

Der deutsche Arbeitsmarkt in Zeiten globalisierter Märkte

Inhaltsverzeichnis	Seite
I. Anlass des Gutachtens	1
II. Internationale Mobilität von Arbeitskräften	6
III. Außenhandel	10
IV. Direktinvestitionen	17
V. Herausforderungen und Handlungsbedarf für den Arbeitsmarkt	21
VI. Fazit	29
Quellen	34
Mitgliederliste	36

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat sich in mehreren Sitzungen, zuletzt am 21. Januar 2006, mit dem Thema

„Der deutsche Arbeitsmarkt in Zeiten globalisierter Märkte“

befasst und ist dabei zu der nachfolgenden Stellungnahme gelangt.

I. Anlass des Gutachtens

(1) Die wirtschaftliche Lage Deutschlands in den letzten 15 Jahren wird von zwei Entwicklungen geprägt. Zu beobachten ist eine steigende Arbeitslosigkeit, verbunden mit geringen realen Wachstumsraten einerseits und eine zunehmende Globalisierung, d.h. eine Zunahme der weltwirtschaftlichen Verflechtung der deutschen Volkswirtschaft, andererseits. Die Gleichzeitigkeit dieser beiden Entwicklungen hat in der Öffentlichkeit zu dem weit verbreiteten Urteil geführt, dass Deutschland von der Globalisierung nicht profitiere. Forderungen nach einem stärkeren Schutz der deutschen Wirtschaft gegenüber weltwirtschaftlichen Einflüssen werden laut.

(2) Ziel dieses Gutachtens ist es, Missverständnisse in der öffentlichen Wahrnehmung auszuräumen und aufzuzeigen, wo die Herausforderungen, aber auch die Chancen liegen, die sich für die deutsche Wirtschaft durch die zunehmende Integration internationaler Märkte ergeben. Im Zentrum des Gutachtens stehen die Anpassungsprozesse, die auf dem Arbeitsmarkt durch die Globalisierung ausgelöst und erforderlich gemacht werden. Globalisierung bedeutet dabei die Internationalisierung der Produktion sowie der Märkte für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit. Wir wollen eine Antwort auf die Frage geben, welche Rahmenbedingungen und wirtschaftspolitischen Maßnahmen es Deutschland ermöglichen könnten, sich im internationalen Wettbewerb zu behaupten und die Chancen der internationalen Integration für Unternehmen und Beschäftigte nutzbar zu machen.

(3) Globalisierung manifestiert sich in einer Reihe von Entwicklungen. Neue Technologien, vor allem im Kommunikationsbereich, ermöglichen neue Formen des Warenverkehrs und damit einhergehend neue Organisationsformen der internationalen Produktion.¹ In

¹ Die Preise der Telekommunikation sind beispielsweise in den vergangenen 10 Jahren um mehr als sechzig Prozent gefallen.

Mittel- und Osteuropa und im asiatischen Raum finden deutsche Unternehmen neue Handelspartner, neue Absatzmärkte und neue Produktionsmöglichkeiten. Allein in den vergangenen zehn Jahren haben sich der deutsche Außenhandel in realen Größen gemessen fast verdoppelt, die internationalen Kapitalströme Deutschlands verdreifacht und die Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland sogar mehr als vervierfacht.² Gerade die wachsende Bedeutung multinationaler Unternehmensaktivitäten stellt damit eine neue Dimension der außenwirtschaftlichen Verflechtungen dar.

(4) In der öffentlichen Diskussion macht sich allerdings zunehmend Skepsis breit, ob diese Entwicklungen positiv für Deutschland sind. Ähnlich wie andere Industrie- und viele Entwicklungsländer hat Deutschland in der Vergangenheit von den Vorteilen der internationalen Arbeitsteilung unzweifelhaft insgesamt in hohem Maße profitiert. Für die Konsumenten kommen diese Vorteile beispielsweise in einer größeren Produktvielfalt und geringeren Preisen für international handelbare Güter zum Ausdruck. Internationale Studien belegen, dass Deutschland zusammen mit den Vereinigten Staaten und Japan bisher die größten Vorteile aus dem internationalen Handel gezogen hat.³ Bezweifelt wird jedoch von vielen, dass dies auch in Zukunft so sein wird. Eine verstärkte internationale Arbeitsteilung käme hiernach in erster Linie den ehemals abgeschotteten Ländern Mittel- und Osteuropas oder Asiens zu Gute, während Deutschland insgesamt zu den Verlierern der Globalisierung gehören würde. Wer dieser Sichtweise zustimmt, könnte versucht sein, protektionistischen Maßnahmen das Wort zu reden.

(5) Dieser Pessimismus hat eine Reihe von Ursachen. So sind z.B. die Risiken, die aus der Globalisierung erwachsen, vielfach augenscheinlicher als die Chancen. Verluste an Arbeitsplätzen entstehen oft relativ konzentriert. Die Gewinne hingegen fallen zumeist dezentral an: Konsumenten profitieren durch sinkende Preise und steigende Produktvielfalt, Arbeitgeber und Arbeitnehmer durch verbesserte Absatzchancen, erhöhte Produktivität und effizientere Nutzung von Ressourcen. Die Verlierer haben zudem einen Namen, die potentiellen Gewinner hingegen noch nicht. Entlässt beispielsweise ein großes Unternehmen einen Teil seiner Arbeitskräfte, so wird dies stärker wahrgenommen als der Aufbau von

² Die Zahlen für den Außenhandel (Exporte plus Importe) beziehen sich auf den Zeitraum 1994-2004 (Quelle: Statistisches Bundesamt). Für die Direktinvestitionen wurde ein Zeitraum von 1990 bis 2003 zu Grunde gelegt. Quelle: Deutsche Bundesbank, Kapitalverflechtungen mit dem Ausland. Die Kapitalströme sind die Summe aus Zu- und Abflüssen an Kapital laut International Financial Statistics (IMF).

³ Eaton und Kortum (2002).

Arbeitsplätzen in vielen kleinen und mittelständischen Unternehmen, die von der Globalisierung profitieren.

(6) Es ist aber auch eine Fehleinschätzung der Motive der wirtschaftlich Handelnden, die zu der negativen öffentlichen Meinung führen. Beispielsweise dominiert in der Wahrnehmung der Bevölkerung die Kostensenkung als Motiv für Auslandsinvestitionen. Tatsächlich investieren die meisten deutschen Unternehmen nach eigenen Aussagen vorwiegend aus Gründen der Markterschließung oder der Sicherung von Vertrieb und Absatz der in Deutschland gefertigten Produkte im Ausland.⁴

(7) Schließlich sind es auch die Größenordnungen der Veränderungen, die den Betroffenen Angst machen. Durch die politischen Umwälzungen in den ehemaligen Planwirtschaften Osteuropas und in China sind in relativ kurzer Zeit neue Handelspartner entstanden, die sich in Faktorausstattung und technologischer Entwicklung deutlich von den westlichen Industrienationen unterscheiden. Betrachtet man insbesondere die Bevölkerungszahlen und den Ausbildungsstand dieser Menschen, so wird deutlich, dass sich das für den Weltmarkt verfügbare Arbeitskräftepotenzial, nicht nur das der gering Qualifizierten, stark erhöht hat.

(8) Die neuen Akteure auf dem Weltmarkt, insbesondere die Länder Mittel- und Osteuropas sowie China und Indien, stellen die deutsche Wirtschaft in der Tat vor große Herausforderungen. Neue Anbieter machen deutschen Unternehmen international Konkurrenz und schränken ihre Preissetzungsspielräume ein. Gleichzeitig stehen deutsche Arbeitnehmer jetzt verstärkt im Wettbewerb um Beschäftigung mit Arbeitnehmern aus diesen neu am Welthandel teilnehmenden Staaten.

(9) Mehr internationaler Wettbewerb führt dabei nicht automatisch zu einem Sinken der Unternehmensgewinne und des allgemeinen Lohnniveaus. Ganz im Gegenteil war der internationale Wettbewerbsdruck seit den Gründerjahren der Bundesrepublik ein Motor für Innovationen und erhöhte Produktivität, die wiederum die Unternehmensgewinne und das

⁴ Vergleiche Abschnitt IV. Diese Angaben beruhen auf Befragungen des IfD Allensbach (vgl. „Abwanderung von Unternehmen – Wahrnehmung und Problembewusstsein in der Öffentlichkeit“, Pressekonferenz 21.10.2004) und des DIHK (vgl. „Going International – Erfolgsfaktoren im Auslandsgeschäft“, Pressekonferenz 31.8.2005). Anderen Befragungen des DIHK zufolge dient rund ein Drittel deutscher Investitionen im Ausland dem Ziel der Kostensenkung, die übrigen Investitionen dienen dem Aufbau von Vertrieb und Kundennetz – und damit der Sicherung bestehender Märkte – sowie der Erschließung neuer Märkte (vgl. „Investitionen im Ausland – Ergebnisse einer DIHK-Umfrage vom Frühjahr 2005“).

allgemeine Lohnniveau erhöht und den jetzigen Wohlstand begründet haben. Es ist der Normalfall der wirtschaftlichen Entwicklung, dass neue Produkte und neue Fertigungsmethoden, die oft in Folge von Wettbewerbsdruck entwickelt werden, höheren Wohlstand schaffen. Diese Erfahrung ist in der derzeitigen Globalisierungsdiskussion in Vergessenheit geraten.

(10) Der jetzige Wohlstand breiter Bevölkerungskreise kann jedoch nur dann dauerhaft erhalten oder gar vermehrt werden, wenn deutsche Unternehmen ihren technologischen Vorsprung verteidigen, der in der Vergangenheit die Grundlage für hohe Löhne gewesen ist. Deshalb ist es von größter Wichtigkeit, mit Produkt- und Prozessinnovationen im internationalen Wettbewerb bisherige Marktpositionen zu erhalten und neue zu erobern.

(11) Dies setzt voraus, dass die Wirtschaft den dafür erforderlichen strukturellen Wandel erfolgreich meistert. Die Produktionsfaktoren müssen in diejenigen Sektoren und Produktionen wandern, in denen Deutschland komparative Vorteile hat bzw. in der Zukunft erwerben kann. Dieser Prozess sollte nicht so vonstatten gehen, dass dabei dauerhafte Arbeitslosigkeit entsteht. Die von den schrumpfenden Branchen frei gegebenen Produktionsfaktoren können in den expandierenden Sektoren nur dann wieder vollständig aufgesogen werden, wenn die Lohnstrukturen hinreichend anpassungsfähig sind. Welche Sektoren in Zukunft wettbewerbsfähig sind, entscheidet der Markt. Mobilität ist dabei innerhalb einer Branche, wie auch über Branchengrenzen hinweg erforderlich. Dabei entsteht, wie in den nächsten Abschnitten deutlich wird, eine Tendenz hin zu einer Verschiebung der Lohnstruktur zu Ungunsten der gering Qualifizierten.

(12) Wie gut dieser strukturelle Wandel gelingt, wird entscheidend dadurch bestimmt, wie wir mit neuen Produkten und Fertigungsprozessen Arbeitsplätze für diejenigen schaffen, die von ihren alten Arbeitsplätzen verdrängt werden. Dies hängt von der Innovationskraft Deutschlands und von den wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt, ab. Deshalb stehen die Anpassungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt im Zentrum des vorliegenden Gutachtens.

(13) Zur Zeit ist Deutschland relativ schlecht gerüstet, um den geforderten Strukturwandel erfolgreich zu meistern. Zunächst ist es charakteristisch für den aktuellen Strukturwandel, dass gering qualifizierte Arbeitnehmer relativ hoch dotierte Arbeitsplätze in der Industrie

verlieren, während Arbeitsplätze, die im Dienstleistungsbereich neu entstehen können, oft weniger gut bezahlt werden. Dies fördert den Widerstand gegen den Strukturwandel. Der Grund ist jedoch hausgemacht: Die Unterschiede in den Lohnniveaus haben nicht zuletzt damit zu tun, dass die Gewerkschaften im industriellen Sektor in den letzten Jahrzehnten stark auf die Anhebung des Lohnniveaus in den unteren Lohngruppen gesetzt haben. Diese Politik der Gewerkschaften wurde durch eine Fülle sozialstaatlicher Regelungen gestützt. Im Gegensatz zu früheren Phasen des sektoralen Wandels sind zudem die Wachstumsraten in Deutschland derzeit gering und der Aufbau neuer Arbeitsplätze dementsprechend langsam.

(14) Das Risiko, den alten Arbeitsplatz zu verlieren, trifft nicht alle Arbeitnehmer in gleicher Weise. Auch sind die Kosten der Anpassungen an die veränderte Umwelt unterschiedlich hoch. Das Sicherheitsbedürfnis unterscheidet sich, aber auch die Fähigkeit, die eigenen Lebensverhältnisse zu ändern, wenn sich eine Gefährdung des Arbeitsplatzes abzeichnet. Mobilität zwischen Orten und Berufen fällt manchen Arbeitnehmern schwerer als anderen. Wer sein Humankapital nicht (mehr) anpassen kann, muss mit einem geringeren Einkommen rechnen.

(15) Ohne Zweifel stellt die Globalisierung Deutschland vor große Herausforderungen, die massive Reaktionen verlangen. Doch die vielfach geforderte Abschottung der Märkte durch den Aufbau von Handelshemmnissen wäre nicht die richtige Antwort. Gleichwohl verstärkt sich der Ruf nach protektionistischen Maßnahmen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene. Die temporäre Wiederverhängung von Quoten auf Importe von Textilien aus China, die Diskussion um die Dienstleistungsrichtlinie oder auch nationale Forderungen nach Mindestlöhnen sind Beispiele für protektionistische Tendenzen. Durch solche Maßnahmen können die anstehenden Anpassungsprozesse allenfalls verzögert werden. Gleichzeitig würde die Verzögerung von Produkt- und Prozessinnovationen jedoch das Wirtschaftswachstum dämpfen. Eine Abschottung würde zudem die in der Vergangenheit erworbenen und noch bestehenden Positionen Deutschlands auf den Weltmärkten gefährden. Gewinne aus der internationalen Arbeitsteilung würden verloren gehen. Stattdessen gilt es, Innovationskräfte zu stärken und die Flexibilität der Arbeitsmärkte zu erhöhen, damit Arbeitnehmer aus den schrumpfenden Sektoren leichter in die innovativen Sektoren integriert werden können.

(16) Das Gutachten zeigt auch, dass die gegenwärtige Situation Deutschlands keineswegs eine unabänderliche Konsequenz der Globalisierung ist. Dies lehren die Erfahrungen anderer europäischer Länder, in denen die Chancen der Globalisierung erfolgreicher genutzt werden konnten. Länder wie Dänemark, Großbritannien, Irland, die Niederlande oder Österreich beispielsweise, die genau so wie Deutschland im internationalen Wettbewerb stehen, haben deutlich niedrigere Arbeitslosenquoten als Deutschland.

(17) Dieses Gutachten gliedert sich in folgende Abschnitte. In den Abschnitten II bis IV werden die erforderlichen Anpassungen, die sich aus der Migration, dem Außenhandel und der zunehmenden Tätigkeit deutscher Unternehmen im Ausland ergeben, im Einzelnen erörtert. In Abschnitt V wird gezeigt, inwiefern die Probleme auf dem Arbeitsmarkt auf eine unzureichende Nutzung der Chancen der Globalisierung zurückzuführen sind, und inwiefern Handlungsbedarf besteht, eine ausreichende Flexibilität der Arbeitsmärkte zu sichern und gleichzeitig die sozialen und wirtschaftlichen Kosten der Anpassung zu reduzieren. Abschnitt VI zieht ein Fazit und fasst die wirtschaftspolitischen Handlungsoptionen zusammen.

II. Internationale Mobilität von Arbeitskräften

(18) Durch die Osterweiterung hat die Europäische Union neue Mitgliedstaaten gewonnen, deren Lohnniveaus deutlich unter dem deutschen Lohnniveau liegen. Während die durchschnittlichen Arbeitskosten im Verarbeitenden Gewerbe in den alten Bundesländern knapp 28 Euro pro Stunde betragen, lagen sie in den neuen EU Mitgliedsländern deutlich darunter, in Polen bei etwas über 3 Euro, in Tschechien und Ungarn bei etwa 4,50 Euro.⁵ Die niedrigeren Löhne in den neuen EU Mitgliedsländern reflektieren zum Teil die kapitalbedingt niedrigere Produktivität der dortigen Arbeitnehmer. Solche Lohnunterschiede sind ein großer Anreiz für dortige Arbeitnehmer, nach Deutschland zu wandern.

(19) Dies wirft die Frage auf, welche Probleme – aber auch Chancen – durch Zuwanderung von Arbeitskräften für den deutschen Standort erwachsen. Arbeitskräfte aus diesen Regionen drängen in der Regel in Stellen mit eher geringen Anforderungen an die Qualifikation.

⁵ Die Angaben beziehen sich auf Arbeitskosten je Stunde in Euro für das Jahr 2004 (Institut der deutschen Wirtschaft, Köln)

Deshalb entsteht für den einheimischen Arbeitsmarkt ein Druck hin zu mehr Lohnspreizung zwischen höher und geringer Qualifizierten.

(20) Kommt es zu einer Lohnanpassung im Bereich gering qualifizierter Arbeit, dann profitieren die Unternehmen von günstigeren Kostenstrukturen. Der Druck, teure Arbeit durch Mehreinsatz von Kapital zu substituieren, verringert sich, und die Beschäftigung in diesen Bereichen nimmt zu. Werden diese Arbeitskräfte in Exportbranchen eingesetzt, steigt auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Gewinner der Zuwanderung sind dann auch die inländischen Konsumenten, die von günstigeren Preisen für Waren und Dienstleistungen profitieren. Verlierer, zumindest kurzfristig, sind die gering qualifizierten Einheimischen, die Lohneinbußen hinnehmen müssen. Mittelfristig werden aber auch sie aufgrund der gestiegenen Wettbewerbsfähigkeit eine bessere Chance haben, auf niedrigerer Lohnbasis ihre Beschäftigung zu sichern.

(21) Bleibt die erforderliche Lohnanpassung nach unten aus, wirkt der Anreiz zur Zuwanderung oder zum Pendeln uneingeschränkt weiter. Allerdings nimmt die Beschäftigung von gering qualifizierten Arbeitskräften nicht zu. Es kommt zu einem Überangebot und damit zwangsläufig zur Arbeitslosigkeit. In diesem Fall ist durchaus mit einer Verdrängung einheimischer Beschäftigter zu rechnen. Die Löhne, zu denen einheimische Arbeitskräfte bereit sind zu arbeiten, sind wegen der zur Verfügung stehenden Lohnersatzleistungen höher zu veranschlagen. Die Folge ist also Arbeitslosigkeit unter heimischen Arbeitnehmern – solange keine sinkenden Löhne in Kauf genommen werden.

(22) Das Ausmaß dieser Effekte hängt stark vom Umfang der tatsächlichen Wanderungsströme ab. Bislang ist die Wanderung von Arbeitnehmern aus Osteuropa deutlich geringer, als es die öffentliche Debatte vermuten lässt. Dies ist nicht zuletzt auf die noch bestehenden Zuzugsbeschränkungen zurückzuführen. Tatsächlich kann die direkte Zuwanderung in den deutschen Arbeitsmarkt, bis zu einem gewissen Grad zumindest, derzeit noch politisch kontrolliert werden. Im Vergleich zur Liberalisierung des Außenhandels oder des Kapitalverkehrs ist die Liberalisierung der grenzüberschreitenden Wanderung am wenigsten weit vorangeschritten. Ende 2004 lebten neben knapp 7 Millionen sonstigen Ausländern gut 1,8 Millionen Personen aus den europäischen Transformationsstaaten in Deutschland (Statistisches Bundesamt). Zieht man Ausländer aus dem ehemaligen Jugoslawien ab, die bereits früher als Gastarbeiter oder als Bürgerkriegsflüchtlinge nach Deutschland gekommen sind,

reduziert sich die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer aus den Transformationsstaaten auf 1,2 Millionen bzw. 1,5% der deutschen Bevölkerung. Diese Zahlen rechtfertigen es nicht, die Zuwanderung als einen wesentlichen Grund für die Probleme auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu nennen.

(23) Allerdings ist die Zuwanderung derzeit beschränkt, auch für die neuen EU-Mitgliedsländer. Nach deren Beitritt sind Übergangsfristen hinsichtlich des Zuzugs der Arbeitnehmer vereinbart worden (vgl. auch Brücker 2005). Dabei blieb es den alten EU-9 Mitgliedsländern freigestellt, ob Übergangsregelungen auf nationaler Ebene vereinbart wurden. Während nur Schweden Arbeitnehmern aus den neuen EU-Mitgliedsländern gleiche Rechte bei der Wanderung einräumt wie den alten EU-Mitgliedern, haben Deutschland und einige andere Länder die Wanderung für zunächst zwei Jahre beschränkt. Diese Beschränkung kann bis 2011 verlängert werden. Ausnahmen bestehen insbesondere für Saisonarbeiter. Für Selbständige gibt es – anders als bei der Freizügigkeit von Arbeitnehmern – keine Übergangsregeln. Allerdings muss, wer von seiner Niederlassungsfreiheit Gebrauch macht, die berufs- und gewerberechtlichen Regulierungen beachten, wie sie auch für Inländer gelten. Insbesondere dürfen keine billigeren ausländischen Arbeitskräfte beschäftigt werden – dies gilt zumindest bis zum Jahre 2011 - , da dies die Freizügigkeit der Arbeitskräfte voraussetzen würde. Für die Dienstleistungsfreiheit gelten bis dahin Übergangsregelungen, darunter namentlich das Abkommen zur Entsendung von Werkvertragsarbeitnehmern mit verschiedenen Kontingentierungen. Hinzu treten Regelungen von Dauer wie die Entsenderichtlinie der EU und das deutsche Arbeitnehmer-Entsendegesetz. Diese ermöglichen vor allem für die Baubranche Mindestlöhne.

(24) Verlässliche quantitative Aussagen über die Effekte der Zuwanderung und die Wirksamkeit dieser Zuzugsregeln lassen sich naturgemäß noch nicht treffen. Eine wichtige Einsicht ist es jedoch, dass die bestehenden Regelungen Migrationsmuster beeinflussen. Insbesondere kommen relativ viele gering qualifizierte Arbeitskräfte nach Deutschland. Dieses spezifische Migrationsmuster mit überwiegend kurzfristig in Deutschland Beschäftigten in überwiegend gering qualifizierten Tätigkeiten verstärkt den Druck zu einer größeren Lohnspreizung zwischen niedrig und hoch qualifizierten Beschäftigten. Die Beispiele anderer Länder wie Großbritannien und Irland zeigen, dass diese Entwicklung nicht unabwendbar ist, sondern die Zuwanderung höher Qualifizierter durch eine gezielte Migrationspolitik gefördert werden kann.

(25) In welchem Umfang es nach Ablauf der Übergangsfristen zu einer verstärkten Zuwanderung kommen würde, ist umstritten. Unklar sind auch die Effekte der bisherigen Zuwanderung. Die Datenlage in Bezug auf die sektoralen Beschäftigungseffekte und das zukünftige Migrationspotenzial birgt eine erhebliche Unsicherheit. Einige empirische Untersuchungen für Deutschland legen ein Migrationspotenzial von 2 bis 3 Prozent (Brücker 2001) bzw. von rund 3 bis 4 Prozent der Bevölkerung der Herkunftsländer nahe (Sinn und Werding 2001). Entsprechend unsicher sind damit auch Prognosen hinsichtlich der Auswirkungen dieser Wanderung auf den Arbeitsmarkt. Einer Zunahme der Arbeitslosigkeit wirken zudem dynamische Anpassungsprozesse der Integration entgegen, die zu mehr Investitionen und verbesserten Angebotsbedingungen führen können (Heijdra et al. 2002). Positive Arbeitsmarkteffekte der Immigration werden grundsätzlich auch durch empirische Untersuchungen für Deutschland gestützt, in denen die Auswirkungen der Migration bis zu Beginn der 90er Jahre untersucht wurden (Haisken-DeNew und Zimmermann 1999).

(26) Insgesamt werden die Gefahren, die von der Migration ausgehen, in der öffentlichen Diskussion überschätzt. Unterschätzt werden hingegen die Gefahren, die von einer zu geringen Zuwanderung höher Qualifizierter ausgehen. Während zu den Hochzeiten des New Economy Booms der Mangel an hoch qualifizierten Kräften in der Green Card-Diskussion seinen Ausdruck fand, ist mit dem Abebben dieses Booms auch die Diskussion um den Fachkräftemangel in den Hintergrund getreten. Übersehen wird dabei, dass sich deutsche Unternehmen hoch qualifizierte Kräfte auch im Ausland suchen und diese dann in ihren ausländischen Produktionsstätten beschäftigen (vgl. DIHK 2005). Statt polnischen oder bulgarischen Informatikern, die an deutschen Hochschulen ausgebildet wurden, eine Arbeitserlaubnis in Deutschland zu geben, werden sie oftmals zurückgeschickt in ihr Heimatland, wo sie dann von deutschen Unternehmen vor Ort beschäftigt werden.

(27) Wirtschaftspolitisch folgt daraus, die Fehlanreize der derzeitigen Zugangsregeln zu beseitigen und durch eine gezielte Zuwanderungspolitik für höher Qualifizierte zu ersetzen. Nur so sind mittelfristig die Kräfte vorhanden, die das Innovationspotential deutscher Unternehmen und die damit verbundenen positiven Effekte auf Wachstum und Beschäftigung in Deutschland sichern. Aber auch im Bereich der geringer Qualifizierten kann die deutsche Gesellschaft von Zuwanderung profitieren, beispielsweise wenn im Bereich der

privaten Pflege Tätigkeiten von Einwanderern durchgeführt werden, für die sich unter sonst gleichen Bedingungen kaum einheimische Arbeitskräfte finden lassen.

III. Außenhandel

(28) Die Zuwanderung ist nur eine Möglichkeit, wie internationale Lohnunterschiede auf den deutschen Arbeitsmarkt wirken können. In weitaus stärkerem Maße führt der Güterhandel der Tendenz nach zu einer Angleichung der Faktorpreise. Die traditionelle neoklassische Außenhandelstheorie zeigt, dass ein Land durch Handel mit einem anderen erhebliche Wohlfahrtsgewinne realisieren kann, und zwar um so stärker, je unterschiedlicher das Land ist, mit dem es Handel treibt. Wenn sich jedes Land auf die Produktion derjenigen Güter spezialisiert, für deren Fertigung es einen komparativen Vorteil hat, gewinnen beide Länder. Je unterschiedlicher zwei Länder sind, desto größer sind auch die Gewinne aus dem Handel. Unterschiede in den Faktorausstattungen zwischen Deutschland und Osteuropa oder zwischen Deutschland und China sind somit zunächst einmal keine Gefahr, sondern bieten die Chance, Vorteile der Arbeitsteilung zu nutzen.

(29) Worin der komparative Vorteil eines Landes besteht, wird wesentlich durch die Faktorausstattung eines Landes und die verwendete Technologie bestimmt. Im konkreten Fall bedeutet das, dass etwa Deutschland gegenüber den osteuropäischen Ländern und China einen komparativen Vorteil in der Produktion von Gütern hat, deren Produktion relativ viel qualifizierte Arbeit und Kapital erfordert. Osteuropa und China hingegen haben einen komparativen Vorteil bei der Produktion von Gütern, die weniger kapitalintensiv und mit weniger qualifizierter Arbeit zu produzieren sind.

(30) Derzeit wickelt Deutschland jedoch einen Großteil seiner außenwirtschaftlichen Aktivitäten mit anderen Industrienationen, Ländern mit ähnlichen Faktorausstattungen also, ab. In der Rangliste der wichtigsten Außenhandelspartner stehen entwickelte Volkswirtschaften an der Spitze. Ende 2004 lag der Anteil der Industrieländer an den Importen bei 82%, der Anteil an den Exporten lag bei 79%. Rund zwei Drittel des gesamten deutschen Außenhandels werden mit Ländern der EU abgewickelt. Da diese Länder in ihrer Struktur Deutschland sehr ähnlich sind, sind daraus vor allem weitere Wohlfahrtsgewinne, insbe-

sondere durch höhere Produktvielfalt, zu erwarten. Besondere Risiken zeichnen sich nicht ab.

(31) Doch auch die neuen Akteure auf den Weltmärkten haben die Dynamik der außenwirtschaftlichen Beziehungen Deutschlands in den vergangenen Jahren stark beeinflusst. China, Polen, Tschechien und Russland als wichtigste Transformationsstaaten nahmen zwar 2004 jeweils weniger als 3% der deutschen Exporte auf; bei den Einfuhren erreichte lediglich China mit 5,6% der Gesamtimporte eine ähnliche Bedeutung wie Belgien oder das Vereinigte Königreich (Statistisches Bundesamt 2005). Die außenwirtschaftlichen Beziehungen zu diesen Ländern werden aber durch den oben beschriebenen technologischen Wandel eine weitere Intensivierung erfahren. China ist bereits jetzt als Absatzmarkt für deutsche Unternehmen wichtiger als Japan (Deutsche Bundesbank 2005b). Viele deutsche Unternehmen haben zudem die Öffnung Osteuropas genutzt, um in diesen Ländern Produktionsstätten und Absatzkanäle aufzubauen. Und so ist auch in Zukunft mit einer zunehmenden Bedeutung der Transformationsländer Mittel- und Osteuropas und Asiens zu rechnen.

(32) Die Öffnung dieser Länder für den Welthandel bedeutet ein gewaltiges Potential möglicher Wohlfahrtsgewinne für alle beteiligten Länder. Dabei sind diese Wohlfahrtsgewinne umso höher, je verschiedenartiger die Exportstrukturen zwischen Deutschland und den neuen Marktteilnehmern sind. Wiederum kann China als Beispiel dienen. Deutsche Unternehmen stellen eine Reihe von Produkten her, die große Absatzchancen in China haben, die aber gleichzeitig nur in relativ geringem Maße mit chinesischen Exporten konkurrieren. Umgekehrt konkurrieren Importprodukte aus China weniger mit einheimischen Produkten, sondern vielmehr mit Importprodukten aus anderen Schwellenländern. Dies fördert die Gewinne aus einem zunehmenden Handel mit China.

(33) Insgesamt können alle Länder von der verstärkten Integration profitieren. Gleichzeitig kommt es jedoch zu Umverteilungswirkungen innerhalb von Ländern. Die gering Qualifizierten in Deutschland sehen sich größerer Konkurrenz und damit einem höheren Druck auf ihre Löhne ausgesetzt. Wenn Arbeitskräfte nicht ohne weiteres zwischen den einzelnen Sektoren wechseln können, dann profitieren zudem die Beschäftigten und Unternehmen in den Exportbranchen, während die Beschäftigten und Unternehmen in den Branchen verlieren, in denen es verstärkt zu Importkonkurrenz kommt. Und selbst innerhalb der Export-

branchen kann es Gewinner und Verlierer geben. Empirische Untersuchungen für die USA zeigen sogar, dass die durch verstärkte außenwirtschaftliche Verflechtungen ausgelösten Verschiebungen der Beschäftigung innerhalb einzelner Branchen größer ausgefallen sind als die Verschiebungen zwischen Branchen (Klein et al. 2003).

(34) Ein Verlust an Arbeitsplätzen in einer Branche ist nur zu vermeiden, wenn dem Lohn-
druck in dieser Branche nach unten relativ zum Trend nachgegeben wird. Diese Lohnsenkungen (bzw. relativ geringere Lohnsteigerungen) müssen als Signal dienen, dass eine Beschäftigungsaufnahme in diesen Branchen weniger attraktiv ist als in anderen. Ohne diese Lenkungswirkung der Löhne ist nicht nur kurzfristig, sondern auch mittel- und langfristig mit branchenspezifischer Arbeitslosigkeit zu rechnen.

(35) Wie gut diese Anpassungsprozesse gelingen, hängt von zweierlei Faktoren ab. Zum einen darf die Lenkungswirkung der Löhne nicht durch die sozialpolitischen Rahmenbedingungen beeinträchtigt werden. Denn es sind nicht nur, wie oben geschildert, die Faktorausstattungen und Technologien der beteiligten Länder, durch die relative Faktorpreise und Handelsströme beeinflusst werden. Vielmehr sind es auch Regelungen des Sozial- und Arbeitsrechts, die durch die Festlegung von Lohnersatzleistungen den Anpassungsspielraum der relativen Faktorpreise beeinflussen. In Abschnitt V werden wir auf diesen Aspekt eingehen. Zum anderen wird der Lohndruck nach unten um so geringer sein, je besser es gelingt, durch Innovationen, technischen Fortschritt und Investitionen in Humankapital die Arbeitsproduktivität zu steigern.

(36) Wie stark der aus dem Außenhandel entstehende Anpassungsdruck auf den Arbeitsmarkt ist, kann nur auf Grundlage empirischer Untersuchungen beantwortet werden. Anpassungsdruck und möglicherweise negative Verteilungseffekte entstehen insbesondere durch intersektoralen Handel, der durch unterschiedliche Faktorausstattung motiviert ist. Wäre dies die dominante Form des deutschen Außenhandels, dann müssten sich Import- und Exportstrukturen stark unterscheiden. Im Fall Deutschlands besteht jedoch eine hohe Korrelation zwischen der sektoralen Struktur der Warenexporte und der -importe. Dies deutet auf eine Dominanz des intrasektoralen Handels hin, der vorwiegend mit entwickelten Volkswirtschaften mit ähnlicher Faktorausstattung abgewickelt wird. Dies galt zumindest, als der Handel überwiegend zwischen den westlichen Ländern stattfand.

(37) Die Verhältnisse könnten sich aber in Zukunft ändern, weil sich seit dem Fall des Eisernen Vorhangs neue Handelsmöglichkeiten mit Osteuropa ergeben haben. Empirische Untersuchungen zeigen, dass ein Großteil der Anpassung sowohl hinsichtlich des Niveaus als auch der Struktur des Außenhandels bereits stattgefunden hat (Fidrmuc 2001). Auch mit Osteuropa ist der Anteil des intrasektoralen Handels in den vergangenen zehn Jahren stark angestiegen und liegt in Tschechien, Slowenien und Ungarn bereits jetzt auf etwa gleichem Niveau wie der EU-Durchschnitt. Allerdings ist ein Großteil dieses intrasektoralen Handels mit Osteuropa vertikaler Natur, d.h. es werden Vorprodukte geliefert, die dann in Deutschland weiterverarbeitet werden. Im Unterschied zum horizontalen intrasektoralen Handel mit anderen westlichen Industrienationen wird dieser Handel wie auch der klassische intersektorale Handel durch Unterschiede in den Faktorausstattungen und Faktorpreisen getrieben.

(38) Weitaus größerer Anpassungsbedarf dürfte noch beim Außenhandel mit weiter östlich gelegenen Handelspartnern bestehen. Bislang nehmen Länder wie Rumänien, die Ukraine, oder Bulgarien nur die Plätze 30, 50 und 51 in der Liste der Ursprungsländer für Importe Deutschlands ein (Statistisches Bundesamt 2004a). Russland liegt auf Platz 13, was jedoch in erster Linie auf die Einfuhr an Energierohstoffen zurückzuführen ist. China hatte jedoch bereits Ende 2004 den 6. Rang unter den Herkunftsländern deutscher Importe inne. Ein Blick auf die Warenstruktur der Importe aus China zeigt, dass Produkte der Informations- und Kommunikationstechnologie mit 42% dominieren, gefolgt von Textilien (15%) und Spielwaren (8%) (Deutsche Bundesbank 2005b).⁶ Gleichzeitig profitiert die Beschäftigung in Deutschland von einem zunehmenden Handel mit China, denn bei den deutschen Exporten nach China dominieren Maschinen (36%) und Fahrzeuge (18%).

(39) Neben dem traditionellen Handel mit Endprodukten wird die Außenhandelsstatistik in den letzten Jahren verstärkt durch den Handel mit Zwischenprodukten bestimmt. Häufig ist der vertikale intrasektorale Handel eng verbunden mit der Verlagerung einzelner Produktionsstufen in ausländische Tochterunternehmen (Offshoring), die im folgenden Abschnitt behandelt wird. In der Handelsstatistik tauchen sowohl die Lieferungen der inländischen

⁶ Die genannten Zahlen gelten für das Jahr 2004, also für die Zeit vor dem Wegfall der Quoten im Textilbereich. Hier profitiert Deutschland in erster Linie von gesunkenen Preisen, denn schon seit Jahren werden Textilien vorwiegend importiert und nicht im Inland produziert. Aktuelle Zahlen zu der regionalen Struktur deutscher Importe von Textilien zeigen, dass zunehmende Importe aus China begleitet waren von einem Rückgang der Textilimporte aus Italien.

Unternehmung an ihre ausländische Tochter als auch deren Lieferungen an die Mutter als Handel mit Zwischenprodukten auf (Outsourcing). Das Interessante an diesem zunehmend bedeutenden Handelsphänomen ist, dass es einerseits entscheidend durch Faktorpreisunterschiede motiviert wird, andererseits aber nicht zu Handelsströmen zwischen unterschiedlichen Branchen führt, sondern stattdessen zu Handelsströmen innerhalb einer Branche.

(40) Auch durch das internationale Outsourcing arbeitsintensiver Produktionsstufen kann sich ein Lohndruck im Bereich gering qualifizierter Beschäftigter ergeben. Allerdings gibt es keine Statistiken, aus denen sich der Umfang des Outsourcing in das Ausland direkt ablesen ließe. Einen gewissen Aufschluss geben Zahlen über den Anteil importierter Vorleistungen. Diese zeigen, dass der Anteil der ausländischen Wertschöpfung an den deutschen Exporten zwischen 1991 und 2000 von 26,7 auf 38,8% zugenommen hat (Sachverständigenrat 2004). Gleichzeitig ist der Wertschöpfungsanteil des Exportsektors und damit die Beschäftigung in diesen Unternehmen angestiegen. Mehr importierte Vorleistungen sind daher auch Ausdruck einer verstärkten internationalen Arbeitsteilung und erhöhen die Wettbewerbsfähigkeit inländischer Produzenten auf den Exportmärkten.

(41) In der öffentlichen Diskussion spielt das internationale Outsourcing auch deswegen eine Rolle, weil Arbeitsplätze höher Qualifizierter im Dienstleistungssektor in Gefahr geraten könnten. Untersuchungen auf der Basis internationaler Daten zeigen jedoch, dass die Gefahren des Outsourcing im Bereich der Dienstleistungen überschätzt werden (Amiti und Wei 2005). Denn entwickelte Volkswirtschaften wie Deutschland sind gleichzeitig Importeure und Exporteure von internationalen Dienstleistungen. Damit werden zwar einerseits durch den Dienstleistungshandel Arbeitsplätze in das Ausland verlagert, andererseits entstehen aber auch neue Arbeitsplätze in Deutschland. Insgesamt scheint das Outsourcing von unternehmensnahen Dienstleistungen nicht hauptverantwortlich für die Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu sein. Aber auch in diesem Bereich gilt, dass sich durch die Öffnung der Märkte und verbesserte Technologien strukturelle Verschiebungen der Nachfrage nach Arbeit ergeben, denen die Märkte hinreichend flexibel begegnen müssen.

(42) Die bisher beschriebenen Außenhandelseffekte zeigen, dass zunehmender Außenhandel für Deutschland insgesamt Gewinne ermöglicht, dass zur Realisation der Möglichkeit aber Lohnflexibilität unerlässlich ist. Gleichzeitig entstehen auch negative Verteilungseffekte, da gering qualifizierte Arbeit tendenziell geringer entlohnt werden müsste. Auf

Märkten mit beschränktem Wettbewerb kann es auch noch aus anderen Gründen für Deutschland insgesamt ungünstige Entwicklungen geben. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn deutsche Unternehmen auf dem Weltmarkt eine starke Marktposition und damit hohe Preissetzungsspielräume haben. Treten in einem solchen Fall neue Wettbewerber aus Drittländern auf, weil diese technologische Fortschritte machen und mit innovativen Produkten in Konkurrenz zu den Industriestaaten treten, dann kann dies den Preissetzungsspielraum deutscher Unternehmen auf dem Weltmarkt einschränken. Die dadurch ausgelöste Verschlechterung der Terms of Trade (des Verhältnisses zwischen Export- und Importpreisen) kann negative Auswirkungen auf den Wohlstand Deutschlands insgesamt haben.

(43) Bislang gibt es allerdings keine Hinweise darauf, dass sich die Terms of Trade stark zu Ungunsten Deutschlands verschoben haben. Seit Anfang der 90er Jahre haben sich vielmehr die Terms of Trade Deutschlands insgesamt und auch im Vergleich zu anderen OECD Ländern nicht wesentlich verändert.⁷ Mittelfristig ist die geschilderte Gefahr dennoch nicht von der Hand zu weisen. Doch wäre eine Abschottungsstrategie die schlechteste aller möglichen Reaktionen, denn sie würde die Nutzung der jetzt noch bestehenden Marktvorteile massiv gefährden. Vielmehr können die negativen Auswirkungen neuer Konkurrenz abgewendet werden, wenn deutsche Unternehmen ihre Marktposition durch innovative Produkte und verbesserte Produktionsmöglichkeiten ausbauen. Hier sind nicht nur die Unternehmer gefordert, auch die wirtschafts-, insbesondere forschungs- und bildungspolitischen Rahmenbedingungen müssen stimmen.

(44) In der Öffentlichkeit wird verschiedentlich behauptet, die Zunahme der Exporte oder der Wertschöpfung im Exportsektor zeige, dass Deutschland von der internationalen Arbeitsteilung profitiert und insofern keine Lohnprobleme haben könne. Solange der Export floriert, könnten die Löhne nicht zu hoch sein. Ein solcher Schluss könnte voreilig sein, denn hohe und starre Löhne, die auf die internationale Niedriglohnkonkurrenz nicht reagieren, lassen die arbeitsintensiven Sektoren im Übermaß schrumpfen und treiben mehr Kapital und Arbeit in die kapitalintensiven Exportsektoren, als unter dem Gesichtspunkt einer optimalen internationalen Arbeitsteilung effizient ist.

⁷ Diese Angaben beruhen auf Zahlen des OECD Economic Outlook 77 (April 2005).

(45) Ob eine solche Interpretation zutreffend ist, kann hier nicht entschieden werden. Die Überlegungen zeigen nur, dass die landläufige Interpretation der deutschen Exportstärke als Kennzeichen deutscher Handelsgewinne aus der Globalisierung aus ökonomischer Sicht auf schwachen Füßen steht. Den entscheidenden Test für die Frage der Verbesserung der internationalen Arbeitsteilung liefert der Arbeitsmarkt und nicht die Exportstatistik.

(46) Der Arbeitsmarkt hat sich jedoch in letzter Zeit nicht so entwickelt, wie es bei einer Verbesserung der internationalen Arbeitsteilung zu erwarten gewesen wäre. So sind von 1995 bis 2005 im verarbeitenden Gewerbe insgesamt 1,2 Millionen Arbeitsplätze in Vollzeitäquivalenten verloren gegangen, während im ganzen Rest der Wirtschaft per saldo überhaupt keine neuen Stellen entstanden. Im Gegenteil, auch dort gingen in dem genannten Zeitraum netto 170.000 vollzeitäquivalente Stellen verloren.⁸

(47) Eine ähnliche Warnung ist gegenüber jenen angebracht, die die hohen deutschen Überschüsse im Außenhandel als Beleg für Deutschlands Wettbewerbsstärke sehen und sie zur Stützung der These anführen, dass Deutschland kein Lohn- und Arbeitskostenproblem habe. Sie übersehen nämlich, dass der Leistungsbilanzüberschuss definitiv ein Kapitalexport ist. Ein Land kann den Überschuss seiner Exporte über seine Importe dem Ausland im Prinzip nur schenken, leihen oder im Austausch für einen Vermögenserwerb übertragen. Der Überschuss der Exporte über die Importe abzüglich der Transfers, der Leistungsbilanzüberschuss genannt wird, ist deshalb identisch mit dem Kapitalexport.

(48) Der Kapitalexport kann viele Ursachen haben. Er kann sich als Residuum zwischen den konjunkturellen Einflüssen auf die Exporte und Importe bilden, oder er kann das Ergebnis einer volkswirtschaftlich effizienten Anlagestrategie von Inländern im Ausland sein. Zudem können sich in ihm auch Ausweichreaktionen zeigen, mit denen die Investoren hohen und nicht mehr markträumenden Arbeitskosten im Inland entgehen wollen. In diesem Zusammenhang ist alarmierend, dass die inländischen Investitionen trotz der hohen Ersparnisse stark gefallen sind. So hatte Deutschland in den Jahren 2003 und 2004 die niedrigste Nettoinvestitionsquote unter allen OECD-Ländern. Und im Jahr 2005 lagen die inländischen Nettoinvestitionen mit einem Wert von nur 57 Mrd. Euro gerade einmal bei

⁸ Arbeitsvolumen Gesamtwirtschaft: Statistisches Bundesamt (2006), Fachserie 18, Reihe 1.1, Erste Jahresergebnisse 2005, vom ifo Institut um Arbeitstageeffekte bereinigt; Arbeitszeit vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2005), IAB-Kurzbericht Nr. 10/2005

zwei Dritteln der Nettokapitalexporte, die 85 Mrd. Euro betragen.⁹ Wie auch immer man den Kapitalexport deutet: Diese Überlegungen zeigen, dass es falsch wäre, den Überschuss im Außenhandel per se als ein Zeichen für die Wettbewerbsstärke eines Landes zu interpretieren.

IV. Direktinvestitionen

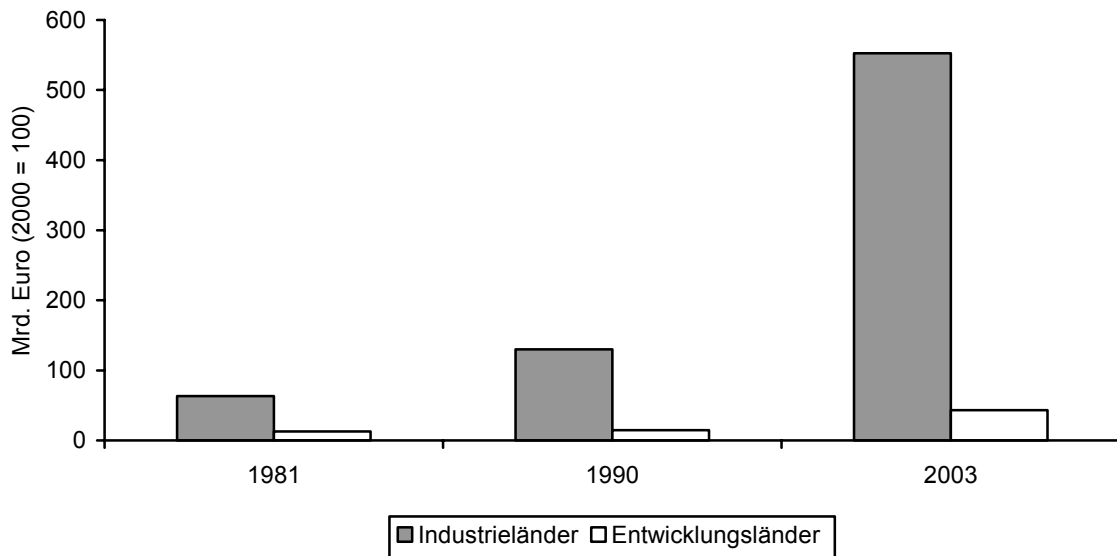
(49) Während Zuwanderung und Handel seit langem bekannte Phänomene sind, haben Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland in den vergangenen Jahren eine besondere Dynamik entwickelt. Dies hat die Befürchtung genährt, hier finde eine Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland statt.

(50) Um die Beschäftigungseffekte von Direktinvestitionen beurteilen zu können, ist daher eine genaue Analyse ihrer Ursachen nötig. Hier sind zwei Motive zu unterscheiden. Einerseits verlagern Unternehmen Teile ihrer Produktion ins Ausland, um Märkte zu erschließen. Dies führt zu *horizontalen* Direktinvestitionen. Andererseits verlagern Unternehmen aber auch Teile ihrer Produktion in andere Länder, um von den dort herrschenden kostengünstigeren Produktionsbedingungen zu profitieren. Diese *vertikalen* Direktinvestitionen im Ausland finden vorwiegend in eine Richtung zwischen entwickelten und weniger entwickelten Volkswirtschaften, also Ländern mit unterschiedlichen Lohnniveaus, statt. In der Realität spielen natürlich immer beide Motive eine Rolle, jedoch dürfte je nach Investitionsobjekt und Zielland das Markterschließungs- oder das Kostensenkungsmotiv dominieren.

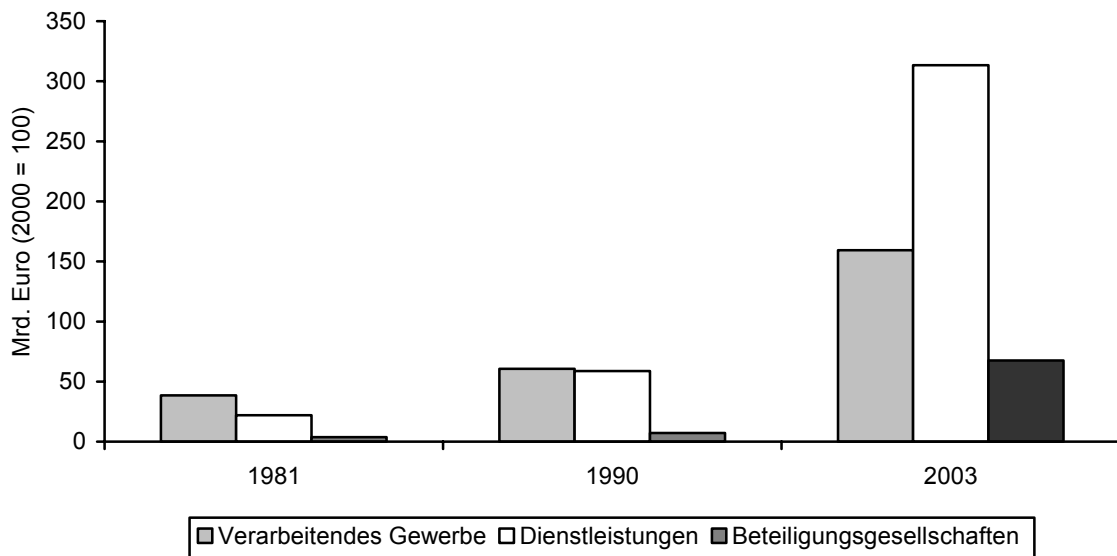
⁹ Nettoinvestitionen: Statistisches Bundesamt (2006), Fachserie 18, Reihe 1.1, Erste Jahresergebnisse 2005; Nettokapitalexporte: Schätzungen des ifo Instituts basierend auf: Deutsche Bundesbank (2005), Zahlungsbilanzstatistik, Dezember 2005.

Graphik 2: Struktur deutscher Direktinvestitionen im Ausland

a) Nach Zielländern



b) Nach Sektoren



Nominale Größen deflationiert mit dem BIP Deflator (2000 = 100).

Quellen: International Monetary Fund (International Financial Statistics), Deutsche Bundesbank (Kapitalverflechtungen mit dem Ausland)

(51) Auslandsmärkte können von deutschen Unternehmen grundsätzlich entweder durch Exporte oder durch Produktion vor Ort bedient werden. Ausschlaggebend für die Entscheidung ist in erster Linie die relative Höhe der variablen Transaktionskosten einerseits und

der fixen Investitionskosten andererseits. Entscheidet sich ein Unternehmen für die Produktion vor Ort, da die Transportkosten relativ hoch und die Markteintrittskosten relativ gering sind, kommt es zu einer horizontalen Direktinvestition. Horizontale Direktinvestitionen finden in der Regel in beiden Richtungen zwischen entwickelten Volkswirtschaften statt, weil in diesem Fall Lohnkostenunterschiede für die Wahl des Produktionsstandortes nicht das entscheidende Motiv sind. Da sowohl Investitionen des Inlands im Ausland als auch Investitionen des Auslands im Inland stattfinden, sind negative Beschäftigungseffekte horizontaler Direktinvestitionen nicht zu erwarten.

(52) Bei vertikalen Direktinvestitionen ist mit einem stärkeren Druck auf die unteren Lohngruppen zu rechnen, da diese Form der Direktinvestitionen vorwiegend von Unterschieden in den Lohnkosten getrieben wird. Eine Produktionsverlagerung findet statt, wenn einzelne Produktionsstufen im Ausland günstiger durchgeführt werden können als im Inland. Bei unzureichender Lohnflexibilität im Inland ist dann mit Arbeitsplatzverlusten zu rechnen. Gleichzeitig ist jedoch zu bedenken, dass die Teilverlagerung der Produktion dazu beiträgt, die Wettbewerbsposition der inländischen Produzenten auf den Endproduktmärkten zu erhalten. Auf diese Weise trägt die Teilverlagerung der Produktion auch zur Erhaltung von Arbeitsplätzen im Inland bei oder vermindert deren Verlust.

(53) Hinsichtlich der Struktur deutscher Direktinvestitionen im Ausland gibt es eine Reihe von Belegen, die bislang auf eine Dominanz horizontaler, absatzorientierter Direktinvestitionen hindeuten. Deutsche Unternehmen investieren vorwiegend in entwickelten Volkswirtschaften mit ähnlichen Faktorausstattungen, und die weitaus meisten ihrer ausländischen Töchter sind in derselben Branche wie die Mutterunternehmen tätig (Buch et al. 2005). Ende 2003 betrug der Anteil der deutschen Auslandstöchter in Industrieländern 73%. Ihr Anteil an den Umsätzen aller ausländischen Tochterunternehmen war noch größer, nämlich 81% (Deutsche Bundesbank 2005a). Rund 45% machten jeweils die EU-Länder aus. Zudem dominieren deutsche Tochtergesellschaften im Ausland im Bereich des Groß- und Einzelhandels sowie im Bereich der Finanzdienstleistungen. Vertikale und damit produktionskostengetriebene Direktinvestitionen sind insbesondere in einzelnen Branchen des Verarbeitenden Gewerbes von Bedeutung. Die Auslandsinvestitionen vieler Finanzdienstleister stehen in komplementärer Beziehung zur Investition von Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe. Unternehmen des Fahrzeugbaus beispielsweise investieren oftmals direkt in ausländische Tochterunternehmen im Finanzsektor. Derartige Investitionen

sind absatzorientiert. Eine Analyse der Beschäftigungseffekte muss deshalb auch diese übersektoralen Rückkopplungseffekte mit berücksichtigen.

(54) Verlässliche Informationen über die Größenordnung der Arbeitsmarkteffekte von Direktinvestitionen auf Grundlage deutscher Daten sind bislang nicht verfügbar. Viele der vorliegenden Studien beziehen sich auf Länder mit vergleichsweise flexiblen Arbeitsmärkten. Sie zeigen das positive Potential von Direktinvestitionen, sind aber kein Beleg dafür, dass auch Deutschland von diesen Möglichkeiten profitiert. Im Einzelnen legen empirische Studien nahe, dass die Arbeitsmarkteffekte von Direktinvestitionen aus einer Reihe von Gründen positiv zu beurteilen sind (Barba Navaretti and Venables 2004, Kapitel 9):

- Erstens erhöhen Unternehmen, die mehr im Ausland produzieren, oftmals auch ihre Produktion im Inland.
- Zweitens zeigen empirische Untersuchungen für die USA, dass es keinen eindeutigen Zusammenhang gibt zwischen der Tätigkeit von Unternehmen im Ausland und einem Rückgang der relativen Löhne für ungelernete Arbeit (Slaughter 2000). Entsprechende Untersuchungen für Deutschland stehen noch aus.
- Drittens gibt es Belege dafür, dass Unternehmen mit einer hohen internationalen Präsenz produktiver sind als rein inländische Unternehmen. Letztlich dürften sich diese Produktivitätsunterschiede auch positiv auf die Beschäftigung im Inland auswirken. Direkte Evidenz für diesen Zusammenhang gibt es zwar wenig, es lassen sich jedoch aus einigen Untersuchungen indirekte Rückschlüsse ziehen. Studien für Deutschland zeigen beispielsweise, dass in erster Linie die produktiven Unternehmen im Ausland tätig sind (Arnold und Hussinger 2004, Wagner 2005). Darüber hinaus sind Unternehmen mit Auslandsgeschäft innovativer als rein inländisch orientierte Unternehmen (Criscuolo et al. 2005).
- Viertens wird die Befürchtung, dass ausländische Unternehmen weniger Interesse als inländische Unternehmen an dem Bestand der Beschäftigung haben, nicht durch empirische Untersuchungen gestärkt. Zwar neigen ausländische Unternehmen in Zeiten wirtschaftlicher Krisen schneller dazu, Beschäftigte zu entlassen, insgesamt bauen sie die Beschäftigung jedoch weniger stark ab als inländische Unternehmen (Checchi, Barba Navaretti, und Turrini 2003). Interessant ist diese Untersuchung vor allem deswegen, da sie auch deutsche Unternehmen erfasst und sich kein deutlicher Unterschied in den Anpassungsmustern im Vergleich zu anderen europäischen Ländern zeigt.

(55) Insgesamt ergibt sich damit ein differenziertes Bild der Auswirkungen ausländischer Direktinvestitionen auf den Arbeitsmarkt, das wie folgt skizziert werden kann:

- Direktinvestitionen sind nur ein Kanal, über den Kapital in das Ausland abfließen kann. In Deutschland ist über die letzten Jahre hinweg ein genereller Trend hin zu sinkenden Investitionen im Inland und zunehmenden Investitionen im Ausland zu beobachten. In diesen Entwicklungen spiegeln sich strukturelle Probleme der deutschen Volkswirtschaft wider.
- Hinsichtlich struktureller Arbeitsmarkteffekte und möglicher negativer Konsequenzen für gering qualifizierte Beschäftigte ist in erster Linie die Bilanz der Direktinvestitionen entscheidend.
- Insgesamt und insbesondere für Investitionen des Dienstleistungssektors dominieren für Deutschland die horizontalen, absatzorientierten Direktinvestitionen. Von ihnen geht kein besonderer Anpassungsdruck im Bereich der gering qualifizierten Beschäftigten aus. Dies gilt insbesondere unter Berücksichtigung der Tatsache, dass auch ausländische Unternehmen im Inland investieren und Beschäftigungsmöglichkeiten aufbauen.
- Vertikale Direktinvestitionen mit ihren möglichen negativen Auswirkungen auf die gering Qualifizierten sind insbesondere im Bereich des verarbeitenden Gewerbes bedeutend.

V. Herausforderungen und Handlungsbedarf für den Arbeitsmarkt

(56) Die weltweite Öffnung der Güter- und Faktormärkte hat einerseits das Potenzial für eine weitere Steigerung des materiellen Wohlstands erhöht, andererseits aber auch die Lage auf den Arbeitsmärkten gewandelt. Zum einen hat sich die Struktur der Arbeitsnachfrage dahingehend verändert, dass gering qualifizierte Arbeit in Deutschland tendenziell weniger, hoch qualifizierte Arbeit hingegen verstärkt nachgefragt wird. Zum anderen sind Beschäftigung und Löhne aufgrund der weltwirtschaftlichen Entwicklungen, wie unten ausgeführt werden wird, potenziell stärkeren Schwankungen unterworfen. Verschiebungen in der Struktur der Arbeitsnachfrage und eine erhöhte Instabilität erfordern eine größere Flexibilität der Märkte. Die Märkte müssen daher den sektoralen Wandel und den Wechsel von Beschäftigten zwischen Unternehmen innerhalb einzelner Sektoren ermöglichen.

(57) Die anhaltende hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland, insbesondere im Bereich der gering Qualifizierten, relativ zu anderen Ländern, die genauso im internationalen Wettbewerb stehen, deutet darauf hin, dass Deutschland die Chancen der Globalisierung bisher nur unzureichend nutzt. Die Arbeitslosenquote bei den gering Qualifizierten liegt nicht nur mit 15,3% oberhalb derer für alle Qualifikationsgruppen; in einigen Branchen erreicht sie sogar Werte von knapp 40%. Im folgenden Abschnitt werden die Herausforderungen, die sich für den Arbeitsmarkt ergeben, erläutert und der wirtschaftspolitische Handlungsbedarf diskutiert.

Veränderte Struktur der Arbeitsnachfrage

(58) In den vergangenen Jahren hat Deutschland seinen Handel mit Ländern in Osteuropa und mit China ausgebaut. Zwar liegt der Anteil des intersektoralen Handels mit diesen Ländern noch auf relativ geringem Niveau. Tendenziell wird aber bei zunehmendem intersektoralen Handel einfache Arbeit in Industrieländern wie in Deutschland weniger, qualifizierte Arbeit hingegen verstärkt nachgefragt. Dies führt bei unflexiblen Arbeitsmärkten zu Arbeitslosigkeit bei gering qualifizierten Arbeitnehmern, bei flexiblen Arbeitsmärkten hingegen zu geringeren realen Arbeitseinkommen dieser Beschäftigtengruppe. Empirische Untersuchungen zeigen, dass die deutsche Lohnstruktur trotz Verschiebungen der relativen Nachfrage nach gelernter und ungelernter Arbeit lange Zeit vergleichsweise stabil geblieben ist (Prasad 2004). Dies deutet auf eine zu geringe Anpassungsfähigkeit der Märkte hin. Über lange Zeit ist in Deutschland insbesondere die Lohn- und Gehaltsstruktur im Öffentlichen Dienst unverändert geblieben. Wie viele andere Bereiche des öffentlichen Dienstrechts hat dies auch Auswirkungen auf die Lohnpolitik in der privaten Wirtschaft gehabt.

(59) Arbeitsparender technischer Fortschritt ist ein weiterer Grund für eine verringerte Nachfrage nach einfacher Arbeit. Neue Maschinen und stärker computergesteuerte Produktionsmethoden machen gering qualifizierte Arbeitnehmer in der Produktion zunehmend überflüssig. Der Bedarf an gut und sehr gut qualifizierten Arbeitnehmern steigt dagegen an. Neue, dezentralere Formen der Organisation der Unternehmungen verstärken diese Entwicklung noch. Begünstigt wird dies durch die verstärkte Nachfrage nach differenzierten und qualitativ hochwertigen Produkten. Die Unternehmungen reagieren darauf mit flexibler Spezialisierung und einer ausgeprägten Kundenorientierung. Umfassende Fähigkei-

ten der Arbeitnehmer in der Produktion, der Verwaltung, bei der Ausbildung, in der Kundenbetreuung und der Produktentwicklung werden deshalb immer wichtiger.

(60) Empirische Untersuchungen weisen tendenziell dem technischen Fortschritt eine größere Rolle bei dem Rückgang der Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit zu (Greenaway und Nelson 2000). Empirisch ist es jedoch schwer, zwischen dem Einfluss der Globalisierung und dem des technischen Fortschritts auf den Arbeitsmarkt zu trennen. Es ist denkbar, dass weltweit offenere Güter- und Faktormärkte den arbeitssparenden technischen Fortschritt noch beschleunigen.

(61) Zudem wird die Struktur der Arbeitsnachfrage auch durch sektorale Umwälzungen weg vom sekundären hin zum tertiären Sektor verändert. Dieser Wandel von der industriellen Produktion hin zu den Dienstleistungen findet dabei nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb von Sektoren statt. Es werden in allen Sektoren vermehrt intelligente Vorleistungen und informationsintensive Technologien eingesetzt. Damit geht der intersektorale Strukturwandel tendenziell zu Lasten einfacher Arbeit, hoch qualifizierte Arbeit zählt demgegenüber zu den Gewinnern. Dies gilt auch im Dienstleistungssektor. Besonders betroffen sind hier die wenig produktiven Arbeitsplätze für gebundene Dienstleistungen (Handel, Banken, Versicherungen, öffentliche Verwaltung, Transport etc.) (vgl. etwa Klodt et al. 1996). Demgegenüber werden im Bereich konsumbezogener, produktionsnaher und sozialer Dienstleistungen ebenso neue Arbeitsplätze geschaffen wie im Bereich der Kommunikation und Information. Im europäischen Ausland sind diese Bereiche in einigen Ländern besser entwickelt, was auf unterschiedliche Regulierungen zurückgeführt werden kann (vgl. McKinsey 2002).

Veränderte Volatilität der Nachfrage nach einfacher Arbeit

(62) Der internationale Handel hat aber nicht nur einen direkten, sondern auch einen indirekten Einfluss auf die Nachfrage nach einfacher Arbeit. Denn zum einen erhöhen weltweit offenere Güter- und Faktormärkte und der dadurch intensivere Wettbewerb die Elastizität der Nachfrage nach Arbeit. Zum anderen führt eine größere Offenheit dazu, dass die Wirtschaft häufiger als zuvor exogenen Schocks ausgesetzt ist, dass diese ihren Charakter än-

dern und die Wirtschaft auch stärker auf die Schocks reagiert (vgl. Rodrik 1997 oder Bertola und Ichino 1995).

(63) Empirische Studien zeigen, dass eine verstärkte Integration in die internationalen Märkte die Elastizität der Arbeitsnachfrage tendenziell erhöht.¹⁰ Eine Änderung der Rahmenbedingungen, etwa bei der Produktivität, wirkt sich stärker auf die nachgefragten Arbeitsstunden oder die Arbeitseinkommen aus. Dieser Effekt dürfte im Bereich der gering qualifizierten Beschäftigten besonders stark zum Tragen kommen. Eine elastischere Arbeitsnachfrage kann somit den starken Anstieg der Arbeitslosigkeit unter gering qualifizierten Arbeitnehmern in Ländern mit inflexiblen Arbeitsmärkten wie Deutschland mit erklären. In den angelsächsischen Ländern mit relativ flexiblen Arbeitsmärkten scheint sich die höhere Elastizität hingegen in einer seit den späten 70er Jahren zu beobachtenden steigenden Ungleichheit der Arbeitseinkommen niedergeschlagen zu haben.

(64) Inwiefern sich nicht nur die Reaktion auf gesamtwirtschaftliche Schocks geändert hat, sondern auch die Schocks selbst stärker ausgeprägt sind, ist in der empirischen Forschung bislang noch nicht abschließend geklärt. Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Schwankung des Outputs in den Industrieländern in den vergangenen Jahrzehnten tendenziell abgenommen hat. Für die USA gibt es Hinweise darauf, dass auch die Volatilität der Beschäftigung insgesamt gefallen ist. Dabei hat sich eine größere Offenheit im Bereich des Außenhandels in mehr Volatilität bei der Beschäftigung niedergeschlagen, dies ist jedoch durch andere stabilisierende Faktoren, wie z.B. die Geldpolitik, überkompensiert worden (Carlino, DeFina, Sill 2003). Entsprechende empirische Untersuchungen für Deutschland stehen noch aus. Allerdings zeigt ein einfacher Vergleich wichtiger Arbeitsmarktindikatoren über die Zeit, dass auch in Deutschland die Volatilität der Beschäftigung im Vergleich zu den 50er, 60er und 70er Jahren deutlich abgenommen, im Vergleich zu den 80er Jahren jedoch wieder leicht zugenommen hat.

Implikationen für den Arbeitsmarkt

(65) Insgesamt ist festzuhalten, dass sich die wirtschaftlichen Gegebenheiten seit Mitte der 70er Jahre verändert haben. Die Struktur der Arbeitsnachfrage hat sich verändert; Sekto-

¹⁰ Vgl. Checchi, D., G. Barba Navaretti, und A. Turrini (2002) oder Fabbri, Slaughter, Haskel (2003).

ren, Regionen, Unternehmungen und Arbeitnehmer werden ganz unterschiedlich mit exogenen Schocks konfrontiert. Dieser Heterogenität müssen die Tarifparteien und die Wirtschaftspolitik Rechnung tragen. Konkret bedeutet dies, dass die sektoralen, regionalen und qualifikatorischen Lohnstrukturen flexibler, die Arbeitskräfte räumlich und beruflich mobiler werden müssen.

(66) Um auf die Herausforderungen verstärkter internationaler Arbeitsteilung und Konkurrenz reagieren zu können, bedarf es also eines funktionsfähigen flexiblen Arbeitsmarktes. Bringt der Arbeitsmarkt diese Flexibilität nicht auf, erhöht sich das Risiko der Arbeitslosigkeit. Diese Entwicklung ist allerdings nicht unausweichlich, wie die Erfahrungen angelsächsischer und kleinerer europäischer Länder zeigen (Nickell 2003). Diese begegnen exogenen Schocks mit flexibleren Reallöhnen, beweglicheren sektoralen, regionalen und qualifikatorischen Lohnstrukturen und einer nicht nur räumlich, sondern auch beruflich höheren Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit. Der Preis, den diese Länder für eine geringere Arbeitslosigkeit bezahlen müssen, ist eine ungleichere Einkommensverteilung. Zumindest in der kurzen Frist gewinnt das Problem der Armut in der spezifischen Ausprägung der „working poor“ an Gewicht.

(67) Demgegenüber ist die regionale und sektorale Mobilität in Deutschland relativ schwach ausgeprägt. Das gilt für Beschäftigte aller Qualifikationsstufen, besonders aber für gering qualifizierte Beschäftigte. Die Gründe für die geringe regionale und sektorale Mobilität von Arbeitskräften in Deutschland sind vor allem in den relativ rigiden Regelungen des Kündigungsschutzes, einer Lohnstruktur, die regional und sektoral nicht ausreichend stark aufgefächert ist, und in den Leistungen des Sozialstaates zu suchen, die in vielfältiger Form das Verhalten auf dem Arbeitsmarkt beeinflussen. Es ist empirisch gut belegt, dass ein hoher Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen und eine regional und sektoral wenig ausdifferenzierte Lohnstruktur Hand in Hand gehen. Würde dem Markt eine stärkere Rolle eingeräumt, dann könnten die wirtschaftlich unterschiedlichen Entwicklungen in Sektoren und von Unternehmen in einzelnen Branchen zu unterschiedlich hohen Lohn- und Tarifabschlüssen führen. Der Anreiz zur räumlichen und sektoralen Wanderung der Arbeitnehmer würde zunehmen. Der Beirat hat dazu einen Vorschlag gemacht (Gutachten: Tarifautonomie auf dem Prüfstand). Zwar gibt es inzwischen Tendenzen auf Seiten der Unternehmen und Gewerkschaften, tarifliche Öffnungsklauseln verstärkt zu nutzen. Allerdings dürften diese bislang den erforderlichen Flexibilisierungsbedarf kaum decken.

(68) Mangelnde Flexibilität führt nicht nur zu offener Arbeitslosigkeit, sie kann auch dazu führen, dass Unternehmen zu langsam auf neue Entwicklungen reagieren, wenig risikofreudig sind und sich der strukturelle Wandel insgesamt verzögert. Auch in Branchen, die eigentlich Gewinner der Globalisierung sind, gibt es Unternehmen, die auf Grund zu geringer Produktivität aus dem Markt ausscheiden. Aufgabe eines effizienten Arbeitsmarktes ist es, die notwendigen Anpassungen in der Beschäftigung zu unterstützen.

(69) Erforderlich wäre es, Arbeitnehmern sowohl einen Wechsel zwischen den Sektoren als auch innerhalb von Sektoren zu erleichtern. Ein Wechsel des Arbeitsplatzes verursacht jedoch Kosten auf Seiten der Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Auf Seiten der Arbeitnehmer entstehen direkt Kosten des Umzugs und indirekte Kosten beim Verlust des bisherigen sozialen und privaten Umfelds. Auf Seiten der Arbeitgeber entstehen Kosten der Einarbeitung und der Umstrukturierung bisheriger Arbeitsabläufe.

Sozialpolitische Implikationen

(70) Wer von den Arbeitnehmern höhere Flexibilität und Mobilität verlangt – räumlich, sektoral, zeitlich und auch in Bezug auf das Einkommen bis hin zu Lohnsenkungen, darf die damit verbundenen Kosten für die Betroffenen nicht übersehen. Insbesondere das erhöhte Einkommensrisiko widerspricht offensichtlich dem inzwischen allgemein empfundenen Sicherheitsbedürfnis.

(71) Um so mehr kommt darauf an, letztlich unvermeidliche Risiken möglichst fair zu verteilen. Hier kann noch viel geschehen. Zum Beispiel weisen die derzeitigen Rahmenbedingungen Risiken vor allem denen zu, die keine Beschäftigung bekommen können. Zudem wäre darüber nachzudenken, ob Einkommensrisiken nicht auch durch andere Mechanismen als durch das Arbeits- und Sozialrecht gemildert werden könnten. So hat der Beirat in einem früheren Gutachten (Rentengutachten) ausgeführt, dass die Kapitaldeckung bei der Altersvorsorge die Betroffenen an Kapitalerträgen teilhaben lässt. Dadurch wird das Risiko abgeschwächt, dass sich die Lohnsätze im Verhältnis zum Kapitalertrag ungünstig entwickeln.

(72) Handlungsbedarf ergibt sich auch bei der Unterstützung der gering Qualifizierten. Wie nötig dies ist, machen die oben genannten Zahlen deutlich, die eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquote bei den gering Qualifizierten aufzeigen. Gerade in diesem Bereich ist es daher wichtig, die Beschäftigungsmöglichkeiten dauerhaft zu verbessern. Eine Voraussetzung dafür ist, die Qualifikation dieser Beschäftigtengruppe zu verbessern.

(73) Die aktuellen institutionellen Regelungen des deutschen Arbeitsmarktes verringern aber gerade bei gering Qualifizierten die Anreize zur Weiterbildung und Verbesserung der Produktivität. Ein wesentlicher Grund hierfür ist die Lohnstruktur, die unterschiedlichen Qualifikationen in einem zu geringen Maße Rechnung trägt. Gerade im Bereich der gering Qualifizierten sind die Löhne unzureichend weit aufgefächert. Während in anderen Ländern oft ein gesetzlicher Mindestlohn die Lohnstruktur staucht, ist es in Deutschland ein faktischer Mindestlohn, der durch die Leistungen der sozialen Grundsicherung festgelegt wird. Das relativ hohe Niveau des Arbeitslosengeldes II (früher: Sozialhilfe) und die rigiden Hinzuverdienstregelungen drücken die Lohnstruktur am unteren Ende zusammen und bieten gering qualifizierten Arbeitnehmern wenig Anreize, sich weiterzubilden. Der Beirat hat schon vor einiger Zeit einen Vorschlag unterbreitet, wie dieses Arbeitslosengeld II in eine aktivierende soziale Grundsicherung umzuwandeln ist (Gutachten: Reform des Sozialstaates für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit). Das Programm „Hartz IV“ hat zwar richtigerweise Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammengelegt, es hat allerdings versäumt, den aufgezeigten Weg der Aktivierung der Arbeitsfähigen zu gehen.

Protektionistische Lohnpolitik als Irrweg

(74) Angesichts der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit und der langsamen Wirkung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen entstehen auch zunehmend Forderungen, die deutsche Wirtschaft stärker vor außenwirtschaftlichen Einflüssen zu schützen. Die Reaktionen auf den rasanten Strukturwandel im Baugewerbe haben schon Mitte der 90er Jahre die latente Neigung zum Protektionismus offenbart. Mit dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz von 1996 sollte der Verdrängung deutscher durch ausländische Bauarbeiter durch verbindliche Mindestlöhne entgegengewirkt werden. Die schärfere Niedriglohnkonkurrenz seit der EU-Osterweiterung hat die Forderung jüngst wieder laut werden lassen, das Entsendegesetz auf sämtliche Wirtschaftssektoren auszudehnen. Damit soll der Lohnkonkurrenz vor allem

durch osteuropäische (polnische) Arbeitnehmer begegnet, „Lohndumping“ verhindert und inländische Arbeitnehmer vor dem Verlust ihrer Arbeitsplätze geschützt werden.

(75) Ein Mindestlohn, der oberhalb des markträumenden Lohnsatzes angesetzt wird, wirkt sich jedoch im Allgemeinen negativ auf die Beschäftigung aus. Die Nachfrage nach Arbeitskräften geht zurück, die Arbeitslosigkeit steigt an.¹¹ Dabei sind die eigentlichen Verlierer die am wenigsten produktiven Arbeitnehmer, eine der Problemgruppen auf den Arbeitsmärkten.

(76) Eine Mindestlohnpolitik wird dazu führen, dass die Produktion in ausländische Regionen mit niedrigeren Löhnen abwandert. Die polnischen Schlachter würden zwar nicht mehr in Deutschland schlachten, die Verarbeitung des Fleisches würde aber verstärkt in Polen stattfinden und die verarbeitete Ware wieder nach Deutschland importiert. Das gilt auch für Dienstleistungen. So lassen beispielsweise zahlreiche Hotels in Berlin die täglich anfallende Wäsche im nahen Polen reinigen. Aber auch bei ortsgebundenen Dienstleistungen, wie etwa in der Gebäudereinigung, der Landwirtschaft oder der Gastronomie, bietet ein umfassendes Entsendegesetz keinen wirklichen Schutz.

(77) Mindestlöhne sind nicht nur wirtschaftlich unwirksam, sie sind auch angesichts der gegenwärtigen rechtlichen Lage fehl am Platz. Zwar gilt mit der EU-Osterweiterung auch für Arbeitnehmer aus diesen Ländern grundsätzlich die Freizügigkeit. Allerdings ist sie, von einigen kleinen Ausnahmen abgesehen, für eine Übergangszeit bis zum Jahre 2011 noch außer Kraft gesetzt. Da eine Beschäftigung von Arbeitnehmern aus den EU-Beitrittsländern hierzulande also weiter illegal ist, sind osteuropäische Arbeitnehmer vorwiegend auf dem Schwarzmarkt tätig. Anders sieht es bei Selbständigen aus. Sie genießen auch heute schon die volle Niederlassungsfreiheit in der EU. Ein verbindlicher Mindestlohn für alle Wirtschaftszweige kann aber inländische Selbständige kaum vor Konkurrenz aus Osteuropa schützen. Inländische Arbeitnehmer würden vielmehr durch ausländische Selbständige ersetzt, denen die EU-Grundsätze Niederlassungsfreiheit garantieren. Gilt die Niederlassungsfreiheit und die Freiheit der unternehmerischen Preissetzung auf Güter- und

¹¹ Nur in wenigen, eher theoretischen Ausnahmefällen von Nachfragemacht der Unternehmen auf regionalen Arbeitsmärkten oder völlig immobilen Arbeitnehmern muss ein Mindestlohn nicht beschäftigungsschädlich sein. Den markträumenden Lohnsatz darf er allerdings auch in diesen Ausnahmefällen nicht übersteigen.

Dienstleistungsmärkten weiter, ist eine Ausdehnung des Arbeitnehmer-Entsendegesetz auf alle Branchen unwirksam.

(78) Eine Ausweitung des Entsendegesetzes hätte zudem negative Rückwirkungen auf nicht-tarifgebundene inländische Unternehmen und tarifgebundene Unternehmen mit tariflichen Öffnungsklauseln und die dort beschäftigten Arbeitnehmer. Diese Unternehmen haben bislang Löhne unter den Tariflöhnen gezahlt, was nach der Umsetzung des Entsendegesetzes nicht mehr möglich wäre. Vor allem einfache Arbeit würde teurer, sie würde entweder verstärkt durch Kapital ersetzt oder in das kostengünstigere Ausland verlagert. Das gilt nicht nur für die Produktion von Gütern, es trifft auch für Dienstleistungen zu. Ortsungebundene Dienstleistungen werden in das Ausland verlagert, ortsgebundene Dienstleistungen werden entweder teurer oder die Zahl der Arbeitsplätze in diesem Bereich sinkt, weil die Erträge der Unternehmen zurückgehen. Das ist gerade bei einfachen Dienstleistungen problematisch, weil Deutschland seit langem unter einem Mangel an Arbeitsplätzen in diesem Bereich leidet.

(79) Die protektionistische Antwort eines Arbeitnehmer-Entsendegesetzes, das weite Bereiche der Wirtschaft umfasst, hat noch eine andere negative Wirkung. Die Anreize der Tarifvertragsparteien, darauf zu achten, welche Wirkungen ihre Tarifabschlüsse auf die Beschäftigung haben, werden weiter geschwächt. Vor allem wenig qualifizierte Arbeitnehmer hätten noch geringere Chancen, eine neue unter Tarif bezahlte Stelle zu bekommen.

VI. Fazit

(80) Ziel dieses Gutachtens ist es, die Debatte über die Auswirkungen der Globalisierung zu versachlichen und die Chancen, die die Globalisierung bietet, stärker in das Blickfeld der Öffentlichkeit zu rücken. Das Gutachten soll vor allem wieder den Normalfall der wirtschaftlichen Entwicklung ins Gedächtnis zurückrufen. Höherer Wohlstand wird nämlich durch neue Produkte und neue Fertigungsmethoden, die wegen des nationalen und internationalen Wettbewerbsdrucks entwickelt werden, geschaffen. Die negativen Entwicklungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt, die auch im Zusammenhang mit der Globalisierung stehen, dürfen dabei nicht übersehen werden. Die öffentliche Debatte scheint sie jedoch im

Vergleich zu den Chancen zu sehr zu betonen. Das Fazit lässt sich in acht Punkten zusammenfassen:

1. Überschätzung der Risiken

In der öffentlichen Debatte dominiert oftmals eine verzerrte Wahrnehmung der Ursachen und Wirkungen der Globalisierung. Es sind nicht, wie vielfach vermutet, vorwiegend die Investitionen deutscher Unternehmen im Ausland, durch die Probleme auf den Arbeitsmärkten entstehen. Auch die Gefahren, die von der Migration ausgehen, werden in der öffentlichen Debatte überschätzt; eine größere Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte wäre sogar wünschenswert. Es ist der traditionelle Kanal der Integration in die internationalen Märkte – der Außenhandel –, der für Deutschland nicht nur Wachstumsbeiträge liefert, sondern durch den auch Wettbewerbsdruck entsteht. Gefahren gehen von diesem Wettbewerbsdruck nur dann aus, wenn man ihm Schranken bei der Lohnbildung und beim Außenhandel entgegensetzt. Insgesamt werden die Gefahren, die von der Öffnung bevölkerungsreicher Länder ausgehen, deutlich überschätzt. Ein durchaus realistisches Szenario ist, dass Deutschland als kapitalreiches Land von einem zunehmenden Arbeitsangebot auf den Weltmärkten profitiert.

2. Unterschätzung der Chancen

Das Ausmaß der Gewinne der Globalisierung wird unterschätzt. In der Tat zeigt sich bei genauerer Betrachtung, dass Deutschland in vielfältiger Weise von der Globalisierung profitiert. Gerade die höher Qualifizierten profitieren von besseren Beschäftigungsmöglichkeiten, die Unternehmen von verbesserten Absatzmöglichkeiten. Die Konsumenten gewinnen durch niedrigere Güterpreise und eine größere Produktvielfalt.

3. Von der Lohnersatzpolitik zur aktivierenden Sozialpolitik

Gleichzeitig gibt es Gruppen der Bevölkerung, die durch die Globalisierung verlieren. Unübersehbar ist vor allem, dass es Anpassungsdruck auf dem Arbeitsmarkt gibt. Ohne flankierende Maßnahmen müssen insbesondere gering Qualifizierte relativ sinkende Löhne in Kauf nehmen, wenn sie ihre Arbeitsplätze nicht verlieren wollen. Eine flankierende Maßnahme, die das Problem an der Wurzel packt, ist eine bessere Ausbildung bislang gering Qualifizierter. Dort, wo dies nicht möglich ist, kann der

Konflikt zwischen niedriger Produktivität und hohem Lohnanspruchsniveau über eine aktivierende Sozialpolitik (vgl. das Beiratsgutachten „Reform des Sozialstaates für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit“) gelöst werden. Zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes gehört daher auch eine Abkehr von der Lohnersatzpolitik des Sozialstaates zugunsten einer aktivierenden Sozialpolitik, um auf diese Weise die Lohnuntergrenze im Tarifsystem, die durch das Sozialsystem gebildet wird, aufzuheben.

4. Anpassung der sozialen Sicherungssysteme

Die Gewinner könnten die Verlierer der Globalisierung grundsätzlich kompensieren. Käme es zu einer solchen Umverteilung, dann würden alle profitieren. Die Systeme der sozialen Sicherung sind aber derzeit nicht so flexibel und an die neuen Gegebenheiten angepasst, um den Erfordernissen gerecht zu werden. Ziel muss es sein, die entstehenden Arbeitsplatz- und Einkommensrisiken zwar nicht ganz zu beseitigen, aber doch so abzumindern, dass sie für den Einzelnen tragbar werden.

5. Abschottungspolitik ist keine Lösung

Eine Abschottung der deutschen Wirtschaft stellt keine Lösung dar. Eine erste Abschottungsstrategie wäre es, den Arbeitsmarkt durch gesetzlich vorgeschriebene Mindestlöhne vom internationalen Lohndruck bei gering qualifizierter Arbeit abzukoppeln. Eine zweite Strategie schottet die internationale Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt durch eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit ab. Schließlich könnte man gar an eine Beschränkung des Außenhandels denken. Durch solche Abschottungsstrategien würden die Gewinne der Globalisierung jedoch insgesamt kleiner. Zudem würden sie die Arbeitslosigkeit und das Preisniveau erhöhen. Der Wohlstand und die Umverteilungsspielräume würden sinken. Hinzu kommt, dass viele der protektionistischen Maßnahmen, die in der öffentlichen Diskussion stehen, in einer zunehmend integrierten Welt ohnehin unwirksam wären.

6. Selektive Zuwanderung

Die derzeitige Zuwanderungspolitik enthält Fehlanreize, die den Anteil gering qualifizierter Zuwanderer erhöht und das Potential an hoch qualifizierten Zuwanderern nicht ausschöpfen. Eine gezielte Zuwanderungspolitik muss nach Qualifikationen differenzieren.

7. Flexibilisierung des Arbeitsmarktes

Zentral für eine Verbesserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt sind Reformen auf dem Arbeitsmarkt selbst. Denn die Globalisierung hat die Probleme auf dem Arbeitsmarkt lediglich verstärkt; die Ursache der Probleme ist in einer zu geringen Flexibilität der Märkte selbst zu suchen. Im Gegensatz zu anderen Ländern schaffen wir es in Deutschland nicht in ausreichendem Maße, die Arbeitnehmer aus den schrumpfenden Sektoren in die Bereiche zu integrieren, die Arbeitskräfte benötigen. Ohne eine weitere Flexibilisierung der Arbeitsmärkte kann daher eine Anpassung an die geänderten Rahmenbedingungen nicht gelingen. Vielen scheint es paradox, dass mehr Flexibilisierung zu geringeren Arbeitsmarktrisiken führen kann. Mehr Flexibilisierung kann zwar ein erhöhtes Risiko bedeuten, den bestehenden Arbeitsplatz zu verlieren. Gleichzeitig steigen aber auch die Chancen, eine neue Beschäftigung zu finden. Das in der jetzigen Situation hohe Risiko, beim Verlust des Arbeitsplatzes in eine dauerhafte Arbeitslosigkeit abzurutschen, würde erheblich sinken. Dies gilt umso mehr in einer wachsenden Wirtschaft.

8. Aus- und Weiterbildung.

Die beste Gewähr für hohe Beschäftigungschancen bietet eine gute Ausbildung. Eine stärkere Rolle der Märkte muss daher auch Anreize zur Weiterbildung beinhalten und Fehlanreize gegen Weiterbildung abbauen. Großzügige Regelungen der Frühverrentung verringern beispielsweise auch die Anreize zur Weiterbildung. Dazu müssen das Ausbildungsangebot, aber auch die Anreize, dieses Angebot wahrzunehmen, stimmen. Je besser qualifiziert die Arbeitskräfte insgesamt sind, desto mehr von ihnen werden zu den Gewinnern der Globalisierung gehören.

(81) Eine Bündelung der hier genannten Maßnahmen eröffnet die Möglichkeit, dass langfristig weite Bevölkerungsgruppen in Deutschland von den Chancen der Globalisierung profitieren. Ohne ein ausreichendes Wirtschaftswachstum werden diese Maßnahmen allerdings nicht greifen können. Entscheidend ist daher, dass Unternehmen in Deutschland

die Möglichkeit haben und diese auch nutzen, innovative Produkte zu entwickeln und flexibel auf geänderte Rahmenbedingungen zu reagieren. Dies war und ist der Motor des Wirtschaftswachstums und damit auch der Schaffung neuer Arbeitsplätze, welche die durch den internationalen Wettbewerb verdrängten Arbeitsplätze wieder ersetzen.

Berlin, den 21. Januar 2006

Der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.

Quellen

- Amiti, M., und S.-J. Wei (2005). Fear of service outsourcing. *Economic Policy*: 308-347.
- Arnold, Jens Matthias, und Katrin Hussinger (2004). Export Behavior and Firm Productivity in German Manufacturing: A Firm-Level Analysis. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW). Discussion Paper 04-12. Mannheim.
- Barba-Navaretti, G.B., and A.J. Venables (2004). *Multinational Firms in the World Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Becker, S.O., K. Ekholm, R. Jäckle, and M.-A. Müндler (2005). Location Choice and Employment Decisions: A Comparison of German and Swedish Multinationals. Deutsche Bundesbank. Deutsche Bundesbank. Discussion Paper. 8/2005. Frankfurt a.M.
- Bertola, G. und A. Ichino (1995). Wage Inequality and Unemployment, in: *NBER Macroeconomic Annual*: 13 - 54
- Bertola, G. und R. Rogerson (1997). Institutions and Labour Reallocation, in: *European Economic Review*, 41: 1147 - 1172
- Brücker, H. (2001). Die Folgen der Freizügigkeit für die Ost-West-Migration: Schlussfolgerungen aus einer Zeitreihenanalyse der Migration nach Deutschland, 1967 bis 1998. Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (Hrsg.), Migration in Europa. *Beihefte der Konjunkturpolitik*, 52. Berlin.
- Brücker, Herbert (2005). EU-Osterweiterung: Übergangsfristen führen zu Umlenkung der Migration nach Großbritannien und Irland. *DIW Wochenbericht* 72(22): 353-359.
- Buch, C.M., J. Kleinert, A. Lipponer, and F. Toubal (2005). Determinants and Effects of Foreign Direct Investment: Evidence from German Firm-Level Data. *Economic Policy* 41: 52–110.
- Carlino, G., R. DeFina, und K. Sill (2003). Postwar Period Changes in Employment Volatility: New Evidence from State/Industry Panel Data. Federal Reserve Bank of Philadelphia. Working Paper 03-18. Philadelphia.
- Checchi, D., G. Barba Navaretti, und A. Turrini (2002). Adjusting Labour Demand: Multinational versus National Firms – A Cross-European Analysis. CEPR Discussion Paper 3751. London.
- Criscuolo, C., J.E. Haskel, und M.J. Slaughter (2005). Global Engagement and the Innovation Activities of Firms. National Bureau of Economic Research. Working Paper 11479. Cambridge MA.
- Deutsche Bundesbank (2005a). *Monatsbericht Mai 2005: Außenwirtschaft*. Frankfurt a.M.
- Deutsche Bundesbank (2005b). *Monatsbericht Juni 2005: Die außenwirtschaftlichen Beziehungen Deutschlands zur Volksrepublik China*. Frankfurt a.M.
- Deutsche Bundesbank (2005c). *Monatsbericht Dezember 2005*: Frankfurt a.M.
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) (2005). *Going International – Erfolgsfaktoren im Auslandsgeschäft*. Berlin.
- Eaton, J., S. Kortum (1992). Technology, Geography and Trade. *Econometrica* 70: 1741-1779.
- Fabbri, F., J.E. Haskel, und M.J. Slaughter (2003). Does Nationality of Ownership Matter for Labor Demands? *Journal of the European Economic Association* 1(2-3): 698-707.
- Fidrmuc, J. (2001). Intraindustry Trade Between the EU and the CEECs: The Evidence of the First Decade of Transition. *Focus on Transition* 1: 65–78.
- Greenaway, D., und D. Nelson (2000). The Assessment: Globalization and Labour-Market Adjustment. *Oxford Review of Economic Policy* 16(3): 1-11.

- Haisken-DeNew, J.P., und K.F. Zimmermann (1999). Wage and Mobility Effects of Trade and Migration. In M.F. Dewatripont, A. Sapir und K. Sekkat (Hrsg.), *Trade and Jobs in Europe: Much Ado about Nothing?* Oxford.
- Heijdra, B.J., C. Keuschnigg und W. Kohler (2002). Eastern Enlargement of the EU: Jobs, Investment and Welfare in Present Member Countries. CESifo Working Paper Series, 718(7). Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research, München.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2005): IAB-Kurzbericht Nr. 10/2005.
- Klein, M.W., S. Schuh, und R.K. Triest (2003). *Job Creation, Job Destruction, and International Competition*. W.E. Upjohn Institute for Employment Research. Kalamazoo.
- Klodt, H., R. Maurer und A. Schimmelpfennig (1996). *Tertiärisierung der deutschen Wirtschaft*. Tübingen.
- Layard, R., St. Nickell und R. Jackman (2005). *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford u.a. (2. Auflage)
- Marin, D. (2004). 'A Nation of Poets and Thinkers' – Less so with Eastern Enlargement? Austria and Germany. Ludwig-Maximilians-Universität München. Department of Economics. Discussion paper 2004-06. Munich.
- McKinsey Global Institute (2002) *Reaching Higher Productivity and Growth in France and Germany*, McKinsey & Co., Frankfurt, Washington, D.C.
- Navaretti, G.B., and A.J. Venables (2004). *Multinational Firms in the World Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Nickel, S. (2003). A Picture of European Unemployment: Success and Failure. Centre for Economic Performance, LSE in its series CEP Discussion Papers 0577. London.
- Prasad, E.S. (2004). The Unbearable Stability of the German Wage Structure: Evidence and Interpretation. *IMF Staff Papers*. 51(2): 354-385.
- Rodrik, D. (1997). *Has Globalization Gone Too Far?* Institute for International Economics. Washington DC.
- Sachverständigenrat (2004). *Jahresgutachten – Deutschland im internationalen Wettbewerb*. Wiesbaden.
- Sinn, H.-W., und M. Werding (2001). Immigration Following EU Eastern Enlargement. *CESifo Forum* 2: 40–52.
- Slaughter, M.J. (2000). Production transfer within multinational enterprises and American wages. *Journal of International Economics* 50: 449-472.
- Statistisches Bundesamt (2004a). *Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel mit der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2004b). *Verdienste, Arbeitskosten und Arbeitszeiten im Ausland* Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2005). Bildung schützt vor Erwerbslosigkeit. Pressemitteilung vom 25.1.2005. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2006). Fachserie 18, Reihe 1.1, Wiesbaden.
- Wagner, Joachim (2005). Exports and Productivity: A survey of the evidence from firm level data. HWWA Discussion Paper 319. Hamburg.

Das Gutachten wurde vorbereitet von folgenden Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Dr. Monika Schnitzer *Federführung*
 Professorin für Volkswirtschaftslehre
 an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Dr. Norbert Berthold
 Professor für Volkswirtschaftslehre an der
 Bayerischen Julius-Maximilians-Universität in Würzburg

Dr. Claudia M. Buch
 Professorin für Wirtschaftstheorie,
 insbesondere Geld und Währung
 an der Universität Tübingen

Das Gutachten wurde beraten von folgenden Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Professor Dr. Axel Börsch-Supan *Vorsitzender*
 Direktor des Mannheimer Forschungsinstituts Ökonomie und Demographischer Wandel
 Universität Mannheim
 Professor für Makroökonomik und Wirtschaftspolitik
 an der Universität Mannheim

Professor Dr. Christoph Engel *Stellvertretender Vorsitzender*
 Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern
 und Professor für Rechtswissenschaften
 an der Universität Osnabrück

Dr. Hermann Albeck
 Professor für Volkswirtschaftslehre
 an der Universität Saarbrücken

Dr. Peter Bernholz
 Professor für Nationalökonomie,
 insbesondere Geld- und Außenwirtschaft,
 an der Universität Basel

Dr. Charles B. Blankart
 Professor für Wirtschaftswissenschaften
 an der Humboldt-Universität zu Berlin

Dr. Dres. h.c. Knut Borchardt
 Professor für Wirtschaftsgeschichte und
 Volkswirtschaftslehre an der Universität München

Dr. Friedrich Breyer
 Professor für Volkswirtschaftslehre,
 an der Universität Konstanz

Dr. Hans Gersbach
Professor für Wirtschaftspolitik
an der Universität Heidelberg

Dr. Dr. h.c. mult. Herbert Giersch
Professor für Nationalökonomie,
insbesondere für Wirtschaftspolitik,
an der Universität Kiel

Dr. Jürgen von Hagen
Leiter des ZEI Bonn
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Bonn

Dietmar Harhoff, Ph.D.
Professor für Betriebswirtschaftslehre
Vorstand des Instituts für Innovationsforschung,
Technologiemanagement und Entrepreneurship
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Dr. h.c. mult. Martin Hellwig, Ph.D.
Direktor des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern,
Professor an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bonn

Dr. Dr. h.c. Helmut Hesse
Präsident der Landeszentralbank in der Freien Hansestadt
Bremen, in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt i.R.
Honorarprofessor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Göttingen

Dr. Dres. h.c. Norbert Kloten
Präsident der Landeszentralbank in Baden-Württemberg i.R.
Honorarprofessor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Tübingen

Dr. Günter Knieps
Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft
und Regionalpolitik; Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Dr. Wernhard Möschel
Professor für Bürgerliches Recht,
Handels- und Wirtschaftsrecht
an der Universität Tübingen

Dr. Manfred Neumann
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Erlangen-Nürnberg

Dr. Manfred J.M. Neumann
Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften,
insbesondere Wirtschaftspolitik,
an der Universität Bonn

Dr. Albrecht Ritschl
Professor für Wirtschaftsgeschichte
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Dr. Dr. h.c. mult. Helmut Schlesinger
Präsident der Deutschen Bundesbank i.R.
Honorarprofessor an der Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer

Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn
Präsident des Ifo-Instituts München
Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft
Universität München

Dr. Carl Christian von Weizsäcker
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität zu Köln

Dr. Dr. h.c. mult. Hans F. Zacher
em. Wissenschaftliches Mitglied des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales
Sozialrecht in München,
Professor für Öffentliches Recht
an der Universität München