mit der uneingeschränkten Dienstleistungsfreiheit in der EU die Gefahr, dass deutsche Unternehmen gerade in relativ arbeitsintensiven Wirtschaftszweigen demnächst mit ausländischen Firmen konkurrieren müssen, die Niedriglöhne zahlen. Ein Mindestlohn kann eine Abwärtsspirale bei den Löhnen verhindern. Er ist im Interesse von Arbeitgebern wie Arbeitnehmern.

Grundsätzlich haben seit den Römischen Verträgen alle EU-Bürgerinnen und Bürger das Recht, sich innerhalb der EU frei zu bewegen und eine Arbeit zu suchen. In puncto Beschäftigung sowie bei der Anwendung von Steuer- und Sozialgesetzen sind sie genauso zu behandeln wie die Staatsangehörigen des Gastlandes.

Nach der ersten Osterweiterung 2004 wurde den alten Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, bis zu einem Zeitraum von maximal sieben Jahren die Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedstaaten zu beschränken (sogenanntes „2+3+2-Modell“). Zudem durften Deutschland und Österreich die Dienstleistungsfreiheit in bestimmten sensiblen Branchen wie dem Bau- und dem Reinigungsgewerbe aussetzen – und damit auch die Entsendung von Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedstaaten in diesen Wirtschaftszweigen. Großbritannien, Irland und Schweden machten von den Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit keinen Gebrauch und ließen den freien Zugang von Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedsstaaten sofort zu.

Deutschland hat sich, zusammen mit anderen Kontinentalstaaten der EU-15 wie Österreich und Frankreich, für die Übergangslösung entschieden und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern für zunächst fünf Jahre eingeschränkt. Unter dem Eindruck der Weltre-



zession verlängerte die Große Koalition im Jahr 2009 die Regelung wegen der befürchteten schweren Störungen am Arbeitsmarkt nochmals um zwei Jahre. Zum 1. Mai 2011 läuft die Übergangsregelung für die Beitrittsländer der ersten Osterweiterung nun aber definitiv aus, zum 1. Januar 2014 dann auch für Bulgarien und Rumänien.

Falsche Horrorszenarien

Droht ab Mai 2011 nun ein Horrorszenario am Arbeitsmarkt? Wird eine große Welle von Migranten nach Deutschland schwappen und einen gnadenlosen Kampf um knappe Arbeitsplätze entfachen? Werden die Beschäftigungschancen und Löhne breiter Schichten von einheimischen Arbeitnehmern durch den Konkurrenzdruck spürbar sinken?

Nun, nach allem, was wir aus der Migrationsforschung wissen, wird dies nicht der Fall sein. Einiges spricht dafür, dass Zuwanderung für das Empfängerland Vorteile hat und den Wohlstand der Einheimischen sogar vermehrt. So gesehen war die Übergangslösung mit der Einschränkung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern – zumindest volkswirtschaftlich betrachtet – eher ein Fehler.

Blicken wir zurück: Großbritannien und Irland haben nach 2005 einen Großteil der Wanderungswilligen insbesondere aus Polen und den baltischen Staaten aufgenommen.

Wanderten vor der Erweiterung noch 60 Prozent der Migranten aus den neuen Mitgliedsstaaten nach Deutschland und Österreich, so gingen nach der Erweiterung 70 Prozent nach Großbritannien und Irland – darunter viele gut und hoch Qualifizierte, die erheblich zum Wirtschaftswachstum in den Empfängerländern beigetragen haben. In britischen Städten gehört der polnische Klempner ebenso zum Alltag wie die Bankfachfrau aus Estland. Die Migranten sind meist jung und flexibel, sie sind hochmotiviert, sprachkundig und gut integriert. Inzwischen haben sie ihre Netzwerke gebildet, sich in ihrer Umgebung eingerichtet.

Ob und in welchem Umfang die Migrationsströme künftig wieder stärker nach Deutschland umgelenkt werden, wissen wir nicht genau. Zwar entwickelt sich der deutsche Arbeitsmarkt gegenwärtig günstiger als in Großbritannien und Irland. Aber der Vorteil der englischen Sprache und die Netzwerkbildung sprechen dafür, dass auch künftig ein erheblicher Teil der Migranten aus den neuen Mitgliedsstaaten die angelsächsischen EU-Länder zum Ziel haben bzw. dort bleiben wird. Ebenso dürfte die geographische Nähe nicht mehr so stark ins Gewicht fallen wie früher, weil preisgünstige innereuropäische Flüge die Reisekosten drastisch gesenkt haben. Aber selbst wenn auf Deutschland der gleiche Anteil an der Zuwanderung wie vor der Osterweiterung entfallen und die Zuwanderung aus den neuen Mitgliedsstaaten wieder das Vorkrisenniveau erreichen würde, beliefe sich die Nettozuwanderung aus den neuen Mitgliedsstaaten nach Schätzungen von Baas und Brücker auf nicht mehr



als 140.000 Personen pro Jahr (vgl. hierzu den Beitrag von Timo Baas auf S. 12). Das ist ein Bruchteil dessen, was Deutschland in den 1990er Jahren an Immigration zu verzeichnen hatte. Massenzuwanderung sieht anders aus. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird die Zuwanderung aus den neuen Mitgliedsländern für den durchschnittlichen deutschen Arbeitnehmer keineswegs zu fallenden Löhnen und steigender Arbeitslosigkeit führen.

Echte Probleme

Über Jahrzehnte sind Menschen nach Deutschland zugewandert, die nicht nur nach unseren Standards, sondern auch nach den Standards ihrer Herkunftsländer unterdurchschnittlich qualifiziert waren. Vor 50 Jahren ging dies auf eine bewusste Anwerbestrategie zurück, da ein eklatanter Mangel an Arbeitskräften für einfache Tätigkeiten in der Industrie bestand. Diese Qualifikationsstruktur der Einwanderer mochte zu den leergefegten Arbeitsmärkten

der 1960er und frühen 1970er Jahre passen – heute wäre sie grundverkehrt. Deutschland braucht wegen der absehbaren demografischen Entwicklung in den kommenden Jahrzehnten definitiv Zuwanderung, wenn es seine ökonomische Position halten will. Das Land hat aber keinen Mangel an irgendwelchen Arbeitskräften, es benötigt qualifizierte Fachleute. Die Gefahr, dass in den kommenden Jahren vor allem Geringqualifizierte zuwandern, ist jedoch gering. Denn bei den Migranten handelt es sich in der Regel um junge Leute – und die junge Bevölkerung in den neuen Mitgliedsstaaten ist im Schnitt genauso gut oder sogar besser qualifiziert als in Deutschland.

Gibt es also überhaupt keine echten Probleme? Doch, aber diese sind weniger in der Arbeitnehmerfreizügigkeit als in der Dienstleistungsfreiheit zu sehen. Letztere kann durchaus zu schweren Verwerfungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt führen. Die Dienstleistungsfreiheit räumt Unternehmen aus den neuen Mitgliedsstaaten das Recht



ein, ihre Arbeitnehmer in den deutschen Arbeitsmarkt zu entsenden und sie zu polnischen oder baltischen Löhnen zu bezahlen. Dies mag zwar dazu führen, dass manche Dienstleistungen billiger werden und manche Konsumenten davon profitieren. Der Vorteil würde aber durch schwere Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt erkaufte. Das Lohngefälle zwischen Deutschland und den neuen Mitgliedsländern ist zu groß, als dass in bestimmten sensiblen Bereichen des Dienstleistungssektors Unternehmen dem Wettbewerbsdruck standhalten könnten. Besonders betroffen wären die Zeitarbeitsbranche und generell solche Firmen, die überwiegend einheimische Arbeitskräfte mit geringen Qualifikationen einsetzen. Damit könnte die Dienstleistungsfreiheit die Situation im Niedriglohnbereich – und zwar für deutsche Arbeitgeber wie Arbeitnehmer – gravierend verschärfen. Hier droht in der Tat eine Konkurrenz, die spürbar zu Lasten der Arbeitsplatzchancen insbesondere der Geringqualifizierten im Lande

geht. Geringqualifizierte sind aber bereits jetzt eine besondere Problemgruppe am Arbeitsmarkt, ihre Arbeitslosigkeit liegt mit über 20 Prozent weit über dem Durchschnitt.

Fazit

Auch in Zeiten der Arbeitnehmerfreizügigkeit haben Politik und Wirtschaft Möglichkeiten, auf die Entwicklung Einfluss zu nehmen. Dies betrifft insbesondere die gezielte Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte. Sie wird aber nicht ausreichen. Gerade für die Teile des Dienstleistungssektors, in denen schon jetzt niedrige Löhne gezahlt werden, gehört ein Mindestlohn über das Entsendegesetz zu einem sinnvollen Strategiebündel, um den ruinösen Wettbewerb mit ausländischen Firmen, die nach deutschen Maßstäben Hungerlöhne zahlen, zu unterbinden. Ein mit Augenmaß festgesetzter Mindestlohn hat eine Doppelfunktion: Er stellt erstens sicher, dass der angebotene Job auch für einheimische Kräfte attraktiv ist. Zweitens verhindert er eine Abwärtsspirale, in der Firmen, die Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedsstaaten zu extremen Niedriglöhnen beschäftigen, diejenigen verdrängen, die noch akzeptable Löhne zahlen.

Dies aber bedeutet eine ernste Gefahr für den sozialen Frieden in Deutschland dort, wo er schon jetzt brüchig ist. Zweifellos, eine Marktwirtschaft braucht Konkurrenz. Der Wettbewerb im Land sollte aber über eine Verbesserung der Produktivität und der Qualität von Gütern und Diensten laufen, nicht aber über das weitere Absenken bereits jetzt schon bedenklich niedriger Löhne. Der gesellschaftliche Schaden durch letztlich unfaire Spielregeln könnte immens sein.



Der Autor



Prof. Dr. Joachim Möller
ist Direktor des IAB.
joachim.moeller@iab.de