

Rotte, Ralf; Zimmermann, Klaus F.

**Working Paper**

## Das Entsendegesetz: Suendenfall oder Loesung des Arbeitslosigkeitsproblems?

IZA Discussion Papers, No. 8

**Provided in Cooperation with:**

IZA – Institute of Labor Economics

*Suggested Citation:* Rotte, Ralf; Zimmermann, Klaus F. (1998) : Das Entsendegesetz: Suendenfall oder Loesung des Arbeitslosigkeitsproblems?, IZA Discussion Papers, No. 8, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/20854>

**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.*

IZA DP No. 8

## **Das Entsendegesetz: Suendenfall oder Loesung des Arbeitslosigkeitsproblems?**

Ralf Rotte

May 1998

# **DAS ENTSENDEGESETZ: SÜNDENFALL ODER LÖSUNG DES ARBEITSLOSIGKEITSPROBLEMS?**

**Ralph Rotte  
Klaus F. Zimmermann**

Discussion Paper No. 8  
May 1998

**Published in:  
Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1998, 9 (2), 191-208**

IZA

P.O. Box 7240  
D-53072 Bonn  
Germany

Tel: +49-228-3894-201  
Fax: +49-228-3894-210  
Email: [iza@iza.org](mailto:iza@iza.org)

This Discussion Paper is issued within the framework of IZA's research areas *Mobility and Flexibility of Labor Markets* and *Internationalization of Labor Markets and European Integration*. Any opinions expressed here are those of the author(s) and not those of the institute. Research disseminated by IZA may include views on policy, but the institute itself takes no institutional policy positions.

The Institute for the Study of Labor (IZA) in Bonn is a local and virtual international research center and a place of communication between science, politics and business. IZA is an independent, nonprofit limited liability company (Gesellschaft mit beschränkter Haftung) supported by the Deutsche Post AG. The center is associated with the University of Bonn and offers a stimulating research environment through its research networks, research support, and visitors and doctoral programs. IZA engages in (i) original and internationally competitive research in all fields of labor economics, (ii) development of policy concepts, and (iii) dissemination of research results and concepts to the interested public. The current research program deals with (1) mobility and flexibility of labor markets, (2) internationalization of labor markets and European integration, (3) the welfare state and labor markets, (4) labor markets in transition, (5) the future of work, and (6) general labor economics.

IZA Discussion Papers often represent preliminary work and are circulated to encourage discussion. Citation of such a paper should account for its provisional character.

## ABSTRACT

### Das Entsendegesetz: Sündenfall oder Lösung des Arbeitslosigkeitsproblems?

In March 1996, the *Bundestag* introduced a minimum wage law for the German construction business in order to protect native workers from low wage competition by posted workers from other EU countries. This *Entsendegesetz* (Posted Workers Act) was backed formally by the EU Posted Workers Directive of December 1996. This paper analyzes the economic and political background of the law as well as its impact on the German construction business according to economic theory and provisional empirical evidence from similar protective measures taken in the U.S. The effectiveness of the law is seriously limited by practical and conceptual problems, like resource constraints in control, shifts from legal to illegal employment, or compatibility with basic EU law and principles. Moreover, since the central problems of the German construction business are structural, one cannot expect much of a relief for the labor market of native workers. Since the *Entsendegesetz* seems therefore only justifiable in the short run in order to smoothen structural adjustment and to avoid political unrest and xenophobia, it should not be extended.

JEL Classification: J49, J61, J68

Keywords: immigration policy, labor market effects of immigration, construction business

Klaus F. Zimmermann  
IZA  
P.O. Box 7240  
D - 53072 Bonn  
Germany  
Tel: +49-228-3894-201  
Fax: +49-228-3894-210  
email: Zimmermann@iza.org

## **I. Einführung**

Mit dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) vom 29. Februar 1996 hat der deutsche Gesetzgeber eine Mindestlohnregelung eingeführt, die den Arbeitsmarkt in der Baubranche entlasten soll, der sich nach dem ersten Bauboom der deutschen Vereinigung seit wenigen Jahren in einer konjunkturellen und strukturellen Krise befindet. Erklärtes Hauptziel des Gesetzes ist die Ausschaltung von Billiglohnkonkurrenz ausländischer Arbeitnehmer, die einheimische Bauarbeiter verdrängen. Obwohl dieser Maßnahme ein breiter politischer Konsens von Seiten der Regierung, der Opposition und der Gewerkschaften zugrunde liegt, ist sie als protektionistisches Instrument aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive sehr umstritten. Insbesondere aus allokatons- und wohlfahrtstheoretischer Sicht werden gewichtige Einwände vorgebracht, denen auf der anderen Seite nicht zuletzt sozialpolitische Erwägungen gegenüberstehen. Besondere Aspekte ergeben sich zusätzlich dadurch, daß sich das AEntG in erster Linie gegen EU-Bürger wendet, die nicht durch eine einfache Verweigerung einer Arbeitsgenehmigung vom deutschen Arbeitsmarkt ferngehalten werden können, und gleichzeitig mit deutlichen praktischen Durchsetzungsproblemen behaftet ist.

Vor diesem Hintergrund wird im folgenden eine wirtschaftspolitische Einschätzung des Gesetzes vorgenommen, die sich insbesondere mit der Frage nach der Aufrechterhaltung der zeitlich befristeten Maßnahme sowie mit ihrer prinzipiellen Vertretbarkeit aus ökonomischer Perspektive beschäftigen soll. Ausgehend von einer kurzen Betrachtung der theoretischen und empirischen Wirkung von Zuwanderung auf den heimischen Arbeitsmarkt wird dazu zunächst ein Blick auf die gegenwärtige Krise der deutschen Bauwirtschaft und ihrer Ursachen geworfen. Im Anschluß daran werden das Zustandekommen und die wesentlichen Elemente des AEntG erläutert. Die theoretisch relevanten Auswirkungen des Gesetzes werden dann mit ersten empirischen Befunden sowie ihren grundsätzlichen und praktischen Problemen konfrontiert, bevor abschließend eine kritische Würdigung vorgenommen wird.

## **II. Zuwanderung und Arbeitsmarkt**

In der öffentlichen Diskussion Westeuropas hat sich in den vergangenen Dekaden ein zunehmend negatives Verständnis für Wanderungen entwickelt. Dies ging mit einer wachsenden Verschlechterung

der Arbeitsmarktbedingungen einher. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist die Mobilität der Produktionsfaktoren aber ein elementarer Bestandteil einer marktwirtschaftlichen Ordnung und gehört zu ihren Erfolgsbedingungen. Arbeitsmigration ist deshalb prinzipiell positiv zu bewerten. Dies gilt insbesondere für eine organisierte Wirtschaftsregion wie die Europäische Union. In einer wettbewerblichen Ordnung und bei gleichgewichtigen Arbeitsmärkten erhöht eine Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem Ausland die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt. Allerdings kann dies zu Umverteilungswirkungen bei der Entlohnung der inländischen Produktionsfaktoren führen, bei denen Teile der Arbeitnehmer verlieren können und Besitzer von Produktivvermögen in der Regel gewinnen. So entsteht ein Potential für Verteilungskonflikte, wenn die Gewerkschaften nicht bereit sind, zuwanderungsbedingte Lohninbußen oder geringere Lohnerhöhungsspielräume für Teile ihrer Mitgliedschaft hinzunehmen.

Dadurch entsteht aber Arbeitslosigkeit. Dies erscheint dann bedrohlich, wenn wie in Europa bereits ein erhebliches Niveau an persistenter Arbeitslosigkeit existiert. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß in der Migrationsdiskussion die Frage aufgeworfen wird, welche Konsequenzen für die Lohnentwicklung und die Beschäftigung der Einheimischen entstehen. Hohe und anhaltende Arbeitslosigkeit und relative Verarmung der unteren Lohngruppen, wie sie in allen Industriestaaten zu beobachten sind, lassen Zuwanderer als Bedrohung für die eigene ökonomische Position ansehen. Dies erklärt einen Gutteil der Spannungen, die es um die Entsendung ausländischer Arbeitnehmer im Rahmen von Werkverträgen und den Sozialprotektionismus in Europa gibt. Dies trägt auch zum Verständnis der gegenwärtigen Diskussionen um eine Neuformulierung der Migrationsregeln in den "klassischen" Einwanderungsländern, insbesondere in Nordamerika, bei.

Die ökonomische Arbeitsmarktforschung beschäftigt sich üblicherweise mit drei zentralen Fragen: (i) Welche wirtschaftlichen Motive bestimmen das Wanderungsverhalten (Migrationsentscheidung)? (ii) Wie integrieren sich Zuwanderer in den Arbeitsmarkt und wie schnell passen sie sich den Einheimischen an (Assimilation)? (iii) Welche Wirkungen haben Zuwanderer auf die Arbeitsmarktlage der Einheimischen und die Wirtschaftslage der sie aufnehmenden Volkswirtschaft (Wirkungsanalyse)? Die hier vorgenommene Analyse konzentriert sich auf den letztgenannten Themenbereich der Wirkungsanalyse für die Einheimischen. Sie soll einen Überblick über die möglichen Effekte liefern und so eine Einschätzung der direkten Wirkungen des AEntG vorbereiten.

Für die beiden anderen genannten Fragestellungen wird auf die Einführungen von Borjas (1994) und Zimmermann (1995a) verwiesen.

Zur Vereinfachung wird davon ausgegangen, daß der Bestand aller Produktionsfaktoren einer Volkswirtschaft fest vorgegeben ist. Es wird dann geprüft, wie eine durch Zuwanderung verursachte Veränderung der Größe (und der Struktur) des Produktionsfaktors Arbeit die Entlohnung wie die Beschäftigung aller Produktionsfaktoren beeinflusst. Wesentlich ist dabei das Konzept der Arbeitsnachfrage. Legen die Unternehmer ihre Allokation der Produktionsfaktoren unter den Bedingungen vollkommener Wettbewerbsmärkte fest, so impliziert die Verfolgung des Ziels der Gewinnmaximierung die Entlohnung aller Faktoren nach dem Wertgrenzprodukt, d.h. nach dem Produkt aus Güterpreis und Grenzprodukt. Das Grenzprodukt ist die zusätzliche Gütermenge, die bei partieller Ausweitung des Einsatzes eines Faktors um eine kleine Einheit mehr produziert werden kann. Üblicherweise fällt dieses Grenzprodukt, je mehr von diesem Produktionsfaktor eingesetzt wird. Für den Produktionsfaktor Arbeit bedeutet dies: Ein Arbeitnehmer mehr kostet den Unternehmer den Lohnsatz, er bringt ihm das Grenzprodukt mal den Preis, der bei Verkauf des Gutes erzielbar ist. Es ist für den Unternehmer optimal, die Beschäftigung solange auszuweiten, bis die Gleichheit von Zusatzkosten und Zusatzerlös erreicht ist. Dann ist der Gewinn, d.h. die Differenz zwischen Erlös und Kosten, in einem Maximum. Erhöht sich der Marktpreis für das Gut, so ist es sinnvoll, die Arbeitsnachfrage auszuweiten.

Die Nachfrage nach Arbeit (oder einer bestimmten Arbeitsform) erhöht sich auch, wenn ein anderer Produktionsfaktor vermehrt eingesetzt wird - solange beide betrachteten Faktoren Komplemente im Produktionsprozeß sind. Dies hängt damit zusammen, daß der vermehrte Einsatz des einen Faktors den anderen produktiver und deshalb für den Unternehmer attraktiver macht. Sollten Produktionsfaktoren Substitute sein, so reduziert sich die Grenzproduktivität bei vermehrtem Einsatz des jeweiligen anderen Faktors - hier findet gewissermaßen keine Ergänzung, sondern eine Behinderung statt. Ob Produktionsfaktoren in diesem Sinne Substitute oder Komplemente sind, ist letztlich eine empirische Frage. Die Standardfunktionen der Wirtschaftstheorie (etwa die berühmte, auch empirisch sehr robuste Cobb-Douglas- Produktionsfunktion) implizieren aber die Komplementarität.

Gibt es (neben Kapital) nur homogene Arbeit (d.h. eine einzige Form von Arbeit), so kann der Arbeitsmarkt idealtypisch dahingehend modelliert werden, daß sich bei einem bestimmten Lohnsatz ein

Marktgleichgewicht zwischen dem (zur Vereinfachung der Analyse hier als fest angenommenen) Arbeitsangebot und einer mit steigendem Lohn sinkende Arbeitsnachfrage einstellt. Steigt der Marktpreis für das produzierte Gut oder werden mehr Produktionsfaktoren eingesetzt, die zur Arbeit in einer komplementären Beziehung stehen, so erhöht sich die Arbeitsnachfrage, und die neue Marktgleichgewichtslösung stellt sich bei einem höheren Lohnsatz ein. Sinkt der Preis oder werden mehr zur Arbeit substitutive Produktionsfaktoren eingesetzt, dann sinkt der Lohnsatz. Damit sind bereits zwei Implikationen der Zuwanderung darstellbar: Arbeiten Zuwanderer nicht, bringen aber Kapital mit (oder ziehen es an), das komplementär zu Arbeit ist (die empirisch gültige Annahme), so steigen die Löhne der Arbeitnehmer bei konstanter Beschäftigung. Kommen aber Arbeitnehmer ohne Kapital, so erhöht sich das Arbeitsangebot exogen und der gleichgewichtige Lohnsatz fällt.

Dies impliziert für die Gewinn- und Verlustrechnung der Zuwanderung folgendes: Im Ausgangspunkt produziert die Volkswirtschaft eine bestimmte Gütermenge. Einen Teil davon erhält der Produktionsfaktor Arbeit; der Rest des Outputs geht an das Kapital. Zuwanderung ohne Kapital führt zu einem Gewinn an Output, aufgrund des gesunkenen Lohnsatzes verbleibt den einheimischen Arbeitnehmern nur noch ein kleinerer Anteil des bisherigen Outputs, d.h. sie erleiden einen klaren Verlust. Ein Teil der zusätzlich produzierten Gütermenge geht an die Migranten. Das Kapital gewinnt einen Teil des bisherigen Outputs von den einheimischen Arbeitnehmern und einen Teil der erhöhten Produktion. Netto gewinnt die aufnehmende Volkswirtschaft an Gütern, selbst wenn man den Anteil der Zuwanderer aus dem Volkseinkommen herausrechnet. Zuwanderung führt also zu einem Effizienzgewinn. Allerdings ist auch die Umverteilungsproblematik virulent: Kapital gewinnt und Arbeit verliert stark, und es müssten Umverteilungsmaßnahmen ergriffen werden, um eine faire Verteilung der Gewinne aus Zuwanderung sicherzustellen. Es besteht also ein Zielkonflikt zwischen Effizienz und Gerechtigkeit. Dieser Zielkonflikt ist bei Zuwanderung von Nichtarbeitsmigranten mit Kapital nicht mehr in gleicher Weise vorhanden: Die einheimischen Arbeitnehmer gewinnen, Kapital verliert zwar die durch steigende Lohnkosten, gewinnt aber durch die erhöhte Produktion.

Schwieriger wird es, wenn im Arbeitsmarkt unfreiwillige Arbeitslosigkeit herrscht, d.h. der gezahlte über dem markträumenden Lohnsatz liegt. Eine solche Situation entsteht etwa, wenn starke Gewerkschaften zu hohe Löhne durchsetzen oder Unternehmen freiwillig höhere als markträumende Löhne (sogenannte Effizienzlöhne) zahlen, um die Arbeitnehmer zu höherer Arbeitsleistung anzuregen.



Arbeitsmigranten, die Einheimische verdrängen, verursachen jetzt nur weitere Arbeitslosigkeit und große Einkommensverluste der Arbeitnehmer, ohne daß das Kapital gewinnt. Folglich kommt es hier zu großen Gesamtverlusten der Einheimischen in Höhe der Einkommen der Zuwanderer. Die Produktion einer Volkswirtschaft erscheint als vorgegebener Kuchen, der nur in verschiedener Weise verteilt werden kann. Es ist diese Situation, die implizit den ökonomischen Teil der öffentlichen Zuwanderungsdebatte beherrscht.

Zuwanderungen gehören zu den Reaktionen einer offenen Volkswirtschaft, um übermäßige Lohnniveaus in den Empfängerländern abzubauen. Die Internationalisierung der Wirtschaft kann dies auch durch andere Mechanismen bewirken, etwa durch Importkonkurrenz oder die virtuelle "Migration" von Arbeitnehmern beispielsweise in Folge der weltweiten kommunikationstechnologischen Vernetzung. Technisch bewirkt dies einen Rückgang der Arbeitsnachfrage nach inländischer Arbeit. Das Lohnniveau muß fallen, es sei denn, es bestehen institutionelle Hemmnisse, die dann zu Arbeitslosigkeit führen. In einer solchen Situation ist die Verhinderung von Migration nicht notwendigerweise ein probates Mittel zur Vermeidung der Folgen der ökonomischen Internationalisierung.

Tatsächlich ist aber die Situation auch ohne Einbeziehung internationaler Aspekte komplizierter, da der Arbeitsmarkt in viele Teilarbeitsmärkte zerfällt, Arbeit also heterogen ist. Deshalb muß die Situation in diesen Teilarbeitsmärkten genauso beachtet werden wie die Frage, wie die Zuwanderer zu diesen Märkten in Beziehung stehen. Betrachtet man idealtypisch zwei nationale Arbeitsmärkte (für normale und qualifiziertere Arbeit) im Gleichgewicht, so weitet sich bei Zuwanderung normaler Arbeit die Beschäftigung bei fallenden Löhnen in diesem Markt aus (Zimmermann, 1993). Sind allerdings (wie praktisch relevant) normale und qualifizierte Arbeit komplementär, so geht mit einer Steigerung dieser Zuwandererbeschäftigung eine Zunahme der Nachfrage nach qualifizierter Arbeit einher. Folglich steigen deren Löhne. Wie bei homogener Arbeit gewinnt Kapital in jedem Fall, aber auch die qualifizierte Arbeit profitiert jetzt von der Zuwanderung. Wandert dagegen qualifizierte Arbeit zu, so gewinnt Kapital und normale Arbeit auf Kosten der qualifizierten Arbeit ganz analog. Diese Gleichgewichtsanalysen geben einen Hinweis auf die langfristigen Effekte potentieller Zuwanderungsströme.

Bei kurzfristigen Analysen muß die herrschende Ungleichgewichtssituation im Markt der normalen Arbeit berücksichtigt werden. Im schlimmsten Fall bleibt dann trotz Zuwanderung der

Lohnsatz fest, wodurch sich die Arbeitslosigkeit unter den Trägern der normalen Arbeit ausweitet. Da es zu keiner Vermehrung der Beschäftigung kommt, bleibt auch die Nachfrage nach qualifizierter Arbeit unverändert. Folglich ergeben sich nur Verluste bei der einheimischen normalen Arbeit. Einschränkend sei jedoch darauf hingewiesen, daß die rigiden Löhne in einer solchen Extremsituation trotz institutioneller Friktionen durchaus nach unten korrigiert werden können, sei es, weil Gewerkschaften sich durch die Konkurrenz der Zuwanderer in ihrer Position bedroht sehen, sei es, weil Unternehmer geringere Effizienzlöhne für zureichend halten, da jetzt die Migranten eine disziplinierende Wirkung auf die Arbeitnehmer haben. Anders sieht es aber aus, wenn qualifizierte Arbeit in den gleichgewichtigen Arbeitsmarkt einwandert. Die vermehrte Beschäftigung qualifizierter Arbeit geht zwar dort mit Lohnsenkungen einher, aber es kommt in jedem Fall zu einer vermehrten Nachfrage nach normaler Arbeit, die im ungleichgewichtigen Arbeitsmarkt zu einer Senkung der Arbeitslosigkeit führt, auch wenn der Lohnsatz fest bleibt. Hier können potentiell sehr große Gewinne für die Einheimischen entstehen.

Die Umverteilungsdebatte ist somit bei heterogener Arbeit völlig neu zu bewerten. Es ist prinzipiell völlig offen, welche Art von Arbeit bei Zuwanderung verliert und welche gewinnt, solange nicht die Struktur der Zuwanderung und die Arbeitsmarktbedingungen geklärt sind, auf die sie stoßen. Dies ist eine Frage, die in der öffentlichen Debatte um die Konsequenzen der Zuwanderung bislang wenig Interesse gefunden hat. Will man zu einer rationalen Bewertung kommen, so ist es notwendig, empirische Ergebnisse heranzuziehen. Einen Überblick über die Resultate in der diesbezüglichen amerikanischen Literatur geben Borjas (1994) und Smith und Edmonston (1997). Für den europäischen Raum fassen die Studien von Zimmermann (1995a, 1995b) die wichtigsten Befunde zusammen. Generell läßt sich feststellen, daß die Lohn- und Beschäftigungseffekte zwar häufig statistisch signifikant sind, daß aber Zuwanderer die ökonomische Situation der Einheimischen nur sehr unwesentlich beeinflussen.

### **III. Die Lage der deutschen Bauindustrie**

Während aus empirischer Sicht die prinzipielle Beschäftigungswirkung von Zuwanderung damit bisher zumindest nicht generell als negativ einzuschätzen ist, zeigt die theoretische Analyse, daß es auf Einzelmärkten durchaus zu bedeutsamen Verwerfungen in der Beschäftigung kommen kann, wenn

wichtige volkswirtschaftliche Zusammenhänge vernachlässigt werden. Von entscheidender Bedeutung für die ökonomische Einschätzung des Entsendegesetzes ist vor diesem Hintergrund die marktspezifische Lage in der Baubranche. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung von Auftragseingang, Produktion und Beschäftigung in der Bauwirtschaft in den neunziger Jahren. Seit 1992 ist der Zuwachs an Aufträgen und Output rückläufig, seit 1994/95 sogar negativ. Dieser Auftragseinbruch Mitte der neunziger Jahre hat zu einem sprunghaften Anstieg der Insolvenzen geführt (Abbildung 2). In den Jahren 1994 bis 1996 überstieg das Wachstum der Insolvenzen im durch handwerkliche Klein- und Mittelbetriebe gekennzeichneten Bausektor das der Gesamtwirtschaft erheblich, hat sich aber 1997 im Zuge der damit verbundenen Anpassungsprozesse wieder an die allgemein Entwicklung angepaßt.

Von besonderem Interesse ist die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen in der Baubranche, die den Ausschlag für die staatliche Teilregulierung der Baulöhne gab. Abbildung 3 verdeutlicht eine interessante Beobachtung für Westdeutschland, dem angesichts der prinzipiell besonderen Situation in den neuen Bundesländern hier das Hauptaugenmerk gilt. Der Sektor insgesamt weist eine im Vergleich zur Gesamtwirtschaft keineswegs auffällig negative Tendenz auf, sondern zeigt in den typischerweise hoch ausgelasteten Spätsommermonaten in der stark saisonal geprägten Produktion sogar eine deutlich geringere Arbeitslosenquote. Für die Bauwirtschaft insgesamt läßt sich daher konstatieren, daß sich die Beschäftigungsentwicklung weitestgehend in den Bahnen der Volkswirtschaft, jedoch auf niedrigem Niveau insgesamt bewegt. Ganz anders sieht die Lage in der enger gefaßten Gruppe der spezifischen Bauberufe (z.B. Maurer) aus. Hier entspricht die Arbeitslosenquote bis 1994 der gesamtwirtschaftlichen; nach dem Auftragseinbruch 1994/95 steigt sie jedoch selbst im September rapide an. Für die Bauberufe ergibt sich somit eindrucksvoll eine gravierende Beschäftigungskrise.

Als Ursachen für diese Krise der deutschen Bauindustrie werden einerseits strukturelle und konjunkturelle Faktoren, andererseits aber auch die Konsequenzen gesetzlicher Begünstigungen und steigende Kosten der Beschäftigung genannt (z.B. Rußig, 1996; Soeffner, 1996):

- C Mit der verstärkten Nachfrage nach integrierten Gesamtlösungen am Bau und preiswertem "intelligent building" zur optimalen Nutzung der erstellten Gebäude verändert sich die Nachfragestruktur.
- C In der Bautechnik schreitet die Automatisierung und der Einsatz von Elektronik und neuen Materialien rapide voran und initiiert einen steigenden Rationalisierungsdruck auf die

- Unternehmen, der zu Lasten der Beschäftigung geht. Dabei wird auch in wachsendem Maße die internationale Konkurrenz im Rahmen des EG-Binnenmarktes und aus Osteuropa spürbar.
- C Staatliche Sonderfördermaßnahmen haben zu "Vorzieheffekten" bei der privaten Baunachfrage, die über 50 Prozent des Bauvolumens ausmacht, und damit zu einem temporären Boom zu Anfang der neunziger Jahre geführt. Der Wegfall dieser staatlichen Begünstigungen, etwa der Förderung der Anschaffung selbstgenutzter Altbauten (Anfang 1995) oder der Sonderabschreibung von 50% in den ersten fünf Jahren bei neuen Mietwohnungen und Modernisierungsmaßnahmen in Ostdeutschland (Anfang 1997) hat zu einem Nachfrageeinbruch geführt.
- C In die gleiche Richtung einer Verteuerung von Bauleistungen wirken generelle Änderungen im Steuerbereich, wie die Einschränkung der degressiven Abschreibung im Mietwohnungsbau Anfang 1996 oder die Anhebung der Grunderwerbssteuer.
- C Der Bausektor ist eine Hochlohnbranche mit einem hohen Anteil an Personalkosten von rund 36% des Bruttoproduktionswertes. Trotz wachsender Nachfrageprobleme hat sie jedoch seit Anfang der neunziger Jahre starke Lohnsteigerungen durch hohe Tarifabschlüsse verzeichnet, die diese Kosten zusätzlich erhöht haben. Noch 1995, als der Nachfragerückgang im Baugewerbe bereits deutlich spürbar war, stiegen die Löhne um 3,5 Prozent, während sich die Lohnstückkosten zwischen 1991 und 1994 sogar um 16 Prozent erhöhten (Straubhaar, 1996).
- C Eine zusätzliche Belastung der Unternehmen stellt dabei die Abschaffung des Schlechtwettergeldes zugunsten des betrieblichen Überbrückungsgeldes im Jahr 1995 dar, das die finanziellen Möglichkeiten der Betriebe, ihre Mitarbeiter über den Winter zu versorgen, oft übersteigt.
- C Die Nachfrage nach Bauleistungen ist im Zuge des konjunkturellen Abschwungs und der wachsenden Haushaltsprobleme der öffentlichen Hand nach dem ostdeutschen Bauboom der ersten Jahre nach der Vereinigung zurückgegangen. Zurückgehende Staatseinnahmen und Sparzwänge, etwa als Folge der Vorbereitung der Europäischen Währungsunion, haben dazu geführt, daß der Staat, also Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen, sein Bauvolumen zwischen 1992 und 1997 um 20 Prozent gesenkt hat.

C Im Zuge der Internationalisierung der Wirtschaft wird schließlich angeführt, daß der Konkurrenzdruck ausländischer Bauunternehmen zugenommen hat und daß einheimische Arbeitnehmer durch die Zuwanderung von billigeren Arbeitnehmern aus Osteuropa und dem EU-Raum verdrängt werden. Waren 1992 auf deutschen Baustellen etwa 70.000 Kontingentarbeitnehmer aus den mittel- und osteuropäischen Staaten beschäftigt, so wuchs diese Zahl bis 1994 auf 32.000 Kontingentarbeitnehmer sowie etwa 50.000 Selbständige aus Großbritannien (Spillner und Rußig, 1995). Hinzu kamen ca. 160.000 entsandte Arbeitnehmer aus EU-Mitgliedsländern. Wie Abbildung 3 zeigt, stieg der Anteil an legal beschäftigten ausländischen Arbeitnehmern zwischen 1990 und 1993 um etwa vierzig Prozent auf 18,5 Prozent an. Dabei handelt es sich tatsächlich um jene Berufsgruppen, in denen die deutschen Arbeitnehmer mit wachsender Arbeitslosigkeit konfrontiert sind.

#### **IV. Entsenderichtlinie und Entsendegesetz**

Diese scheinbar eklatante Verdrängungskurrenz ausländischer Niedriglohnarbeitnehmer im Bausektor führte 1993 zu einer Änderung der Bestimmungen über temporäre Arbeitsmigration aus Mittel- und Osteuropa. Nachdem noch 1993 von durchschnittlich 70.000 Werkvertragsarbeitnehmern ca. 64.000 (90 Prozent) im Baugewerbe beschäftigt waren, sank diese Zahl im Folgejahr bei insgesamt 41.000 Vertragsarbeitnehmern auf rund 27.000 (65 Prozent). 1996 betrug sie nurmehr knapp 20.000 (IAB, 1997). Gleichzeitig trat ein Verbot der Beschäftigung von Saisonarbeitnehmern in der Baubranche in Kraft, die bei Lohnnebenkosten von ca. 100 Prozent aufgrund ihrer Befreiung von der Sozialversicherungspflicht einen erheblichen Wettbewerbsvorteil gegenüber einheimischen Arbeitnehmern besitzen.

Während der Zustrom an temporären Arbeitsmigranten von außerhalb des EU-Raumes damit administrativ reduziert werden konnte, stellte die Freizügigkeit von EU-Arbeitnehmern nach Art. 48 und Art. 59 EGV ein gravierenderes Problem dar, insbesondere das Konstrukt der Entsendung. Europarechtliche Grundlage hierfür ist das im April 1991 in Kraft getretene "Übereinkommen über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht" (Übereinkommen von Rom). Dadurch wird ermöglicht, daß ein ausländischer Arbeitnehmer von seinem Unternehmen im Mutterland für eine begrenzte Zeit (maximal ein Jahr) zur Erbringung einer Dienstleistung in ein anderes Mitgliedsland

entsandt wird, während er (mit Ausnahme von Arbeitsschutzvorschriften etc.) zugleich unter den Bedingungen des Heimatlandes beschäftigt bleibt. Für einen entsandten portugiesischen Bauarbeiter im Jahr 1995 beispielsweise bedeutete dies, daß er durchschnittlich DM 1.130 an Lohn erhielt, während der entsprechende deutsche Tarif DM 3.540 betrug (IGBau, 1995).

Nachdem auch andere EU-Staaten stark von der resultierenden Konkurrenz durch Entsendungen, insbesondere aus Portugal, Großbritannien und Irland betroffen waren, kam am 16. Dezember 1996 auf Betreiben Frankreichs, Deutschlands, Österreichs und Belgiens die (bereits 1991 initiierte) Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates zustande, die dieses "Lohndumping" unterbinden und einen fairen Wettbewerb sowie die Wahrung von Arbeitnehmerrechten gewährleisten soll. Formaljuristische Basis der Richtlinie ist das Recht des Rates, nach Art. 57 II und Art. 66 EGV, Vorschriften zur Koordination der Dienstleistungsfreiheit zu erlassen. Unter der Voraussetzung eines Arbeitsverhältnisses zwischen entsandtem Arbeitnehmer und entsendendem Unternehmen sowie der rechtsverbindlichen Festlegung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen für Dienstleistungen im Gastland verpflichtet die Entsende-Richtlinie in Art. 3 I das Gastland, dafür zu sorgen, daß das entsendende Unternehmen seinem entsandten Arbeitnehmer die im Hoheitsgebiet des Gastlandes geltenden Arbeitsbedingungen garantiert, was Nichtdiskriminierung, Schutzmaßnahmen, Sicherheit am Arbeitsplatz, Hygiene, bezahlten Mindesturlaub, Höchstarbeitszeiten und Mindestlohnsätze betrifft. Die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht muß bis 16. Dezember 1999 vollzogen sein.

Bereits vor Verabschiedung der Entsende-Richtlinie, die seine europarechtliche Flankierung darstellt, trat am 1. März 1996 das deutsche Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz AEntG) vom 29. Februar 1996 in Kraft. Der als sehr dringlich eingestufte Gesetzentwurf wurde von der Bundesregierung bereits am 1. September 1995 dem Bundesrat zugeleitet und nach einem Vermittlungsverfahren mit maßgeblichen Änderungen nach Vorschlägen Bayerns und Sachsens am 8. Februar 1996 vom Bundestag und am 9. Februar 1996 vom Bundesrat angenommen. Das Gesetz, dessen Gültigkeit auf dreieinhalb Jahre begrenzt ist, begründet einen Vorrang des Territorialprinzips vor dem Personenprinzip und verdrängt damit ausländisches Recht, indem in §1 die Allgemeinverbindlichkeitserklärung eines Tarifvertrages für zwingend im Sinne des internationalen Privatrechts erklärt wird. Der Tarifvertrag beinhaltet verbindliche Rechtsnormen über ein Mindestentgelt für alle Arbeitnehmer, ein weiterer solche über

Urlaubsansprüche der Arbeitnehmer, die im Baubereich auch durch Beiträge der betreffenden ausländischen Arbeitgeber zu den gemeinsamen Urlaubs- und Ausgleichskassen der Tarifpartner finanziert werden. Verstöße der deutschen Generalunternehmer gegen das Gesetz werden nach §5 AEntG als Ordnungswidrigkeiten mit Geldbußen bis zu DM 100.000 geahndet; bei Geldbußen ab DM 5.000 kann das Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden. Der erste betreffende Tarifvertrag über Mindestlöhne in der Bauwirtschaft kam am 2. September 1996 zustande und wurde vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung ab 1. Januar 1997 für allgemeinverbindlich erklärt. Er setzte einen Mindeststundenlohn von DM 17 für die alten und von DM 15,64 für die neuen Bundesländer fest.

## **V. Wirtschaftstheoretische Wirkungen**

Das Entsendegesetz hat im Bausektor eine protektionistische Mindestlohnregelung eingeführt, deren theoretische Wirkung in der Ökonomie generell als eher negativ weil allokatonsverzerrend und wohlfahrtsmindernd angesehen wird. Gemäß dem Standardmodell der Mindestlohntheorie, das von einem einzelnen Arbeitsmarkt mit homogener Arbeit ausgeht, resultiert die Einführung eines Mindestlohnes oberhalb des Gleichgewichtslohnes aufgrund der verringerten Nachfrage der Arbeitgeber zwingend in unfreiwilliger Arbeitslosigkeit. Empirisch ist dieses klare theoretische Ergebnis jedoch nicht eindeutig. Während ältere Studien es durchaus bestätigen (z.B. Brown u.a. 1982), kommen neuere Untersuchungen, etwa Card und Krueger (1994, 1995) für die USA, Machin und Manning (1996) für Großbritannien oder Dolado u.a. (1996) für Frankreich zu dem Schluß, daß eine Erhöhung bestehender Mindestlöhne in den betrachteten Datenquellen keine negative Auswirkung auf die Beschäftigung hatte. Es sei jedoch einschränkend darauf hingewiesen, daß die zugrundegelegten Daten und ökonometrischen Techniken keineswegs unumstritten sind.

Entscheidend für die Realisierung der Intention des AEntG, die Beschäftigung von Ausländern zugunsten der von einheimischen Arbeitnehmern zurückzudrängen, ist nun weniger die Frage, ob durch den Mindestlohn die Arbeitslosigkeit im Bausektor generell erhöht wird. Vielmehr ist von primärem politischen Interesse, ob bislang beschäftigte portugiesische und britische Bauarbeiter (die in ihre Heimatländer zurückkehren bzw. gar nicht nach Deutschland kommen) tatsächlich durch bislang arbeitslose Deutsche ersetzt werden. Geht man davon aus, daß der Wettbewerbsvorteil der

entsandten europäischen Arbeitnehmer in erster Linie in ihren geringen Lohnkosten und nicht in ihrer Qualifikation liegt, fällt zwar mit der Mindestlohnregelung der Anreiz für deutsche Unternehmer weg, ausländische Bauarbeiter einzustellen. Inwieweit sich dieser Verzicht auf Entsandte zugunsten der deutschen Arbeitnehmer auswirkt, d.h. zu einer Mehreinstellung Einheimischer führt, ist jedoch eine Frage der Substitutionselastizität zwischen Arbeit und Kapital. Denn die im Vergleich zu der Situation, in der ausländische Arbeitskräfte zur Verfügung standen, sehen sich die Unternehmer nun mit höheren Löhnen konfrontiert, die eine Substitution der nun teureren Arbeitskräfte durch den Einsatz modernerer Technologien und Organisationsformen attraktiver erscheinen läßt. Eine wichtige Rolle spielt auch die Preiselastizität der Nachfrage nach Bauleistungen, d.h. in welchem Umfang potentielle und tatsächliche Bauherren auf eine Überwälzung der höheren Lohnkosten auf die Baupreise mit einer Reduzierung ihrer Nachfrage reagieren werden. Sind beide Elastizitäten hoch, so reicht eine relative geringe Erhöhung des durchschnittlichen Lohnes, um große Teile der durch die Einführung des Mindestlohnes beabsichtigten Erhöhung der einheimischen Beschäftigung durch kapitalintensivere Produktion und Auftragsausfall zurückzudrängen. Empirische Untersuchungen hierzu liegen noch nicht vor. Erfahrungen aus dem Bereich der US-amerikanischen Landwirtschaft, in der 1986 die Beschäftigung mexikanische Einwanderer mittels Mindestlohnregelungen zurückgedrängt werden sollte, legen jedoch nahe, daß eine Rationierung des Arbeitsangebots um 10 Prozent je nach Bedeutung des Faktors Arbeit und der Preiselastizität der Güternachfrage zu einem Rückgang der Arbeitsnachfrage zwischen 4 und 10 Prozent führte (Gunter u.a., 1992). Es ist daher zu erwarten, daß ein relativ hoher Anteil der verdrängten ausländischen Arbeitnehmer nicht durch Einheimische ersetzt wird.

Diese Überlegungen gelten zudem nur, wenn die Mindestlöhne tatsächlich durchgehend durchgesetzt werden können. Besteht die Gefahr, daß die Regelungen des AEntG durch die Verschiebung der Beschäftigung in die Illegalität umgangen werden, so verpufft auch die partielle Beschäftigungswirkung für die Einheimischen. Denn dann resultiert die Einführung eines Mindestlohnes lediglich in der Abwanderung der vom offiziellen Arbeitsmarkt verdrängten ausländischen Arbeitnehmer in den nicht abgedeckten Schwarzmarkt, auf dem der Lohnsatz entsprechend sinkt. Damit fällt der Substitutionseffekt zugunsten deutscher Bauarbeiter völlig weg (Ehrenberg, 1993; Gerken u.a., 1995).

Unabhängig von der partiellen Wirkung des AEntG auf dem Bauarbeitsmarkt stellt sich noch die Frage nach der wohlfahrtstheoretischen Wirkung des Mindestlohnes. Unterstellt man, daß durch



die bisher erfolgte internationale Wanderung von Arbeitnehmern im Bausektor ein Anpassungsprozeß der Löhne zwischen den Staaten der EU in Gang gesetzt wurde und daß die Löhne überall nach unten rigide sind, so führt eine Unterbrechung dieses Anpassungsprozesses zu einem Wohlfahrtsverlust, der zur Gänze vom Ausland zu tragen ist. Denn im Zuge der Anpassung sind dort aufgrund der Verknappung des Arbeitsangebots durch Abwanderung die Löhne gestiegen und können aufgrund gewerkschaftlicher Macht nicht wieder auf das Niveau vor Beginn der Wanderungsbewegung zurücksinken. Während im Inland entsprechend die Situation ohne Arbeitsmigration wiederhergestellt wird, steigt im Ausland die Arbeitslosigkeit (Vollmer, 1996). In diesem Sinne wird die Bewahrung der Beschäftigung einheimischer Bauarbeiter durch das AEntG auf Kosten der Wohlfahrt der betroffenen EU-Partnerländer erreicht.

Alternativ kann die Einführung des Mindestlohnes durch die damit verbundene Erhöhung der Preise von Bauleistungen durch Ausschluß ausländischer Arbeit als Importzoll interpretiert werden (Altmann, 1993; Eekhoff, 1996). Es läßt sich zeigen, daß die erhöhte Beschäftigung einheimischer Arbeitnehmer zu einem gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlust führt: Während die einheimischen Bauarbeiter von höherer Beschäftigung und die Anbieter von Bauleistungen von höheren Preisen profitieren, verlieren die Nachfrager nach Bauleistungen, die nun höhere Preise zu entrichten haben. Der Wohlfahrtsgewinn der ersteren wird durch den Verlust der letzteren überkompensiert, die Beschäftigung Einheimischer im Bausektor geht analog zu anderen protektionistischen Instrumenten auf Kosten der Gesamtwohlfahrt des Inlandes.

## **VI. Praktische Auswirkungen und grundsätzliche Einwände**

Neben den allokatons- und wohlfahrtstheoretischen Vorbehalten gegenüber den AEntG werden noch weitere Argumente gegen einen derartigen gesetzlichen Schutz des heimischen Bauarbeitsmarktes vorgebracht. Zum einen ist hier die generelle Befürchtung zu nennen, daß protektionistische Maßnahmen die Tendenz haben, auch auf andere Wirtschaftsbereiche ausgeweitet zu werden (Noll, 1996), wie die Einbeziehung der Hafenschlepperei in die Regelungen des Gesetzes bereits andeutet. Ordnungspolitisch führt die implizite Übernahme von Teilen des Lohnbildungsprozesses durch den Gesetzgeber außerdem laut Sachverständigenrat (1989) zu einer potentiellen Gefährdung der bundesdeutschen Tarifautonomie, die der Intention des AEntG, sie vor der Aushebelung durch

internationalen Konkurrenzdruck zu bewahren, genau entgegengesetzt ist. Hier erscheint eher eine graduelle EU-weite Harmonisierung anstatt der künstlichen Bewahrung bestehender nationaler Strukturen geboten, die den strukturellen Anpassungsprozeß im Bausektor verzögern können.

Aus wettbewerbspolitischer Sicht sehen sich die politischen Befürworter des AEntG ferner dem Vorwurf ausgesetzt, daß im Falle der Lohnkonkurrenz auf dem Bauarbeitsmarkt die Legitimationsgrundlage des "Lohndumpings" gar nicht gegeben ist. Tatsächlich entsprechen die niedrigeren Löhne in anderen EU-Staaten offensichtlich nicht der üblichen Definition, nach der Lohndumping vorliegt, wenn ein ausländisches Unternehmen seine Leistungen im Gastland unter dem normalen Wert im Heimatland anbietet (Gerken u.a., 1995). Im Fall der entsandten Arbeitnehmer werden lediglich vorhandene komparative Kostenvorteile genutzt, was innerhalb des Europäischen Binnenmarktes durchaus erwünscht weil effizienzsteigernd ist.

Dies führt zu europarechtlichen Problemen des AEntG, dessen gemeinschaftliche Grundlage, die Entsende-Richtlinie, von juristischer Seite bereits verschiedentlich als rechtswidrig eingeschätzt worden ist. Die Begründung der Richtlinie auf der Basis von Art. 57 II und Art. 66 EGV kann laut Koenigs (1997) nicht rechtswirksam sein, da sie den spezielleren Art. 118a EGV als zentrale Norm für den Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer ignoriert. Da der Rat jedoch nur ermächtigt ist, Mindestvorschriften für den Arbeitnehmerschutz zu erlassen, sofern dieser nicht bereits durch andere Normen, wie etwa Art. 2 VI des Sozialprotokolls, der unterschiedliche Lohnniveaus in der EU akzeptiert, gewährleistet ist, hat er danach mit der Entsende-Richtlinie seine Kompetenzen überschritten. Zugleich wird der Vorwurf erhoben, daß durch den Vorrang firmenspezifischer Tarifverträge gegenüber der Allgemeinverbindlichkeitserklärung deutschen Unternehmen zumindest theoretisch die Möglichkeit eingeräumt wird, die Mindestlöhne zu unterlaufen, was eine Diskriminierung ausländischer Unternehmen bedeutet (Junker und Wichmann, 1996). Schließlich sei der Eingriff durch das AEntG unverhältnismäßig, nachdem eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung nur bei Bestehen öffentlichen Interesses europarechtlich vertretbar sei, im vorliegenden Fall jedoch die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nachhaltig beschränke und zugleich gegen das Prinzip der Nichteinmischung in die Sozialordnung und das Arbeitsrecht anderer Staaten eingreife (Gerken u.a., 1995; Koenigs, 1997).

Das zentrale wirtschaftspolitische Problem des AEntG besteht jedoch in den Schwierigkeiten seiner praktischen Umsetzung. Zum einen ist die Verfolgung von Verstößen gegen das AEntG schwer

nachzuweisen, wenn entsprechende Lohnvereinbarungen im Ausland abgeschlossen wurden, insbesondere dann, wenn nicht nur ein, sondern eine ganze Kette von Subunternehmern beteiligt ist. Ein wichtiges Hemmnis ist dabei die noch unzureichende Kooperation zwischen den verschiedenen Behörden der EU-Mitgliedsstaaten. Darüber hinaus bestehen Schwierigkeiten in der Aufdeckung kreativer Buchführung: So können beispielsweise offizielle und inoffizielle Verträge zwischen Arbeitgebern und entsandten Arbeitnehmern abgeschlossen werden; im Arbeitsvertrag festgelegte Lohnzahlungen im Heimatland werden nicht getätigt, oder für Unterkunft und Verpflegung der Arbeiter im Gastland werden überhöhte Abzüge berechnet.

Solche Probleme der praktischen Umsetzung und Überwachung des AEntG sind typisch für die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung und werden durch personelle und materielle Kapazitätsengpässe der Bundesanstalt für Arbeit, der Zollämter und der Polizei verstärkt. Schlaglichtartig beleuchtet wird das gravierende Umsetzungsproblem des AEntG durch die Ergebnisse zweier großangelegter Razzien auf deutschen Baustellen im Januar und im März 1997. Bei 90 bzw. 170 von 250 bzw. 500 kontrollierten, im EU-Ausland ansässigen Arbeitgebern wurden dabei zum Teil erhebliche Unterschreitungen der Mindestlöhne festgestellt (Bundesanstalt für Arbeit, 1997a, 1997b). Insgesamt wird die illegale Beschäftigung auf dem Bau, die solcherart durch die Mindestlohnregelung gefördert wird, auf bis zu 500.000 Arbeitnehmer geschätzt (Merz, 1996). Angesichts dessen erscheint auch eine Erhöhung der drohenden Strafen auf bis zu DM 500.000 und Gefängnisstrafen als wenig aussichtsreich (Deutscher Bundestag, 1997). Tatsächlich nimmt die Arbeitslosigkeit in den Bauberufen trotz Entsendegesetz und trotz einer sinkenden Zahl von legal beschäftigten Ausländern auf dem Bau weiter zu: Die Intentionen des AEntG sind damit weitgehend unerfüllt geblieben.

## **VII. Fazit**

Das AEntG wurde beschlossen, um den angespannten Arbeitsmarkt im Bausektor angesichts der gegenwärtigen konjunkturellen und strukturellen Krise für einheimische Arbeitnehmer zu entlasten, indem durch Einführung eines Mindestlohnes ausländische Billigkonkurrenz aus anderen EU-Staaten ausgeschaltet wird. Eine größere Entlastung ist dabei bis jetzt jedoch nicht festzustellen. Vielmehr steigt die Arbeitslosigkeit in den Bauberufen weiter, nachdem einerseits die zentralen Probleme der

Bauwirtschaft konjunktureller und struktureller Art zu sein scheinen und andererseits ein sehr erheblicher illegaler Arbeitsmarkt besteht. Das AEntG sieht sich mit einer ganzen Reihe konzeptioneller und praktischer Probleme konfrontiert, die seine Wirksamkeit und Wünschbarkeit aus sektoraler wie gesamtwirtschaftlicher Perspektive zweifelhaft erscheinen lassen.

Das Entsendegesetz ist ein Beispiel dafür, daß protektionistische Maßnahmen in einer prinzipiell offenen Volkswirtschaft, die transnationale Arbeitsmigration unterbinden wollen, aus volkswirtschaftlicher wie europapolitischer Sicht sehr problematisch und mittel- bis langfristig schädlich sind. Kurzfristig vertretbar erscheinen sie wie im vorliegenden Fall nur aus übergeordneten sozialpolitischen Gründen zur Abfederung notwendiger struktureller Anpassungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt und der damit verbundenen politischen Unruhe einschließlich der Gefahr wachsender Ausländerfeindlichkeit. Eine Verlängerung des AEntG ist unter diesen Umständen aber abzulehnen, wenn es nicht tatsächlich zu einem Sündenfall der deutschen Wirtschaftspolitik werden soll.

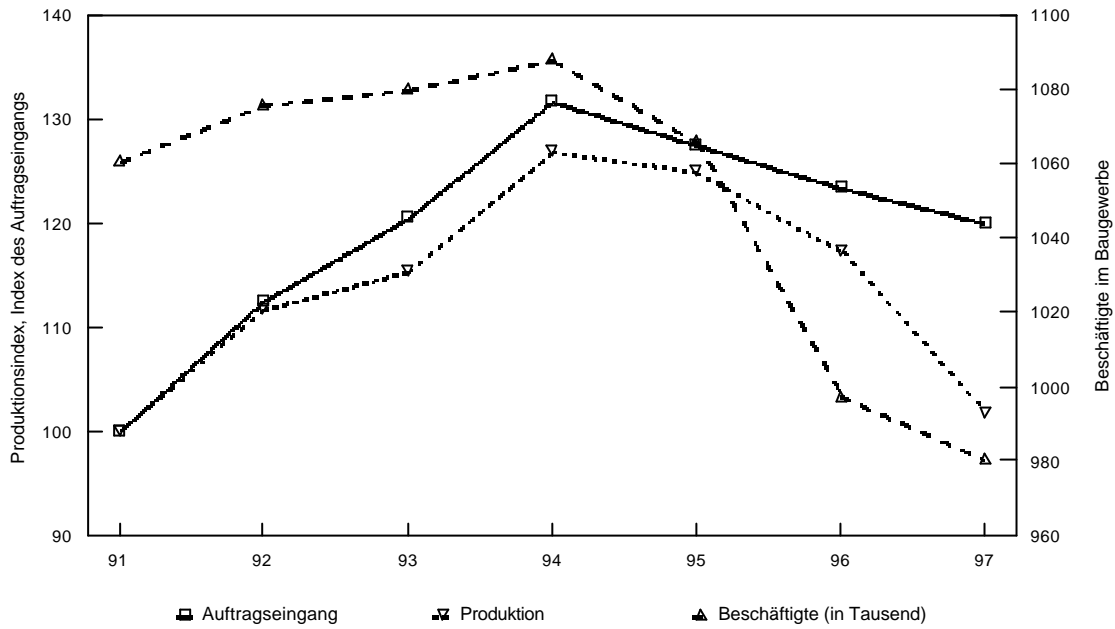
## Literaturverzeichnis

- ALTMANN, J., 1993. *Außenwirtschaft für Unternehmen: Europäischer Binnenmarkt und Weltmarkt*, Stuttgart: G. Fischer.
- BORJAS, 1994. "The Economics of Immigration", *Journal of Economic Literature*, 32, S.1667-1717.
- BROWN, C., C. GILROY, A. KOHEN, 1982. "The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment", *Journal of Economic Literature*, 20, S.487-528.
- BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT, 1997a. "Bundesweite Kontrollaktion zum Arbeitnehmer-Entsendegesetz", Presse-Information Nr.5/1997.
- BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT, 1997b. "Bundesweite Kontrolle gegen Lohndumping auf den Baustellen", Presse-Information Nr.14/1997.
- CARD, D., A. B. KRUEGER, 1994. "Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast Food Industry in New Jersey and Pennsylvania", *American Economic Review*, 84, S.772-793.
- CARD, D., A. B. KRUEGER, 1995. *Myth and Measurement. The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton: Princeton University Press.
- DEUTSCHER BUNDESTAG, 1997. *Plenarprotokoll 13/165 vom 19.03.1997*.
- DOLADO, J., F. KRAMARZ, S. MACHIN, A. MANNING, D. MARGOLIS, C. TEULINGS, 1996. "The Economic Impact of Minimum Wages in Europe", *Economic Policy*, October, S. 317-372.
- EEKHOFF, J., 1996. "Entsendegesetz - eine Aushöhlung der Wirtschaftsordnung", *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 1, 17-29.
- EHRENBERG, R., 1993. *Modern Labor Economics: Theory and Public Policy*, New York: HarperCollins.
- GERKEN, L., M. LÖWISCH, V. RIEBLE, 1995. "Der Entwurf eines Arbeitnehmer-Entsendegesetzes in ökonomischer und rechtlicher Sicht", *Betriebs-Berater*, 46, S.2370-2375.
- GUNTER, L. F., J. C. JARETT, J. A. DUFFIELD, 1992. "Effect of U.S. Immigration Reform on Labor-Intensive Agricultural Commodities", *American Journal of Agricultural Economics*, 4, 897-906.

- INDUSTRIEGEWERKSCHAFT BAUEN-AGRAR-UMWELT (IG Bau), 1995.  
*Bundesrahmentarifvertrag für das Baugewerbe vom 3. Februar 1981 in der Fassung vom 30. November 1995*, Frankfurt.
- INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT UND BERUFSFORSCHUNG (IAB), 1997. "Der Arbeitsmarkt 1996 und 1997 in der Bundesrepublik Deutschland", *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 4/94, S.269-275.
- JUNKER, A., J. WICHMANN, 1996. "Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz - doch ein Verstoß gegen Europäisches Recht?" *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 10, S.505-512.0
- KOENIGS, F. 1997. "Rechtsfragen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und der EG-Entsenderichtlinie", *Der Betrieb*, 4, 225-231.
- MACHIN, S., A. MANNING, 1996. "Employment and the Introduction of a Minimum Wage in Britain", *Economic Journal*, 106, S.667-676.
- MERZ, F., 1996. "Das Entsendegesetz: Mehr Fragen als Antworten", *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 1, 33-36.
- NOLL, B., 1996. "Zwischenruf oder Nachlese zum Arbeitnehmer-Entsendegesetz?", *Wirtschaftsdienst*, 8, 418-424.
- RUSSIG, V., 1996. "Bauwirtschaft in Deutschland: Beschleunigter Strukturwandel", *ifo-Schnelldienst*, 25-26, S. 14-29.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, 1989. *Weichenstellungen für die Neunziger Jahre. Jahresgutachten 1989/90*, Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- SMITH, J. P., B. EDMONSTON, 1997. *The New Americans: Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration*, Washington: National Academy Press.
- SOEFFNER, F., 1996. "Baurezession erreicht die neuen Bundesländer", *ifo-Wirtschaftskonjunktur*, 8, S. A1-A13.
- SPILLNER, A., V. RUSSIG, 1995. "Bauarbeitsmarkt: Ausgewählte Probleme und längerfristige Perspektiven", *ifo-Schnelldienst*, 30, 3-14.
- STRAUBHAAR, T., 1996. "Schutzzoll auf Arbeit - das neue Gesicht des Protektionismus", *List Forum*, 3, 209-221.

- VOLLMER, U., 1996. "Die Auswirkungen der Erweiterung und Vollendung der europäischen Integration sowie der Liberalisierung des Welthandels auf den Arbeitsmarkt". In: S. Paraskewopoulos (Hg.), *Das Beschäftigungsproblem im vereinten Deutschland. Eine Zwischenbilanz*, Berlin: Duncker und Humblot, S.37-56.
- ZIMMERMANN, K. F., 1993. "Ökonomische Konsequenzen der Migration für den heimischen Arbeitsmarkt", *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 129, S.283-301.
- ZIMMERMANN, K. F., 1995a. "European Migration: Push and Pull", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*, Supplement to the *World Bank Economics Review and the World Bank Research Observer*, 1995, S. 313-342.
- ZIMMERMANN, K. F., 1995b. "Tackling the European Migration Problem", *Journal of Economic Perspectives*, 9, S. 45-62.

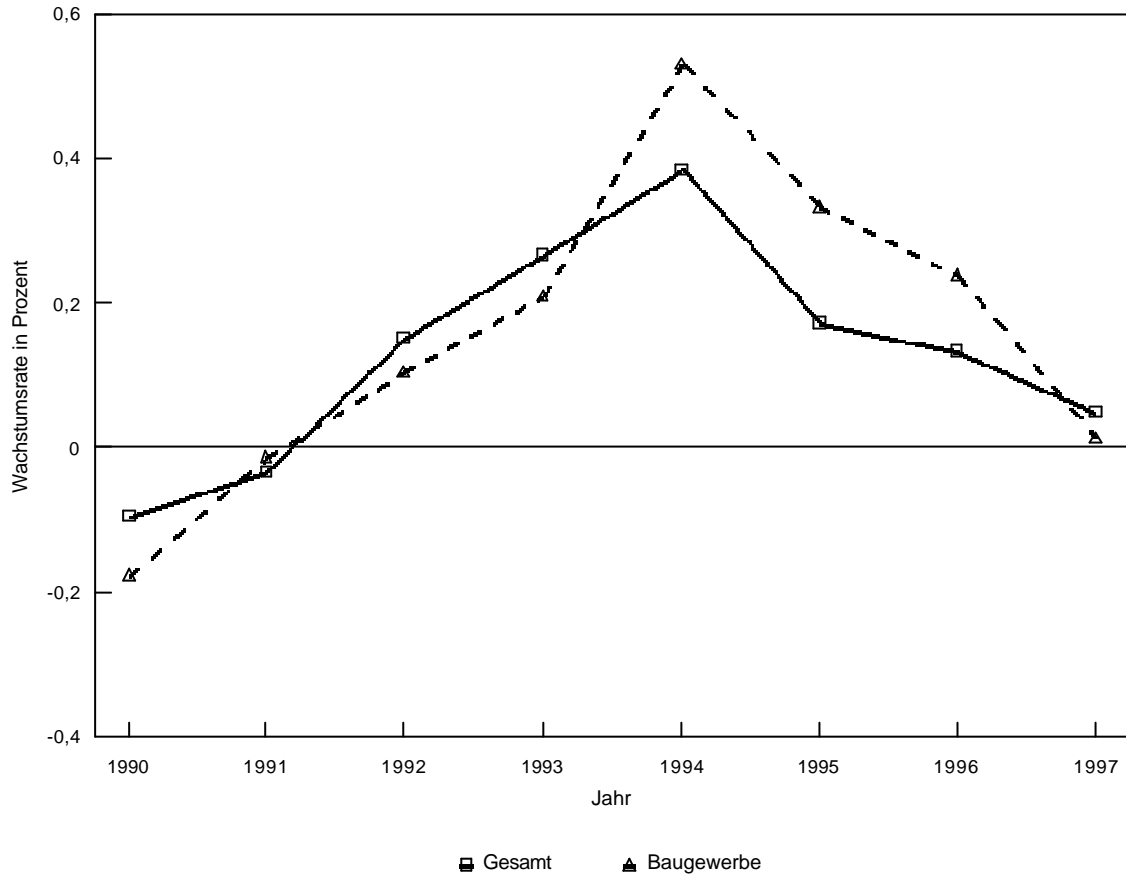
Abb. 1: Auftragseingang, Produktion und Beschäftigte  
im Baugewerbe, 1991-1997



Quelle: Statistisches Jahrbuch, verschiedene Jahrgänge, Wirtschaft und Statistik, verschiedene Jahrgänge



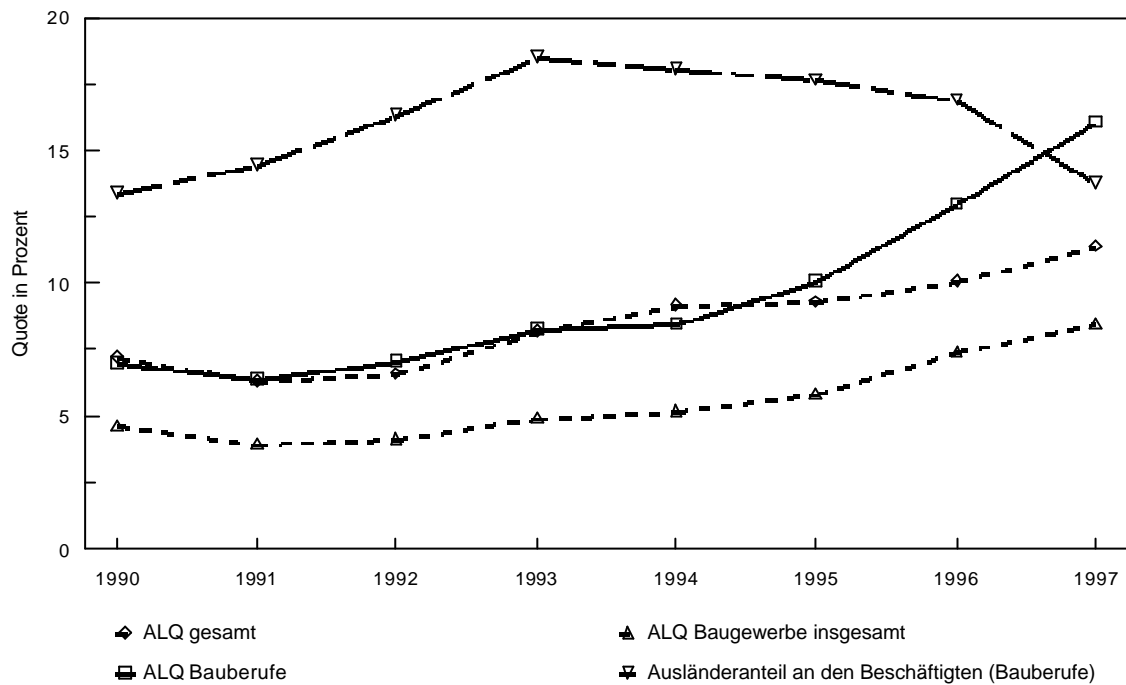
Abb. 2: Unternehmensinsolvenzen in Deutschland\*  
Gesamt und Baugewerbe



\* bis einschließlich 1993 früheres Bundesgebiet, ab 1994 Gesamtdeutschland

Quelle: Statistisches Jahrbuch, verschiedenen Jahrgänge, Wirtschaft und Statistik verschiedene Jahrgänge

Abb. 3: Arbeitslosenquoten in Westdeutschland  
Gesamt und Baugewerbe



Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, verschiedene Ausgaben, eigene Berechnungen. Alle Angaben beziehen sich auf den Monat September, die Zahlen für 1997 sind vorläufig.