

**Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss-Drucksache**

365/14 g

Bezug: 69. Sitzung

Hinweis: Öffentliche Anhörung

TO: am 14. November 2001

zur Öffentlichen Anhörung von Sachverständigen zum

- 1. Antrag der Abgeordneten Klaus Wiese, Dieter Maaß (Herne), Dr. Axel Berg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Werner Schulz (Leipzig), Franziska Eichstädt-Bohlig, Kerstin Müller (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Zukunft der deutschen Bauwirtschaft

Drucksache 14/7297 -

- 2. Antrag der Abgeordneten Hansjürgen Doss, Friedhelm Ost, Peter Harald Rauen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU**

Offensive für die Bauwirtschaft

- Drucksache 14/6315 -

Stellungnahme

**zur öffentlichen Anhörung des
Bundestagsausschusses für Wirtschaft und Technologie
zum Antrag der Abgeordneten Hansjürgen Doss, Friedhelm Ost, Peter Harald
Rauen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU**

„Offensive für die Bauwirtschaft - Drucksache 14/6315 -“

am 14. November 2001 in Berlin

Unsere Stellungnahme konzentriert sich vor allem auf die Fragen zur Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik in der Bauwirtschaft.

Zu Frage 1: Die Bauwirtschaft reagiert häufig wie ein Seismograph auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Welche Auswirkungen hat die Wirtschafts- Finanz- und Sozialpolitik der Bundesregierung auf das Verbrauchs- und Investitionsverhalten?

Das Baugewerbe ist stark von konjunkturellen Einflüssen abhängig. Stellt man es dem gesamtwirtschaftlichen Konjunkturzyklus gegenüber, wird anhand von jährlichen Veränderungen deutlich, dass die konjunkturellen und saisonalen Ausschläge des Bauvolumens viel kräftiger sind, als die des gesamtwirtschaftlichen Wachstums (vgl. Schaubild 1). Die starken Schwankungen der Baunachfrage sind die Ursache für die überdurchschnittlich hohe Unstetigkeit der Baubeschäftigung. So bewegte sich die Fluktuationsrate im Bauhauptgewerbe in den letzten 20 Jahren bei rund 40% im Jahr, während sie im verarbeitenden Gewerbe zwischen 15 und 20% schwankte. Vor allem in wirtschaftlichen Krisenzeiten liegt das Zugangsrisiko von Bauarbeitern zur Arbeitslosigkeit weit über dem Niveau im verarbeitenden Gewerbe.

Für die große Konjunktorempfindlichkeit der Baunachfrage gibt es mehrere Gründe:

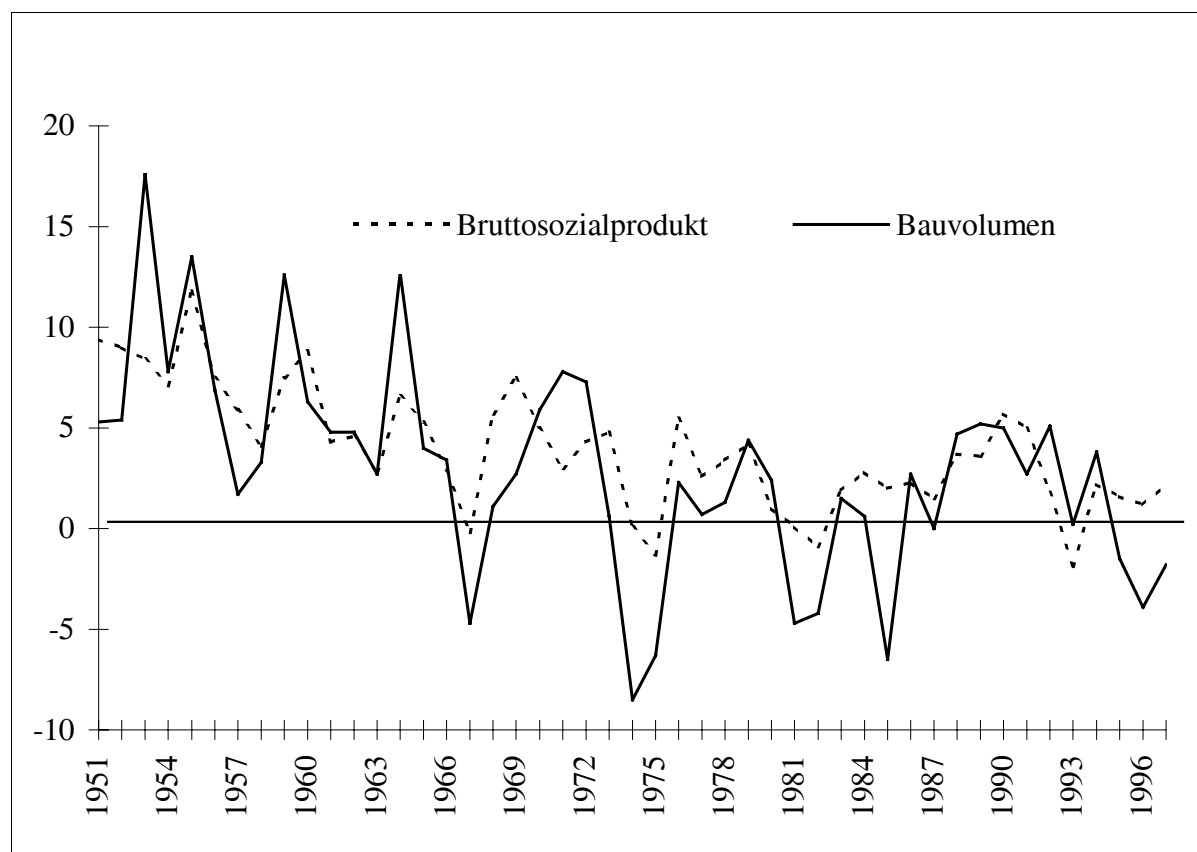
- Der Bauzyklus wird durch die Wohnungsbauinvestitionen dominiert; über 50 Prozent der Bauinvestitionen werden in dieser Bausparte getätigt. Sie sind abhängig von der Einkommensentwicklung der Privathaushalte, der Zinsentwicklung und von staatlichen Förderprogrammen. Wohnungsbauinvestitionen reagieren empfindlich auf eine Veränderung der wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen. Sie werden verstärkt getätigt in Phasen expansiven Wirtschaftswachstums, mittelfristig positiv antizipierten Einkommensentwicklungen und niedriger Zinsen und gehen am Ende eines Konjunkturzyklus besonders stark zurück.
- Gewerbliche Bauinvestitionen sind häufig Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen, die im Konjunkturabschwung bei unausgelasteten Kapazitäten als erstes zurückge-

nommen werden. Sie werden bei anspringender Konjunktur erst dann getätigt, wenn die vorhandenen Kapazitäten ausgelastet sind.

- Der Staat (Bund, Länder und Gemeinden) hat vielfach die konjunkturellen Schwankungen der privaten Baunachfrage verstärkt. Nach den Ergebnissen des Instituts der Deutschen Wirtschaft hat sich der Staat in seiner Baunachfrage nach dem Krieg kein einziges Mal im klassischen Sinne antizyklisch verhalten, also bei einer gesamtwirtschaftlichen Schwäche die öffentliche Nachfrage gesteigert. Weil zwei Drittel aller staatlichen Anlageinvestitionen Bauten sind, schlagen Veränderungen im staatlichen Investitionsverhalten direkt auf die Bauinvestitionen durch.

Notwendig ist eine Verstetigung der öffentlichen Baunachfrage.

Schaubild 1: Bauvolumen und Wirtschaftswachstum in Westdeutschland - Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Prozent



Quelle: Bosch, G./ Zühlke-Robinet, K. (2000): Der Bauarbeitsmarkt. Soziologie und Ökonomie einer Branche, Frankfurt, S. 41.

Zu Frage 6: Wie hoch schätzen Sie das Ausmaß an illegaler Beschäftigung im Baubereich ein und was sollte von Seiten der Politik, der Auftraggeber und der Verantwortlichen in der Baubranche getan werden?

Die Bauwirtschaft ist traditionell ein Schwerpunkt von Schwarzarbeit. Mit seinen regional verstreuten und ständig wechselnden Einsatzorten und Arbeitsteams sowie großen

Überschneidungen mit Eigenarbeit und Nachbarschaftshilfe ist der Sektor überaus schwierig zu kontrollieren und damit ein idealer Nährboden für illegale Praktiken aller Art. Illegale Arbeit war traditionell auf kleine Baustellen konzentriert. Neu ist ihr Auftreten in großem Umfang auch auf Großbaustellen.

Diese neue Qualität von illegaler Arbeit ist insbesondere im Zusammenhang mit der Entsendung von Arbeitskräften seit Anfang der 90er Jahre festzustellen. Die Zahl der legal entsendeten Arbeitskräfte im Rahmen der EU- Dienstleistungsfreiheit bzw. der mit MOE-Staaten vereinbarten Kontingente stieg in den 90er Jahren rasch an und lag 1998 z.B. bei 169 000 Arbeitskräften (Tabelle 1). Dies entsprach rund 17 Prozent der Baubeschäftigten. Es ist davon auszugehen, dass auf einen legal Entsandten ein weiterer nicht regulär Beschäftigter hinzukommt.¹ Der Anteil der illegal Entsandten an den Baubeschäftigten dürfte zwischen 10 und 20% der Baubeschäftigung betragen. Dies lässt auf eine substantielle Verdrängung regulärer Beschäftigung schließen.

Tabelle 1: Regulär nach Deutschland entsandte Arbeitskräfte von Baufirmen mit Sitz im Ausland von 1989 bis 1998 (Jahresdurchschnitte in Tausend)

Jahr	Entsandte Arbeitnehmer	Davon aus:	
		mittel- und osteuropäischen Länder	EU-Mitgliedsländern
1989	-	6	k.A.v.
1990	-	13	k.A.v.
1991	-	33	k.A.v.
1992	116	103	13
1993	90	70	20
1994	137	31	106
1995	161	29	132
1996	188	23	165
1997	181	16	165
1998	169	19	150

k.A.v. = keine Angaben vorhanden.

Quelle: Für den Zeitraum 1989 bis einschließlich 1991: Autorengemeinschaft 1997: Der Arbeitsmarkt 1996 und 1997 in der Bundesrepublik Deutschland; In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1, S. 32; ab 1992 Hauptverband der Deutschen Bauindustrie, Berlin, Abt. Konjunkturanalyse. Die Daten zu den Entsendungen aus EU-Ländern sind Schätzungen des

¹ Faist u.a. (1999): Ausland im Inland. Die Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos, S 106-121; Regioconsult (1995): Anzahl und Struktur der Arbeitnehmer und Unternehmen des Baugewerbes aus den Ländern der Europäischen Union in Berlin und in ausgewählten Vergleichsregionen. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Berlin.

Hauptverbandes; die Daten zu den Entsendungen aus Mittel- und Osteuropa beruhen auf Angaben der Bundesanstalt für Arbeit.

Die Verdrängungseffekte durch den Einsatz illegaler ausländischer Werkvertragsnehmer verteilen sich nicht gleichmäßig auf den deutschen Bauarbeitsmarkt, sondern konzentrieren sich in bestimmten Regionen. Städtische Regionen mit hoher Bevölkerungsdichte und zahlreichen schwer zu kontrollierenden Großbaustellen sind bevorzugte Einsatzorte. Die „Großbaustelle Berlin“ dürfte das markanteste Beispiel sein. Das Bauvolumen stieg dort von 1992 bis einschließlich 1998 um 4 Mrd. DM pro Jahr an, während die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Baustellenbeschäftigten von 48.000 auf 28.000, also ummehr als 40% schrumpfte (Tabelle 2). Eine solch gegensätzliche Entwicklung von Bauvolumen und Beschäftigung lässt sich nicht mehr mit der normalen Produktivitätsentwicklung erklären.

Bei sehr vorsichtiger Schätzung lag der Personalbedarf auf den Berliner Baustellen 1998 bei 88 000 Arbeitskräften. Die fehlenden rund 60.000 Beschäftigten kommen aus anderen Bundesländern (wegen des Lohnkostenvorteils vermutlich aus den umliegenden ostdeutschen Bundesländern), sind legale und illegal entsandte Arbeitnehmer aus dem Ausland oder einheimische Schwarzarbeiter. Regioconsult schätzt, dass 1994 einem sozialversicherungspflichtig beschäftigten Bauarbeiter in Berlin eine ausländische Arbeitskraft gegenüberstand (also rd. 45.000 bis 50.000), die nicht bei einem inländischen Baubetrieb angestellt war. Da die Relation zwischen legal und illegal beschäftigten entsandten Arbeitskräften vermutlich bei etwa 1 zu 1 liegt, sind allein in Berlin ca. 20-25.000 illegale ausländische Werkvertragsnehmer beschäftigt. In ganz Deutschland liegt diese Zahl zwischen 150.000 und 250.000 Arbeitskräften.

Tabelle 2: Geschätztes Bauvolumen und geschätzte Baustellenbeschäftigte in Berlin von 1992 bis 1998 (gerundete Werte)

Jahr	Geschätztes Bauvolumen, in Milliarden Mark	Baustellenbeschäftigte in Tausend (1)	geschätzte Baupersonalbedarfskennziffer in Berlin in Tausend (2)	Differenz zwischen Baustellenbeschäftigten in Berlin und geschätztem Personalbedarf in Tausend
1992	22	48	82	34
1993	24	48	93	45
1994	27	48	99	51
1995	31	46	114	68
1996	30	38	108	70
1997	28	33	95	62
1998	26	28	88	60

1) sozialversicherungspflichtig beschäftigte Baustellenarbeitskräfte: Werker, Fachwerker, Facharbeiter, Poliere, Meister, Schachtmeister und Vorarbeiter. (2) geschätzte Personalbedarfskennziffer in Berlin: Bauvolumen in Berlin dividiert durch Personalbedarfskennziffer für das Bundesgebiet mit Abschlag von 25 Prozent (für 1997: 125.000 Beschäftigte minus 25 Prozent = 95.000 Beschäftigte).

Quelle: Baustellenbeschäftigte: ZDB (1997 und 1998) Analyse und Prognose; geschätztes Bauvolumen nach: Pfeiffer/ Ring (1998): Entwicklungspotentiale des Bauwesens in Berlin-Brandenburg. In: DIW-Wochenbericht, Heft 15-16, S. 275; Fachgemeinschaft Bau Berlin-Brandenburg (1998 und 1999) Bauwirtschaftlicher Jahresrückblick und Ausblick. Eigene Berechnungen.

Zu den illegalen, nicht registrierten Entsendungen kommen weitere Verstöße bei den registrierten Entsendungen hinzu. Seit Inkrafttreten der Entsenderegulierung müssen ausländische Unternehmen die deutschen Mindestlohn- und Urlaubsregelungen bei der Kalkulation von Bauleistungen für deutsche Auftraggeber berücksichtigen. Das bedeutet für Unternehmen aus Niedriglohnländern eine erhebliche Kostensteigerung. Bei Einhaltung aller Vorschriften würde der Stundenverrechnungssatz eines portugiesischen Entsendeunternehmens sogar bei DM 61,60 und damit um etwa 7 DM über dem eines deutschen Beschäftigten liegen. Der Verrechnungssatz eines polnischen Unternehmens läge mit DM 54,42 in Höhe des deutschen Verrechnungssatzes².

Manche Auftraggeber und Subunternehmen reagierten auf die Veränderung der Rahmenbedingungen, indem sie die etablierten Kooperationsbeziehungen zu deutschen Generalunternehmen nutzen und Bauaufträge illegal erbringen. Andere gehen in die Quasi-Illegalität, indem sie sich zwar anmelden, aber gegen andere Vorschriften des AEntG verstoßen. Solche Verstöße liegen dann vor, wenn Entsendeunternehmen den entsandten Arbeitskräften nicht wenigstens den Mindestlohn zahlen, sich nicht oder nicht korrekt am Urlaubskassenverfahren beteiligen, ihren Arbeitnehmern nicht den Urlaubsanspruch zugestehen und die Kontrolle der ordnungsgemäßen Entsendung nicht ausreichend unterstützen.

Illegale Praktiken im Zusammenhang mit den Entsendungen werden durch ein ausgeprägtes Kontroll- und Sanktionsdefizit begünstigt. Die Feststellung eines Verstoßes bedeutet noch nicht, dass dieser auch geahndet wird. Da Verstöße gegen das AEntG als Ordnungswidrigkeit behandelt werden, sind die Behörden, im Unterschied zu Straftaten, nicht verpflichtet, jeden Verstoß zu verfolgen. Sie können statt dessen nach dem Opportunitätsprinzip innerhalb eines Ermessensspielraums entscheiden, ob sie einen Verstoß weiter verfolgen. Dies führt dazu, dass nicht alle festgestellte Verstöße weiter verfolgt werden. Aber selbst wenn Verstöße verfolgt und Bußgeldbescheide gegen ein Entsendeunternehmen ausgestellt werden, handelt es sich in der Regel um niedrige Bußgelder, die häufig noch nicht einmal kassiert werden. Bislang bestehen (außer mit Österreich) keine Rechtsmittelabkommen mit den Entsendestaaten, die eine Vollstreckung der deutschen Bußgeldbescheide außerhalb Deutschlands ermöglichen würden. Ist ein Entsendeunternehmen nicht mehr in Deutschland tätig, kann es kaum noch sanktioniert werden. Verzögerungen, die bei der Kontrolle, Beweissicherung und Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens auftreten, können Entsendeunternehmen nutzen, um ins Herkunftsland zurückzukehren und sich so der Sanktionierung zu entziehen.

Das Ausmaß illegaler Beschäftigung kann nicht genau ermittelt werden, da sich illegale Praktiken naturgemäß der offiziellen Statistik entziehen. Zieht man die Mitteilungen der Kontrollbehörden heran (vgl. Tabelle 3) und bedenkt man weiterhin die Manipulationsmöglichkeiten illegal handelnder Entsendeunternehmen und Arbeitnehmer sowie die

² Mahr, L. (2001): Fachkonferenz der IG Bauen- Agrar- Umwelt am 31.5.2001 in Berlin, Tagungsunterlagen/ Foliensatz.

Schwierigkeiten, die die Behörden haben, um einen Verstoß überhaupt festzustellen, kann man erahnen, in welchem Umfang gegen das AEntG verstoßen wird.

Tabelle 3: Anzahl der registrierten Verstöße gegen das AEntG und Summe der verhängten Bußgelder, 1997 bis 1999

Jahr	Anzahl der Verstöße	Summe der Bußgelder (in Mio. DM)
1997	14.000*	ca. 15
1998	16.000*	ca. 48
1999	19.358**	ca. 77

*Circa-Angaben jeweils für den Zeitraum Jan. bis Sept. des Jahres.

** Eingeleitete Verfahren bei Verstößen gegen das AEntG.

Quelle: Worthmann, G. (2001): Industrielle Beziehungen und politische Steuerung in der deutschen Bauwirtschaft. Eine empirische Untersuchung zur Normgenese der deutschen Entsenderregulierung, Dissertation Universität Duisburg, unveröff. Manuskript.

Da durch illegale Beschäftigung ein erheblicher volkswirtschaftlicher Schaden entsteht, sind dringend Maßnahmen zur Eindämmung notwendig. Ein besonderes Augenmerk sollte auf präventive Maßnahmen gelegt werden, die den Einsatz illegal Beschäftigter unattraktiv machen. Grundüberlegung eines präventiven Vorgehens ist die Sicherung hoher Qualitätsstandards in der deutschen Bauwirtschaft. Ein wichtiger Schritt hierzu wäre die Einführung von Qualitätszertifikaten für Gebäude (etwa durch den TÜV) und die Ausweitung von Garantieansprüchen gegenüber Baufirmen (evtl. verbunden mit Versicherungsleistungen).

Zu Frage 7: Welche Auswirkungen erwarten Sie durch die geplante bundeseinheitliche Regelung zur Tariftreue im Vergaberecht? Gibt es weiteren Korrekturbedarf im Vergaberecht?

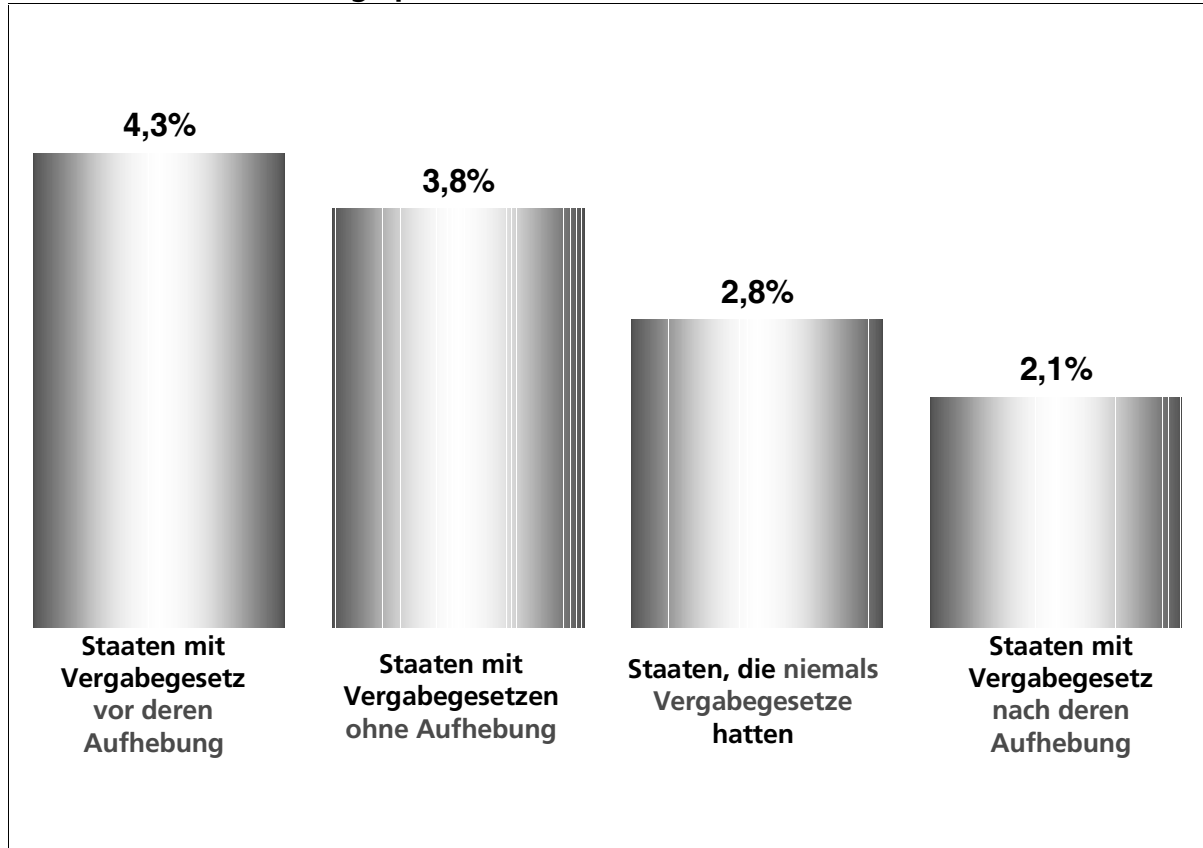
Die Expansion illegaler Beschäftigung in der Bauwirtschaft ist durch die bisherige Vergabepaxis gefördert worden. Die billigsten Angebote erhielten den Zuschlag. Anbieter, die gegen das AEntG verstießen und die illegale Arbeitskräfte beschäftigten bzw. auf Subunternehmen mit entsprechenden Praktiken zurückgriffen, konnten sich gegen Unternehmen durchsetzen, die die Gesetze und Tarifverträge respektierten. Ein Vergabegesetz ist eine notwendige, wegen des bisherigen Kontroll- und Sanktionsdefizits aber keine hinreichende Bedingungen für die Wiederherstellung von Recht und Ordnung auf den Baustellen.

Durch die Tariftreue im Vergaberecht würde der zwischenbetriebliche Wettbewerb um Bauaufträge nicht mehr über die Lohnhöhe ausgetragen werden. In den Vordergrund treten statt dessen Wettbewerbsgrößen wie die Termintreue der Auftragserbringung oder die Qualität der Bauleistungen.

Welche Auswirkungen ein Vergabegesetz haben kann, zeigt das Beispiel USA. Dort gelten in 60% der Staaten und bei Bauaufträgen der Bundesregierung sogenannte Prevailing Wage Laws, die besagen dass den Angeboten bei Ausschreibungen von öffentli-

chen Aufträgen die jeweiligen Tarifverträge der Bauwirtschaft zugrunde gelegt werden müssen. Die Auswirkungen sind deutlich. In Staaten mit einem solchen Vergabegesetz liegt die Ausbildungsquote deutlich höher als in Staaten ohne Vergabegesetz. In Staaten, die ihr Vergabegesetz aufgehoben haben, hat sich die Ausbildungsquote mehr als halbiert (Schaubild 2).

Schaubild 2: Ausbildungsquote* nach unterschiedlicher Politik der USA-Staaten



* Anteil der Auszubildenden an allen Facharbeitern

Quelle: Philipps, P.: The US: A tale of two cities. In: Bosch, G. / Philipps, P.: The labour market in the construction industry. An international comparison, Routledge Press 2002

Auch die Auswirkungen eines Vergabegesetzes auf die Innovationstätigkeit sind deutlich erkennbar. In Unternehmen, die einem Tarifvertrag unterliegen, ist die Produktivität der Beschäftigten deutlich höher, und die Kapitalausstattung besser. Dies ist in Tabelle 4 erkennbar. Ein Vergleich zwischen den US-Staaten zeigt, dass eine Zunahme der Geltungskraft von Tarifverträgen um 100 Prozent (also etwa von 20 auf 40%) eine Zunahme der Kapitalintensität pro Beschäftigten um 17% und der Wertschöpfung um 20% im Tiefbau bewirkt. Im Hochbau sind die Zahlen vergleichbar. Der Effekt ist bei den Generalunternehmen geringer, da sie selber weniger Arbeitskräfte beschäftigen und die Arbeiten ausschreiben. Da die Bindungskraft von Tarifverträgen in den USA sehr stark von der Existenz von Vergabegesetzen abhängt, kann man diese innovationsfördernden Wirkungen diesen Gesetzen zuschreiben.

Die Vergabegesetze in den USA hatten also den Effekt, langfristige Investitionen in das Humankapital und auch in technisch-organisatorische Innovationen zu fördern. Die Produktivität der Beschäftigten ist damit gestiegen. Diese starken und statistisch hochsignifikanten Auswirkungen von Vergabegesetzen haben etwas mit den besonderen Produk-

tionsbedingungen in der Bauwirtschaft zu tun. In dieser hochzyklischen Branche mit vielen Klein- und Mittelunternehmen ist es für einzelne Unternehmen sehr schwierig, Investitionen in langfristige Innovationen zu tätigen, wenn Konkurrenten Aufträge unter Verzicht solcher Investitionen bekommen können. Vergabegesetze sind daher eine Voraussetzung dafür, dass diese Branche langfristig ihre Innovationskraft erhält und ausbaut. Sie sind eine Voraussetzung dafür, dass Qualitätsorientierung nicht am Markt bestraft wird.

Tabelle 4: Auswirkungen von Tarifverträgen auf Kapitalauslastung und Produktivität in der US-amerikanischen Bauwirtschaft (1994-1999)

Auswirkungen einer Zunahme der Leistungskraft von Tarifverträgen	Elastizität
1	2
TIEFBAU	
Kapitalstock pro Beschäftigten	17%
Anlageinvestitionen pro Beschäftigten	16%
Output pro Beschäftigten	18%
Wertschöpfung pro Beschäftigten	20%
Materialeinsatz pro Beschäftigten	13%
HOCHBAU	
Kapitalstock pro Beschäftigten	15%
Anlageinvestitionen pro Beschäftigten	8%
Output pro Beschäftigten	14%
Wertschöpfung pro Beschäftigten	17%
Materialeinsatz pro Beschäftigten	11%
GENERALUNTERNEHMER	
Kapitalstock pro Beschäftigten	9%
Anlageinvestitionen pro Beschäftigten	7%
Output pro Beschäftigten	4%
Wertschöpfung pro Beschäftigten	9%
Materialeinsatz pro Beschäftigten	-3%

Quelle: Philipps, P.: The US: A tale of two cities. In: Bosch, G. / Philipps, P.: The labour market in the construction industry. An international comparison, Routledge Press 2002

Zu Frage 8: Wie schätzen Sie den Verhandlungsstand hinsichtlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit im Zuge der EU-Osterweiterung ein? Welche Maßnahmen halten Sie im Bereich der Bauwirtschaft hier für notwendig? Welche Auswirkungen hat aus Ihrer Sicht die EU-Osterweiterung auf die Bauwirtschaft und ihre Arbeitnehmer? Wie sollten sich die Unternehmen auf die EU-Osterweiterung vorbereiten und was können die Bundesregierung und die betroffenen Verbände dazu beitragen?

Mit der bevorstehenden Osterweiterung werden osteuropäische Staaten zu Mitgliedstaaten der EU. Damit werden sich die bisher zu beobachtenden Entwicklungen im Zu-

sammenhang mit Entsendungen aus den derzeitigen Mitgliedstaaten weiter verschärfen. Denn eine Auftragserbringung von Unternehmen aus den Beitrittsländern, die derzeit über die Werkvertragsabkommen begrenzt ist, ist im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit in der EU unbegrenzt möglich. Hinzu kommt, dass das Lohngefälle und die Unterschiede in anderen Arbeits- und Sozialbedingungen stärker ausgeprägt sind, als dies bei der Süderweiterung der EU der Fall war. Die seit der Reduzierung der Kontingente über die Werkvertragsabkommen bestehenden Kontakte zwischen deutschen Auftraggebern und Baubetrieben aus MOE könnten im Zuge einer vollen Umsetzung der Dienstleistungsfreiheit schnell reaktiviert und intensiviert werden. Daher werden in den EU-Mitgliedstaaten mit relativ hohen Arbeits- und Sozialstandards Übergangsfristen für die Dienstleistungsfreiheit der neuen Mitgliedsländer diskutiert. Eine Empfehlung der Europäischen Kommission sieht vor, dass die derzeitigen Mitgliedstaaten für maximal fünf Jahre den Zugang zu ihren Arbeitsmärkten beschränken können. Allerdings wird bereits nach zwei Jahren geprüft, ob die Übergangsfristen verkürzt werden. Von der EU-Osterweiterung besonders betroffene Mitgliedstaaten können die Fristen um zwei Jahre verlängern. Zu diesen Staaten dürfte auch Deutschland zählen, da es bevorzugtes Zielland für Entsendungen und Zuwanderung sein wird.

Diese Fristen sind daher für Deutschland nicht nur wettbewerbs- sondern auch migrationspolitisch bedeutsam. Die erwartete Zuwanderung aus den Beitrittsländern nach Deutschland ist deutlich höher als für anderen derzeitige EU-Mitgliedstaaten. Nach Schätzungen des DIW soll die Zuwanderung nach Einführung der Freizügigkeit für alle zehn Beitrittskandidaten im ersten Jahr nach dem Beitritt in den derzeitigen EU-Staaten etwa 335.000 Personen p.a. und in Deutschland etwa 220.000 Personen p.a. betragen. Das Niveau soll sich in den folgenden Jahren verringern.

Selbst wenn Entsendungen gesamtwirtschaftlich marginal bleiben und die Zuwanderung am unteren Ende der Prognosen verläuft, ist davon auszugehen, dass die Bauwirtschaft bevorzugtes Ziel für beide Bewegungen bleibt und dort zusätzliche Verdrängungseffekte eintreten.

Daher sind besondere Übergangsfristen insbesondere für das Baugewerbe notwendig. Die Vorschläge der Sozialpartner aus der Branche zu den Übergangsfristen erscheinen plausibel. Danach soll die Dienstleistungsfreiheit für mindestens zehn Jahre ausgesetzt werden. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit solle ebenfalls erst nach zehn Jahren voll zur Geltung kommen. In den ersten zehn Jahren sollen Arbeitnehmer zwar in Deutschland tätig werden können, ihre Zahl sei aber zu kontingentieren und sukzessive zu erhöhen. Die Kontingente sollen schrittweise angehoben werden. Die Bauverbände forderten außerdem, dass die Niederlassungsfreiheit in den ersten zehn Jahren nur unter bestimmten Voraussetzungen eingeräumt werden soll. So soll die niedergelassene Firma mindestens zwei Arbeitnehmer beschäftigen, die in Deutschland ihren ersten Wohnsitz haben.

Geht man von einem Beitritt der künftigen EU-Staaten zum Jahr 2004 aus, wie dies nach dem "Beitrittsfahrplan" der EU-Kommission möglich wäre, dann treten bei einer siebenjährigen Übergangsfrist die Grundfreiheiten in etwa neun Jahren in Kraft. Diese Zeit müssen der Gesetzgeber, die Verbände und die Bauunternehmen nutzen, um sich auf die osteuropäische Konkurrenz einzustellen. Gesetzliche Maßnahmen wie z.B.

- die Aufnahmen der Tariftreue in das Vergaberecht,
- Festschreibung von Qualitätsmaßstäben für Bauleistungen
- Versicherungspflicht für Bauwerke
- das AEntG ggf. zu erweitern. So ist z.B. die Beitragspflicht entsandter Arbeitnehmer zur deutschen Sozialversicherung nach einer kürzeren Beschäftigungszeit (etwa ein statt derzeit 12 Monate) eine Möglichkeit, die Wettbewerbsbedingungen von deutschen Bauunternehmen und Entsendeunternehmen weiter anzugleichen.
- Die Kontroll- und Sanktionsdefizite beim AEntG verringern.

Wichtig ist, dass die deutschen Bauunternehmen nicht versuchen, unter dem Schutzmantel von Übergangsfristen zu überwintern, ohne ihre Kompetenzen auszubauen. Die Übergangsfristen müssen vor allem zu einer Modernisierung genutzt werden, die es den deutschen Bauunternehmen erlaubt auch unter veränderten Marktbedingungen konkurrenzfähig zu bleiben. Durch staatliche Regulierungen sollte daher nicht nur dieser Schutzmantel bereitgestellt werden, sondern auch Innovationen, wie qualitatives hochwertiges, kostengünstiges und ökologisches Bauen, gefördert werden, wozu das Förderprogramm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie ein erster wichtiger Schritt für die Bauwirtschaft ist.

Zu Frage 10: Wie müsste die Arbeitsmarktpolitik gestaltet werden, damit negative Auswirkungen auf Bauunternehmen im ersten Arbeitsmarkt vermieden werden? Lässt sich das Spannungsverhältnis zwischen notwendigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und den Verdrängungswirkungen am ersten Arbeitsmarkt in der Bauwirtschaft entschärfen.

Vor allem bei Arbeitsbeschaffungs- (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) besteht die Gefahr, dass reguläre Bauarbeit verdrängt wird und es zu Drehtüreffekten (Ersatz regulärer durch geförderte Beschäftigung) kommt. Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit insbesondere in Ostdeutschland und der Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit sind die genannten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen allerdings oft die einzige Chance für bestimmte Gruppen von Arbeitslosen.

ABM und SAM zurückzufahren, wie dies vielfach gefordert wird, bietet keine Lösung, denn diese Instrumente sind die einzigen nicht selektiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Bei öffentlich geförderter Beschäftigung (insbesondere ABM) definieren nicht allein die Unternehmen die Kriterien bei der Personalauswahl. Vielmehr können die Arbeitsämter hier gezielt auch benachteiligte Arbeitslose zuweisen, die in den Unternehmen keinerlei Chancen hätten.

Diesen Konflikt zwischen arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen und der Vermeidung von Drehtüreffekten bzw. der Verdrängung regulärer Arbeit kann man entspannen, wenn

- 1) ABM zusätzlich sind und nur nach Zustimmung des örtlichen Verwaltungsausschusses der Arbeitsämter vergeben werden

- 2) in ABM und SAM nur Arbeitslose einbezogen werden, die ohne eine solche Förderung keine Beschäftigung aufnehmen können
- 3) SAM und ABM nur an Unternehmen vergeben werden, die nicht unmittelbar zuvor Arbeitskräfte entlassen haben
- 4) der Betriebsrat der Wirtschaftsunternehmen den SAM und ABM zustimmt und die subventionierten Tätigkeiten nicht zum Hauptzweck des Unternehmens werden (z.B. nicht mehr als 20% der Beschäftigten übersteigen).

Zu Frage 16: Welchen Beitrag kann die Tarifpolitik leisten, um die schwierige Lage in der Bauwirtschaft zu überwinden?

In der Vergangenheit haben es die Tarifvertragsparteien der Bauwirtschaft geschafft, den besonderen Bedingungen in ihrer Branche und veränderten Rahmenbedingungen mit tarifpolitischen Maßnahmen zu begegnen. Der Erfolg beruht nicht zuletzt auf einer engen Sozialpartnerschaft, in der das Verhältnis zwischen den Tarifvertragsparteien eher kooperativ als konfliktorientiert und von gegenseitiger Rücksichtnahme und Antizipation der Probleme des Verhandlungspartners geprägt ist.

Die Betriebe wurden in beträchtlichem Maß von Kosten entlastet. In Westdeutschland wurden z.B. das 13. Monatseinkommen und die Ausbildungsvergütungen reduziert und das Tarifgitter nach unten erweitert. Insgesamt kam es zu einer Senkung der tariflichen Arbeitskosten um 4,5%. In Ostdeutschland wurden Härteklauseln eingeführt, die eine Absenkung des Tarifniveaus von 10% erlaubten. Weiterhin haben sich die Tarifpartner auf eine Arbeitszeitflexibilisierung verständigt, durch die ein Teil der Schlechtwetterkosten finanziert wurde.

Die Bauwirtschaft ist in der Lohnhierarchie der Branchen deutlich zurückgefallen. Die Möglichkeiten der Tarifpolitik, die Betriebe weiter von Kosten zu entlasten, sind begrenzt. Die Branche riskiert, auf dem Arbeitsmarkt zunehmend unattraktiver zu werden, wenn sie sich dauerhaft von den allgemeinen Lohnerhöhungen abkoppelt.

Zu Frage 17: Welche Maßnahmen im Bereich der Qualifizierung insbesondere im Bereich Weiterbildung halten Sie künftig für notwendig und welchen Beitrag kann Qualifizierung zur Überwindung der Krise der deutsche Bauwirtschaft leisten?

In der Bauwirtschaft haben schon immer Klein- und Mittelbetriebe dominiert. In den letzten Jahren ist die durchschnittliche Betriebsgröße im ost- und westdeutschen Bauhauptgewerbe sogar noch weiter zurückgegangen; sie sank z.B. in Westdeutschland von durchschnittlich 21 Beschäftigten im Jahre 1976 auf 13 Beschäftigte im Jahre 1998. Zum Vergleich: Die durchschnittliche Beschäftigtenzahl im verarbeitenden Gewerbe lag 1998 bei 30 Beschäftigten. 67% aller Betriebe des westdeutschen Bauhauptgewerbes beschäftigen weniger als 10 Arbeitskräfte, weitere 19% zwischen 10 und 19.

Es ist bekannt, dass Klein- und Mittelbetriebe selber kaum Weiterbildungsmaßnahmen durchführen, sondern auf eine gut funktionierende Struktur von Weiterbildungsträgern in der Region angewiesen sind. Weiterhin ist bekannt, dass diese Betriebe wenig Forschung und Entwicklung betreiben. Der Transfer von Innovationen in diese Betriebe erfolgt vor allem über die berufliche Bildung, und zwar sowohl die Erst- als auch die Weiterbildung. Die notwendige Modernisierung der Baubranche kann nur über Aus- und Weiterbildung gelingen. Daher sind die geringe Weiterbildungsintensität in dieser Branche sowie deutliche Probleme bei der Nachwuchsrekrutierung besorgniserregend.

Die Bauwirtschaft hat im Vergleich zu anderen Branchen eine der niedrigsten Weiterbildungsquoten. Mit nur 2,8% Erwerbstätigen, die an Weiterbildung teilgenommen haben, liegt die Bauwirtschaft deutlich unter dem Wert der Gesamtwirtschaft von 4,8%³. In den bauspezifischen Studiengängen sind die Erstsemesterzahlen rückläufig. Im Bauingenieurwesen gab es 1994 noch 12.801 Studienanfänger, im Jahr 2000 wird von etwa 6.100 ausgegangen. In Deutschland wird die Anzahl der Lehrlinge pro 100 Facharbeiter (13,6 in Ostdeutschland und 11 in Westdeutschland im Jahr 2000) als „den Bedürfnissen der Branche entsprechend“ bezeichnet⁴. Speziell für Nordrhein-Westfalen wird die Ausbildungssituation deutlich schlechter eingeschätzt. Um den Abgang von Facharbeitern zu ersetzen, bräuchte man eine Ausbildungsquote von 10%, die derzeitige Quote liege deutlich niedriger (Pressemeldung der Wirtschaftsvereinigung Bauindustrie e.V. NRW vom 18.9.2001) Auch, wenn die Ausbildungsbereitschaft des Baugewerbes weiterhin hoch ist, kann die demografische Entwicklung auch hier zu Engpässen führen. Die schlechte wirtschaftliche Lage auf dem Bau trägt zu dieser Situation bei.

Eine solche Entwicklung ist äußerst bedrohlich, da gerade ein hohes Qualitätsniveau für die Zukunft der deutschen Bauwirtschaft entscheidend ist. Es können kostspielige Nachbesserungsarbeiten vermieden werden, wodurch sich eine qualitativ hochwertige Bauweise langfristig gegenüber dem Einsatz von Billiganbietern als wirtschaftlich überlegen erweist. Um qualifizierte Arbeitskräfte für die Bauwirtschaft in ausreichendem Umfang zu sichern, bieten sich generell alle Maßnahmen an, welche die Beschäftigung im Baubereich attraktiver machen. Wichtig ist vor allem eine Verstetigung von Beschäftigungsverhältnissen.

Weiterhin ist es dringend erforderlich, in der Baubranche eine Kultur der Weiterbildung aufzubauen. Man sollte verstärkt versuchen, Weiterbildung in den Wintermonaten zu fördern. Weiterbildung sollte für alle Altersgruppen und alle Qualifikationsniveaus angeboten werden.

³ Legler, H./ Beise, M. et al. (2000): Innovationsstandort Deutschland. Landsberg/Lech, S. 23.

⁴ Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (2001): Die Bauwirtschaft im Zahlenbild 2001. Berlin, S. 14f.