

Werden Arbeitsplätze am Bau durch die EU-Erweiterung gefährdet?

Götz Blankenburg

Die Arbeitslosigkeit im deutschen Baugewerbe hat seit der Wiedervereinigung dramatische Ausmaße angenommen. Neben der konjunkturellen Entwicklung wird auch die Konkurrenz aus mittel-osteuropäischen Billiglohnländern für diese Beschäftigungsmisere (mit-)verantwortlich gemacht. Diese – so die These – würde im Rahmen legaler und illegaler Beschäftigungsverhältnisse deutsche Arbeitsplätze in der Bauwirtschaft vernichten. Dementsprechend skeptisch blicken viele Arbeitnehmer wie auch Unternehmer auf die Erweiterung der Europäischen Union, die auch die letzten bestehenden Hürden vor dem angeblichen „Lohndumping“ einzureißen droht. Im vorliegenden Beitrag werden diesen Bedenken Fakten gegenübergestellt. Daraus geht hervor, dass nicht die EU-Erweiterung die Situation am Arbeitsmarkt verschlechtert, sondern die Schwarzarbeit.

1

Einleitung

Die Anzahl ausländischer Arbeitnehmer auf deutschen Baustellen gibt Rätsel auf. Waren es in den 1980er Jahren vornehmlich Portugiesen und Iren, die man auf deutschen Baustellen beobachten konnte, scheinen mittlerweile vor allem mittel-osteuropäische und hier insbesondere polnische Arbeitnehmer in Deutschland tätig zu sein. Vor diesem Hintergrund und der beschlossenen EU-Osterweiterung wird die Sorge um die Zukunft ihrer Arbeitsplätze insbesondere von Betroffenen immer lauter geäußert. Doch basieren die Ängste zu meist auf subjektiven Eindrücken.

Daher soll im ersten Abschnitt dieses Beitrags dargelegt werden, wie viele Bauarbeiter aus den mittel-osteuropäischen Ländern (MOEL) tatsächlich in der Bundesrepublik arbeiten. Es zeigt sich, dass lediglich jeder 50. angemeldete Arbeitnehmer auf deutschen Baustellen auf der Basis einer vorübergehenden Arbeitsgenehmigung tätig ist, und insgesamt nur 2,5 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Bau aus den Staaten Mittel- und Osteuropas stammen. Im zweiten Schritt erfolgt eine Berechnung der personalgetriebenen Kostenvorteile, die durch die Beauftragung mittel-osteuropäischer Subunternehmen im Vergleich zum Einsatz deutscher Bauarbeiter legal erzielt werden können. Aufgrund des deutschen Entsendegesetzes sowie hoher Sozialabgaben in den betrachteten Staaten resultieren eher geringe Kostenvorteile. Diese erklären auch die wider Erwarten niedrigen Zahlen mittel-osteuropäischer Bauarbeiter. Im

Ausblick auf die EU-Erweiterung wird schließlich erläutert, was sich institutionell zum 01.05.2004 ändern wird, mit dem Ergebnis, dass sich der Druck auf den deutschen Bauarbeitsmarkt weder durch Emigration aus den MOEL noch durch Auftragsvergaben an mittel-osteuropäische Unternehmen in den kommenden Jahren wesentlich erhöhen wird. Somit ist das vorrangige Problem der deutschen Bauwirtschaft nicht ein nach Osten geöffneter Arbeitsmarkt. Vielmehr wird verdeutlicht, dass die zunehmende Schwarzarbeit legale Arbeitsplätze gefährdet.

2

Mittel-osteuropäische Arbeitnehmer auf deutschen Baustellen

Wollen Arbeitnehmer aus den MOEL in Deutschland tätig werden, benötigen sie hierzu grundsätzlich eine Arbeitsgenehmigung (Bundesanstalt für Arbeit 2001). Dies bezieht sich auf Arbeitskräfte, die von Betriebsstätten deutscher Unternehmen in den MOEL oder von Subunternehmen aus diesen Ländern nach Deutschland entsandt werden. Die Erteilung einer Arbeitsgenehmigung erfolgt für Angehörige der mittel-osteuropäischen EU-Beitrittsländer auf der Grundlage von zwischenstaatlich vereinbarten Kontingenten für Werkvertragsarbeiter. Zwar existieren darüber hinaus Regelungen, die sich auf Gast- und Saisonarbeiter bzw. auf Grenzgänger beziehen. Doch diese gelten entweder nicht für Bauarbeiter oder sie beziehen sich auf eine zahlenmäßig so kleine Gruppe, dass sie in dieser Darstellung vernachlässigt werden können.

Die Höhe des angesprochenen Kontingents wird jedes Jahr für den Zeitraum Oktober bis September des Folgejahres festgelegt und richtet sich insbesondere nach der Arbeitsmarktsituation in Deutschland. In *Abbildung 1* ist durch Balken dargestellt, wie hoch die Kontingente in den vergangenen zehn Jahren waren. Die Linie beschreibt demgegenüber, in welchem Ausmaß die eingeräumten Kontingente ausgenutzt wurden. Da das Kontingent eines Jahres stichtagsbezogen zu interpretieren ist, heißt das z.B. für das Jahr 2002: Es hätten maximal 30.390 mittel-osteuropäische Arbeitnehmer gleichzeitig auf deutschen Baustellen tätig sein dürfen. Doch wurden im Jahresdurchschnitt lediglich 13.760 Arbeitsgenehmigungen für Arbeitnehmer aus den MOEL im Rahmen von Werkverträgen erteilt. Das entspricht bei 800.000 Bauarbeitern insgesamt einem Anteil an allen im deutschen Baugewerbe Beschäftigten von unter 2 %.

Diese Angaben der Bundesanstalt für Arbeit (neuerdings umbenannt in Bundesagentur für Arbeit) legen nahe, dass bei weitem nicht so viele Arbeitnehmer aus mittel-osteuropäischen Staaten auf deutsche Baustellen kommen, wie von Vertretern des Bausektors behauptet wird. Zur Erklärung dieses wesentlichen Unterschieds zwischen der subjektiven Wahrnehmung und den nüchternen Zahlen können insbesondere drei Faktoren angeführt werden:

Götz Blankenburg, Dr., Darmstadt.

Arbeitsschwerpunkte: Institutionenökonomie, Globalisierung.

e-mail: goetz.blankenburg@web.de

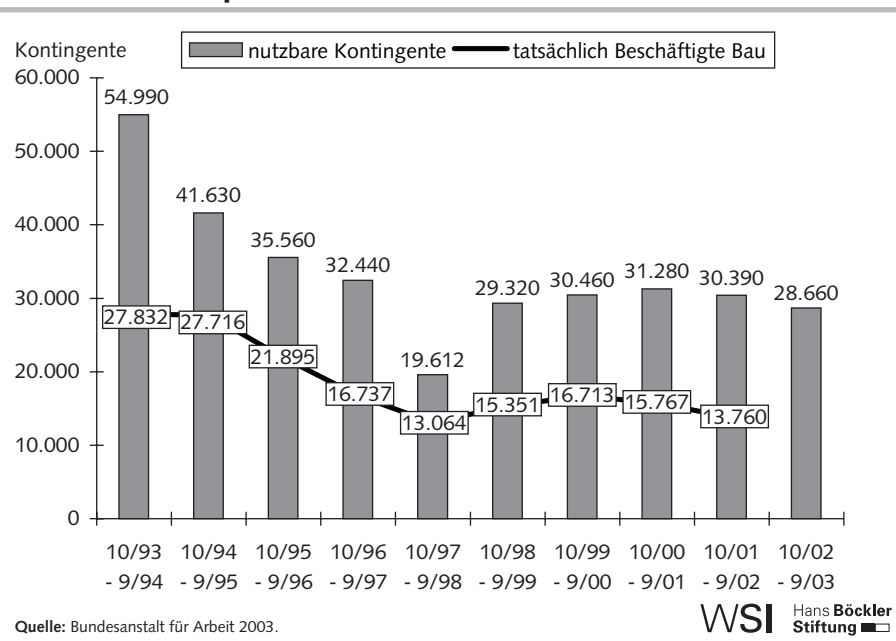
– Erstens werden im Rahmen der Kontingente lediglich Arbeitnehmer mit Wohnsitz in ihrem Heimatland erfasst. Arbeitnehmer aus den MOEL, die über eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung oder eine Aufenthaltsberechtigung verfügen, werden in dieser Statistik nicht berücksichtigt. Aber auch bei deren Einbeziehung erscheinen Argumente der Erosion deutscher Arbeitsverhältnisse durch Beschäftigung oder Beauftragung von mittel-osteuropäischen Ausländern überzogen: So berechnet das ifo-Institut, dass Arbeitnehmer aus den mittel-osteuropäischen Beitrittsländern, die über eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung verfügen, lediglich 0,6 % aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse am Bau einnehmen (Scharr/Untiedt 2001, S. 222). Zusammen mit den o.g. 2 % lässt sich somit feststellen, dass lediglich 2,5 % der Arbeitnehmer am deutschen Bau aus den MOEL kommen.

– Zweitens kann es regionale Abweichungen vom niedrigen Durchschnittswert geben, weil z.B. für Baustellen in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit keine Arbeitsgenehmigungen an Arbeitnehmer aus den MOEL vergeben werden. Entsprechend höher ist dann deren Anteil auf Baustellen in Regionen mit vergleichsweise guter Arbeitsmarktlage.

– Die dritte und m.E. wichtigste Erklärung des dargelegten Widerspruchs von Wahrnehmung und Zahlenmaterial liegt darin begründet, dass lediglich *legale* Beschäftigungsverhältnisse in den verwendeten amtlichen Statistiken aufgeführt werden. Geht man mit *Schneider/Holzberger* davon aus, dass das Ausmaß der Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik ca. 17 % des Bruttoinlandsprodukts ausmacht, und überträgt diesen Wert auf die Bauwirtschaft, ergibt sich ein erhebliches Volumen, das derzeit nicht in offizielle Statistiken Eingang findet (Schneider/Holzberger 2003). Da ferner gerade Bautätigkeiten als anfällig für Schwarzarbeit gelten, scheint auch die Annahme plausibel, dass ca. doppelt so viele illegal Beschäftigte ausländische Arbeitskräfte am deutschen Bau eingesetzt werden wie legale (Scharr/Untiedt 2001, S. 224).

Dennoch bleibt festzuhalten, dass auf deutschen Baustellen nicht überwiegend mittel-osteuropäische Arbeitnehmer beschäftigt werden und ihr Gesamtanteil an der legal erbrachten Bauleistung in der Bundesrepublik eher gering ist. Vielmehr überneh-

Abb. 1: Bau-Kontingente für MOEL im Rahmen von Werkverträgen und deren Inanspruchnahme



men sie die Rolle eines Sündenbocks, der für die schlechte Lage auf dem Bauarbeitsmarkt verantwortlich gemacht wird. Von den eigentlichen Problemen wird dadurch abgelenkt, die in der allgemeinen Wirtschaftslage, der Investitionsschwäche der öffentlichen Hand sowie in der Schwarzarbeit zu suchen sind (Kirchesch 2003; Müller 2002).

Neben den niedrigen absoluten Zahlen von Arbeitnehmern aus den MOEL auf deutschen Baustellen ist ebenfalls überraschend, dass die Kontingente für mittel-osteuropäische Arbeitnehmer zu lediglich 45 % ausgenutzt werden, wie *Abbildung 1* verdeutlicht. Insbesondere stellt sich die Frage, wie groß die betriebswirtschaftlichen Vorteile durch die Beauftragung mittel-osteuropäischer (Sub-)Unternehmer tatsächlich sind. Diese Fragestellung wird im folgenden Abschnitt näher untersucht.

3 Kalkulationsvergleich

In den bilateralen Werkvertrags-Abkommen, in denen die oben dargestellten Kontingente vereinbart wurden, werden auch Mindestanforderungen an die Entlohnung mittel-osteuropäischer Arbeitnehmer auf deutschen Baustellen festgelegt. So müssen Entsendeunternehmen aus den MOEL ihren Beschäftigten die im geltenden deutschen Lohntarifvertrag für die jeweils aus-

geübten Tätigkeiten vorgesehenen Netto-Stundenlöhne zahlen. Auch andere tariflich vereinbarte Bezüge müssen durch die Arbeitgeber in den MOEL ausgezahlt werden, und schließlich sind die mittel-osteuropäischen Unternehmen verpflichtet, am Urlaubskassenverfahren des deutschen Baugewerbes teilzunehmen (Bispinck u.a. 2003, S. 218). Darüber hinaus greift auch für Arbeitnehmer aus den MOEL das Arbeitnehmer-Entsendegesetz, das alle ausländischen Arbeitgeber (und somit auch Arbeitgeber aus den MOEL) verpflichtet, ihren Arbeitnehmern diejenigen Arbeitsbedingungen zu gewähren, die am Ort der Baustelle gesetzlich oder durch Verwaltungsvorschriften normiert sind (Koberski u.a. 2002; Bundesrats-Drucksache 523/95). Die Arbeitsbedingungen umfassen den Bereich der Höchstarbeits- und Ruhezeiten, den bezahlten Mindesturlaub, etc.. Somit können mittel-osteuropäische Arbeitgeber keinen Vorteil bei der Auftragsvergabe aus dem niedrigeren Lohnniveau in ihrem Herkunftsland ziehen. Denn nur diejenigen mittel-osteuropäischen Arbeitnehmer, denen diese Bedingungen gewährt werden, erhalten eine Arbeitsgenehmigung auf deutschen Baustellen. Es wird also auf Baustellen das *Produktionsortprinzip* angewandt, wonach Unternehmen nicht den gesetzlichen Regelungen ihres Heimatlands unterworfen werden, sondern den Regeln, die am Ort der Baustelle gelten.

Doch sind in einer Auftragskalkulation Positionen enthalten, die durch das Arbeit-

nehmerentsendegesetz nicht berührt werden. Mittel-osteuropäische Anbieter könnten daher trotz weitgehender Umsetzung des Produktionsortprinzips Wettbewerbsvorteile gegenüber deutschen Unternehmen bewahren. Um diesen Sachverhalt systematisch zu untersuchen, wird in *Tabelle 1* die Musterkalkulation eines Dachdeckerbetriebs als Vergleichsgrundlage genutzt. Jede Kostenposition wird in Prozent des Bruttolohns eines Arbeitnehmers ausgedrückt. Im Ergebnis müssen einem Kunden durch einen deutschen Unternehmer ca. 300 % des Bruttolohns (zuzüglich Mehrwertsteuer) in Rechnung gestellt werden.

Auftragnehmer aus den MOEL können demgegenüber eventuell trotz des Arbeitnehmerentsendegesetzes über Kostenvorteile verfügen, wenn

- die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall in ihrem Herkunftsland kostengünstiger geregelt ist,
- Verwaltungsgemeinkosten niedriger sind als in der Bundesrepublik und
- die Beitragssätze zur Sozialversicherung im Herkunftsland niedriger als in Deutschland sind.

Diese drei Faktoren sollen im Folgenden näher untersucht werden.

3.1 LOHNFORTZAHLUNG IM KRANKHEITSFALL

Wird ein Arbeitnehmer krank, sind deutsche Arbeitgeber sechs Wochen lang zur Zahlung des vollen Gehalts verpflichtet. Danach tritt die Krankenkasse ein. Diesen Arbeitsausfall muss ein Baubetrieb in der Kalkulation berücksichtigen; er führt durchschnittlich zu Ausgaben in Höhe von 5,21 % des Bruttogehalts. Auch in Mittel- und Osteuropa ist die Lohnfortzahlung gesetzlich geregelt. So unterliegen polnische Arbeitgeber der Fortzahlungspflicht gegenüber erkrankten Mitarbeitern, doch müssen sie lediglich 80 % des Lohns für 35 Tage weiterbezahlen. Somit sind (vereinfachend) nicht 5,21 % auf die Bruttogehälter der Arbeitnehmer aufzuschlagen, sondern lediglich 4,17 % – unter Annahme identischer Krankenstände. Angesichts des gesamten Kalkulationsumfangs in Höhe von nahezu 300 %, die einem Kunden in Rechnung gestellt werden müssen, ist dieser gesparte Prozentpunkt eines mittel-osteuropäischen Betriebs jedoch zu vernachlässigen.

Tabelle 1: Identifikation der Kostenvorteile mittel-osteuropäischer Arbeitnehmer gegenüber deutschen Arbeitnehmern

Position	Gewichtung in % des Bruttolohns	Kommentar	Kostenvorteil für MOEL-Betriebe
Bruttostundenlohn	100,00	Tariflicher Bestandteil ⇨ durch das Arbeitnehmerentsendegesetz verbindlich vorgeschrieben	Nein
Vermögenswirksame Leistungen	1,17	Tariflicher Bestandteil ⇨ durch das Arbeitnehmerentsendegesetz verbindlich vorgeschrieben	Nein
Feiertagsbezahlung	4,17	Kaum Abweichungen, geringes Gewicht ⇨ keine Berücksichtigung	k.A.
Urlaubsentgelt	13,54	Tariflicher Bestandteil ⇨ durch das Arbeitnehmerentsendegesetz verbindlich vorgeschrieben	Nein
Tarifliche Freistellungstage	1,56	Tariflicher Bestandteil ⇨ durch das Arbeitnehmerentsendegesetz verbindlich vorgeschrieben	Nein
Ausfallzeiten nach Betriebsverfassungsgesetz	1,04	nur bei Betrieben mit Betriebsrat, geringes Gewicht ⇨ keine Berücksichtigung	k.A.
Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall	5,21	s. Kap. 3.1	Ja
Zusätzliches Urlaubsgeld	3,39	Tariflicher Bestandteil ⇨ durch das Arbeitnehmerentsendegesetz verbindlich vorgeschrieben	Nein
Krankenrenten-Arbeitslosen-Pflege-Unfallversicherung	7,00 9,55 3,25 0,85 11,41	s. Kap. 3.3	Ja
Arbeitsstättenverordnung	1,00	Geringes Gewicht ⇨ keine Berücksichtigung	k.A.
Winterbauumlage	1,35	Geringes Gewicht ⇨ keine Berücksichtigung	k.A.
Zusatzversorgungskasse	14,00	⇨ keine Berücksichtigung	k.A.
Freiwillige Sozialleistungen	1,80	ohne großes Gewicht ⇨ keine Berücksichtigung	k.A.
Gemeinkosten der Baustelle	6,50	Baustellenspezifisch ⇨ keine Berücksichtigung	Nein
Verwaltungskosten	33,00	s. Kap. 3.2	Ja
Steuern, Gebühren	12,00	International nicht harmonisiert ⇨ Keine Berücksichtigung	k.A.
Kosten für Kapitalverkehr	5,00	Bankgebühren höher, aber unbedeutend ⇨ keine Berücksichtigung	k.A.
Kalkulatorische Kosten	35,00	Betriebsspezifisch, unsystematisch ⇨ keine Berücksichtigung	k.A.
Rückstellung Gewährst.	1,60	Abhängig von Haftungsregelungen ⇨ keine Berücksichtigung	k.A.
Gewinnzuschlag	25,60	Betriebsspezifisch ⇨ keine Berücksichtigung	k.A.
Abrechnung einer Arbeitsstunde	298,99		

k.A. = keine Angabe
Quelle: Eigene Berechnung in Anlehnung an: Zentralverband des deutschen Dachdeckerhandwerks 2003

WSI Hans Böckler Stiftung

3.2 VERWALTUNGSKOSTENUMLAGE

Demgegenüber ist die Position der Verwaltungskosten mit 33 % Aufschlag auf das Bruttogehalt von relevanter Größenordnung (*Tabelle 1*). Geht man davon aus, dass diese umzulegenden Verwaltungskosten zu 60 % aus Personalkosten bestehen, kann sich ein erheblicher Kostenvorteil für Betriebe in den MOEL ergeben. Denn die Entlohnung dieser Mitarbeiter in polnischen Büros erfolgt nach dortigem Tarif, dessen Niveau deutlich unter dem deutschen liegt. So gibt das ifo-Institut für das

Jahr 2000 das polnische Lohnniveau mit 22 % des deutschen an (Gerstenberger u.a. 2002, S. 22 ff.). Unberücksichtigt bleiben dabei jedoch Branchenspezifika und regionale Differenzierung. Ferner sind die Lohnunterschiede bei höher qualifiziertem Personal niedriger als im Durchschnitt. Daher soll an dieser Stelle davon ausgegangen werden, das Lohnniveau der Verwaltungskräfte im polnischen Baubetrieb liege bei 30 % der deutschen Entlohnung, so dass der Lohnkostenvorteil 70 % betragen würde.

Daraus ergibt sich für die Verteilung der Verwaltungsgemeinkosten auf die ab-

Tabelle 2: Arbeitgeberanteile an der Sozialversicherung
(in % des Bruttogehalts)

	Deutschland	Polen	Tschechien	Ungarn
Rentenversicherung	9,55	9,76	19,50	18,00
Krankenversicherung	7,00	7,80	9,00	11,00
Arbeitslosenversicherung	3,25	-	3,20	3,00
Unfallversicherung	9,00	-	-	-
Andere	0,85 (Pflegeversicherung)	6,50 (Erwerbsunfähigkeit)	3,30 (Krankengeld)	1,50 (Ausbildungsabgabe)
Gesamt	29,65	24,06	35,00	33,50

Quelle: Dresdner Bank (2003), S. 19, 38, 44

WSI Hans Böckler Stiftung

gerechnete Arbeitsstunde eines Arbeitnehmers ein niedrigerer Aufschlag als ihn deutsche Bauunternehmen berechnen müssen in Höhe von 13,86 Prozentpunkten. Dieser ergibt sich, wenn man den Lohnkostenvorteil (70 %) mit dem Anteil, den die Lohnkosten an den Verwaltungskosten ausmachen (60 %), multipliziert und schließlich mit dem Faktor gewichtet, den die Verwaltungsgemeinkosten eines Betriebs bei der Kalkulation einnehmen (33 %): $70 \% \times 60 \% \times 33 \% = 13,86 \%$.

3.3 SOZIALVERSICHERUNGSKOSTEN

Schließlich können mittel-osteuropäische Unternehmen Vorteile aus der Tatsache ziehen, dass der von ihnen nach jeweiligem Recht des Heimatlandes zu zahlende Arbeitgeberanteil der Sozialversicherungskosten niedriger ist als ihn deutsche Unternehmen zu zahlen haben. Der Vergleich zu den MOEL fällt verhältnismäßig leicht, da sich die Sozialversicherungssysteme dieser Länder grundsätzlich am deutschen System orientieren. Lediglich bei Teilleistungen und im Bereich der Unfallversicherung gibt es strukturelle Unterschiede.

Tabelle 2 gibt eine Übersicht über die Arbeitgeberanteile an den Sozialversicherungskosten in der Bundesrepublik, in Polen, Tschechien und Ungarn, gemessen als Prozentsatz vom Bruttogehalt. Darin wird deutlich, dass die Sozialabgaben der Bundesrepublik lediglich über dem Belastungsniveau in Polen liegen. Arbeitgebern aus den anderen betrachteten Ländern erwachsen durch das Niveau ihrer Sozialabgaben eher Kostennachteile. Werden diese nicht durch die zuvor beschriebenen Vorteile aufgewogen, können Unternehmen aus Tschechien und Ungarn kaum günstiger kalkulieren als deutsche Betriebe. Hierdurch erklärt sich der hohe Anteil polnischer Betriebe an allen in der Bundesrepublik tätigen mittel-osteuropäischen Bauunternehmen.

3.4 BEURTEILUNG DES KALKULATIONSVERGLEICHS

Trotz des Arbeitnehmerentendegesetzes und der lohnpolitischen Klauseln in den Werkvertrags-Abkommen sind Unterschiede bei der Angebotskalkulation zwischen deutschen und mittel-osteuropäischen Baubetrieben möglich. Sowohl die zu verrechnenden Verwaltungsgemeinkosten als auch die unterschiedlichen Sozialversicherungsbelastungen der Arbeitgeber führen zu Verzerrungen. Polnische Betriebe können auf der Grundlage der hier angestellten Berechnungen einen Kostenvorteil von ca. 20 Prozentpunkten verbuchen, wobei ca. 14 Punkte aus der niedrigeren Verwaltungskostenumlage resultieren und weitere 7 Prozentpunkte aus den niedrigeren Sozialabgaben. Demgegenüber werden Kostenvorteile tschechischer oder ungarischer Arbeitgeber zumindest zum Teil durch die höheren Sozialversicherungsabgaben konterkariert. Das heißt nicht, dass tschechische oder ungarische Betriebe lediglich durch illegale Beschäftigung konkurrenzfähig werden können. Denn neben den Stundensätzen ist auch die Qualität der Arbeit sowie die Produktivität (also die Anzahl der insgesamt für einen Auftrag berechneten Stunden) von entscheidender Bedeutung für die Gesamtkalkulation und die Auftragsvergabe. Doch gilt insgesamt: Seit Einführung der Werkvertrags-Abkommen und des Entsendegesetzes „lohnt sich für viele Entsendeunternehmen die legale Erbringung von Bauleistungen nicht mehr“ (Worthmann 2003, S. 65).

Abschließend ist dieses – aus Sicht der deutschen Bauwirtschaft positive – Ergebnis jedoch einzuschränken, gilt es doch ausschließlich unter der Voraussetzung, dass die beschriebenen Regelungen tatsächlich eingehalten werden. Umgehungsmöglichkeiten bzw. illegale Praktiken von mittel-osteuropäischen wie von deutschen

Unternehmen gefährden demgegenüber den deutschen Bauarbeitsmarkt und führen ihn in eine (im Folgenden verkürzt dargestellte) Abwärtsspirale (Schneider 2003): Ein boomender Schwarzarbeitssektor führt zu Auftragsrückgängen auf dem legalen Sektor. Dies bedeutet höhere gemeldete Arbeitslosigkeit, steigende Sozial- und Abgabenlasten auf den verbliebenen legalen Arbeitsverhältnissen, was letztlich den Anreiz zur Aufnahme illegaler Tätigkeit nochmals verstärkt. Denn Studien zu den Ursachen von Schwarzarbeit kommen zu dem Urteil, dass der sog. Steuerkeil (also der steuerlich bedingte Unterschied zwischen dem, was Arbeitnehmer brutto verdienen und netto bekommen) der wichtigste Faktor zur Erklärung der kontinuierlichen Zunahme der Schwarzarbeit in den vergangenen Jahren ist (Enste 2003).

4

Auswirkungen der EU-Erweiterung

Im Rahmen des Verhandlungsprozesses über die Osterweiterung der Europäischen Union nahm die oben bereits erwähnte Gewährung der Freizügigkeit einen hohen Stellenwert ein. Insbesondere Arbeitsplätze in arbeitsintensiven Branchen hätten sich – so die Befürchtungen – bei voller Freizügigkeit einem verstärkten internationalen Wettbewerbsdruck gegenüber gesehen, der zu massiven Arbeitsplatzverlusten insbesondere in Grenznähe geführt hätte. Dem sind fünf gewichtige Argumente entgegenzuhalten:

(1) Durch die bereits in den 1990er Jahren in Kraft getretenen Europaabkommen wurden in den Bereichen Waren-, Kapital- und Niederlassungsfreiheit wichtige Elemente des jetzt anstehenden Beitritts vorweggenommen. Zahlreiche Unternehmen, die auf dieser Grundlage bereits jetzt in den Erweiterungsländern Mittel- und Osteuropas tätig sind, sind daher der Überzeugung, „dass die wirtschaftlichen Folgen der Erweiterung schon stattgefunden haben.“ (Boving 2003, S. 1) Zu einer weiteren Belastung des deutschen Arbeitsmarktes wird es demnach nicht kommen.

(2) Die Mobilität der Arbeitnehmer in den Erweiterungsländern ist insgesamt niedriger einzuschätzen als es Befürchtungen

mancher Kommentatoren nahe legen (Sinn/Werding 2001). Darauf weisen die bestehenden regionalen Unterschiede in den Arbeitslosenquoten hin, die innerhalb der Beitrittsländer beobachtet werden können. So beschreibt die Europäische Kommission beispielsweise die Situation in Polen mit den Worten: „Die Arbeitslosenrate erreichte in diesen Bezirken [den vier östlichen Woiwodschaften, d. Verf.] einen Höchststand von 24,5 %, während in Warschau quasi Vollbeschäftigung herrschte.“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001, S. 33; vgl. allgemein Schüttelpelz 2003) Die mangelnde Mobilität wird auch in einer Studie belegt, in der Erfahrungen der Süderweiterung der Europäischen Union aufgegriffen werden. Ihr Autor kommt zu dem Ergebnis, dass über einen Zeitraum von 15 Jahren eine Netto-Einwanderung in die EU von ca. 1,5 Mio. Menschen aus den acht mittel-osteuropäischen Beitrittsländern in alle 15 EU-Mitgliedsländer stattfinden wird (Straubhaar 2001). Mögliche Störungen des Arbeitsmarktes seien räumlich auf die Grenzregionen und auch zeitlich auf die ersten Jahre der Mitgliedschaft begrenzt.

(3) Neben die mangelnde Bereitschaft zur Migration treten objektive Migrationshindernisse: Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern kommen nach dem sog. „2 plus 3 plus 2-Modell“ noch nicht in den Genuss der vollen Freizügigkeit, wie auch die Dienstleistungsfreiheit beschränkt bleibt. Ihnen kann durch Entscheidungen auf der nationalstaatlichen Ebene für die nächsten zwei Jahre die Arbeitserlaubnis verweigert werden. Vor diesem Hintergrund plant die Bundesregierung für den Baubereich die bestehenden Kontingentregelungen beizubehalten. Nach Ablauf von zwei Jahren, also 2006, muss überprüft werden, ob die Einschränkung der Freizügigkeit weiterhin durch eine angespannte Situation auf dem heimischen Arbeitsmarkt gerechtfertigt ist. Wird infolge dieser Überprüfung noch keine Freizügigkeit hergestellt, erfolgt nach weiteren drei Jahren (2009) ein zweites Prüfverfahren. Und auch dann kann es eine nochmalige Verlängerung der Kontingentregelung um zwei Jahre geben. Somit ist es möglich, die Herstellung der vollständigen Freizügigkeit für mittel-osteuropäische Arbeitnehmer im Fall fortbestehender Arbeitslosigkeit im Bausektor bis zum Jahr 2011 zu verzögern.

(4) Aber selbst bei sofortiger Freizügigkeit würde das Arbeitnehmerendegesetz greifen: Auch nach dem EU-Beitritt durch die mittel-osteuropäischen Unternehmen müssen die deutschen Arbeits- und Tarifbedingungen eingehalten werden. Auch wenn – wie im zweiten Abschnitt dargelegt – deutsche Baubetriebe durch diese Vorschrift dem internationalen Kostenwettbewerb nicht vollständig entzogen werden, gilt: eine Welle von Aufträgen für mittel-osteuropäische Betriebe zu Lasten der heimischen Wirtschaft ist angesichts der geringen betriebswirtschaftlichen Vorteile nicht zu erwarten.

(5) Schließlich wird nach der Grenzöffnung eine Zunahme der Schwarzarbeit durch mittel-osteuropäische Arbeitnehmer befürchtet, die zu einer Belastung des Arbeitsmarktes führt. Doch lässt sich unter Hinweis auf die bereits dargelegten Argumente zur illegalen Beschäftigung feststellen, dass es sich hierbei schon heute um ein ernsthaftes Problem handelt. Und mit der EU-Erweiterung wird sich nichts ändern: Wer illegal arbeiten will, kann auch jetzt schon nahezu ungehindert in die Bundesrepublik einreisen. Er wird es also bereits tun und nicht auf den 01.05.2004 warten. Durch die formelle Erweiterung ändert sich an der Schwarzarbeit nichts.

Diesen positiven Aspekten für die deutsche Bauwirtschaft steht jedoch eine Neuerung gegenüber: Die Dienstleistungsfreiheit von Selbständigen wird im Gegensatz zu den abhängig Beschäftigten auch im Baubereich nach dem 01.05. nicht mehr eingeschränkt sein. Somit können polnische 1-Mann-Betriebe Dienstleistungen innerhalb der EU frei anbieten, wodurch insbesondere die Grenzregionen belastet werden. Aber auch ein Missbrauch dieser Regelung durch Scheinselbständigkeit kann nicht ausgeschlossen werden.

5 Fazit

Somit ergeben sich aus den Untersuchungen beruhigende Ergebnisse für die deutsche Bauwirtschaft und ihre Arbeitnehmer: Der Arbeitsmarkt wird schon jetzt nicht wesentlich durch die Arbeitsgenehmigungen für Bauarbeiter aus den MOEL beeinflusst. Und auch nach dem Vollzug

des Beitritts dieser Staaten in die Europäische Union bleibt auf absehbare Zeit vieles beim Alten. Erst wenn vornehmlich durch die demographische Entwicklung der Arbeitsmarkt entlastet wird (Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung 2003, S. 51 ff.), werden die Eingangsvoraussetzungen für Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern gelockert.

Durch die Einführung des Arbeitnehmerendegesetzes ist eine zwar nicht vollständige aber offensichtlich hinreichende Kostenangleichung deutscher und mittel-osteuropäischer Baubetriebe erfolgt. Ein erheblicher Unterschied in den Lohnkosten auf deutschen Baustellen („Lohndumping“) wird effektiv unterbunden. Kostenvorteile erreichen mittel-osteuropäische Betriebe zwar, wenn sie arbeitsintensiv hergestellte Baumaterialien in ihren Heimatländern günstiger einkaufen können. Doch steht es auch deutschen Unternehmen frei, den gemeinsamen Binnenmarkt zu nutzen und ihre Materialien zukünftig in den Beitrittsländern zu beziehen. Denn im Gegensatz zur persönlichen Freizügigkeit wird der Warenverkehr nach dem 01.05. nicht mehr beschränkt.

Ernsthafte Gefahren für Bauarbeitsplätze bestehen dagegen durch Schwarzarbeit – und das unabhängig von der bevorstehenden Grenzöffnung. Um jedoch die Zunahme illegaler Beschäftigung zu durchbrechen, bedarf es neben Kontrollmaßnahmen entscheidender politischer Weichenstellung. Im Vordergrund muss dabei die Verringerung des Nettovorsprungs der Schwarzarbeit stehen. Sinken die Lohnnebenkosten oder werden Pauschalsteuern auf Nebenverdienste eingeführt, reduziert sich der monetäre Differenzbetrag zwischen legaler und illegaler Beschäftigung. Das reduziert den individuellen Anreiz, eine Schwarzarbeit aufzunehmen (Schneider 2003). Nach Berechnungen des Instituts für Mittelstandsforschung in Mannheim könnten allein durch eine Herabsetzung des Umsatzsteuersatzes von 16 % auf 7 % nach französischem Vorbild ca. 100.000 Arbeitsplätze aus der Schattenwirtschaft in die legale Beschäftigung zurückgeführt werden (ifm 2003, S. 65). Auf diesem Schauplatz also gilt es, politisch aktiv zu werden. Die EU-Erweiterung nimmt demgegenüber für den deutschen Bauarbeitsmarkt nur eine untergeordnete Rolle ein.

LITERATUR

- Bispinck, R./Kirsch, J./Schäfer, C.** (2003): Projekt „Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen und Tarifsysteem“ für das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen (MWA), Düsseldorf
- Boving, D.** (2003): Countdown der EU-Erweiterung. Alle wichtigen Übergangsfristen, Berlin
- Bundesanstalt für Arbeit** (Hrsg.) (2001): Arbeitsgenehmigung für neueinreisende ausländische Arbeitnehmer. Fragen, Antworten, Tipps, Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit** (Hrsg.) (2003): Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer im Rahmen von Werkverträgen in der Bundesrepublik Deutschland. Voraussetzungen, Zulassungsverfahren, Nürnberg
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung** (2003): Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission, Berlin
- Bundesrats-Drucksache** 523/95 vom 01.09.1995
- Dresdner Bank** (2003): Investieren in Mittel- und Osteuropa, Juli, Frankfurt am Main
- Enste, D. H.** (2003): Ursachen der Schattenwirtschaft in den OECD-Staaten, in: iw-Trend 4, S. 1–19
- Gerstenberger, W./Jungfer, J./Schmalholz, H.** (2002): Standortbedingungen in Polen, Tschechien und Ungarn und die Position Sachsens im Standortwettbewerb, ifo-Dresden-Studien 33, Dresden
- ifm Institut für Mittelstandsforschung** (2003): Gutachten „Ermäßigter Mehrwertsteuersatz auf arbeitsintensive und konsumnahe Dienstleistungen“ im Auftrag des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg, Mannheim
- Kirchesch, K.** (2003): Konjunkturschlaglicht: Anhaltender Rückgang am Bau, in: Wirtschaftsdienst 8, S. 538–539
- Koberski, W./Asshoff, G./Hold, D.** (2002): Kommentar, 2., Neubearb. Aufl., Beck'sche Kommentare zum Arbeitsrecht, Bd. 24, München
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften** (2001): Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt, SEK(2001) 1752, Brüssel
- Müller, A.** (2002): Voraussetzung für einen nachhaltigen Aufschwung in Ostdeutschland: mehr Ausrüstungsinvestitionen, in: ifo-Schnelldienst 5., S. 27–31
- Scharr, F./Untiedt, G.** (2001): Sektorale Wettbewerbsfähigkeit ausgewählter Branchen in den deutschen Grenzregionen, in: Riedel, J./Untiedt, G. (Hrsg.), EU-Osterweiterung und deutsche Grenzregionen. Teilprojekte, ifo Dresden Studien 28/II, Dresden, S. 179–244
- Schneider, F.** (2003): Zunehmende Schattenwirtschaft in Deutschland: Eine wirtschafts- und staatspolitische Herausforderung, in: DIW-Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 1
- Schneider, F./Holzberger, M.** (2003): Schattenwirtschaft (Pfusch) in Österreich: Eine Bestandsanalyse mit dem Schwerpunkt Bauwirtschaft, Studie im Auftrag der Bundesinnung Bau, Wirtschaftskammer Österreich
- Schüttpelz, A.** (2003): Die Arbeitsmärkte in den EU-Beitrittsländern, in: WSI-Mitteilungen 1, S. 33–39
- Sinn, H.-W./Werding, M.** (2001): Immigration Following EU Eastern Enlargement, in: CESifo Forum 2, S. 40–47
- Straubhaar, Th.** (2001): Ost-West-Migrationspotential: Wie groß ist es?, HWWA Discussion Paper 137, Hamburg
- Worthmann, G.** (2003): Die Internationalisierung des deutschen Bauarbeitsmarktes, Arbeitspaket der Zukunftsstudie Baugewerbe NRW, Gelsenkirchen
- Zentralverband des deutschen Dachdeckerhandwerks** (2003): Musterkalkulation, Köln