ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Pischke, Jörn-Steffen; Velling, Johannes

Working Paper — Digitized Version

Ausländische Werkvertragsarbeitnehmer am Bau: Bauboom oder Verdrängungswettbewerb?

ZEW Discussion Papers, No. 93-15

Provided in Cooperation with:
ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

Suggested Citation: Pischke, Jörn-Steffen; Velling, Johannes (1993) : Ausländische Werkvertragsarbeitnehmer am Bau: Bauboom oder Verdrängungswettbewerb?, ZEW Discussion Papers, No. 93-15, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/29418

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

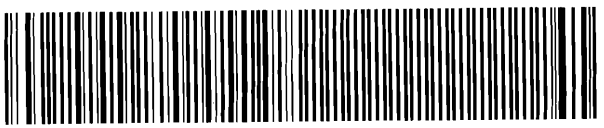
Discussion Paper

Discussion Paper No 93-15

Ausländische Werkvertrags-arbeitnehmer am Bau: Bauboom oder Verdrängungswettbewerb?

Jörn-Steffen Pischke und Johannes Velling

W 636 (93.15)



27. MAI 1993 Weltwirtschaft

W 636 (93.15)

ZEW

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH

Labour Economics and Human Resources Series

Ausländische Werkvertrags-arbeitnehmer am Bau: Bauboom oder Verdrängungswettbewerb?

Jörn-Steffen Pischke

Johannes Velling

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

März 1993

Abstract

While the entry of new immigrants into the German labour market is usually controlled by the local labour authorities, no such controls exist for contract workers ("Werkvertragsarbeitnehmer"), who are subject to national quotas which are fixed in the medium term. Therefore the case of contract workers is especially suited to examine the question of substitution between domestic and foreign workers. We focus on the construction sector where there was an immense inflow of contract workers in the past three years. While the sudden entry of a large number of foreign construction workers due to the opening of eastern borders might have had detrimental effects on employment and wages of natives it is also possible that much of the inflow was due to strong labour demand caused by the boom in the construction sector. Although it is not possible to distinguish cleanly between these hypotheses, the evolution of standard labour market indicators such as total employment, the unemployment rate, the number of vacancies, and contract wages during the past five years show that this labour market segment might have suffered from a labour shortage in 1990 and 1991 if no foreign workers had been allowed to enter.

Danksagung

Wir danken Gabi Reiß für Unterstützung bei der Datenbeschaffung und Axel Börsch-Supan, Viktor Steiner und Jürgen von Hagen für hilfreiche Kommentare.

1. Einführung

Mit dem Fall des Eisernen Vorhanges ist es zu einem zahlenmäßig bedeutsamen Zustrom von Arbeitskräften aus osteuropäischen Ländern gekommen. Diese Arbeitnehmer finden sich größtenteils in einigen wenigen Wirtschaftszweigen und Berufen wieder: in der Landwirtschaft, in bestimmten Dienstleistungsberufen und vor allem in der Bauwirtschaft. Im Bausektor sind dies in der Regel Arbeitnehmer, die im Rahmen von Werkvertragskontingenten in die Bundesrepublik kommen. Diese Arbeiter sind für ein ausländisches Unternehmen tätig, das einen bestimmten Teilauftrag für einen Bauträger in Deutschland ausführt. Im Rahmen vereinbarter Kontingente können so ausländische Arbeitnehmer für begrenzte Zeit einer Tätigkeit in Deutschland nachgehen. Diese Regelung sollte der wirtschaftlichen Kooperation mit den neuen Demokratien Osteuropas und deren wirschaftlicher Entwicklung dienen.

Inzwischen ist diese Regelung jedoch ins Kreuzfeuer der Kritik geraten; Baugewerkschaft und Arbeitgeberverbände sehen nämlich Gefahren für den deutschen Bauarbeitmarkt[1]. Von Wettbewerbsverfälschung, Sozialdumping und Verdrängung deutscher Arbeitskräfte ist die Rede. Werkvertragsarbeitnehmer müssen zwar nach deutschem Tarifrecht entlohnt werden, sind jedoch nicht sozialversicherungspflichtig. Wichtiger als dieser Kostenvorteil ist wahrscheinlich - so zumindestens die Vermutung -, daß sich im Schatten der offiziellen Kontingente Schwarzarbeit und illegale Ausländerbeschäftigung ausbreiten. Hinzu kommt, daß auch der Bundesanstalt für Arbeit bei der Erteilung der Arbeitserlaubnis im Rahmen der Kontingente im Hinblick auf die Steuerung des Arbeitsmarktes die Hände gebunden sind. Sind erst einmal Kontingente mit den Entsendeländern vereinbart, dann ist die Erteilung ist hier nicht mehr - wie sonst bei der erstmaligen Beschäftigung von Ausländern - von der Lage am Arbeitsmarkt abhängig. Im Herbst 1992 waren in der gesamtdeutschen Bauwirtschaft etwa 90.000 ausländische Werkvertragsarbeitnehmer beschäftigt, gegenüber rund 850.000 inländischen Arbeitern eine beträchtliche Anzahl.

Um zur Versachlichung der Diskussion beizutragen, haben wir in diesem Beitrag die wichtigsten institutionellen Regelungen zur Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern sowie diverse Daten über die Entwicklung des deutschen Bauarbeitsmarktes zusammengetragen. Wir gehen der Frage nach, ob es Anzeichen dafür gibt, daß durch den verstärkten Zustrom ausländischer Arbeitnehmer deutsche Bauarbeiter aus ihren Jobs verdrängt wurden. Es ist nämlich keineswegs klar, daß der starke Anstieg der Werkvertragskontingente nur durch den Druck der Osteuropäer zustande kam, die auf den deutschen Arbeitsmarkt drängten. Während der Jahre 1989 bis 1992 sah sich die Bauwirtschaft nämlich einem konjunkturellen Boom gegenüber, der auf diesem Teilarbeitsmarkt praktisch zu Vollbeschäftigung führte. Es ist also denkbar, daß die deutschen Bauunternehmen auf diese Quelle zusätzlicher Arbeitskräfte angewiesen waren und der Zustrom, zumindestens zum Teil, nachfragebedingt zustande kam.

Studien der Substitutionsbeziehungen zwischen Immigranten und einheimischen Arbeitnehmern und der möglichen Verdrängungseffekte, die von Einwanderung ausgehen, stützen sich in der Regel auf die Untersuchung sektoral oder regional abge-

1 Siehe zum Beispiel FAZ, 30.9.1992; Der Spiegel, 44/1992.

grenzter Teilarbeitsmärkte. Untersuchungen für die USA haben festgestellt, daß selbst größere Zuwanderererströme nur geringe Effekte auf Löhne und Beschäftigung von Einheimischen ausüben (siehe Borjas, 1990, für eine Übersicht). Winkelmann und Zimmermann (1992) benutzen den Ausländeranteil in verschiedenen Branchen, um die Verdrängung von Deutschen in Arbeitslosigkeit abzuschätzen; De New und Zimmermann (1993) untersuchen auf analoge Weise Lohneffekte. Diese Untersuchungen stellen fest, daß mit einer Erhöhung des Ausländeranteils in einer Branche auch das Auftreten von Arbeitslosigkeit bei Deutschen steigt, während es praktisch keine Lohneffekte gibt. Allerdings ist fraglich, ob diese Ergebnisse als Verdrängung zu interpretieren sind oder aufgrund von Heterogenität der Wirtschaftszweige zustandekommen, die nicht ursächlich mit dem Ausländeranteil zusammenhängt.

Andere Untersuchungen für Deutschland beziehen sich in der Regel auf den Gesamtarbeitsmarkt. Während sich die Arbeit von Wehrmann (1987) und die darin zitierte Literatur auf die Gegenüberstellungen von Arbeitsmarktdaten und Ausländerbeschäftigung stützt, versuchen Barabas u.a. (1992) die Effekte der Zuwanderung durch die Simulation eines Makromodells zu quantifizieren. Es erscheint uns daher sinnvoll, diese Untersuchungen durch eine Fallstudie für die Bauwirtschaft zu ergänzen, wo der Zustrom von ausländischen Arbeitskräften innerhalb kurzer Zeit ein beträchtliches Ausmaß annahm.

Um einen Überblick über das Problem zu geben, haben wir im nächsten Abschnitt einige institutionelle Rahmenbedingungen für die Beschäftigung von Ausländern im Bausektor zusammengetragen. Abschnitt 3 stellt die Entwicklung der Werkvertragskontingente der generellen Entwicklung auf dem Bauarbeitsmarkt gegenüber. Abschnitt 4 enthält einige Schlußfolgerungen.

2. Werkvertragsarbeitnehmer in Deutschland

Der grundsätzliche institutionelle Rahmen der Ausländerbeschäftigung, wie er nach Zeiten starker Zuwanderung von Gastarbeitern mit dem Anwerbestopp 1973 festgelegt wurde, ist im wesentlichen auch heute noch gültig. Selbst in eher expansiven Phasen wie Mitte und Ende der achtziger Jahre wurde an dieser Maßnahme der Abwehr weiterer Arbeitskräftezuwanderung festgehalten. Dies war sicherlich im wesentlichen dadurch zu erklären, daß trotz des starken realwirtschaftlichen Wachstums die Arbeitslosigkeit nicht in dem Ausmaße zurückging, wie es in früheren Boomperioden beobachtet worden war.

Ende der achtziger Jahre traten zwei neue Entwicklungen auf, die ein Überdenken der restriktiven Politik der Ausländerbeschäftigung erwägenswert erscheinen ließen. Die eine Entwicklung wurde durch die Veränderungen in Osteuropa nach dem Fall des Eisernen Vorhangs verursacht. So wurden seitens der westeuropäischen Staaten die Notwendigkeit empfunden, die jungen Demokratien politisch und wirtschaftlich zu unterstützen. Hinsichtlich des Arbeitsmarktes fand eine solche Unterstützung dadurch statt, daß man osteuropäische Arbeitnehmer begrenzt auf dem deutschen Arbeitsmarkt zuließ. Begründet wurde dieser Schritt einerseits mit der Entlastung der osteuropäischen Arbeitsmärkte, die allesamt mit hoher Arbeitslosigkeit zu kämpfen hatten (und noch haben), andererseits mit einer Art von Entwicklungspolitik, die

durch Ausbildung von osteuropäischen Arbeitskräften als Hilfe zum Umbau der ehemals sozialistischen Volkswirtschaften verstanden wurde.

Die andere Entwicklung schlug sich in einem Mangel an Fachkräften in bestimmten Berufen nieder. Dabei handelte es sich insbesondere um solche Tätigkeiten, die durch vergleichsweise geringe Entgelte und schlechte Arbeitsbedingungen gekennzeichnet waren. Hier sahen die staatlichen Stellen einen Handlungsbedarf, der sich in der Zulassung ausländischer Arbeitnehmer aus bestimmten Berufen wie z.B. der Pflegeberufe abweichend vom Anwerbestopp äußerte. Beiden Entwicklungen versuchte man schließlich mit der Anwerbestoppausnahme-Verordnung gerecht zu werden, die zum Jahresbeginn 1991 in Kraft trat.

Es zeigte sich bald, daß sich die neuen osteuropäischen Zuwanderer im wesentlichen auf zwei Arten der Beschäftigung aufteilten - Werkvertragsarbeitnehmer und Saisonarbeitskräfte. Während sich für die erste Gruppe die Erteilung der Arbeitserlaubnisse allein an Kontingenten orientiert, die auf zwischenstaatlichen Vereinbarungen beruhen, unterliegt die Beschäftigung von Saisonarbeitskräften weiterhin den Beschränkungen der jeweiligen Lage am Arbeitsmarkt.

Werkvertragsarbeitnehmer unterscheiden sich hinsichtlich ihres Beschäftigungsverhältnisses grundsätzlich von Gastarbeitern, wie sie in den sechziger und Anfang der siebziger Jahre angeworben worden waren. Gastarbeiter schließen direkt mit einem Arbeitgeber in Deutschland einen Arbeitsvertrag und unterliegen damit den gleichen arbeits-, tarif- und steuerrechtlichen Bestimmungen wie Deutsche. Dagegen werden Werkvertragsarbeitnehmer aufgrund eines Unterauftrages eines deutschen Unternehmens an ein ausländisches Unternehmen beschäftigt. Das ausländische Unternehmen übt insofern eine aktive Rolle aus, als es vollständig für den Arbeitseinsatz des ausländischen Arbeitnehmers in Deutschland verantwortlich bleibt. Jedoch gibt es Berichte, wonach in der Praxis der Einsatz der Werkvertragsarbeitnehmern eher dem der direkt angestellten Bauarbeiter oder von Leiharbeitern ähnelt.

Der Abschluß eines Werkvertrages unterliegt der Genehmigungspflicht des zuständigen Landesarbeitsamtes, das darauf achtet, daß die in zwischenstaatlichen Vereinbarungen festgeschriebenen Kontingente eingehalten werden. Weiterhin muß gewährleistet sein, daß die Entlohnung der Werkvertragsarbeitnehmer dem deutschen Tariflohn entspricht. Werkvertragsarbeitnehmer dürfen nicht mehr als drei Jahre in Deutschland arbeiten und müssen danach das Land verlassen. Auch ist die Vermeidung einer sektoralen Konzentration vorgesehen. Während die Erteilung der Arbeitserlaubnisse innerhalb der Kontingente unabhängig von der Lage am Arbeitsmarkt erfolgt, können die Kontingente selber mittelfristig gemäß den in den Vereinbarungen enthaltenen Gleitklauseln an die Arbeitsmarktentwicklung angepaßt werden (vgl. Bundesanstalt für Arbeit, 1992, S. 738, Zentralverband der Bauindustrie, 1992a, S. 3).

Die besondere Konstruktion des Arbeitsverhältnisses von Werkvertragsarbeitnehmer bringt einige Besonderheiten hinsichtlich der Lohnkosten im Vergleich zur Beschäftigung inländischer Arbeitnehmer mit sich. So sind Werkvertragsarbeitnehmer in Deutschland nicht sozialversicherungspflichtig, was die gesamten Lohnkosten auf-

grund der geringeren Lohnnebenkosten deutlich reduziert[2]. Daneben kommt es häufig vor, daß Werkvertragsarbeitnehmer unter unterschiedlicher Begründung einen tatsächlich niedrigeren Lohn beziehen. Vielfach wird auch versucht, illegale Beschäftigung im Zusammenhang mit dem Abschluß von Werkverträgen mit osteuropäischen Firmen zu verdecken. Indiz dafür sind die gestiegenen Zahlen von aufgedeckter illegaler Ausländerbeschäftigung, die sich insbesondere im Fehlen einer gültigen Arbeitserlaubnis zeigt[3].

Die Beschäftigung von Ausländern aufgrund von Werkverträgen ist grundsätzlich keine Erfindung der Zeit nach dem Umbruch in Osteuropa. Schon vorher waren Kontingentvereinbarungen mit verschiedenen Staaten (z.B. Jugoslawien 1988) getroffen worden, ohne allerdings ein quantitativ bedeutsames Ausmaß anzunehmen. Jedoch hat die Zahl der Werkvertragsarbeitnehmer erst in den letzten zwei Jahren einen merklichen Anstieg erfahren, zu einem Zeitpunkt, an dem sich die neu vereinbarten Kontingente mit den osteuropäischen Staaten langsam auszuwirken begannen. Die dominante Stellung der Werkvertragsarbeitnehmer aus Osteuropa ist auch aus Abbildung 1 ersichtlich. Im Oktober 1992 kamen immerhin neun von zehn Werkvertragsarbeitnehmer aus osteuropäischen Ländern, während ihr Anteil bei den Kontingenten bei nur ca. 75% lag. Bei einigen Herkunftsländern (Polen, CSFR, Rumänien) sind im Oktober beträchtliche Überschreitungen der vereinbarten Kontingente festzustellen, die die deutsche Seite dazu veranlaßte, für polnische und tschechoslowakische Werkvertragsarbeitnehmer seit dem 13. Oktober 1992 keine Arbeitserlaubnisse mehr auszustellen. Da die Kontingente jeweils im Jahresdurchschnitt einzuhalten sind, erhofft man auf diese Art und Weise die Zahl der Werkvertragsarbeitnehmer in den kommenden Monaten so stark senken zu können, um - auf das ganze Jahr gesehen - die Kontingente einzuhalten.

Der Bausektor hat sich im Zeitablauf als der dominante Wirtschaftszweig für die Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern herauskristallisiert. So entfallen im Oktober 1992 75,7% der Werkvertragsarbeitnehmer auf den Bausektor. Bei Betrachtung der zeitlichen Entwicklung der Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern in Abbildung 2 zeigt sich zusätzlich, daß das starke Anwachsen der eingesetzten Werkvertragsarbeitnehmer sogar fast ausschließlich auf die deutliche Zunahme der am Bau tätigen Werkvertragsarbeitnehmer zurückzuführen ist - beide Kurvenverläufe sind fast parallel. Der Anstieg der Beschäftigung in beiden Gruppen wird praktisch nur durch die Entwicklung im Januar 1991 und 1992 unterbrochen, als die schlechten Witterungsbedingungen die Beschäftigung am Bau reduzierte. Die herausragende Bedeutung des Bausektors in Bezug auf die Werkvertragsarbeitnehmer wird damit bestätigt.

---

2 Die Beschäftigung von Personen, die im Rahmen eines im Ausland bestehenden Beschäftigungsverhältnis für eine begrenzte Zeit nach Deutschland entsandt werden ("Einstrahlung"), ist nach §5 SGB IV nicht sozialversicherungspflichtig.

3 Im Dezember 1992 meldete die Bundesanstalt für Arbeit, daß bei einer Überprüfung von 1170 ausländischen Arbeitnehmern 590 keine gültige Arbeitserlaubnis mit sich führten.

3. Die Entwicklung am Bauarbeitsmarkt

Hat die Beschäftigung ausländischer Werkvertragsarbeitnehmer auf dem Bauarbeitsmarkt zur Verdrängung von deutschen Arbeitnehmern geführt? Wenn dies der Fall wäre, so sollten sich während der Jahre seit 1990 Zeichen finden, daß weniger Inländer beschäftigt werden, Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit steigen und Stellen gestrichen werden. Wir werden in diesem Abschnitt darstellen, daß dies nicht der Fall gewesen ist. Vielmehr zeigen alle Anzeichen in die entgegengesetzte Richtung. Dies weist daraufhin, daß die Erhöhung der Zahl der Werkvertragsarbeitnehmer eher konjunkturbedingt gewesen sein dürfte: der Bauarbeitsmarkt geriet seit 1990 immer stärker unter Nachfragedruck. Die Verfügbarkeit von Werkvertragsarbeitnehmern hatte in dieser Situation eine Ventilfunktion und ermöglichte eine weitere Ausweitung der Bauproduktion. Um die Entwicklung besser zu verstehen, beginnen wir mit einem Blick auf die konjunkturelle Situation im Bausektor.

Die westdeutsche Baukonjunktur hat sich seit 1988 äußerst positiv entwickelt. Die realen Wachstumsraten des Bauvolumens lagen stets bei etwa 5 Prozent und damit deutlich über dem Wachstum des Bruttoinlandsproduktes. 1992, als die Konjunktur in manchen anderen Branchen bereits rückläufig war, verzeichnete der Bausektor weiterhin Zuwachsraten, wenn auch nicht mehr im gleichen Ausmaß wie während der Boomjahre bis 1990. Im dritten Quartal 1992 nahm das Bauvolumen immerhin noch um 3,0 Prozent gegenüber dem Vorjahr zu. Getragen wurde die Baukonjunktur, insbesondere in den letzen Jahren, vor allem durch den Wirtschaftsbau und den Wohnungsbau, weniger durch öffentliche Aufträge. Die allgemein rückläufige Wirtschaftsentwicklung dürfte somit im kommenden Jahr auch auf den Bausektor durchschlagen. Die Zahl der Auftragseingänge lag zwar 1992 noch auf hohem Niveau, stieg jedoch nicht mehr weiter an.

Diese positive Entwicklung wirkte sich natürlich auch auf dem Bauarbeitsmarkt aus. Um eine Perspektive für die jüngste Entwicklung zu erhalten, muß man sich vergegenwärtigen, daß die Beschäftigung im Baugewerbe durch verstärkten Kapitaleinsatz seit Anfang der siebziger Jahre drastisch zurückgegangen ist. Abbildung 3 bildet Umsatz und beschäftigte Arbeiter im westdeutschen Bauhauptgewerbe ab. Diese Graphik macht deutlich, daß dieser Beschäftigungsabbau vor allem in der Rezessionsphase 1974/75 stattfand. Während 1970 etwa 1,4 Millionen Arbeiter im Bauhauptgewerbe beschäftigt waren, fiel diese Zahl bis 1975 auf 1 Million. In der Boomphase am Ende der siebziger Jahre erholte sich die Beschäftigung nur geringfügig um dann während der achziger Jahre kontinuierlich weiter abzusacken.

Interessant sind einige Besonderheiten des jüngsten Baubooms. In den Jahren 1988 und 1989 blieb die Beschäftigung weitgehend konstant. Jedoch zeigte sich bereits eine etwas günstigere Entwicklung bei der Beschäftigung in den Wintermonaten im Vergleich zu den vorhergehenden Jahren. Den kalten Wintern in 1985 bis 1987 folgten drei Jahre mit milden Wintertemperaturen und wenigen Frosttagen. Aufgrund der günstigen Witterung war somit bis 1989 durch bessere Auslastung der vorhanden Arbeitskräfte auch ohne Neueinstellungen eine Ausweitung der Bauproduktion möglich. Erst 1990 begann auch die Sommerbeschäftigung im Bausektor zuzunehmen. Jedoch blieb auch dann die Beschäftigungsausweitung hinter der Entwickung der Bauproduktion zurück. Während das reale Bauvolumen seit von 1987 bis 1991 um 20 Prozent stieg, weitete sich die Beschäftigung nur um 7,7 Pro-

zent aus. Der Bauboom war also entweder mit einer deutlichen Produktivitätssteigerung verbunden oder die zusätzliche Bauproduktion wurde durch Arbeitnehmer erstellt, die nicht bei den inländischen Beschäftigten erfaßt sind, wie Werkvertragsarbeitnehmer oder Schwarzarbeiter.

Es ist wahrscheinlicher, daß Produktivitätsgewinne für die erhöhte Bauproduktion verantwortlich sind. In Abbildung 4 haben wir die Entwicklung des Umsatzes pro Arbeiter dargestellt. Darin wird deutlich, daß auch während des Baubooms am Ende der siebziger Jahre das Bauvolumen um etwa 20 Prozent anstieg, während sich die Beschäftigung nur geringfügig ausweitete. Dies wirkt sich in einem steilen Anstieg der Arbeitsproduktivität aus. Eine solche prozyklische Entwicklung der Produktivität kommt wahrscheinlich dadurch zustande, daß auch in Rezessionen nicht alle überflüssigen Arbeitnehmer entlassen werden, sondern zum Beispiel in Kurzarbeit geschickt werden. In Boomphasen werden die vorhanden Kapazitäten dagegen voll ausgelastet, durch Überstunden, effizientere Arbeitsorganisation usw. Somit ist die geringe Beschäftigungsausweitung während der jüngsten Boomphase nichts Ungewöhnliches für die Branche.

Die Steigerung der Produktion im Bausektor lag außerdem vor allem in der Anfangsphase des Booms am deutlichsten über der Beschäftigungsausweitung. Zu diesem Zeitpunkt war die Zahl der Werkvertragsarbeitnehmer jedoch eher noch gering. Ihre Zahl stieg erst ab 1990 und insbesondere 1991 stark an[4]. Zu diesem Zeitpunkt weitete sich jedoch auch die Beschäftigung von inländischen Arbeitern deutlich aus, wenn auch nicht im gleichen Maße wie während des Booms 1980. Das weist eher daraufhin, daß in der zweiten Hälfte des jüngsten Baubooms zusätzliche Arbeitskräfte notwendig waren, um Produktionsengpässe zu vermeiden. Vermutlich waren dazu auch die Werkvertragsarbeitnehmer notwendig.

Abbildung 5 verdeutlicht die Entwicklung der wichtigsten Arbeitsmarktgrößen am Bau in Westdeutschland zwischen 1985 und 1992. Wie auch die Zahlen für Kurzarbeiter beziehen sie sich auf das Bauhauptgewerbe. Angaben zu Arbeitslosen, die zuletzt am Bau beschäftigt waren, werden von der Bundesanstalt für Arbeit nur jahresweise ausgewiesen. Wir haben daher in Abbildung 5 die Zahl der Arbeitslosen in Bauberufen als Proxy für die Bauarbeitslosigkeit dargestellt.

Interessant sind die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit. Sowohl Arbeitslosigkeit als auch Kurzarbeit gingen vor allem während der ersten Boomphase bis 1990 zurück, als die zusätzliche Beschäftigung jedoch noch gering war. Vermutlich wanderten einige der arbeitslosen Bauarbeiter während dieser Zeit in andere Branchen ab, die schon vor dem Bausektor expandierten. Die westdeutsche Bauwirtschaft beschäftigte dagegen seit 1990 eine beträchtliche Anzahl von Arbeitnehmern, die aus den neuen Bundesländern übergesiedelt waren oder als Pendler im Westen tätig sind. 1991 war die Situation auf dem Bauarbeitsmarkt also für Arbeitnehmer eher günstig und die Fähigkeit, zusätzliche Arbeitskräfte zu absorbieren, war

---

4 Die in Abbildungen 2 und 5 ausgewiesenen Werkvertragsarbeitnehmer beinhalten auch solche, die in den neuen Bundesländern beschäftigt sind. Leider werden seitens der Bundesanstalt für Arbeit erst seit April 1992 getrennte Angaben für die alten und neuen Bundesländer erhoben. Zwischen April und Oktober 1992 ist die Entwicklung der Zahlen für Ostdeutschland jedoch weitgehend identisch mit der für Gesamtdeutschland (die Zahl der Werkvertragsarbeitnehmer in den neuen Bundesländern bezogen auf alle Branchen lag im Oktober 1992 bei knapp 20.000).

gut. Dies wird insbesondere deutlich, wenn man die Stellenandrangszahl (Arbeitslose pro offener Stelle) im Bausektor mit der Gesamtwirtschaft vergleicht. Während in Westdeutschland insgesamt 1991 immer noch fünf Arbeitslose auf eine gemeldete Stelle kamen, waren es in der Bauwirtschaft nur 1,7. Vermutlich sind ein guter Teil dieser verbliebenen Arbeitslosen nur relativ schwer in neue Beschäftigungen zu vermitteln, so daß man auf dem Bauarbeitsmarkt im Prinzip von Vollbeschäftigung sprechen kann.

Auch an der Entwicklung der Tariflöhne wird deutlich, daß der Boom in der Bauwirtschaft 1990 seinen Höhepunkt erreichte, jedoch auch 1991 noch anhielt. So stiegen die Tariflöhne zwischen 1986 und 1989 um jährlich 3,1 bis 3,6 Prozent und lagen damit knapp unter den Lohnsteigerungen in der Metallindustrie. 1990 betrug der Anstieg im Bauhauptgewerbe 9,0 Prozent verglichen mit 6,0 Prozent in der Metallindustrie Nordwürttemberg-Nordbaden. Auch 1991 lagen die Bautariferhöhungen mit 7,0 Prozent noch über denen in der Metallbranche (6,7 Prozent). Somit lassen sich auch bei den Löhnen keine Anzeichen feststellen, die auf einen Verdrängungseffekt durch Werkvertragsarbeitnehmer oder Schwarzarbeiter hindeuten. Vielmehr spricht auch die Lohnentwicklung dafür, daß die Entwicklung auf dem Bauarbeitsmarkt bis 1991 durch die gute konjunkturelle Lage geprägt war.

Den Werkvertragsarbeitnehmern wird nicht nur eine negative Auswirkung auf den Arbeitsmarkt für deutsche Bauarbeiter zugeschrieben, man hört auch den Vorwurf, sie behinderten die Ausbildung im Baubereich und unterstützten daher die fortschreitende Veralterung der Bauarbeitnehmerschaft. Der Bausektor leidet, wie viele gewerbliche Berufe, seit Ende der achziger Jahre unter einem Bewerbermangel am Ausbildungsstellenmarkt. Der Trend zu höherer Ausbildung und hin zu "Büroberufen", demographische Verschiebungen und die konjunkturelle Lage haben in den letzten Jahren zu einer großen Disparität zwischen Ausbildungsplätzen und Bewerbern geführt. Kamen Ende September 1985 noch 1,1 nicht vermittelte Bewerber auf eine unbesetzte Stelle, so waren es 1991 nur noch 0,04. Dies entspricht in etwa dem Trend am gesamten Ausbildungsstellenmarkt, wobei die Bauwirtschaft während der gesamten Periode größere Schwierigkeiten hatte, Bewerber zu finden. Die Schwierigkeiten bei der Suche nach Bewerbern für Ausbildungsplätze im Baubereich sind also Teil eines generellen Trends und es gibt kaum Anzeichen, daß von Bauunternehmen verstärkte Anstrengungen unternommen werden, die Bauberufe attraktiver zu gestalten. Der Zustrom von Werksvertragsarbeitnehmern kann jedoch nicht als ursächlich für diese Schwierigkeiten angesehen werden.

4. Schlußbemerkungen

Ein verstärkter Zustrom osteuropäischer Arbeitnehmer auf die deutschen Bauarbeitsmärkte im Rahmen von Werkvertragskontingenten war während der letzten Jahre zu vermerken. Die Öffnung der osteuropäischen Grenzen hat maßgeblich dazu beigetragen, daß es überhaupt zu diesem Zustrom kommen konnte. Es wäre jedoch voreilig, daraus zu schließen, daß die Grenzöffnung der alleinige Faktor war, der zur hohen Zahl von Werkvertragsarbeitnehmern führte. Auch nachfragebedingte Veränderungen, vor allem der Boom im Wohnungs- und Wirtschaftsbau, haben dazu beigetragen, daß verstärkt ausländische Arbeitskräfte eingestellt wurden. Wir haben im

vorliegenden Beitrag versucht, diese beiden Effekte, Ausweitung des Angebots an osteuropäischen Bauarbeitern und nachfrageinduziertes Beschäftigungswachstum, zu trennen.

Unsere Ergebnisse geben wenig Anhaltspunkte für die Richtigkeit der Hypothese, daß der Zustrom von Werkvertragsarbeitnehmern in erster Linie aufgrund von Arbeitsangebotseffekten durch die Öffnung der osteuropäischen Grenzen zustande kam. So sind sowohl 1990 als auch 1991 Beschäftigung und Löhne gestiegen; erst 1992 kam es zu einer Stagnation beim Beschäftigungswachstum. Die Entwicklung in den drei Jahren ist eher mit der Erhöhung der Nachfrage nach Bauleistungen zu vereinbaren, als mit einem Angebotsschock. Wenn es durch Werkvertragsarbeitnehmer zu Verdrängungseffekten von Deutschen auf dem Bauarbeitsmarkt kam, so waren diese eher gering und wurden durch den Bauboom mehr als kompensiert.

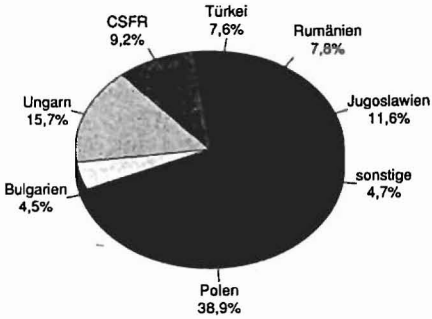
Unsere Studie hat die Auswirkungen des Einsatzes von Werkvertragsarbeitnehmern nur im Hinblick auf mögliche Verdrängungseffekte auf Inländer untersucht. Sie geht damit nicht ein auf die Frage, ob es zu Wettbewerbsverzerrungen kommt zwischen Firmen, die die Möglichkeit der Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmer mißbräuchlich dazu nutzt, auf "billige" Arbeitskräfte zurückzugreifen, und solchen, die sich gesetzestreu verhalten. Unserer Meinung nach ist es der falsche Weg, diesen möglichen Mißbrauch dadurch zu bekämpfen, daß man die Möglichkeit der Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern durch Reduzierung der Kontingente einschränkt. Denn es ist nach allgemeiner Meinung nicht damit zu rechnen, daß die Nachfrage nach Bauarbeitskräften trotz rezessiven Tendenzen in naher Zukunft deutlich abnehmen wird[5]. Eine Einschränkung des Arbeitsangebots durch die Reduzierung der Kontingente könnte somit zu Engpässen im Bausektor führen. Wir würden vielmehr dafür plädieren, daß man den Mißbrauch der Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern durch effiziente Kontrollmaßnahmen bekämpft. Hier scheinen uns die geplanten Maßnahmen der 10. Novelle des Arbeitsförderungsgesetzes ein richtiger Weg zu sein (vgl. BMA, 1992), der geplanten Reduzierung der Kontingente mit Polen bei gleichzeitiger Abschaffung der Beschäftigungsmöglichkeit im Bausektor ab April 1993 stehen wir dagegen eher skeptisch gegenüber (vgl. FAZ v. 13.3.93).

5 Der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie rechnet nach einem Anstieg des Bauvolumens in 1992 von 4,5% auch 1993 noch mit einem Zuwachs von 1 bis 1,5% (FAZ v. 5.1.93).

Abbildung 1:

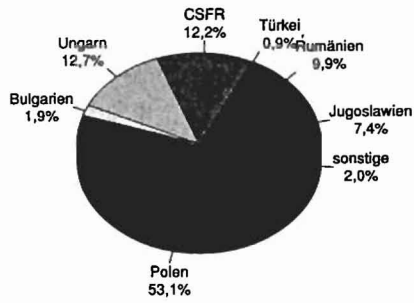
Werkvertragsarbeitnehmer nach Ländern

Kontingente
Oktober 1992



gesamt: 85.350

Inanspruchnahme
Oktober 1992

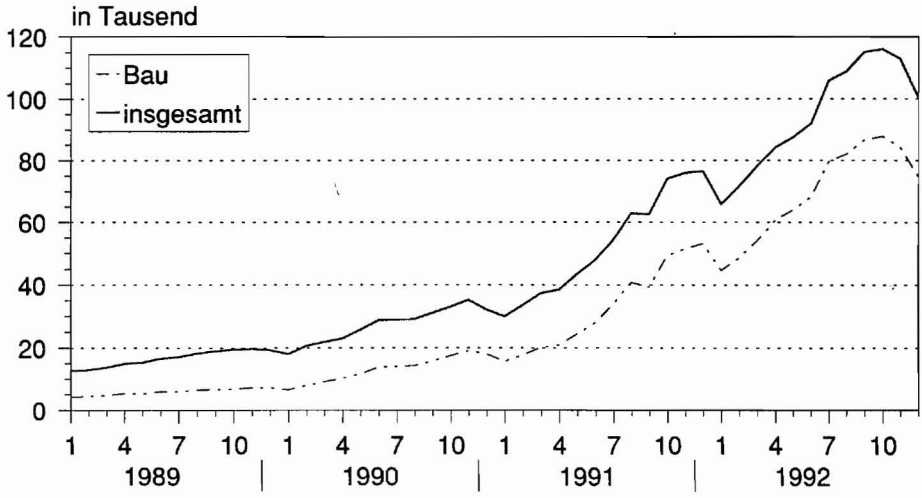


gesamt: 115.987

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

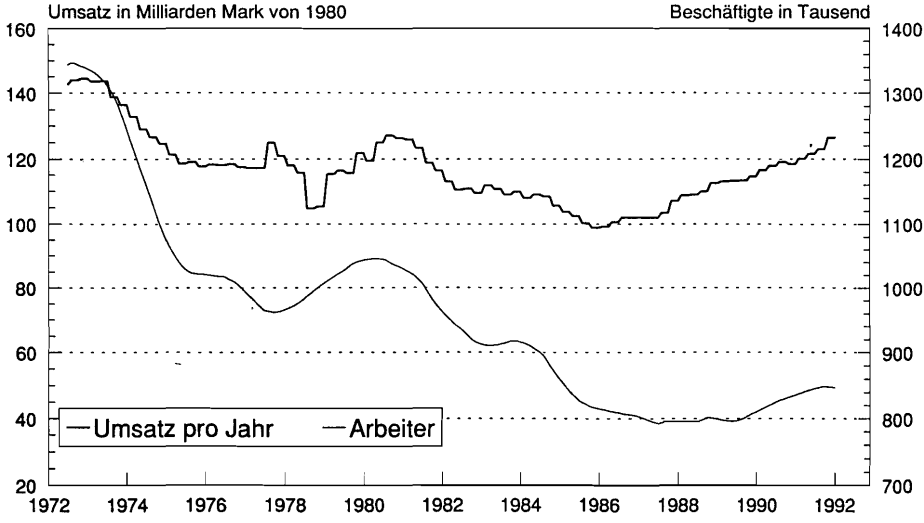
Abbildung 2

Werkvertragsarbeitnehmer: Monatsdurchschnitte 1989-1992



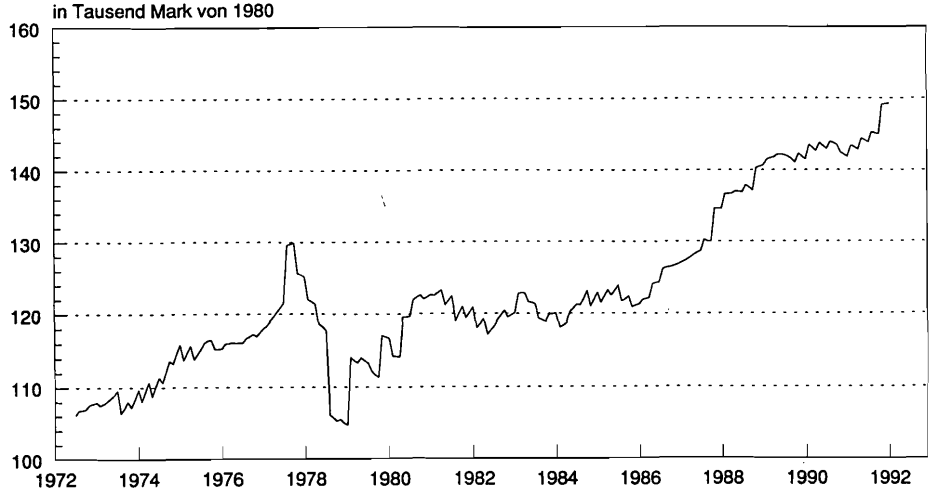
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Abbildung 3
Entwicklung von Umsatz und Beschäftigung
Gleitende Durchschnitte



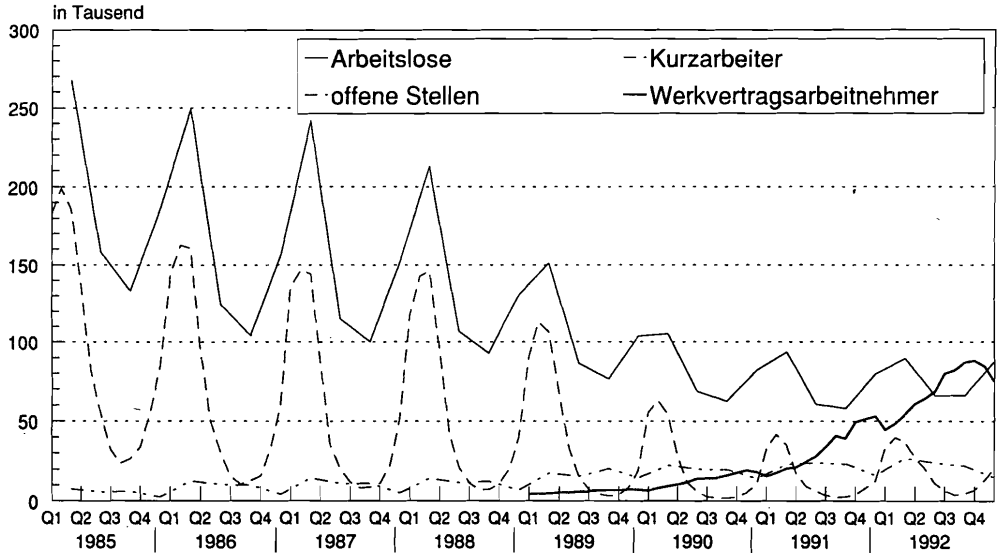
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Abbildung 4
Umsatz pro Arbeiter
Gleitende Durchschnitte



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Abbildung 5
Entwicklung auf dem Bauarbeitsmarkt



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Bibliothek
des Instituts für Weltwirtschaft

Literaturangaben

Barabas, György, Arne Gieseck, Ullrich Heilemann und Hans Dietrich von Loeffelholz (1992) "Gesamtwirtschaftliche Effekte der Zuwanderung 1988 bis 1991," *RWI-Mitteilungen* 43, 133-154

Borjas, George (1990) *Friends or Strangers. The Impact of Immigrants on the U.S. Economy,* Basic Books

Bundesanstalt für Arbeit (1992) "Arbeitsmarkt 1991 - Arbeitsmarktanalyse für die alten und die neuen Bundesländer", *Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit 5/92*, 738-740.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (1992) "Werkverträge: Mißbrauch wird bekämpft", *sozialpolitische informationen,* Jg. XXVI, 28.12.92

De New, John P. und Klaus F. Zimmermann (1993) "Native Wage Impacts of Foreign Labor: A Panel Analysis", hektographiert, Universität München

Huebener, (1992) "Bauwirtschaft: Regionale und sektorale Disparitäten", *DIW-Wochenbericht 41/92,* 503-508

Wehrmann, Martin (1989) *Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf die Volkswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland in Vergangenheit und Zukunft*, Nomos, Baden-Baden

Winkelmann, Rainer und Klaus F. Zimmermann (1992) "Ageing, Migration and Labour Mobility", CEPR Discussion Paper No. 706

Zentralverband der Bauindustrie (1992) "Zwischenstaatliche Verträge mit östlichen Nachbarstaaten über Arbeitnehmereinsatz im Baugewerbe", *Rundschreiben SPA 32/92*