

Noll, Bernd

Article — Digitized Version

Zwischenruf oder Nachlese zum Arbeitnehmer- Entsendegesetz?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Noll, Bernd (1996) : Zwischenruf oder Nachlese zum Arbeitnehmer-Entsendegesetz?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 76, Iss. 8, pp. 418-424

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137381>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Bernd Noll

Zwischenruf oder Nachlese zum Arbeitnehmer-Entsendegesetz?

Die zunehmende Beschäftigung ausländischer Bauarbeiter aus Niedriglohnländern in der Bauwirtschaft bei steigender Arbeitslosigkeit heimischer Bauarbeiter hat den Gesetzgeber zur Verabschiedung eines sogenannten Arbeitnehmer-Entsendegesetzes veranlaßt.

Es schreibt den ausländischen Bauunternehmern vor, die von ihnen eingesetzten Arbeitskräfte mit einem Mindestlohn zu entgelten, um den „Verdrängungswettbewerb“ der heimischen Arbeitskräfte zu stoppen. Können Mindestlöhne in der Bauwirtschaft einen sinnvollen Beschäftigungsbeitrag leisten? Wie ist das Arbeitnehmer-Entsendegesetz ordnungspolitisch zu bewerten?

Die Bauwirtschaft steckt seit einiger Zeit in einer schweren Krise. Dies dokumentieren eindrücklich die Zahlen über Insolvenzen und arbeitslose Bauarbeiter. 5500 Konkurse und Vergleiche waren es im vergangenen Jahr, mehr als 6000 werden in diesem Jahr erwartet, und die Zahl der arbeitslosen Bauarbeiter lag im ersten Quartal dieses Jahres bereits bei über 300 000 und steigt in diesem Jahr vermutlich weiter stark an¹.

Für die Verschlechterung der Situation in der Bauwirtschaft zeichnet ein ganzes Bündel von Faktoren verantwortlich². Die schwache konjunkturelle Entwicklung der letzten Jahre hat die Investitionsneigung der Unternehmen und damit auch die Nachfrage nach gewerblichen Bauten beeinträchtigt. Hinzu kommen strukturelle Ursachen für eine geringere Nachfrage nach Bauleistungen, in Westdeutschland zeigen sich allmähliche Sättigungstendenzen im Bereich des Wohnungsbaus, in den neuen Bundesländern sind die größten Mängel der sozialistischen Planwirtschaft im Bereich der Infrastruktur durch öffentliche Bauinvestitionen beseitigt und die Nachfrage der westdeutschen Gebietskörperschaften nach Bauleistungen geht angesichts der ungünstigen Haushaltsentwicklung spürbar zurück. Hinzu kommt, daß sich die staatlichen Rahmenbedingungen für das Bauen durch eine Einschränkung der degressiven Abschreibung im Mietwohnungsbau „verschlechtern“ haben. Schließlich trägt zur Verschärfung der Krise bei, daß deutsche Bauherren Aufträge zunehmend an Bauunternehmen

aus anderen EU-Staaten vergeben, teilweise direkt, teilweise auf dem Wege der Subunternehmenschaft. Die ausländischen Bauarbeiter arbeiten zu den niedrigeren Löhnen und den weniger ausgebauten sozialen Leistungen ihrer EU-Heimatländer (vor allem Portugal, Irland und Großbritannien) auf deutschen Baustellen und ersetzen somit heimische Bauarbeiter³. Genaue Zahlen darüber gibt es zwar nicht; Schätzungen gehen davon aus, daß inzwischen rund 150 000 bis 200 000 solcher Arbeitskräfte auf Baustellen in der Bundesrepublik arbeiten⁴.

Diesen wettbewerblichen Verdrängungsprozeß gilt es nach Auffassung der Bauwirtschaft aufzuhalten. Der bundesdeutsche Gesetzgeber hat sich diesem Anliegen nicht verschlossen und vom 1. März 1996 an ein auf dreieinhalb Jahre befristetes Arbeitnehmer-Entsendegesetz in Kraft gesetzt⁵. Es soll verhindern,

¹ Vgl. zu den folgenden Zahlenangaben auch o.V.: Zähes Ringen bei der Bauschlichtung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. 4. 1996; D. Woodruff: On the job, it's a veritable U.N., in: Business Week vom 19. 2. 1996.

² Vgl. dazu die Analyse der Deutschen Bundesbank: Zur Entwicklung und gegenwärtigen Lage der Bauwirtschaft in Deutschland, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, April 1996, S. 19 ff.

³ Nicht erfaßt von dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz sind die sogenannten „Kontingent-Arbeitskräfte“, die auf Basis von bilateralen Abkommen zwischen der Bundesrepublik und vor allem osteuropäischen Ländern in der Bundesrepublik arbeiten; vgl. dazu H. Werner: Befristete Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 29. Jg. (1996), S. 36 ff. Ebensowenig ist das Arbeitnehmer-Entsendegesetz zur Eindämmung illegaler Beschäftigungsverhältnisse gedacht.

⁴ O.V.: Im Baugewerbe wird es keine Mindestlöhne geben, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. 5. 1996; von über 200 000 Arbeitnehmern wird in einem Bericht der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (Keine Billiglohnarbeiter) am 6. 7. 1996 ausgegangen.

⁵ Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen (Arbeitnehmer-Entsende-Gesetz – AEntG), Bundesgesetzblatt 1996, Teil I, Nr. 11, S. 227, vom 29. 2. 1996.

Prof. Dr. Bernd Noll, 42, lehrt Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsgeschichte an der Fachhochschule Pforzheim.

daß die von ausländischen Unternehmen vorübergehend auf deutschen Baustellen eingesetzten Arbeitnehmer mit wesentlich niedrigeren Arbeitsentgelten entlohnt werden als ihre inländischen Kollegen. Um dieses Ziel zu erreichen, hält das Gesetz folgenden Lösungsweg bereit: Die Tarifvertragsparteien der Bauwirtschaft können einen von ihnen vereinbarten Mindestlohn für allgemeinverbindlich erklären lassen. Dann muß dieser Mindestlohn auch von einem Arbeitgeber bezahlt werden, der seinen Sitz im Ausland hat, aber im Inland Bauarbeiter beschäftigt. Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung eines Tarifvertrags erfolgt gemäß § 5 Tarifvertragsgesetz (TVG) vom Bundesarbeitsminister auf Antrag einer der beiden Tarifvertragsparteien, bedarf indes der mehrheitlichen Zustimmung durch einen Tarifausschuß. Dies ist ein Gremium, in dem je drei Vertreter der Spitzenorganisation der Arbeitgeber (Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände) und der Arbeitnehmer, also der Gewerkschaften, vertreten sind.

Im April dieses Jahres haben sich die Tarifvertragsparteien der Bauwirtschaft – die Gewerkschaft Bau-Agrar-Umwelt einerseits und die beiden Bauarbeitgeberverbände (Hauptverband der deutschen Bauindustrie; Zentralverband des Deutschen Baugewerbes) andererseits – über Mindestlöhne geeinigt. Sie sind ansteigend gestaffelt⁶ und sollen ab 1.12.1996 in den alten Bundesländern 18,60 DM und ab 1.4.1997 in den neuen Bundesländern 17,11 DM betragen⁷. Die drei Arbeitgebervertreter in dem paritätisch besetzten Tarifausschuß haben Ende Mai jedoch gegen den Antrag aus der Bauwirtschaft gestimmt, so daß die Mindestlöhne nicht für allgemeinverbindlich erklärt werden konnten⁸. Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz läuft damit – zumindest vorerst – ins Leere.

Gescheitertes Arbeitnehmer-Entsendegesetz?

Nachdem sich im Tarifausschuß beim Bundesarbeitsministerium keine Mehrheit für die von den Tarifvertragsparteien der Bauwirtschaft ausgehandelten Mindestlöhne gefunden hat, ist die Lage recht ver-

worren. Ist damit das Arbeitnehmer-Entsendegesetz gescheitert? Diese Auffassung wäre verfrüht. Den Tarifvertragsparteien der Bauwirtschaft bieten sich verschiedene Optionen mit allerdings schwer abzuschätzender Erfolgswahrscheinlichkeit:

Wenig erfolgversprechend erscheint wohl der *Klageweg*, den die Baugewerkschaft zunächst beschritten hat. Der Arbeitsminister soll durch Gerichtsurteil verpflichtet werden, die Mindestlöhne in Kraft zu setzen. Dieses Begehren dürfte indes schon aus formalen Gründen scheitern. Der Arbeitsminister darf nach § 5 TVG nur „im Einvernehmen“ mit dem Tarifausschuß eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung aussprechen, an diesem Einvernehmen fehlt es aber durch die ablehnende Haltung der Arbeitgeberseite⁹.

Mehr Bedeutung kommt *Neuverhandlungen* der Tarifvertragsparteien *über die Mindestlöhne* zu, um die im Tarifausschuß sitzenden Vertreter der Arbeitgeberverbände doch noch zur Unterstützung eines Antrags auf Allgemeinverbindlichkeit zu bewegen. Erfolgversprechender scheint diese Strategie vor allem deshalb, weil sich die Ablehnung der von der Bauwirtschaft propagierten Mindestlöhne weniger auf grundsätzliche ordnungspolitische Überlegungen stützte, sondern auf die Höhe der Mindestlöhne. Die öffentliche Diskussion der vergangenen Monate zeigte, daß sich die Vertreter des Bausektors vermutlich auf erheblich niedrigere Mindestlöhne als bislang vorgesehen einigen müssen. Die Arbeitgeber anderer Industrieverbände befürchten anderenfalls eine Signalwirkung der Mindestlöhne für künftige Tarifverhandlungen, da in ihren Branchen selbst die Ecklöhne zum Teil niedriger liegen als die vereinbarten Mindestlöhne in der Bauwirtschaft¹⁰. Der angekündigte Austritt der beiden Bauverbände aus dem Dachverband der Arbeitgeberverbände (BDA) zum Ende des Jahres soll dem Einigungsstreben auf der Arbeitgeberseite wohl den nötigen Nachdruck verleihen¹¹.

⁹ Darauf deutet auch hin, daß das Kölner Verwaltungsgericht es vor kurzem abgelehnt hat, den Arbeitsminister Norbert Blüm im Wege der einstweiligen Anordnung zu einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung zu veranlassen; vgl. dazu o.V.: Kein Mindestlohn auf deutschen Baustellen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. 7. 1996.

¹⁰ Der BDA-Präsident Murmann hat für den Mindestlohn 15 DM in den alten Bundesländern und 13,80 DM in den neuen Bundesländern vorgegeben; vgl. o.V.: Bauarbeitgeber: Mindestlohn über 17 DM, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. 3. 1996; vgl. auch o.V.: Tarifpartner sollen kontrollieren, in: Handelsblatt vom 17. 1. 1996; o.V.: Baugewerbe will einen Mindestlohn von 15 DM, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. 12. 1995; o.V.: Einkommen der Bauarbeiter steigen um 1,85 Prozent, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. 4. 1996; o.V.: BDA: Mindestlohn neu verhandeln, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. 5. 1996.

¹¹ Vgl. o.V.: Die Bauindustrie kündigt die BDA-Mitgliedschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. 6. 1996.

⁶ Dahinter steckt die Absicht, denjenigen heimischen Bauunternehmen einen gewissen Umstellungszeitraum zu gewähren, die bereits Verträge zu niedrigeren Löhnen mit ausländischen Subunternehmen geschlossen haben. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wird man demgegenüber behaupten können, daß allenfalls regelmäßig sinkende Mindestlöhne eine glaubhafte Versicherung enthalten, der Schutz der Bauwirtschaft sei nur vorübergehend beabsichtigt.

⁷ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Zum wirtschaftlichen Handlungsbedarf im Frühjahr 1996, Sondergutachten vom 27. 4. 1996, vervielfältigtes Manuskript, S. 31.

⁸ Vgl. dazu o.V.: Im Baugewerbe wird es keine Mindestlöhne geben, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. 5. 1996.

□ Die SPD hat nach dem gescheiterten Versuch, Mindestlöhne für allgemeinverbindlich zu erklären, eine dritte Option in die Diskussion gebracht. Sie hat über den Bundesrat eine gesetzgeberische Initiative eingeleitet, um die *staatliche Festsetzung eines Mindestlohns* zu ermöglichen¹². Da ein solches Mindestlohngesetz die Machtpositionen der Tarifpartner für die Lohnbildung entscheidend schmälern würde, ist mit einem Mindestlohngesetz aber kaum zu rechnen. Auch die – gegen den Widerstand Portugals und Großbritanniens – im März 1996 verabschiedete Entsenderichtlinie der Europäischen Union dürfte deshalb faktisch keine neuen Möglichkeiten bieten, Mindestlöhne im Bausektor zur Abwehr unliebsamer Konkurrenz aus anderen EU-Staaten durchzusetzen¹³.

Auch wenn bislang nicht hinreichend absehbar ist, ob und inwieweit sich die Verfechter einer Mindestlohnregelung durchsetzen können, fordert doch die grundlegende ordnungspolitische Neuorientierung, die sich in diesen Bestrebungen dokumentiert, dringend nach einer breiten Diskussion.

Ungewißheit über Verdrängungswirkungen

Die Verdrängungswirkungen von ausländischen Anbietern und ihren Arbeitnehmern durch allgemeinverbindliche Mindestlöhne sind schwer zu prognostizieren; Mindestlöhne gehören zwar ähnlich wie Importzölle, Einfuhrkontingente und Selbstbeschränkungsabkommen in den Instrumentenkasten einer protektionistischen Außenwirtschaftspolitik, doch unterscheiden sich ihre Schutzwirkungen von Importzöllen in einem wesentlichen Punkt. Mindestlöhne bürden zwar, soweit sie nicht umgangen werden, den ausländischen Anbietern höhere Kosten auf, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zugunsten der heimischen Bauwirtschaft auf dem Inlandsmarkt zu beeinträchtigen.

Doch fließen die mit der Diskriminierung der ausländischen Wirtschaft verbundenen „Renten“ nicht wie beim Importzoll über Zolleinnahmen dem Staat zu¹⁴, sondern den ausländischen Arbeitnehmern.

Vor allem dieser Aspekt erschwert eindeutige Aussagen über das künftige Anbieterverhalten der ausländischen Unternehmen. Zwar mögen aufgrund der höheren Preise, die ausländische Anbieter nunmehr fordern müssen, verstärkt deutsche Anbieter wegen ihrer Produktivitätsvorteile zum Zuge kommen. Andererseits wird die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der ausländischen Baufirmen nicht beseitigt, denn aufgrund erheblich geringerer Lohnnebenkosten, wie sie z.B. in Portugal vorzufinden sind, besitzen diese weiterhin uneinholbare Kostenvorteile. Hinzu kommt ein weiterer Aspekt; gerade die nunmehr in der Bundesrepublik garantierten Mindestlöhne mögen aufgrund des bestehenden Lohngefälles ein besonderer Anreiz sein, sich in der Bundesrepublik zu engagieren; ausländischen Baufirmen mag es daher zukünftig gelingen, besonders qualifizierte und motivierte ausländische Arbeitnehmer für deutsche Baustellen zu rekrutieren und damit ihre qualitative Wettbewerbsfähigkeit zu stärken.

Vor diesem Hintergrund ist auch die uneinheitliche Haltung der Arbeitgeberseite in der Bauwirtschaft zu verstehen. So mag vor allem bei der mittelständischen Bauwirtschaft eine zu den Gewerkschaften komplementäre Interessenlage bestehen; bei möglichst hohen Mindestlöhnen versprechen sie sich am ehesten Verdrängungswirkungen zu ihren Gunsten. Für andere, vor allem größere und international ausgerichtete Bauunternehmen mag – wenn sie überhaupt für Mindestlöhne sind und diese nicht nur aus Gründen der Gruppensolidarität mittragen¹⁵ – manches für möglichst niedrige Mindestlöhne sprechen.

¹² O.V.: SPD will Mindestlöhne gesetzlich festlegen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. 5. 1996; o.V.: Bundesrat: Neuer Anlauf für Mindestlohn am Bau, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. 7. 1996.

¹³ Vgl. o.V.: Einigung über Entsenderichtlinie, in: Handelsblatt vom 30./31. 3. 1996; die endgültige Richtlinie liegt noch nicht in schriftlicher Form vor; zum revidierten Entwurf vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 187/5 vom 9. 7. 1993.

¹⁴ Es gibt also keinen „Steuereffekt“ wie beim Importzoll; vgl. zu den verschiedenen Effekten eines Zolles H. H. Glismann, E.-J. Horn, S. Nehring, R. Vaubel: Weltwirtschaftslehre, Bd. 1, 4. Aufl., Göttingen 1992, S. 23 ff.

¹⁵ Vgl. z.B. o.V.: Dywidag baut in Deutschland nochmals 1000 Arbeitsplätze ab, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. 5. 1996.

Rolf Steinmann/Günter Haardt (Hrsg.)

Die Bauwirtschaft auf dem Weg zum Dienstleister

Neue Anforderungen an das Baumanagement

1996, 89 S., brosch., 28,- DM, 204,- öS, 26,- sFr, ISBN 3-7890-4273-0
(Schriften der Hans-Böckler-Stiftung, Bd. 23)



NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden

Einmal vergeben manche heimischen Bauunternehmen Aufträge in erheblichem Umfang an ausländische Subunternehmen, stehen also nicht primär in Konkurrenz, sondern in einem Liefer-Abnehmer-Verhältnis zueinander, und insoweit profitieren sie von den „Billiglöhnen“ ausländischer Arbeitnehmer. Daneben dürfte ein niedriger Mindestlohn manche Hoffnungen auf eine weitere Erosion des Tarifgefüges, die sich in den neuen Bundesländern bereits abzeichnet, stützen.

Aber auch ein niedriger Mindestlohn löst keines der anstehenden Probleme. Er dürfte immer noch erheblich über den bisher gezahlten Marktlöhnen liegen, so daß der Anreiz für ausländische Bauunternehmen zur Bedienung der inländischen Nachfrage nicht schwindet¹⁶. Vor allem aber ist zu beachten, daß damit ein höchst fragwürdiges wirtschaftspolitisches Instrument geschaffen wird, welches weder die Wettbewerbsfähigkeit der Bauwirtschaft herstellen hilft noch dem Standort Deutschland zuträglich ist.

Beeinträchtigungen des Standortes Deutschland

Tarifverträge haben eine ähnliche Wirkung wie Preiskartelle¹⁷. Sie wirken wie Verträge zu Lasten Dritter. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie mit staatlicher Hilfe für allgemeinverbindlich erklärt werden. Allgemeinverbindlichkeitserklärungen stabilisieren den Tarifvertrag gegen unerwünschte Außen-seiterkonkurrenz. Dadurch entsteht nicht nur eine weitere Gruppe, nämlich die nicht in das Tarifsysteem eingebundenen Anbieter, zu deren Lasten der Vertrag wirkt, auch verschärfen sich dadurch die Nachteile der Nachfrager, denn ihre Ausweichmöglichkeiten gegen das Preisgebaren des Kartells werden reduziert.

Sind aber – wie oben nachgewiesen – die Verdrängungswirkungen von allgemeinverbindlichen Mindestlöhnen ungewiß, so sind die Preissteigerungen für Bauleistungen gewiß¹⁸. Die benachteiligten Dritten sind in der Bundesrepublik also zunächst einmal die Nachfrager nach Bauleistungen. Das sind einmal die privaten Haushalte, die für Wohnungen und Eigenheime mehr bezahlen und vermutlich ihre Nachfrage einschränken müssen¹⁹. Der Schutz der Bauwirtschaft gerät damit offensichtlich in Konflikt mit dem stets von

der Bundesregierung verfochtenen Ziel, daß ausreichend Wohnraum zu günstigen Preisen zur Verfügung gestellt wird. Höhere Baupreise benachteiligen darüber hinaus alle Unternehmen bei Bauinvestitionen sowie die öffentlichen Haushalte bei der Durchführung ihrer Infrastrukturinvestitionen.

An den eben genannten benachteiligten Gruppen wird aber zugleich deutlich, daß nicht nur die unmittelbaren Wirkungen von Mindestlöhnen zu berücksichtigen sind, es gilt auch vielfältige mittelbare negative Effekte zu beachten. Höhere Ausgaben für Wohnraum begrenzen die Ausgabenspielräume der Haushalte für andere Zwecke und dämpfen damit die Wachstumsperspektiven anderer Wirtschaftszweige. Höhere Baupreise reduzieren die ohnehin schwindende Standortattraktivität für Investoren und mindern damit die Aussicht auf eine Abnahme der hohen Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik. Im öffentlichen Bereich erhöhen sich angesichts chronisch leerer Kassen die Konflikte um die Zuteilung knapper Finanzmittel²⁰, auch dies dürfte letztlich eine Reduktion von Investitionen und von Beschäftigungschancen mit sich bringen. Neue Arbeitsplätze benötigen hingegen die Bundesanstalt für Arbeit und die Hauptzollämter, sie sind für die Durchsetzung bzw. die Kontrolle eines allgemeinverbindlichen Mindestlohnes verantwortlich, indes ein mehr als zweifelhafter Beitrag zur Standortsicherung!

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß den sehr unsicheren positiven Beschäftigungswirkungen aus der Verdrängung ausländischer Arbeitnehmer auch negative Beschäftigungseffekte gegenüberstehen. Sie resultieren zum einen aus dem Rückgang der inländischen Nachfrage nach Bauleistungen, daneben aus negativen Folgewirkungen für andere Wirtschaftssektoren. Der vielfach erwartete positive Beschäftigungseffekt einer Mindestlohnregelung ist demnach mehr als zweifelhaft; dies gilt vor allem unter Berücksichtigung von weiteren möglichen negativen Folgewirkungen.

Geringe Bedeutung wird man allerdings dem folgenden Aspekt zumessen können. So wird darauf aufmerksam gemacht, daß durch den Schutz der hei-

¹⁶ Der Hilfsarbeiterlohn in der Baubranche betrug vor der letzten Tarifierhöhung in Westdeutschland 20,24 DM, für ausländische Arbeitnehmer werden bislang Stundenlöhne von 8 DM bis 10 DM gezahlt; vgl. dazu auch M. Fuchs: Das Entsendegesetz: Die Bauwirtschaft verabschiedet sich vom freien Wettbewerb, in: WISU, 25. Jg. (1996), S. 182.

¹⁷ Zu dieser Perspektive vgl. W. Möschele: Das Lohnkartell ist besonders schädlich, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. 7. 1995.

¹⁸ Oder aber es unterbleiben ansonsten mögliche Preissenkungen.

¹⁹ Die Nachfrage reagiert zumindest nicht preisunelastisch, dafür sprechen die empirischen Hinweise; vgl. Deutsche Bundesbank, a.a.O., S. 25 ff.

²⁰ Nur in Bayern scheint man sich eine „Insel der Seligen“ bewahren zu können. Ministerpräsident Stoiber will öffentliche Aufträge auch ohne allgemeinverbindliche Mindestlohnregelung nur an solche Bauunternehmen vergeben, die Tariflöhne(!) zahlen. Darüber hinaus soll durch staatliche Kontrollen sichergestellt werden, daß sich auch Subunternehmen an die Tarifverträge halten; vgl. dazu o.V.: Keine Billiglohnarbeiter, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. 7. 1996.

mischen Bauwirtschaft der Wettbewerbsdruck auf deutsche Bauunternehmen nachläßt und damit Anreize zur Kostensenkung verlorengehen²¹. Da die protektionistische Abschottung des heimischen Bauarktes durch *allgemeinverbindliche Löhne*, wie oben gezeigt, nicht oder jedenfalls doch nur recht unzulänglich gelingt, wird sich auch der Konkurrenzdruck für heimische Anbieter zunächst nicht entscheidend vermindern.

Bedeutsamer dürfte hingegen eine andere Gefahr sein. Protektion hat, das zeigen zahlreiche Beispiele der Wirtschaftsgeschichte, noch immer die Tendenz gehabt, sich auszudehnen und zu verfestigen. Das hier in die Diskussion eingebrachte Instrument weckt offensichtlich Begehrlichkeiten; nicht nur in der Bauwirtschaft, sondern auch in anderen Dienstleistungsbranchen wie z.B. der Gastronomie sorgt der Wettbewerb dafür, daß einheimische Arbeitnehmer durch billigere ausländische Arbeitskräfte ersetzt werden. Warum sollte das Arbeitnehmer-Entsendegesetz nicht auch auf andere Wirtschaftszweige ausgeweitet werden? Das Gesetzgebungsverfahren lieferte hierzu bereits einen Vorgeschmack; war das Arbeitnehmer-Entsendegesetz ursprünglich nur für das Bauhauptgewerbe konzipiert, so wurde das Bauausbau- und das Hafenschleppergewerbe gleich noch mit in die Regulierung einbezogen²².

Strukturanpassung ist jedenfalls kein Spezifikum der Bauwirtschaft. Etliche Branchen mußten sich in den letzten Jahrzehnten einem vom internationalen Wettbewerb induzierten Strukturwandel stellen, der im Inland zu erheblichen Arbeitsplatzverlusten geführt hat. In der Textilbranche sind beispielsweise in den vergangenen 25 Jahren hunderttausende Arbeitsplätze durch Veränderungen des weltwirtschaftlichen Umfeldes verlorengegangen²³. Aus ökonomischer Sicht besteht indes zwischen der Produktionsverlagerung von Arbeitsplätzen der Textil- oder der Lederindustrie und dem Import dieser Güter einerseits

und der Produktion einer Immobilie durch ausländische Arbeitnehmer auf Baustellen in der Bundesrepublik andererseits kein grundsätzlicher Unterschied²⁴. Der Unterschied ist lediglich ein technischer, während Textilien oder Lederwaren in die Bundesrepublik transportiert werden können, ist dies bei Immobilien – sieht man einmal von der Produktion von Fertighäusern ab – nicht möglich. „Das Besondere am Baugewerbe ist daher nicht eine besondere Schutzbedürftigkeit im Vergleich zu anderen Branchen, sondern lediglich seine besondere Schutzfähigkeit, die darin wurzelt, daß die Bauproduktion nicht ins Ausland verlagert werden kann.“²⁵

Die europäische Dimension

Eine nur nationale Perspektive zur Beurteilung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes ist zu eng, sie muß angesichts der fortschreitenden europäischen Integration um einen europäischen Blickwinkel ergänzt werden.

Sowohl das europäische Binnenmarktprogramm als auch die Schaffung einer Währungsunion finden ihre ökonomische Rechtfertigung darin, eine Wettbewerbsordnung auf europäischer Ebene zu installieren. Dies zeigt Art. 3 lit. g EG-Vertrag (EGV); er fordert die „Errichtung eines Systems, das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt.“ Mit den Maastrichter Verträgen zur Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion wurde dieses Anliegen Anfang der neunziger Jahre bekräftigt, denn nach dem neu eingefügten Art. 3a EGV ist eine Wirtschaftspolitik zu betreiben, die „dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist“. Die ökonomischen Vorteile, die man sich von der europäischen Integration verspricht, resultieren mithin aus einem Abbau von Marktschranken und aus einer marktwirtschaftlichen Grundsätzen verpflichteten Wirtschaftspolitik. Nur durch das Zusammenwachsen der ehemals nationalen Märkte und der notwendig damit verbundenen Intensivierung des Wettbewerbs lassen sich positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte für die beteiligten Volkswirtschaften erzielen. Diesen grundlegenden Sachverhalt scheint man bei der Verabschiedung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes vergessen zu haben. Das zeigen die folgenden Überlegungen.

Der europäische Binnenmarkt zeichnet sich durch den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital aus. Der Wettbewerb beschränkt sich also nicht auf den freien Güteraustausch. Vielmehr gewähren die Freiheiten des Binnenmarktes auch die Dienstleistungsfreiheit jedes europäischen

²¹ L. Gerken, M. Löwisch, V. Rieble: Der Entwurf eines Arbeitnehmer-Entsendegesetzes in ökonomischer und rechtlicher Sicht, in: Betriebsberater, 50. Jg. (1995), S. 2371.

²² Auch wurde die ursprünglich für zwei Jahre vorgesehene Befristung des Gesetzes im Gesetzgebungsverfahren auf dreieinhalb Jahre verlängert; vgl. dazu auch H. J. Rö sner: Bündnis für Arbeit – ist Korporativismus noch zeitgemäß?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), H. 3, S. 127.

²³ So Klaus Schmidt, Vertreter des Gesamtverbandes der Textilindustrie in einem Interview; vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. 2. 1996.

²⁴ So auch W. Franz: Globalisierte Arbeitsmärkte und Lohnpolitik, in: WiSt, 25. Jg. (1996), S. 221; O. Schlecht: Die Entsende-Richtlinie ist ein Sündenfall, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28.6.1995; L. Gerken, M. Löwisch, V. Rieble, a.a.O., S. 2370.

²⁵ L. Gerken, M. Löwisch, V. Rieble, a. a. O., S. 2370.

Unternehmers und die Freizügigkeit aller Arbeitnehmer²⁶. Die *Dienstleistungsfreiheit* (Art. 59 ff. EGV) umfaßt die Freiheit jedes Unternehmens, vorübergehend eine selbständige Erwerbstätigkeit in einem anderen EU-Staat auszuüben. Die *Freizügigkeit* des Art. 48 EGV gewährt jedem Arbeitnehmer den diskriminierungsfreien Zugang zum Arbeitsmarkt jedes Mitgliedstaates, und damit auch das Recht, zu den in seinem Heimatland mit seinem Arbeitgeber vereinbarten Löhnen vorübergehend im Ausland zu arbeiten. Dies entspricht dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung unterschiedlicher nationaler Regelungen und der Festlegung gemeinschaftlicher Mindeststandards aus gewissen Schutzgründen (z.B. Verbraucher- oder Gefahrenschutz), eine Regelungsphilosophie, die Voraussetzung für den Erfolg des Binnenmarktprogrammes war.

Doch das Arbeitnehmer-Entsendegesetz will nun den ausländischen Bauunternehmen Mindestlöhne vorschreiben, und zwar nicht um deren ausländische Arbeitnehmer, sondern um die heimische Baubranche zu schützen²⁷. Mit dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz geht es also genau darum, die gerade vollzogene Integration wieder rückgängig zu machen. Die ehemals staatlich verordneten Wanderungsbeschränkungen werden nun durch marktübergreifende Wettbewerbsbeschränkungen in Form von allgemeinverbindlichen Mindestlöhnen ersetzt und damit die Märkte wiederum gespalten. Es ist schon erstaunlich, mit welchem Engagement die Politiker durch Schaffung einer Währungsunion die Fortführung der europäischen Integration vorantreiben²⁸, sie aber gleichzeitig mit dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz wieder rückgängig zu machen suchen!

Die europäische Dimension reicht indes weiter. In der Europäischen Union existiert ein erhebliches Entwicklungsgefälle. Auch wenn ein gewisser Angleichungsprozeß stattgefunden hat, ist das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in den alten Bundesländern doch noch immer fast doppelt so hoch wie beispiels-

weise in Portugal²⁹. Die Bundesrepublik hat diese starke Position nicht zuletzt dadurch erreichen können, daß die Grenzen für seine Industriegüterexporte offen waren und sind. Nun aber sehen Unternehmer und Arbeitnehmer in den wirtschaftlich weniger entwickelten Ländern neue Wettbewerbschancen in Dienstleistungszweigen wie der Bauwirtschaft, um in einen Aufholprozeß einzutreten, und dieser Wettbewerbsvorteil resultiert aufgrund anderer Knappheitsverhältnisse und einem weniger ausgebauten Sozialstaat aus niedrigeren Lohn- und Lohnnebenkosten.

Diesem Wettbewerbsvorteil nun mit dem Vorwurf des *Sozialdumping* begegnen zu wollen³⁰, hält keiner näheren Prüfung stand³¹. Dumping ist eine wettbewerbsbeschränkende Praxis, die nur von einem Marktbeherrscher genutzt werden kann; er nutzt die Machtgewinne aus einem Markt dazu, in einem davon abgeschotteten anderen Markt mit Verkäufen unter dem „Normalwert der gleichartigen Ware“ Marktanteile zu erobern³². Hier fehlt es schon an einer Preisdifferenzierung durch die ausländischen Bauunternehmen, denn sie nutzen lediglich die günstigen Kostenbedingungen ihres Heimatlandes in der Bundesrepublik aus. Wettbewerbsvorstöße als Sozialdumping zu diffamieren lenkt indes nur von der Unfähigkeit ab, dem Aufholprozeß weniger entwickelter Länder mit der Steigerung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit zu begegnen³³. Der Erlaß des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes ist aber nicht nur eine armselige, da defensive Strategie; es ist zudem eine gefährliche Strategie, denn die von solch protektionistischen Maßnahmen betroffenen Länder müssen der Schädigung ihrer Interessen nicht tatenlos zusehen. Ein wiedererstarkender Protektionismus wird indes für alle Beteiligten ein Negativsummenspiel, auch dies zeigt die Wirtschaftsgeschichte eindrücklich.

Das verteilungspolitische Dilemma

Um dem verschärften Wettbewerb aus Niedriglohnländern zu begegnen, wird das Prinzip „gleicher

²⁶ Ausführlicher dazu L. Gerken, M. Löwisch, V. Riebel, a.a.O., S. 2372 ff.; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1995/96, Tz. 391 ff.

²⁷ Schon der Begriff Arbeitnehmer-Entsendegesetz ist mithin ein Meisterstück politischen Marketings!

²⁸ Offensichtlich ist, daß in einer Währungsunion einer flexiblen Lohnpolitik eine noch größere Bedeutung für die Beschäftigungssituation in einem Land zukommt, da der Puffer der Wechselkursanpassung bei stabilitätswidrigen Lohnabschlüssen künftig fortfällt.

²⁹ Vgl. dazu Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1995/96, Tabelle 53, S. 248 f.

³⁰ Vgl. in diesem Sinne R. Jochimsen: Die sozialen Konsequenzen der Währungsunion, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank: Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 41, vom 26. 6. 1996, S. 13.

³¹ Als geradezu zynisch wird man den Vorwurf des Sozialdumping vor dem Hintergrund zu bewerten haben, daß die Ausweitung des Sozialstaates offensichtlich nur mit der wirtschaftlichen Entwicklung einer Volkswirtschaft Hand in Hand erfolgen kann; insoweit haben weniger entwickelte Länder notgedrungen ein weniger komfortables soziales Sicherungssystem.

³² Vgl. H. Gröner: Dumping – Ein Störfall der Wettbewerbsordnung?, in W. Möschel, M. E. Streit, U. Witt (Hrsg.): Marktwirtschaft und Rechtsordnung, Baden-Baden 1994, S. 55 ff.

³³ Prägnant dazu auch H. Giersch: Druck der Aufholer, in: Wirtschaftswoche, Nr. 12 vom 16. 3. 1995.

Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ postuliert³⁴. Dieser Grundsatz läßt sich schon deshalb nicht in Anspruch nehmen, weil er auch ansonsten die Lohnbildung am deutschen Arbeitsmarkt nicht determiniert. Es gibt keine Zwangsmitgliedschaft in Gewerkschaften und somit auch nicht-organisierte Arbeitnehmer, die den Lohn mit ihren Arbeitgebern frei aushandeln können. Darüber hinaus besteht in der Bundesrepublik ein erhebliches regionales Lohngefälle. Vor allem aber gilt: Würde man diesen Grundsatz konsequent weiterdenken und -verfolgen, so wäre dies das Ende jeglichen Wettbewerbs am Arbeitsmarkt³⁵. Nicht die Mühe oder das Opfer, das jemand auf sich nimmt, zählt in einer Marktwirtschaft. Entscheidend ist vielmehr die Leistung, die jemand aus Sicht der Marktgegenseite für diese erbringt. Das kann für Arbeitsmärkte nicht grundsätzlich anders sein als für Gütermärkte. Der Wettbewerb und die daraus resultierende Arbeitsteilung regt den einzelnen dazu an, aus seinen unterschiedlichen Talenten und Fähigkeiten das Beste zu machen. Lohnunterschiede sind mithin gerade Ausdruck der unterschiedlichen Knappheit menschlicher Potentiale; wollten wir diese Lohnunterschiede beseitigen, würden wir zugleich den Steuerungsmechanismus in einer Marktwirtschaft lahmlegen.

Nun ist andererseits aber nicht von der Hand zu weisen, daß die zunehmende Liberalisierung im Rahmen der europäischen Integration nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer produziert. Zwar dürfte das Zusammenwachsen der ehemals nationalen Märkte für alle beteiligten Länder als Ganzes zu Wohlfahrtsgewinnen führen, doch heißt dies nicht, daß auch alle Gruppen und Sektoren davon gleichmäßig profitieren³⁶. Vielmehr kann es durchaus Nettoverlierer geben, das mögen z.B. Branchen wie die Bauwirtschaft sein, in der aufgrund des nunmehr verstärkten Wettbewerbsdrucks Unternehmen schließen oder Arbeitskräfte freigesetzt werden müssen. Läßt

sich aus solchen verteilungspolitischen Überlegungen heraus die Festsetzung allgemeinverbindlicher Mindestlöhne rechtfertigen, da direkte Transferzahlungen der Gewinner aus der Liberalisierung an die Verlierer aus praktischen Gründen nicht erfolgen?

Eine solche Form der Kompensation ist jedoch aus grundsätzlichen Überlegungen abzulehnen. Bekanntlich streuen die positiven und negativen Verteilungswirkungen einer wirtschaftspolitischen Entscheidung wie die der Schaffung eines europäischen Binnenmarktes in vielfältiger Hinsicht; viele Branchen, Regionen und Berufsgruppen sind davon in unterschiedlicher und im einzelnen kaum nachvollziehbarer Weise berührt; vor allem müssen die negativen Wirkungen von den „Verlierern“ nicht tatenlos hingenommen werden. Das gilt auch für die Bauwirtschaft. Hier ist nicht nur eine Vielzahl von Faktoren für die momentane Strukturkrise auszumachen³⁷, die sich nicht alle auf die niedrigeren Löhne und den weniger ausgebauten Sozialstaat in anderen EU-Mitgliedsländern zurückführen lassen. Auch kann die Bauwirtschaft den neuen Herausforderungen genau wie andere Branchen offensiv begegnen, durch anspruchsvollere Produktionsverfahren oder qualitativ hochwertigere Produkte wird sie neue Märkte besetzen können; durch Weiterqualifizierung der heimischen Bauarbeiter können diese sich höhere produktivitätsorientierte Löhne verdienen³⁸.

Es ist im übrigen ein schwerer ordnungspolitischer Fehler, bei jeder wirtschaftspolitischen Maßnahme zugleich die Verteilungswirkungen mitbedenken und mitregeln zu wollen. Auf diesem Wege werden sich stets Benachteiligte finden, die der Zulassung von (mehr) Wettbewerb widersprechen. Dann können sich aber auch die wohlfahrtsfördernden Wirkungen nicht einstellen, die von der Durchsetzung eines Wettbewerbsregimes im Inneren und einer Liberalisierung der außenwirtschaftlichen Beziehungen erwartet werden können und von denen alle profitieren³⁹.

³⁴ Vgl. dazu P. Welter: Eine Neuorientierung der Ordnungspolitik, in: Handelsblatt vom 17. 1. 1996; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1995/96, Tz. 395.

³⁵ Daß die Steuerungsfunktion des Wettbewerbs am Arbeitsmarkt weitgehend außer Kraft gesetzt wurde, dokumentiert sich gerade im Arbeitnehmer-Entsendegesetz. Mit dem staatlichen Schutz sollen die durch kartellartige Absprachen überhöhten Löhne gegen den Wettbewerb geschützt werden; vgl. dazu J. Eekhoff: Endsendegesetz – eine Aushöhlung der Wirtschaftsordnung, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 45. Jg. (1996), H. 1, S. 21.

³⁶ Vgl. dazu auch H.-J. Vosgerau: Die Internationalisierung der Wettbewerbspolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 2, S. 111; N. Berthold, R. Fehn: Arbeitslosigkeit oder ungleiche Einkommensverteilung – ein Dilemma?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/96 vom 21. 6. 1996, S. 14.

³⁷ Vgl. dazu oben; auch stellt die Bundesbank in ihrer Analyse fest, daß die westdeutsche Bauwirtschaft – geprägt von den Erfahrungen einer kräftigen Nachfrageexpansion bis Anfang der neunziger Jahre – ihre personellen und sachlichen Ressourcen noch ausweitete, als die Nachfrage ihren Höhepunkt bereits überschritten hatte; vgl. Deutsche Bundesbank, a.a.O., S. 25.

³⁸ Vgl. auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1995/96, Tz. 396.

³⁹ C.C. von Weizsäcker spricht deshalb treffend von einer „General-kompensation“, die auch von einzelnen Maßnahmen benachteiligte Gruppen dadurch erhalten, daß sie in der Summe von einem System profitieren, das sich an Effizienz Gesichtspunkten und nicht an Verteilungsgesichtspunkten orientiert; vgl. C. C. von Weizsäcker: Was leistet die Property Rights Theorie für aktuelle wirtschaftspolitische Fragen, in: M. Neumann (Hrsg.): Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 140, Berlin 1984, S. 123 ff.