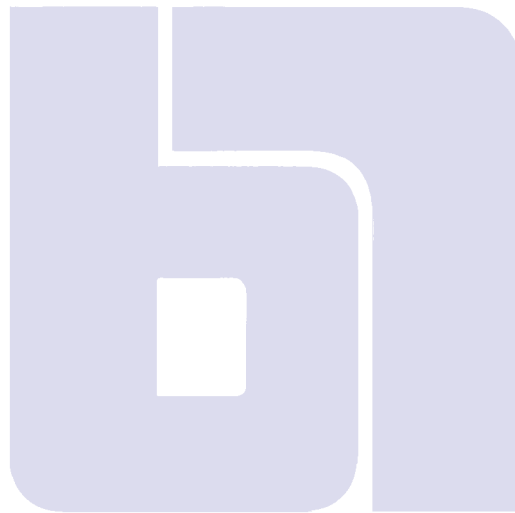




DIE DEUTSCHE BAUWIRTSCHAFT IM ZUGE DER EU-OSTERWEITERUNG



Untersuchung durchgeführt im Auftrag des
Verbandes der Bauindustrie für Niedersachsen;
finanziert durch die Stiftung der Niedersächsischen Bauindustrie



Prof. Dr. Norbert Walter
Dr. Tobias Just
Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main

Die deutsche Bauwirtschaft im Zuge der EU-Osterweiterung

1. Einleitung

Die Erweiterung des Erfolgsmodells Europäische Union (EU) nach Osten ist sowohl ökonomisch als auch politisch ausgesprochen wichtig. Ökonomisch wünschenswert ist sie, da die bis heute bestehenden wirtschaftlichen Hemmnisse zwischen den Staaten die effiziente Produktion von Gütern und Dienstleistungen erschwert haben. Der weitgehende Verzicht auf Handel und Austausch von Kapital und Arbeit hat den Wettbewerb behindert und die Preise für zahlreiche Güter unnötig hoch gehalten. Die engere Anbindung der osteuropäischen Länder an den Westen senkt das politische Konfliktpotenzial; Europa wird stabiler. Dies hat letztlich auch wirtschaftliche Vorteile, da jedes politische Risiko Reibungskosten für die Volkswirtschaften darstellt. Es gibt daher keine sinnvolle Alternative zur Erweiterung der EU.

Die EU-Osterweiterung gehört zu den ehrgeizigsten Projekten des europäischen Integrationsprozesses. Auf dem EU-Gipfel in Laeken im Dezember 2001 stimmten die Staats- und Regierungschefs den Einschätzungen des Fortschrittsberichts der EU-Kommission ausdrücklich zu, wonach 2002 die Beitrittsverhandlungen mit acht mittel- und osteuropäischen Staaten (MOEL-8) sowie Malta und Zypern abgeschlossen werden könnten.¹ Ein Beitritt dieser Länder wäre nach Ansicht der EU bereits 2004 möglich. Nach den bisherigen Erfahrungen und der Tatsache, dass die meisten Beitrittsländer Referenden abhalten wollen, ist von einer Ratifizierungsphase von durchschnittlich 18 bis 24 Monaten auszugehen. Dann wäre also frühestens im Laufe des Jahres 2004 mit einem Beitritt von zehn Kandidaten zu rechnen. Die Einhaltung des Zeitplans scheint allerdings wegen der schwierigen Verhandlungen zu Agrarthemen sowie

¹ Die mittel- und osteuropäischen Länder sind: Estland (EE), Lettland (LV), Litauen (LT), Polen (PL), Slowakei (SK), Slowenien (SL), Tschechien (CZ) und Ungarn (HU).



offener institutioneller Fragen (v.a. das irische Referendum zur Ratifizierung des Nizza-Vertrages) zunehmend fraglich. Wir rechnen daher in unserem Hauptszenario eher für 2005 mit einem Beitritt von acht mittel- und osteuropäischen Staaten sowie Malta und Zypern. Damit stiege die Zahl der Mitgliedstaaten um zwei Drittel, die Bevölkerung legte um fast 20 Prozent, die Wirtschaftskraft aber gerade einmal um rd. 4,5 Prozent zu. Eine zweite Erweiterungsgruppe bestehend aus Bulgarien und Rumänien, dürfte erst 2008 der EU beitreten. Durch den Vergleich mit früheren Erweiterungsrounden lässt sich die Größe des Projekts einschätzen: Sowohl absolut als auch relativ kamen noch nie mehr Staaten innerhalb einer Erweiterungsrounde in die Europäische Union. Da die meisten Staaten allerdings relativ klein sind, gemessen an Bevölkerungszahl und Fläche, ist der Flächen- und Bevölkerungszuwachs zwar beachtlich, relativ zur bestehenden Union waren die erste Runde 1973 sowie die Süderweiterung in den 80er Jahren bedeutender.

Tabelle 1: Die Osterweiterung im Vergleich zu früheren Erweiterungsrounden

	Zuwachs durch Erweiterung				$\frac{\Delta \text{BIP}}{\Delta \text{Bevölkerung}}$
	Anzahl Staaten	Fläche	Bevölkerung	BIP	
1. Erweiterung (1973) DK, IE, UK	50%	30%	33%	29%	0,88
2. Erweiterung (1981/86) GR, ES, PT	33%	47%	22%	15%	0,68
3. Erweiterung (1995) AT, SE, FI	25%	37%	6%	7,5%	1,25
4. Erweiterung (2005) 8 MOEL, CY, MT	67%	23%	20%	4,5%	0,23

Quelle: Deutsche Bank Research (2002a).

In dieser Studie untersuchen wir die Bedeutung der Osterweiterung für die Bauwirtschaft. Dafür beschreiben wir zunächst in Kapitel 2 den Erweiterungsprozess sowie die politischen und ökonomischen Ausgangsbedingungen. Für die Bauwirtschaft sind insbesondere die Dienstleistungsfreiheit und die Personenfreizügigkeit wichtig. In Kapitel 3 schätzen wir daher das Wanderungspotenzial und die daraus resultierenden ökonomischen Effekte für die deutsche Wirtschaft ein. In Kapitel 4 verengen wir unseren Blickwinkel und fokussieren auf die deutsche Bauwirtschaft. Wir identifizieren die

zentralen Treiberfaktoren für die kommenden Jahre, um dadurch die Bedeutung der Osterweiterung genauer einordnen zu können. Schließlich leiten wir in Kapitel 5 Empfehlungen für die deutsche Politik sowie für deutsche Unternehmen des Bausektors ab.

2. Der Erweiterungsprozess nach Osten

2.1 Fortschritte bei den Beitrittsverhandlungen

Bereits 1993 hat der Europäische Rat in Kopenhagen Kriterien für einen möglichen Beitritt zur EU festgelegt. Der Aufnahmekatalog enthält politische, ökonomische und institutionelle Kriterien. Dazu gehören die institutionelle Stabilität als Garantie für die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung ebenso wie das Etablieren einer funktionsfähigen Marktwirtschaft und die Akzeptanz der mit einer Mitgliedschaft verbundenen Ziele und Verpflichtungen der EU.

Dies hat zur Folge, dass die Beitrittskandidaten den vollständigen *acquis communautaire*, sprich den Rechtsbestand der Europäischen Union, zu übernehmen haben. Um die Umsetzung dieses vielfältigen und komplexen Regelwerkes strukturiert vorzunehmen und den Fortschritt prüfen zu können, wurde der *acquis* in 31 einzelne Kapitel gegliedert. Mittlerweile haben die zehn Länder der ersten Beitrittsrunde 30 der 31 Kapitel geöffnet und 24 bis 28 vorläufig abgeschlossen (Stand: Mitte Juni 2002). Die Verhandlungen nähern sich also ihrem Ende. Allerdings ist die Anzahl der bearbeiteten Kapitel ein trügerischer Indikator für den Verhandlungsfortschritt, da noch „heiße Eisen“ angefasst werden müssen. Bisher konnte in noch keinem einzigen Beitrittsland der sehr sensible Bereich Landwirtschaft abgeschlossen werden – im Sommer 2002 gerieten die Verhandlungen sogar vorübergehend zum Erliegen. Auch in Fragen der Regionalpolitik und der Haushaltspolitik sind die Verhandlungspartner noch nicht zu endgültigen Lösungen gekommen. Dennoch scheint ein Abschluss der Gespräche bis Ende 2002 möglich, da immerhin Regelungen zu so sensiblen Fragen wie der Freizügigkeit von Personen und der Kapitalverkehrsfreiheit gefunden wurden.



Tabelle 2: Verhandlungsstand (11.06.2002)

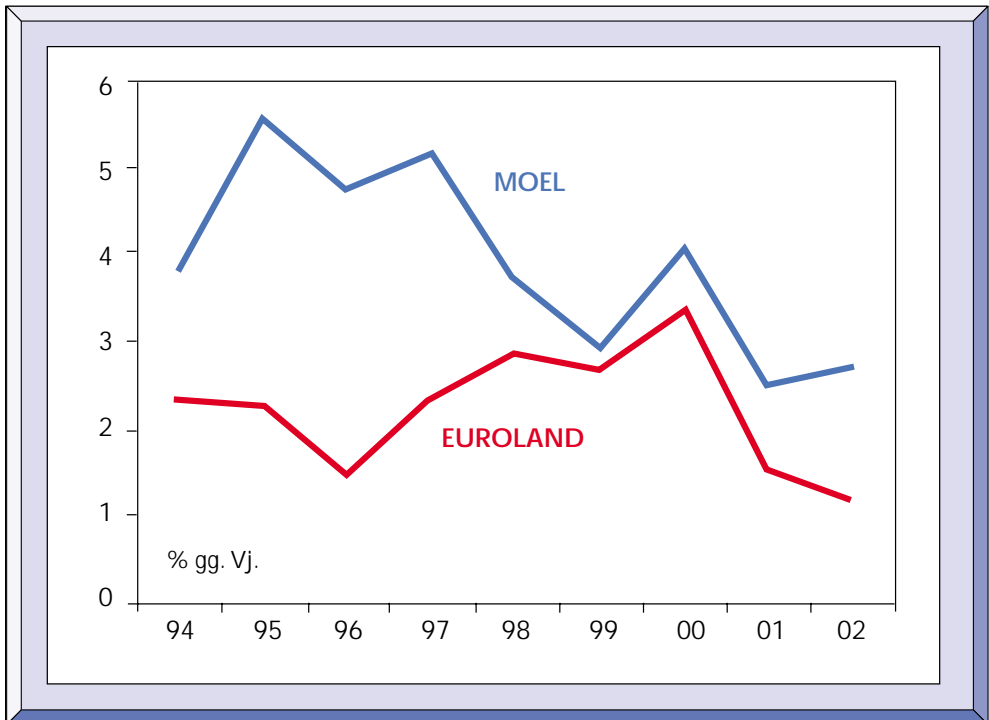
Kapitel:	CZ	EE	HU	PL	SV	BG	LV	LT	RO	SK
1. Freier Warenverkehr	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓
2. Freier Personenverkehr	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓
3. Freier Dienstleistungsverk.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
4. Freier Kapitalverkehr	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓
5. Gesellschaftsrecht	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6. Wettbewerbspolitik	x	✓	x	x	✓	x	✓	✓	x	x
7. Landwirtschaft	x	x	x	x	x	x	x	x		x
8. Fischerei	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
9. Verkehr	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	x	✓
10. Steuern	✓	x	✓	✓	✓	x	x	✓	x	✓
11. WWU	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
12. Statistik	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
13. Sozial- u. Beschäftigungsp.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
14. Energie	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	x	x	✓
15. Industriepolitik	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
16. kleine u. mittlere Untern.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
17. Wiss. und Forschung	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
18. Bildung und Ausbildung	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
19. Telekommunikation	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓
20. Kultur/Audiovisuelles	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓
21. Regionalpolitik	✓	✓	x	x	x	x	✓	✓	x	x
22. Umwelt	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	x	✓
23. Verbraucherschutz	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
24. Justiz/Inneres	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	✓	x	x
25. Zollunion	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	x	✓
26. Außenbeziehungen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
27. Außen- u. Sicherheitspol.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
28. Finanzkontrolle	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓		✓
29. Haushalt	x	x	x	x	x	x	x	x		x
30. Institutionen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
31. Verschiedenes										
Kapitel geöffnet	30	30	30	30	30	30	30	30	24	30
Kapitel vorläufig geschlossen	25	26	24	25	27	20	27	28	11	26
x = Kapitel geöffnet										
✓ = Verhandlungen vorläufig abgeschlossen										

Quelle: Europäische Kommission (2002a).

2.2 Das Wirtschaftsumfeld in Osteuropa

Die osteuropäischen Volkswirtschaften sind sehr stark von der Entwicklung der westeuropäischen Absatzmärkte abhängig; mehr als 60 Prozent der Exporte aus den Beitrittsländern gehen mittlerweile nach Westeuropa. Im Gleichschritt mit der konjunkturellen Abkühlung in Westeuropa hat sich auch das Wachstumstempo der MOEL-8 im Jahr 2001 von preisbereinigt durchschnittlich 4 Prozent im Jahr 2000 auf rd. 2,5 Prozent vermindert; damit liegt es allerdings noch immer spürbar über dem BIP-Wachstum der EU (2001: 1,6 Prozent). Neben der allgemeinen konjunkturellen Schwächephase zeichnet v.a. die Sonderkonjunktur in dem größten Beitrittsland, Polen, für die Wachstumsverlangsamung verantwortlich: In den sieben Beitrittsländern ohne Polen hat sich das Wachstumstempo 2001 nur geringfügig reduziert. In Polen steuerte eine

Abbildung 1: Reales Bruttoinlandsprodukt in Euroland und MOEL-8*



*) Gewichtete durchschnittliche Wachstumsraten

Quelle: Deutsche Bank Research (2002a).



gefährliche Mischung aus laxer Fiskalpolitik und daraus folgender restriktiver Geldpolitik die Wirtschaft an den Rand einer Rezession. Der Stabilisierungsprozess dürfte erst im Laufe von 2002 abgeschlossen werden – danach sollte auch Polen wieder auf seinen deutlich höheren Wachstumstrend einschwenken.

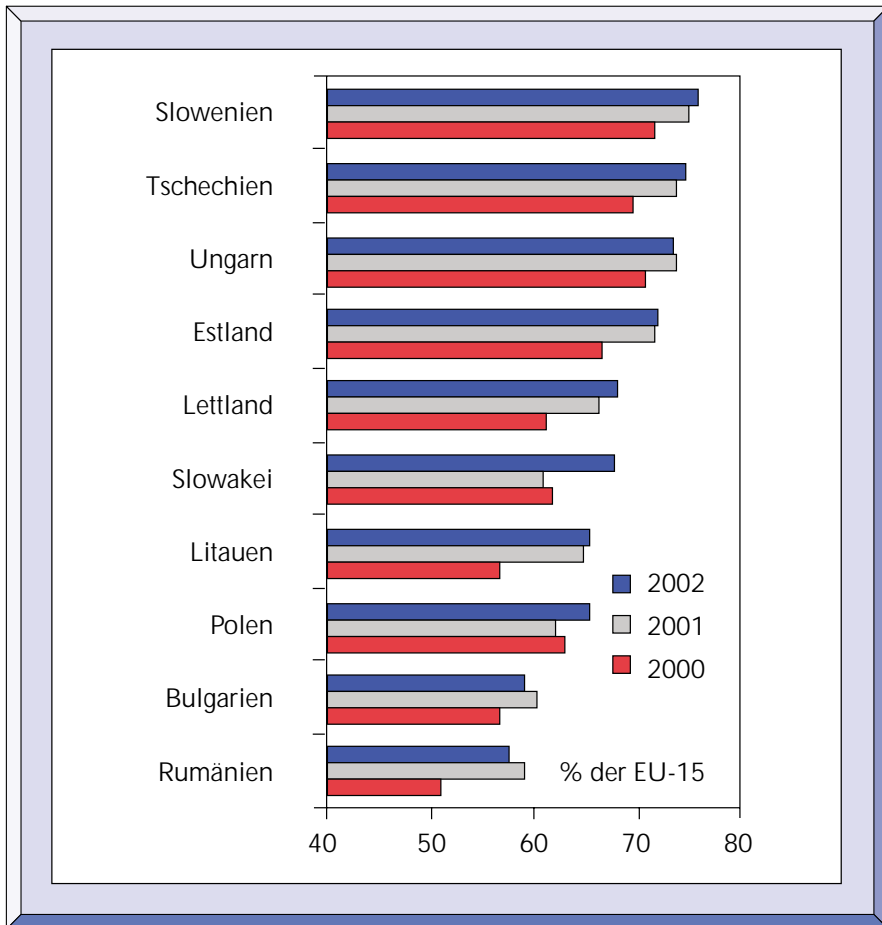
Bislang spiegelt sich das dynamische Wirtschaftswachstum noch nicht auf dem Arbeitsmarkt der Beitrittsländer wider: Von den acht mittel- und osteuropäischen Ländern, die der ersten Beitrittsgruppe angehören, weisen nur drei Länder eine Arbeitslosenquote von unter 10 Prozent auf. Dies sind Tschechien (8,6 Prozent), Lettland (7,7 Prozent) und Ungarn (5,6 Prozent). Hier zeigt sich der schwierige Strukturwandel in den Transformationsländern, von einer stark durch Landwirtschaft und alte Industrien geprägten Wirtschaft hin zu einer modernen Dienstleistungsgesellschaft.

Allerdings lässt sich die Beurteilung des Transformationsprozesses nicht allein auf die Aspekte Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit reduzieren. Der Übergang von sozialistischen Planwirtschaften zu funktionsfähigen Marktwirtschaften erfordert eine weitreichende Anpassung des Wirtschafts- und Rechtssystems.

Um die Komplexität dieses Prozesses in einem einzigen Indikator zusammenzufassen, hat Deutsche Bank Research einen Konvergenzindikator konstruiert. In diesen gehen 16 Einzelfaktoren der Bereiche Realwirtschaft, Wachstumsdynamik, Wirtschaftspolitik & Institutionen, Außenwirtschaft und Geld & Fiskalpolitik ein. Er kennzeichnet den durchschnittlichen Zielerreichungsgrad eines Landes mit Hinblick auf die 16 Einzelindikatoren; als Benchmark sind die Werte für die EU auf 100 Prozent normiert. Für das laufende Jahr rechnen wir damit, dass die jeweiligen Konvergenzindikatoren für die acht Länder der ersten Beitrittsgruppe Werte zwischen 65 Prozent (Polen) und 76 Prozent (Slowenien) erreichen. Insbesondere im Bereich Institutionen und Liberalisierung der Faktor- und Gütermärkte haben die meisten Staaten in den letzten Jahren sehr große Fortschritte gemacht. Gleichwohl ist die Entwicklungsrichtung keineswegs nur nach oben gerichtet, wie unsere Prognosen für Ungarn, Bulgarien und Rumänien zeigen.

Slowenien, Tschechien und Ungarn, deren Werte für den Konvergenzindikator bereits rd. drei Viertel des EU-Mittelwertes erreichen, haben ihre wirtschaftlichen Hausaufgaben fast vollständig abgeschlossen, denn der Mittelwert für die EU verschleierte, dass auch innerhalb der EU noch große Unterschiede zwischen den reichen und den armen Ländern bestehen.

Abbildung 2: Deutsche Bank Research Konvergenzindikator



Anmerkung: Der Deutsche Bank Research Konvergenzindikator ist ein zusammengesetzter Index aus insgesamt 16 Einzelwerten. Zum Beispiel fließt die Höhe des BIP pro Kopf, die reale Wachstumsrate des BIP, die Wachstumsrate der Produktivität, der Anteil der Investitionen am BIP, die Arbeitslosenquote, die Höhe der Monatslöhne, das Budgetdefizit und die öffentliche Verschuldung jeweils als Anteil zum BIP in den Indikator ein.

Quelle: Deutsche Bank Research (2002b).



2.3 Die Grundfreiheiten des Binnenmarktes

Mit der Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten in die EU werden die vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes auch in den neuen Beitrittsländern gelten. Diese Freiheiten gewährleisten ein zwar nicht völlig reibungsfreies, jedoch möglichst reibungsarmes Wirtschaftsleben innerhalb des europäischen Wirtschaftsraumes. Im Einzelnen gehören dazu:

1. **Freier Warenverkehr:** Durch den vollständigen Abbau von tarifären sowie nicht-tarifären Handelshemmnissen verbessert sich die internationale Arbeitsteilung. Damit sind Wohlfahrtsgewinne verbunden, da die Produktionsfaktoren (Arbeit und Kapital) verstärkt dort eingesetzt werden, wo relative Kostenvorteile vorliegen. Jede Region konzentriert sich sozusagen auf ihre Kernkompetenzen. Am Ende dieses Umstrukturierungsprozesses können mit denselben Produktionsfaktoren mehr Güter hergestellt werden, sodass nach der Marktöffnung alle Beteiligten im Durchschnitt gewinnen.
2. **Freier Verkehr von Dienstleistungen:** Auch Dienstleistungen sind zum Teil international handelbare Güter, für die es in den jeweiligen Ländern relative Kostenvorteile gibt, sodass die internationale Arbeitsteilung zu Effizienzgewinnen führt. Was für den freien Warenverkehr richtig ist, kann für den Dienstleistungsverkehr nicht falsch sein: Der Abbau von Handelsrestriktionen bedeutet Wohlfahrtsgewinne.
3. **Personenfreizügigkeit:** Die Personenfreizügigkeit enthält sowohl die freie Wahl des Wohnsitzes als auch die freie Wahl des Arbeitsortes. Die freie Wohnsitzwahl bedeutet letztlich die Garantie, dass der Zwang durch Kollektive nicht übermäßig werden kann. In einer freiheitlichen Demokratie muss der Bürger die Möglichkeit haben, durch voice (Wahl) und exit (Abwanderung) seine Wertschätzung gegenüber den Regierenden auszudrücken. Die freie Wahl des Arbeitsortes hat ferner die ökonomische Funktion, dass Arbeitnehmer dort eingesetzt werden können, wo sie am produktivsten sind. Verhindert man Wanderung zwischen Regionen, werden letztlich Ressourcen verschwendet, da die Güter nicht in der bestmöglichen Faktorkombination aus Arbeit und Kapital hergestellt werden.
4. **Freier Kapitalverkehr:** Schließlich fördert auch der freie Kapitalverkehr die internationale Arbeitsteilung. Direktinvestitionen beispielsweise erlauben den Zugang zu neuen Absatzmärkten und können somit eine transaktionskostengünstige Alternative zu Warenexporten sein. Natürlich kann der Bau einer neuen Produktionsstätte

beispielsweise in Tschechien auch als Substitut für Zuwanderung von Tschechen nach Deutschland angesehen werden. Unternehmen sollten sich für jene Strategie entscheiden, die langfristig die Produktionskosten (inkl. der Transaktionskosten) minimiert. Im Rahmen des Marktprozesses wird diese Kostenersparnis zumindest teilweise an die Konsumenten weitergeben.

Erst wenn alle vier Freiheiten umgesetzt sind, haben die Marktteilnehmer einen größtmöglichen Handlungsfreiraum, der reibungsarmes und erfolgsoptimierendes Wirtschaften ermöglicht.

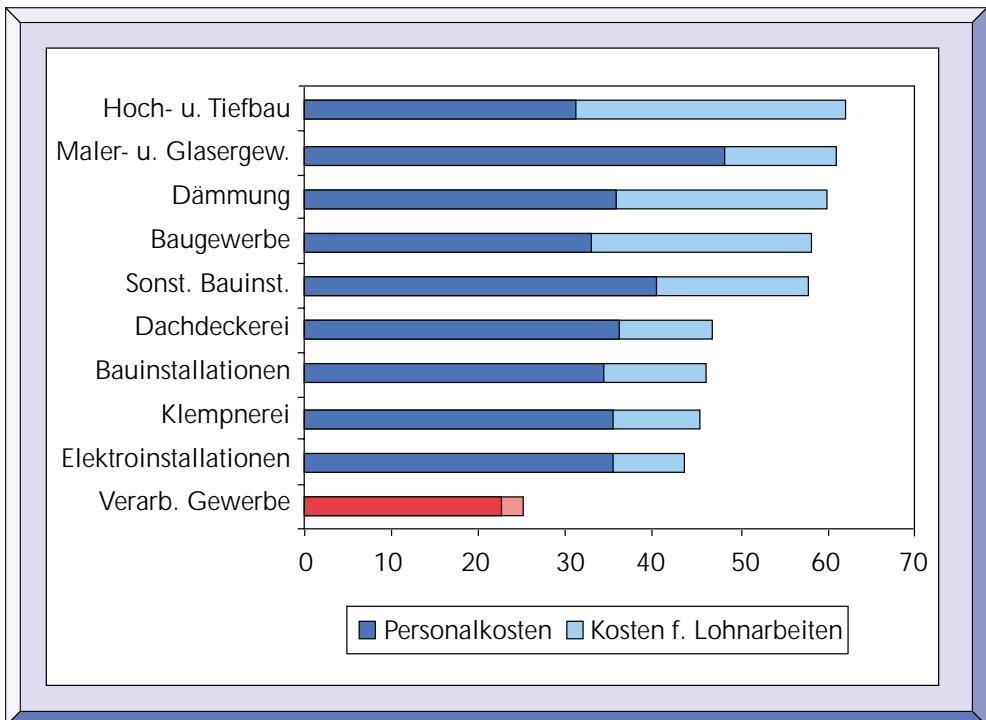
2.4 Freizügigkeit und Bauwirtschaft

Für die Bauwirtschaft sind die Dienstleistungsfreiheit sowie die Personenfreizügigkeit von herausragender Bedeutung. Durch die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs erweitert sich das Wettbewerbsumfeld. Konkurrenten aus dem Ausland können ihre Dienste leichter auf dem heimischen Markt anbieten. Gleichzeitig erweitert sich der Absatzmarkt der deutschen Bauunternehmen. Mindestens genauso wichtig ist die Bedeutung der Personenfreizügigkeit für die Bauwirtschaft. Sie erlaubt ausländischen Arbeitnehmern die freie Arbeitssuche in Deutschland. Das Angebot an Arbeit dehnt sich als Folge von Wanderungsbewegungen aus. Ein steigendes Arbeitsangebot bedeutet aber auf flexiblen, freiheitlichen Arbeitsmärkten sinkende Löhne. Auf einem inflexiblen und reglementierten Arbeitsmarkt führt eine Ausweitung des Angebots entweder zu vermehrter Arbeitslosigkeit oder zu geringeren Lohnzuwächsen, so die Befürchtungen der Gewerkschaften. Diese einfache Logik greift aber in einer offenen Welt zu kurz, wie wir später zeigen werden.

Für die Nachfrager von Baudienstleistungen hat der zusätzliche Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt natürlich den Vorteil eines erhöhten Preisdrucks. Gerade in der Bauwirtschaft bestimmen die Löhne maßgeblich die Höhe der Produktionskosten: Während im Verarbeitenden Gewerbe gut 20 Prozent des Produktionswertes auf Personalkosten entfallen, sind es im Baugewerbe rd. 35 Prozent, bei Malern und Glasern sogar fast 50 Prozent. Berücksichtigt man daneben noch die Kosten für Lohnarbeit, wird das Gefälle zwischen Verarbeitendem Gewerbe und Baugewerbe noch offensichtlicher.

Die Einführung des freien Waren- sowie des freien Kapitalverkehrs ist für die Bauwirtschaft von untergeordneter Bedeutung. Zwar bietet der freie Güterverkehr den möglichen Zugang zu günstigen Baumaterialien aus Osteuropa. Angesichts erheblicher

Abbildung 3: Personalkosten und Kosten für Lohnarbeit
in Prozent vom Bruttoproduktionswert 1999



Quelle: Statistisches Bundesamt (1999a).

Transportkosten (in Relation zum Warenwert) ist dieser Handelseffekt nur auf wenige Baumaterialien und den grenznahen Raum beschränkt. Zum Beispiel sanken die Zementimporte aus Osteuropa seit dem Höhepunkt des Baubooms um rd. 75 Prozent – offensichtlich gibt es hier keinen Preisvorteil für osteuropäische Produkte. Bei der weiteren Analyse konzentrieren wir uns daher auf die Punkte Personen- und Dienstleistungsfreizügigkeit.

Im folgenden Kapitel untersuchen wir detailliert die Effekte der Freizügigkeit. Dafür werden zunächst die ökonomischen Ursachen von Migration skizziert, um daraus das Wanderungspotenzial abzuleiten. Daran anschließend beschreiben wir die damit verbundenen Effekte für Beschäftigung, Löhne und Produktion.

3. Ökonomische Analyse von Freizügigkeit

3.1 Das Migrationskalkül

Die ökonomische Theorie basiert auf der Grundannahme, dass alle Entscheidungen letztlich auf individuelle Kalküle zurückzuführen sind. Massenphänomene entstehen erst, wenn sich viele Einzelpersonen aufgrund derselben Rahmenbedingungen rational ähnlich entscheiden. Diese Sichtweise gilt auch bei der Analyse von Migration: Menschen entschließen sich zur (Aus-) Wanderung, wenn die möglichen Vorteile der Wanderung die möglichen Vorteile des Bleibens übersteigen. Letztlich werden also alle Nutzen und Kosten der Migration mit sämtlichen Nutzen und Kosten des Verharrens abgewogen. Die Verwendung des schwammigen Nutzenbegriffs macht bereits deutlich, dass die einfache Betrachtung von Lohndifferenzen zu kurz greift. Es geht um den umfassenden Vergleich von Lebensqualität, und dafür müssen zahlreiche Variablen im Auge behalten werden.² Hier nennen wir lediglich die wichtigsten Einflussfaktoren.

Natürlich ist das nachhaltig erzielbare Nettoeinkommen eine Schlüsselgröße. Die Lohnunterschiede zwischen der Europäischen Union und den Beitrittskandidaten sind beachtlich. In Slowenien, dem Land mit den erfolgreichsten Konvergenzbemühungen lagen die durchschnittlichen Bruttomonatslöhne 2001 kaum über 50 Prozent des europäischen Mittelwertes (jeweils in Euro umgerechnet), in Polen werden im Schnitt knapp 30 Prozent und in Lettland gerade 15 Prozent der europäischen Löhne gezahlt. Zwischen den beiden osteuropäischen Staaten der zweiten Beitrittsgruppe und der EU ist das Lohngefälle sogar noch gravierender: Auf weniger als 10 Prozent der europäischen Löhne werden die Löhne für Bulgarien und Rumänien geschätzt (Deutsche Bank Research, 2002b). Diese Relationen sind allerdings irreführend. Sie überschätzen den Wanderungsanreiz, da in den Erweiterungsländern nicht nur die Löhne, sondern auch die Lebenshaltungskosten hinter dem europäischen Mittel zurückliegen. Der Vergleich der Löhne zu Euro-Wechselkursen ist daher nur für jene Pendler ausschlaggebend, die westeuropäische Löhne erhalten und die meisten ihrer Ausgaben in Osteuropa zu den geringeren Preisen leisten. Die „echten“ Migranten, die ihren Lebensmittelpunkt dauerhaft in das Zielland verlagern, werden beim Einkommensvergleich die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten einkalkulieren müssen. Für sie ist die Lohndifferenz zu Kaufkraftparitäten maßgeblich. Hierbei werden die Unterschiede der nationalen Preisniveaus herausgerechnet.

² Dieser Humankapitalansatz geht auf Sjaastad (1962), Todaro (1969) und Harris/Todaro (1970) zurück.



Tabelle 3: Bruttomonatslöhne in Ost- und Mitteleuropa 2001

	Euro	Euro (KKP)*)
Estland	374	741
Lettland	274	556
Litauen	385	541
Polen	533	988
Slowakei	308	767
Slowenien	981	1.598
Tschechien	426	980
Ungarn	375	849
Westeuropa	1.859	1.859

*) KKP=in Kaufkraftparitäten

Quellen: Deutsche Bank Research (2002b), WIIW (2002).

Tabelle 3 zeigt, dass es einen deutlich höheren Anreiz für Pendler als für dauerhafte Migranten gibt, denn die kaufkraftbereinigten Löhne liegen um mindestens 40 Prozent (Litauen) über den Bruttolöhnen zu Euro-Wechselkursen. Gleichwohl bleiben auch bei der Bereinigung um die Preisniveaueffekte signifikante Lohnunterschiede bestehen. Die Kaufkraft erreicht in manchen osteuropäischen Staaten weniger als ein Drittel des westeuropäischen Durchschnittswertes von 1.859 Euro. Gerade in den bevölkerungsreichsten Staaten (Polen, Ungarn, Tschechien) liegen die Löhne deutlich unter Westniveau. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, dass der Vergleich der Durchschnittswerte in zweifacher Hinsicht den Wanderungsanreiz unterschätzen könnte. Zum einen liegen v.a. die westdeutschen Löhne über dem europäischen Mittelwert und zum anderen ist die Lohnspreizung in Osteuropa (etwas) größer als in Deutschland; gerade die unteren Einkommensgruppen hätten folglich ein überproportionales Verbesserungspotenzial (Sinn et al., 2001).

Natürlich sind ähnliche Vergleichskalküle auch für sämtliche Nichtarbeitseinkommen vorzunehmen. So stellt sich z.B. die Frage nach der Höhe von Sozialtransfers sowie nach der Teilhabe an öffentlichen Gütern, von denen kein Einwanderer ausgeschlossen werden kann (Sicherheit, Bildungseinrichtungen). Solche Transfers können als zusätzlicher Wanderungsanreiz wirken, wenn die Einnahmen aus den öffentlichen Zahlungssystemen die individuellen Beiträge übersteigen.

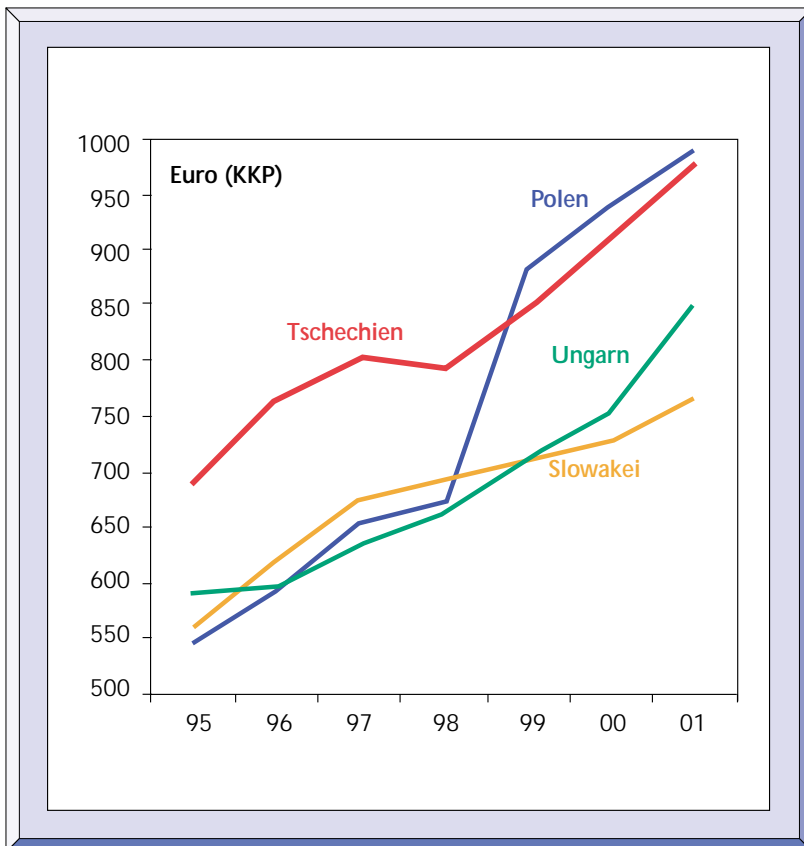
Neben dem Einkommensvergleich müssen drei weitere empirische Befunde beachtet werden, die das große Lohngefälle als treibende Kraft relativieren: Erstens werden bislang die meisten osteuropäischen Migranten in Deutschland unterhalb ihres Qualifikationsniveaus eingesetzt (Schulz, 1999a; Sinn et al., 2001); der Vergleich der Durchschnittswerte ist also unzureichend, da er impliziert, dass im Durchschnitt auch dieselbe Tätigkeit aufgenommen wird. Der sehr wahrscheinliche Gehaltsabschlag resultiert aus fehlenden produktionsspezifischen Insidervorteilen auf Seiten der Einwanderer (Straubhaar, 2001). Diese können unterteilt werden in gesellschaftsspezifische, firmenspezifische und ortsspezifische Vorteile. Neben sprachlichen Problemen zählen v.a. die Kenntnis von gesellschaftlichen Normen, die Existenz von sozialen Netzwerken sowie das Wissen über typische Produktionstechniken und Arbeitsorganisationen dazu. Alle diese Defizite sind zwar grundsätzlich kompensierbar, das Lernen erfordert jedoch Zeit und Engagement. Während dieser Anlernzeit sind die neuen Mitarbeiter weniger produktiv, und dies spiegelt sich in den geringeren Löhnen wider, die sie im Westen erhalten.

Zweitens vernachlässigt der Blick allein auf Lohnunterschiede die Kosten der Wanderung. Diese sind keineswegs marginal. Neben den Kosten der Arbeitssuche, des Umzugs sowie der Anpassung an die neue Umgebung (Stichwort Sprachbarrieren) kommen die monetär schwer greifbaren, deswegen aber nicht weniger bedeutsamen Kosten der gesellschaftlichen und kulturellen Eingliederung bzw. Nicht-Eingliederung. Das Fehlen von Bekannten und Verwandten hat zwar keinen Marktwert, für den Wanderarbeiter sind sie deswegen aber keineswegs ohne Bedeutung. Diese Kosten führen regelmäßig dazu, dass das Sättigungsniveau weit unterhalb der vollständigen Lohnkonvergenz liegt; d.h. erst ab einer bestimmten Höhe zieht die Lohndifferenz auch Zuwanderer an. In der Literatur wird oftmals die Faustregel von zwei Drittel genannt (Straubhaar, 2001, Brücker et al., 2002). Z.B. ist trotz weiterhin hoher Lohnunterschiede die Nettomigration (nicht die Bruttomigration) zwischen den Staaten der Süd-erweiterung, Spanien, Portugal, Griechenland und Deutschland, zu vernachlässigen. Zwischen Spanien und Deutschland ist der Migrationssaldo sogar negativ. Heute wandern mehr Personen aus Deutschland nach Spanien als in der umgekehrten Richtung. Für die deutschen Auswanderer nach Spanien ist freilich oft die Aussicht auf einen son- nigen Altersruhesitz und nicht die Beschäftigungsmöglichkeit ausschlaggebend. Das gilt natürlich nicht für Spanier, die in ihre Heimat zurückkehren. Auch bei der grie- chischen Bevölkerung in Deutschland kam es nach der Integration in die EU 1981 zunächst zu einer Rückwanderungswelle.³

³ Mehrere Autoren weisen auch darauf hin, dass es bei der Einkommenserzielung nicht nur um die absolute Höhe des erzielbaren Einkommens und Konsums geht, sondern außerdem um die relative Positionierung innerhalb des direkten Umfelds. Wenn das höhere Einkommen im Westen mit einer Verminderung des sozialen Ansehens einhergeht, schmälert das den Wanderungsanreiz (u.a. Stark und Taylor, 1991; Werner, 1994; Straubhaar, 2000).

Da das Kalkül der potenziellen Migranten in der Regel einen langen Zeithorizont umfasst, ist drittens die wirtschaftliche Dynamik von großer Bedeutung: Grundsätzlich ist die Migrationsneigung natürlich geringer, wenn die Wirtschaftsentwicklung in der Heimat dynamischer verläuft als im Zielland bzw. falls eine solche Perspektive für die Zukunft besteht. Das war die Erwartung der rückwandernden Griechen, und aus demselben Grund ebnete der Wanderungsstrom von Ostdeutschland nach Westdeutschland so lange ab, so lange der Konvergenzprozess anhielt. Erst seit die ostdeutschen Wachstumsraten wieder hinter jene in Westdeutschland gefallen sind, zieht es wieder zunehmend Ostdeutsche in die alten Bundesländer. Der Optionswert des Wartens ist gesunken. Dasselbe ist für Osteuropa zu erwarten: Je zügiger der Konvergenzprozess in

Abbildung 4: Entwicklung der Bruttolöhne

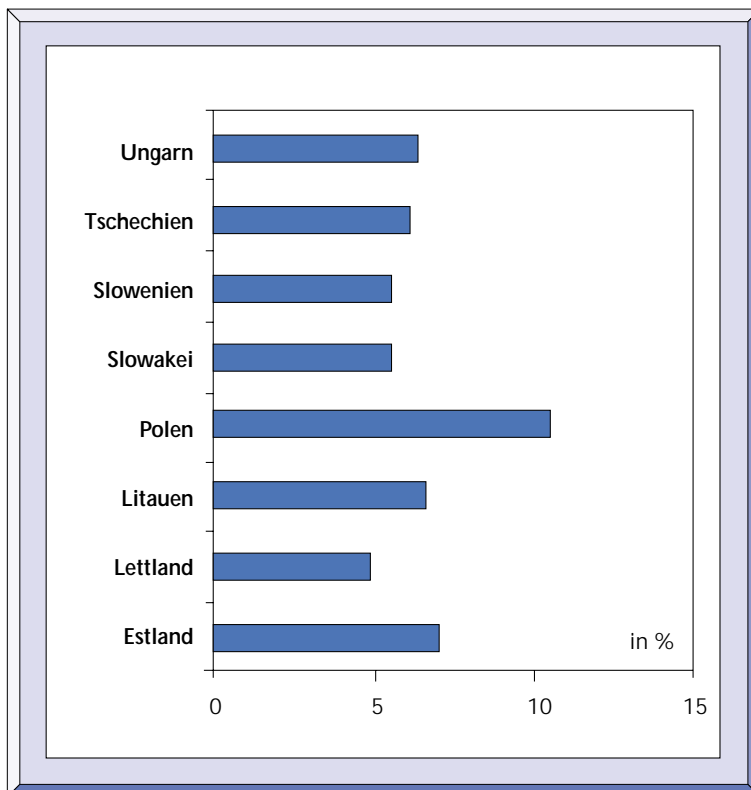


Quelle: WIIW (2002).

den Erweiterungsstaaten verläuft, desto flacher wird die Wanderungswelle nach Westeuropa ausfallen. Die EU-Erweiterung lässt einen neuen Wachstumsimpuls für Osteuropa und damit letztlich auch höhere Löhne und einen abnehmenden Wanderungsanreiz erwarten. In den letzten sechs Jahren legten die Bruttolöhne (hier gemessen in Kaufkraftparitäten) in den osteuropäischen Staaten zwischen 5,4 Prozent (Slowenien) und 10,4 Prozent (Polen) pro Jahr zu. Diese starke Dynamik wirkt also dämpfend auf das Migrationspotenzial.

Grundsätzlich ist die Migrationsentscheidung eine Entscheidung unter Unsicherheit. Diese Unsicherheit betrifft nicht nur die Höhe des erzielbaren Lohns, sondern auch die Beschäftigungswahrscheinlichkeit. Bei dem bisher dargestellten Vergleich der Löhne

Abbildung 5: Veränderung der Bruttolöhne p.a. (1995 bis 2001)



Quelle: WIIW (2002).



wurde unausgesprochen angenommen, dass Arbeitslosigkeit keine Rolle spielt. Dies ist angesichts einer Arbeitslosenquote von 9,4 Prozent in Deutschland 2001 eine mutige Annahme. Abbildung 6 veranschaulicht die Differenz zwischen der Arbeitslosenquote in Deutschland und den jeweiligen nationalen Arbeitslosenquoten der Bewerberstaaten. In drei der acht Staaten war das durchschnittliche Beschäftigungsrisiko in den letzten zwei Jahren geringer als in Deutschland, gerade in dem bevölkerungsreichsten Land Polen lag die Arbeitslosenquote 2001 jedoch mit rd. 16 Prozent deutlich über dem deutschen Niveau.

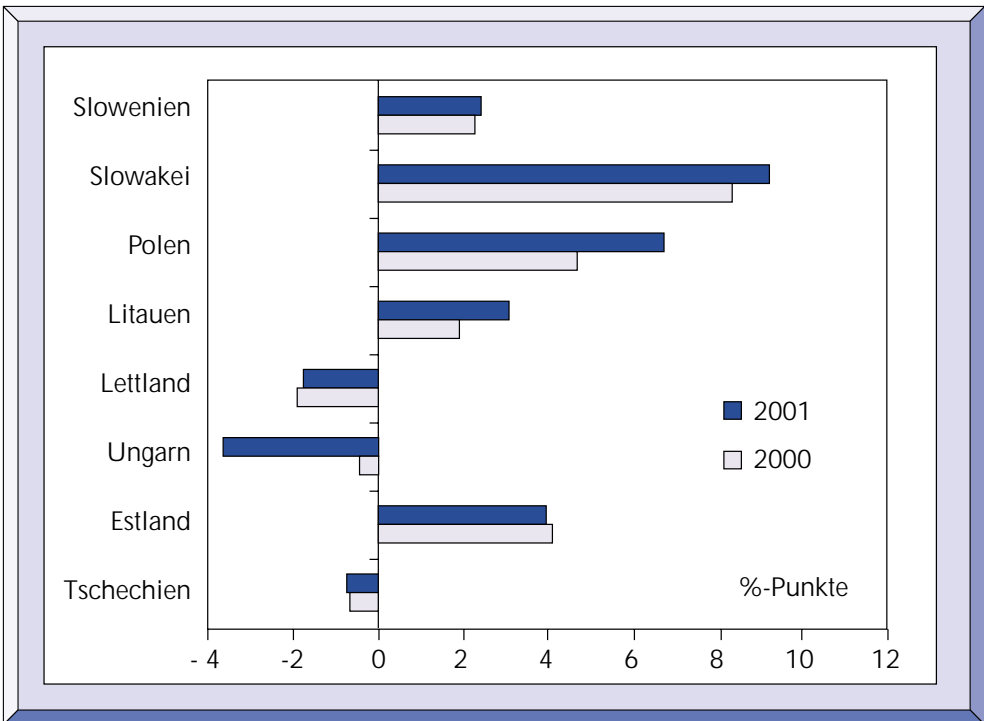
Dieser Vergleich der Arbeitslosenquoten unterstellt allerdings, dass die Wanderwilligen bei ihrem Kalkül die offizielle gesamtdeutsche Arbeitslosenquote berücksichtigen. Es wäre indes auch plausibel, statt der generellen Quote die entsprechende Quote für Ausländer in Deutschland als Richtwert heranzuziehen. Diese lag 2001 gut acht Prozent-Punkte über der gesamtdeutschen Quote. Des Weiteren ließe sich der Arbeitsmarkt in Teilmärkte für Hoch- und für Geringqualifizierte unterteilen. Während im Segment für Hochqualifizierte quasi Vollbeschäftigung angenommen werden kann, besteht bei den Geringqualifizierten ein Arbeitsplatzrisiko zwischen 20 Prozent (West) und bis zu 50 Prozent (Ost).⁴ Es ist durchaus wahrscheinlich, dass auch solche regionalen Unterschiede der Beschäftigungswahrscheinlichkeit für die Zielbestimmung der Migranten eine Rolle spielt. Beispielsweise lag die Arbeitslosenquote im Arbeitsamtsbezirk Freising im Mai 2002 bei gerade 3,2 Prozent; im Arbeitsamtsbezirk Neubrandenburg lag sie zum gleichen Zeitpunkt bei 23 Prozent.

Welche Relation für das Kalkül letztlich relevant ist, hängt von dem Informationsgrad der potenziellen Migranten ab: Sind sie sehr gut informiert, z.B. durch Verwandte und Bekannte im Zielland, dürfte die hohe Arbeitslosigkeit bei den ausländischen Arbeitslosen und v.a. bei den Geringqualifizierten eher abschrecken; bei geringerem Informationsgrad ist es hingegen plausibel, dass das Arbeitsplatzrisiko unterschätzt wird. Allerdings könnten die offiziellen Arbeitslosenquoten dann vollständig ignoriert werden, wenn Zuwanderer hinreichend gute Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem inoffiziellen Arbeitsmarkt haben (Schwarzarbeit).⁵

⁴ Vergleiche dazu z.B. Zimmermann (2001).

⁵ Solch ökonomisch-mechanischen Entscheidungsregeln wird häufig vorgeworfen, sie seien realitätsfern, da die Individuen nicht alle diese Informationen hätten und auch die „rechnerischen Fähigkeiten“ nicht besitzen. Das ist natürlich richtig: Nur wenige Personen dürften sich einen Erwartungswert aus unterschiedlichen, mit Eintrittswahrscheinlichkeiten bewerteten Szenarien ermitteln, um daraus eine Entscheidung abzuleiten. Und dennoch ist der Vorwurf nicht gerechtfertigt: Menschen berücksichtigen in ihren Entscheidungen in der Regel sehr viele Parameter und wägen diese gegeneinander ab. Auch wenn sie die zugrunde liegenden Heuristiken nicht formalisieren können, dürfte ihr „Modell“ ähnlich kompliziert sein wie das der Schreibtisch-Ökonomen. Letztlich ist es eine Frage der Empirie. Die Menschen verhalten sich im Durchschnitt so, als würden sie den mechanischen Entscheidungsregeln folgen – nicht immer und auch nicht alle, aber doch wohl die meisten.

Abbildung 6: Differenz zwischen den jeweiligen nationalen Arbeitslosenquoten und der deutschen Arbeitslosenquote



Quellen: Statistisches Bundesamt (2002), Deutsche Bank Research (2002a).

Ein wichtiger Indikator zur Einschätzung der Wanderungskosten und damit der Höhe der Sättigungsgrenze ist die geografische Nähe. Je weiter das Zielland von der Heimat entfernt ist, desto höher sind nicht nur die Umzugskosten, auch der Kontakt zum bisherigen Umfeld ist schwieriger, also teurer. Schließlich kann die geografische Entfernung auch als Indikator für die kulturelle Nähe benutzt werden. Tabelle 4 zeigt eindrucksvoll, dass die wichtigsten osteuropäischen Zentren wesentlich näher zu Deutschlands Ballungsgebieten liegen als die Hauptstädte der Süderweiterungsländer. Lässt man alle anderen Erklärungsfaktoren außer Acht, dürfte die Sättigungsgrenze für Osteuropäer daher höher anzusetzen sein als jene für Südeuropäer.



Tabelle 4: Entfernungen zwischen europäischen Zentren

	Berlin	München	Frankfurt
Athen	2.400 km	2.150 km	2.500 km
Lissabon	2.900 km	2.700 km	2.450 km
Madrid	2.350 km	2.050 km	1.900 km
Prag	400 km	400 km	500 km
Budapest	900 km	700 km	1.000 km
Warschau	600 km	1.050 km	1.050 km

Quelle: Deutsche Shell AG (2000).

Zunehmend schenkt die Migrationsforschung dem Netzwerkgedanken Aufmerksamkeit.⁶ Da Menschen in der Regel risikoscheu sind, Informationen aus dem Ausland vergleichsweise schwierig zu beschaffen sind und sprachliche und kulturelle Barrieren bedeutsame Hindernisse sein können, ist es hilfreich, wenn in den Zielländern bereits Netzwerke bestehen. Das können Familienmitglieder, Bekannte oder nationale Gruppen sein. Sie erleichtern die Informationsbeschaffung und das Leben in der Fremde. Solche Netze führen regelmäßig dazu, dass „Klumpungseffekte“ auftreten. Wanderer verteilen sich dann nicht gleichmäßig auf das Land oder gemäß des Arbeitsangebots, sondern zumindest teilweise gemäß der Wanderungstradition ihrer Landsleute.

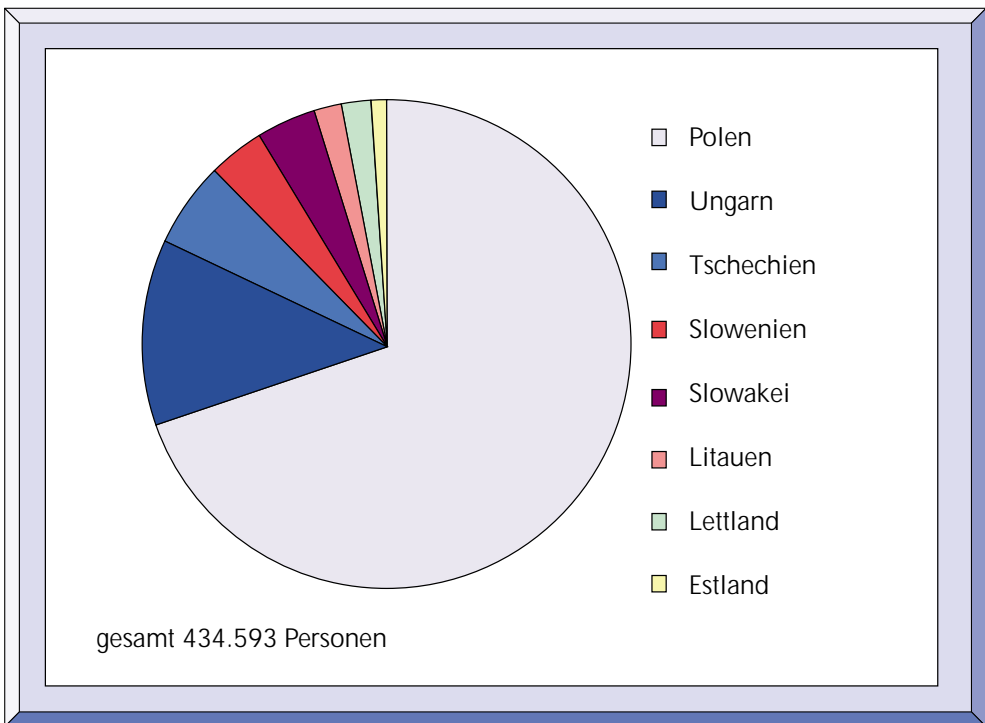
Solche Netzwerke sind v.a. unter polnischen Einwanderern ausgeprägt. Dies liegt in erster Linie an der Migrationsgeschichte und der räumlichen Nähe zu Deutschland. Polen suchen z.B. in zunehmendem Maße direkt Arbeit in Deutschland und nicht wie Tschechen und Ungarn vornehmlich von ihrem Heimatland aus (Sinn et al., 2001). Sowohl die absoluten als auch die relativen Zahlen der bisher in Deutschland lebenden Polen deuten darauf hin, wie wichtig das polnische Netzwerk in Deutschland ist. Von den rd. 450.000 in Deutschland statistisch erfassten osteuropäischen Ausländern kommen fast 70 Prozent aus Polen. Aus Ungarn kommen nur 13 Prozent, aus Tschechien nur sechs Prozent der Osteuropäer in Deutschland.⁷ Bemerkenswert ist, dass nicht nur absolut die meisten in Deutschland wohnenden Osteuropäer aus Polen stammen – das ist angesichts der Bevölkerungszahl Polens wenig verwunderlich – sondern dass sie auch relativ zu der Einwohnerzahl im Herkunftsland nach Slowenien (9,4) einen

⁶ Vergleiche u.a. Bauer und Zimmermann (1999) und Straubhaar (2001).

⁷ Von den fast 7,5 Mio. derzeit in Deutschland lebenden Ausländern kommen fast 2 Mio. aus den EU-Staaten und rd. 2 Mio. aus der Türkei. Der Anteil der (gemeldeten) Osteuropäer an den in Deutschland lebenden Ausländern beträgt rd. 6 Prozent (Stand 2000, aktuellere Daten sind noch nicht verfügbar).

Spitzenwert erreichen: Auf 1.000 Einwohner in Polen kommen rd. acht in Deutschland lebende Polen; für Ungarn liegt diese Quote bei knapp 5,5, für Tschechien gerade bei 2,3.

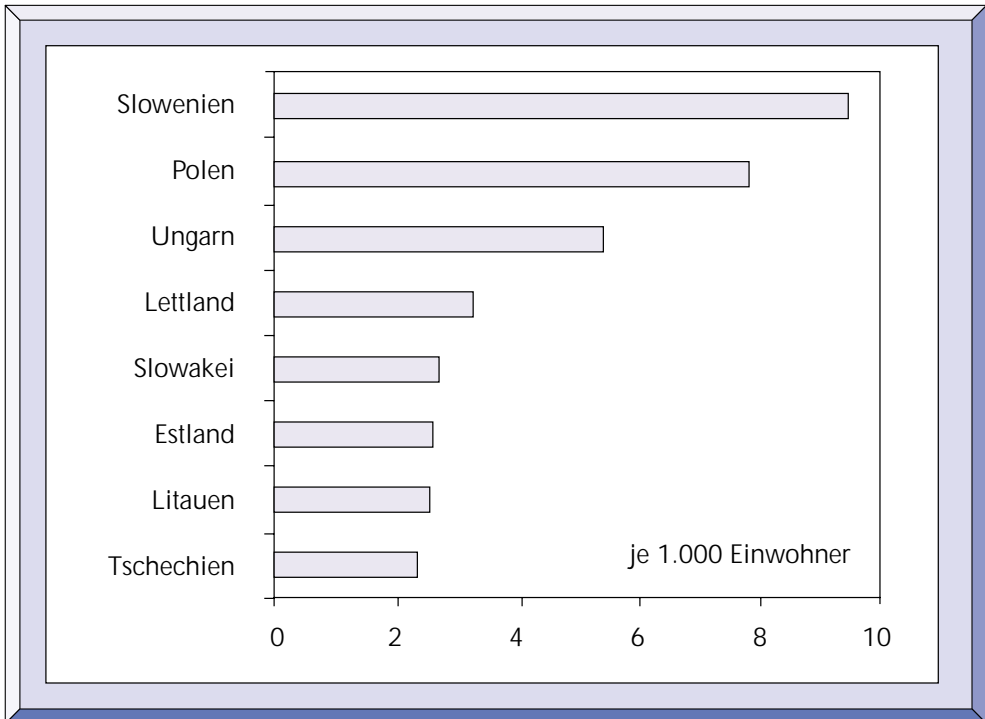
Abbildung 7: Osteuropäer in Deutschland (2000)



Quellen: Statistisches Bundesamt (2002), eigene Berechnungen.

Diese starken Netzwerke geben polnischen Migrationswilligen einen klaren Informations- und Integrationsvorsprung im Vergleich zu anderen Ländern. Der Anteil der Migranten aus Polen sollte daher auch nach Gewährung der vollständigen Freizügigkeit überproportional sein.

Abbildung 8: Relatives Gewicht der Migranten zum Herkunftsland*)



*) In Deutschland lebende Osteuropäer im Verhältnis zu der Bevölkerungszahl im jeweiligen Herkunftsland.
Quellen: Statistisches Bundesamt (2002), eigene Berechnungen.

3.2 Das Wanderungspotenzial in Osteuropa

Mittlerweile liegen zahlreiche Schätzungen zum Migrationspotenzial in Osteuropa vor: Die Ergebnisse der Studien variieren zum Teil erheblich hinsichtlich des geschätzten Umfangs. Dies hat in erster Linie inhaltliche Gründe; jedes Schätzmodell ist nur so gut wie die Annahmen, die ihm zugrunde liegen. In allen Modellen wurde (mehr oder weniger) versucht, die oben dargestellten theoretischen Aspekte abzubilden, also die Lohndifferenzen, die Geschwindigkeit des Aufholprozesses, mögliche Netzwerkeffekte sowie regionale und kulturelle Entfernungen zu berücksichtigen. Bei einer Prognose des Migrationsstroms müssen alle diese Einflussfaktoren geschätzt werden. Das ist nur eingeschränkt möglich, da die Osterweiterung ein historisch ein-

maliges Ereignis ist. Die Prognosen basieren in der Regel auf den empirischen Erfahrungen aus früheren Erweiterungsrounden und übertragen diese auf die Osterweiterung. Dieses Vorgehen unterstellt, dass die Ost-West-Migration zumindest denselben Prinzipien unterworfen ist wie die Süd-Nord-Migration. Das steht im Wesentlichen im Einklang mit dem ökonomischen Menschenbild, bei dem angenommen wird, dass Menschen in ähnlichen Situationen auf dieselben Anreize ähnlich reagieren. Bleibt die Frage: Ist die Situation für die Osteuropäer hinlänglich mit derjenigen für die Südeuropäer in den 80er Jahren vergleichbar? Hier sind Zweifel angebracht, da aus Griechenland, Spanien und Portugal bereits vor der Erweiterungsrounde zahlreiche Arbeitskräfte gen Norden gewandert sind. Daher könnte mit den Modellen die Wirkung der Erweiterung unterschätzt werden. So waren z.B. schon vor der EU-Teilnahme Spaniens und Portugals bereits über fünf Prozent der Bevölkerung der Halbinsel ausgewandert, da die Auswanderung nicht von staatlicher Seite der Heimatländer beschränkt wurde (Sinn et al., 2001). Ähnliches galt jedoch gerade nicht für die osteuropäischen Länder in den Jahren bis 1990 – es könnte sich daher in Osteuropa ein höherer Wanderungsstau aufgebaut haben. Dieser ist jedoch kaum empirisch zu erfassen. Einige Wissenschaftler trauen sich daher gar nicht erst, von Prognosen zu sprechen, sondern reden vorsichtig von „Projektionen“ (Straubhaar, 2001). Da insbesondere der Umfang der illegal in Europa beschäftigten Osteuropäer nicht bekannt ist, könnte sich der befürchtete Wanderungsstau freilich bereits in Form nicht registrierter Migration aufgebaut haben (Brücker et al., 2002).

Die Alternativen zu dem skizzierten Vorgehen sind sehr begrenzt, falls die Schätzung den wissenschaftlichen Standards der Nachvollziehbarkeit und Transparenz genügen soll. Umfragen unter möglichen Migranten leiden stets unter dem Defizit, dass ex ante nicht zwischen dem Plan zu wandern und der tatsächlichen Wanderung unterschieden werden kann. Die reine Absichtserklärung ist für den Befragten kostenlos, sie ist daher kein guter Indikator für die zu erwartende Tat, bei der die gesamten Wanderungskosten natürlich berücksichtigt werden. Eine Beschränkung des Befragtenkreises auf hinreichend viele neutrale „Experten“ könnte diesen Mangel zwar beheben, die vorliegenden Versuche krankten jedoch bislang an dem schlechten Rücklauf der Befragungsbögen (Bauer und Zimmermann, 1999). Außerdem können die Heuristiken der Experten durchaus auf ähnlichen Überlegungen basieren wie die empirischen Schätzmodelle – man versucht, Erfahrungen zu übertragen. Daher bleibt nur die Extrapolation der Parameter der früheren Wanderungsbewegungen innerhalb Europas auf die neue Situation. Die folgende Tabelle zeigt eine Synopse vorliegender Studien zum Migrationspotenzial im Zuge der Osterweiterung. In den Studien werden teilweise unterschiedliche Erweiterungspläne sowie Zeithorizonte zugrunde gelegt. Auch die Gruppe der Länder ist nicht einheitlich. Um die Ergebnisse besser vergleichbar zu machen, zeigt die folgende

Tabelle eine (überschlagsmäßige) Harmonisierung der Ergebnisse auf einen Zeithorizont von 15 Jahren für die acht Beitrittskandidaten aus Ost- und Mitteleuropa.⁸

Falls das Migrationsverhalten der Osteuropäer nicht völlig von den Entscheidungskalkülen der Südeuropäer abweicht, dürften in den nächsten 15 Jahren nach der vollständigen Öffnung zwischen 1,5 und 2,5 Mio. Personen nach Europa einwandern.⁹ Von den rd. 74 Mio. Einwohnern in den MOEL-8 würden also 2 bis 3,5 Prozent langfristig ihre Heimat in Richtung Westen verlassen. Der Anteil der osteuropäischen Zuwanderer in die EU-15 einschließlich der 850.000 bereits in der EU ansässigen Osteuropäer würde dadurch von derzeit 0,2 Prozent auf einen Wert zwischen 0,5 bis 0,9 Prozent ansteigen. Rückwanderungen sind hier bereits eingerechnet. Es handelt sich also um Nettomigrationsströme. Zu Beginn der Grenzöffnung dürfte der stärkste Wanderungsimpuls erfolgen, der dann allmählich an Kraft verliert. Ein stabiles Wanderungsgleichgewicht, so wie es mittlerweile zwischen den meisten Staaten der EU existiert, dürfte sich allerdings erst in zwei bis drei Dekaden einstellen; eine schnellere Anpassung lässt die ungleiche Ausgangssituation nicht erwarten.

Tabelle 5: Studien zum Migrationspotenzial aus den MOEL-8 in die EU-15

Studie	Jährlicher Zustrom (15 Jahre-Horizont)	Gesamtzahl der Einwanderer nach rd. 15 Jahren*)
Bauer/Zimmermann (1999)	135.000 bis 210.000	2 bis 3 Mio. = 0,5 bis 0,8% der EU-Bevölkerung
Boeri/Brücker (2001)	200.000 zu Beginn, auf unter 50.000 sinkend	rd. 2,4 Mio. = 0,6% der EU-Bevölkerung
Sinn et al. (2001)	240.000, sinkend auf 125.000	rd. 3,4 Mio. = 0,9% der EU-Bevölkerung
Straubhaar (2001)	74.000 bis 111.000	rd. 2,3 Mio. = 0,6% der EU-Bevölkerung

*) Inklusive der rd. 850.000 Osteuropäer, die bereits vor der Öffnung in der EU leben. EU-Bevölkerung 2002: rd. 380 Mio. Personen. Teilweise eigene Berechnungen gemäß den Angaben in den Texten.

⁸ Die Auswahl der Studien erfolgte ausschließlich nach der Möglichkeit, die Schätzergebnisse an den Standard (8 Länder und 15 Jahre) anzupassen. Differenzen zwischen den Studien entstehen nicht nur aufgrund unterschiedlicher Annahmen, sondern auch aus dem jeweils zugrunde liegenden Schätzansatz. V.a. die Diskussion um eine Berücksichtigung von länderspezifischen Effekten, die das Schätzergebnis kräftig beeinflussen, ist noch nicht zur Ruhe gekommen. Das DIW argumentiert für eine solche Berücksichtigung (Boeri und Brücker, 2001 und Brücker et al., 2002), das ifo Institut (Sinn et al., 2001 Sinn und Werding, 2001) sowie Straubhaar (2001) schätzen lieber ohne diese Effekte.

⁹ Nicht nur die Höhe der Wanderungsströme wird von Wissenschaftlern recht verschieden eingeschätzt, sogar die Differenz der Schätzergebnisse wird recht unterschiedlich bewertet. Während Flaig (2001) die Abweichungen als „dramatisch“ bezeichnet, findet Straubhaar (2001), dass die Ergebnisse angesichts der langen Prognosezeiträume, der Dynamik des Prozesses sowie der Vielfalt der interagierenden Faktoren „hinreichend übereinstimmen“.

Aufgrund der geografischen Lage von Deutschland und Österreich, des überdurchschnittlichen Lohnniveaus sowie den vergleichsweise stark ausgeprägten Netzwerken ist damit zu rechnen, dass rd. zwei Drittel der Migranten Deutschland als Zielland ansteuern, zehn Prozent dürften nach Österreich wandern. In 15 Jahren würden dann zwischen 1,5 Mio. und 2,2 Mio. Osteuropäer in Deutschland leben, also rd. 2 bis 2,5 Prozent der Wohnbevölkerung.¹⁰ Wir halten den unteren Orientierungspunkt für wahrscheinlicher, die große Unsicherheit der Projektionen wird bei den später dargestellten Handlungsempfehlungen aber ausdrücklich mitberücksichtigt. Folgt man der Einschätzung von Boeri und Brücker (2001), dass rd. 35 Prozent der Migranten Erwerbstätige sein werden, steigt die Zahl der osteuropäischen Erwerbspersonen in Deutschland in den nächsten 15 Jahren um 350.000 bis 600.000 an. Davon könnten in den ersten Jahren bis zu 60.000 Erwerbstätige p.a. auf den deutschen Arbeitsmarkt drängen.¹¹ Ein Blick auf die Beschäftigungsentwicklung in der Bundesrepublik der letzten Jahre zeigt, dass in Zeiten des Aufschwungs, als bis zu 620.000 neue Arbeitsplätze im Jahr geschaffen wurden, solche Zugänge zum deutschen Arbeitsmarkt relativ reibungslos aufgenommen werden können. Natürlich gilt dies nur für Aufschwungjahre und nicht für alle Teilmärkte in gleichem Maße. Abbildung 9 zeigt, dass es zu Beginn der 90er Jahre auch Beschäftigungsrückgänge in ähnlicher Größenordnung gegeben hat.

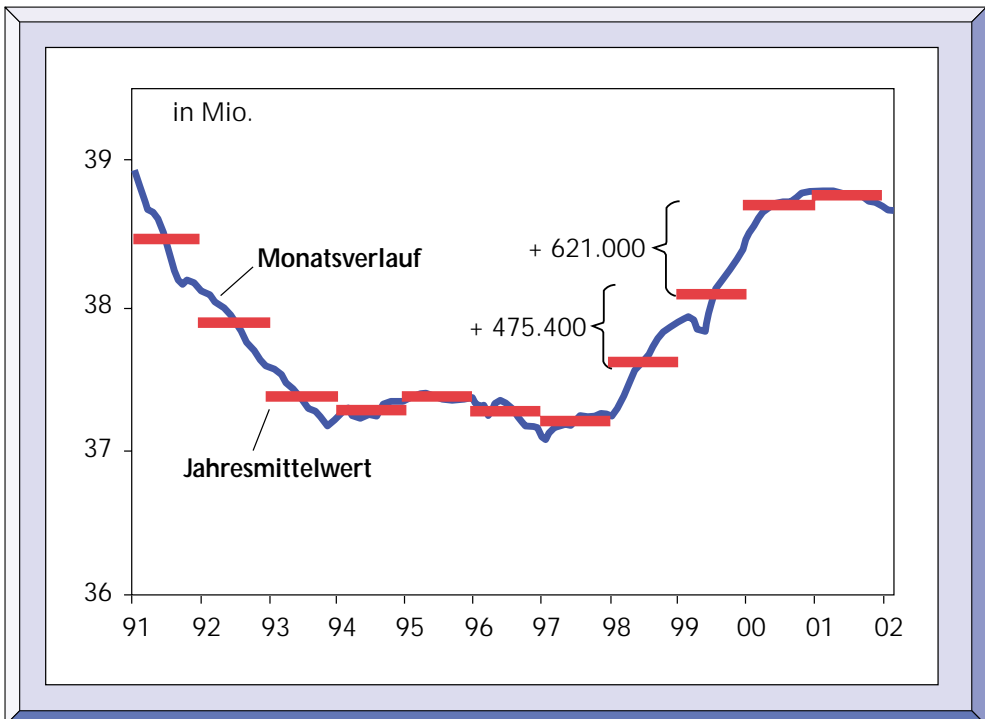
In den bislang dargestellten Potenzialschätzungen wurde nur nach der Quantität, nicht aber nach der „Qualität“ der Migranten gefragt. Letzteres ist aber von entscheidender Bedeutung, wenn man die Effekte von Migration für deutsche Teilarbeitsmärkte untersuchen möchte. Es ist also zu fragen: Welche Art von Migranten sind zu erwarten?

Der deutsche Arbeitsmarkt ist in mehrfacher Hinsicht geteilt: Auf der einen Seite gibt es einen großen Bedarf an hochqualifizierten Arbeitnehmern, dort besteht offensichtlich eine Angebotslücke. Gleichzeitig scheint es auf der anderen Seite einen starken Angebotsüberhang bei Geringqualifizierten zu geben. Dieser mismatch zeigt sich in der Arbeitslosenstatistik. Während von den Absolventen der Fachhochschulen und Universitäten gerade 3,5 Prozent arbeitslos gemeldet sind, liegt die Arbeitslosenquote bei jenen ohne jegliche Berufsausbildung bei rd. 18 Prozent (Statistisches Bundesamt,

¹⁰ Vgl. dazu auch ähnliche Ergebnisse bei Brücker et al. (2002) für das Einwanderungspotenzial der MOEL-10 für Deutschland.

¹¹ Diese Zahlen sind allerdings stets auf der Basis von MOEL-8 errechnet, also ohne Bulgarien und Rumänien. Da diese beiden Länder die größten Wohlstandsrückstände haben, dürfte eine Integration dieser Länder bedeutende Wanderungsbewegungen induzieren. Boeri und Brücker (2001) schätzen den Anteil, den diese beiden Länder an den gesamt-osteuropäischen Migranten haben können, auf bis zu 40 Prozent. Mit einer Verzögerung von drei bis fünf Jahren käme es also zu einem zweiten Schub.

Abbildung 9: Beschäftigungsentwicklung in Deutschland



Quelle: Deutsche Bundesbank (2002), saisonbereinigte Werte.

1999b, Daten jeweils für 1998). Auf dem Teilmarkt für Hochqualifizierte wären Zuwanderer aus Osteuropa durchaus willkommen; das zeigen nicht zuletzt die Anwerbemühungen im Rahmen der Green-Card-Aktion. Im Bereich der Geringqualifizierten ist hingegen zu differenzieren: In einigen Branchen, dazu zählt auch die Bauwirtschaft, sind angesichts des bereits jetzt festzustellenden Überangebots Verdrängungsmechanismen programmiert. Es gibt indes gleichzeitig Sektoren, in denen Unternehmen klagen, dass es nicht genügend Arbeitskräfte mit geringer Qualifikation in Deutschland gibt. Sie plädieren für eine zügige Öffnung des Arbeitsmarktes. Zu diesen Branchen zählt z.B. das Gastgewerbe.

Zwar dürfte die relativ hohe Arbeitslosenquote im Bereich der einfachen Tätigkeiten potenzielle Migranten zum Teil abschrecken, dennoch erwarten die meisten Migra-

tionsforscher, dass anders als in den Jahren zuvor v.a. im Bereich der geringqualifizierten Tätigkeit Zuwanderung erfolgt (z.B. Sinn et al. 2001; Straubhaar, 2001). Dafür spricht das relativ hohe Lohngefälle zwischen Ost- und Westeuropa in diesem Arbeitsmarktsegment sowie die hohe Lohndynamik im Bereich der Hochqualifizierten in Osteuropa. Das Baugewerbe dürfte daher insbesondere im Bereich der Geringqualifizierten die Zuwanderung spüren.

Auch regional sollte bei der Zuwanderungsdiskussion differenziert werden. So dürfte sich die regionale Verteilung der Einwanderer wahrscheinlich aufgrund der großen Bedeutung von Netzwerkeffekten sowie der Beschäftigungswahrscheinlichkeit ähnlich verhalten wie in den letzten Jahren. Der derzeitige Anteil der Arbeitnehmer aus Osteuropa an der Zahl der Erwerbstätigen ist daher ein verwertbarer Indikator für die zu erwartende regionale Konzentration der Migranten. Abgesehen von wenigen Regionen in Norddeutschland gibt es eine starke Ballung in den süddeutschen Wirtschaftszentren, insbesondere in Bayern. Hier spielen die geografische Nähe sowie die wirtschaftliche Gesundheit der Region die entscheidenden Rollen. In Bayern liegt der Anteil der osteuropäischen Arbeitnehmer an der Gesamtzahl der Arbeitnehmer in den meisten Kreisen über 0,7 Prozent, häufig sogar über 1 Prozent. Dabei sind erwartungsgemäß die grenznahen Kreise besonders stark betroffen. Auch in Baden-Württemberg und Hessen gibt es einzelne Kreise, in denen der Anteil über 0,7 Prozent liegt. Die anderen westdeutschen Bundesländer kommen auf durchschnittliche Anteile zwischen 0,3 und 0,5 Prozent. In Ostdeutschland liegen die Prozentsätze deutlich unterhalb der westdeutschen Werte: Lediglich die Grenzregionen, Sachsen und Brandenburg, erreichen Anteilswerte zwischen 0,3 und 0,5 Prozent, in den übrigen ostdeutschen Gebieten überschreiten die Quoten nicht die 0,2 Prozent-Marke (DIW, 2001a). Ein Szenario, bei dem v.a. Ostdeutschland Zuwanderungsziel ist, halten wir für unwahrscheinlich.

Für die Grenzregionen muss neben dem Migrationspotenzial auch das Pendlerpotenzial geschätzt werden. Aufgrund der unterschiedlichen Lebenshaltungskosten sowie der geringeren Transaktionskosten ist der Anreiz zum Pendeln in der Regel höher als der zum Auswandern. Ansonsten ist das ökonomische Kalkül vergleichbar mit dem oben skizzierten Kalkül eines potenziellen Migranten. Da die Datenlage ausgesprochen schlecht ist, gibt es bislang nur wenige Versuche, das Pendlerpotenzial für die Grenzregionen nach einer Osterweiterung zu schätzen. Riedel und Untiedt (2001) nehmen die Wanderungsbewegungen zwischen Ost- und Westdeutschland als Orientierungsgröße, um mögliche Pendlerströme zwischen Tschechien, Polen und Deutschland zu schätzen. Ihrer Projektion zufolge könnten nach der Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit zwei bis vier Prozent der Beschäftigten in den Grenzregionen Pendler aus Osteuropa sein. Allerdings machen die Autoren keinerlei Aussagen über



den Zeithorizont. Der methodische Zuschnitt der Studie lässt freilich den Schluss zu, dass die Schätzergebnisse als Obergrenze aufzufassen sind.¹²

Im folgenden Abschnitt werden die (wahrscheinlichen) Effekte in Deutschland veranschaulicht. Dabei sind allgemeine Wohlfahrtseffekte, Arbeitseffekte, Verteilungseffekte und fiskalische Effekte zu unterscheiden. Wie häufig in ökonomischen Analysen heißt gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit nicht, dass alle Marktteilnehmer profitieren und schon gar nicht ohne zeitliche Verzögerung.

3.3 Makroökonomische Effekte der Migration

Wanderbewegungen von Arbeitnehmern zwischen Regionen sind ökonomisch nicht anders zu analysieren als Kapitalbewegungen: Sie sind Faktoren innerhalb des Produktionsprozesses. Von der Wirkungsweise sind sie darüber hinaus mit Handelsströmen zu vergleichen. Zwischen diesen drei Alternativen gibt es starke Substitutionsbeziehungen. In einem freien Wirtschaftsraum hat man z.B. die Wahl, Güter direkt zu importieren, in der Region zu investieren, um die Güter selbst zu produzieren (Kapitalexport) oder die Arbeitskräfte zu motivieren, die Region zu wechseln, um in der Zielregion die Produktion aufzunehmen (Migration): Anders formuliert: Wenn die Menschen nicht von Ost nach West wandern dürfen, dann geht v.a. die arbeitsintensive Produktion von West nach Ost (Zimmermann, 2001). Davon ist dann auch die Bauwirtschaft betroffen – Nachfrage nach Bauleistungen entsteht entweder hier (Migration) oder im Ausland (Direktinvestitionen).

Letztlich steht immer derselbe Mechanismus dahinter: Arbeitsteilung ist vorteilhaft und bedeutet Handel, Kapitalbewegungen und/oder Wanderungen. Diese sind das Ergebnis von Arbitrageprozessen und führen daher immer zu einer insgesamt höheren Wohlfahrt. Das bedeutet dann auch, dass man sich nicht ernsthaft für Freihandel und wider Freizügigkeit einsetzen kann. Freizügigkeit erweitert die Integrationsvorteile von den handelbaren um die nicht-handelbaren Güter. So sind bei den meisten handelbaren Waren Ressentiments gegen Importe aufgrund unterschiedlicher Lohn- und Sozialniveaus nicht mehr stark ausgeprägt. Die Erbringung einer Dienstleistung (z.B. Altenpflege) durch entsendete Dienstleistungsanbieter aus Polen stößt jedoch noch im-

¹² Erstens wurde das deutsche Binnenpendlerverhalten zugrunde gelegt; das heißt letztlich nichts anderes, als dass sich Arbeitsplatzsuche und Wahrscheinlichkeit der Einstellung für Deutsche und Osteuropäer nicht unterscheiden. Zweitens wurde die Distanz zwischen den polnischen/tschechischen und deutschen Regionen durch hypothetische Kreise, bei denen die Bewohner in dem Zentrum der Kreise wohnen, abgebildet. Im Modell zählt also die Luftlinienentfernung und nicht die Reisezeit zwischen zwei Orten. Für Pendler ist aber nicht die Entfernung – schon gar nicht als Luftlinie – sondern die Reisezeit entscheidend.

mer auf Protest. Ökonomisch ist zwischen dem Waren- und dem Dienstleistungsimport aber nicht sinnvoll zu differenzieren, es würde quasi eine Diskriminierung von Dienstleistungen stattfinden. Es ließe sich entsprechend argumentieren, dass die Konsumenten von Autos und Jeanshosen begünstigt, die Nachfrager von Pflegedienstleistungen und Eigentümern indes tendenziell geschädigt werden.

3.3.1 Wohlfahrtseffekte der Osterweiterung

Woher resultiert die gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit von Arbeitskräftewanderungen? In dem einfachsten Fall völlig homogener Arbeitsmärkte (ohne Arbeitslosigkeit) folgt sie aus den unterschiedlichen Produktionsbedingungen und den unterschiedlichen Produktivitätsniveaus. Diese lassen sich auf (leidlich funktionierenden) Arbeitsmärkten an den Löhnen ablesen. Nach einer Grenzöffnung wandern Arbeitnehmer aus dem Niedriglohnland in das Hochlohnland, vergrößern im Zielland den Arbeitskräftepool und verringern diesen im Herkunftsland. Da die Auswanderer jedoch in dem Hochlohnland (mit dem größeren Kapitalstock) eine höhere Grenzproduktivität erzielen können, steigt die Produktion im Zielland stärker als jene im Herkunftsland sinkt. Durch die Grenzöffnung ist also die Gesamtproduktion und damit auch die Wohlfahrt gestiegen. Die für die alte EU errechneten Wohlfahrtsgewinne aus der zu erwartenden Migration sind begrenzt. Hille (2001) schätzt, dass eine Öffnung der Arbeitsmärkte nur zu einem Output-Plus von 0,1 Prozent in der EU führen würde. Auch nach den Berechnungen von Borjas et al. (1997) würde selbst eine Ausweitung des Arbeitsangebots von zehn Prozent nur zu einem 0,2 Prozentigen BIP-Zuwachs führen. Aufgrund der geografischen Lage dürfte der Anstieg in Deutschland und Österreich allerdings deutlich stärker ausfallen als im EU-Mittel. Lejour et al. (2001) schätzen die Migrationseffekte (hinsichtlich des BIP) für die EU auf 0,6 Prozent und für Deutschland auf 1,5 Prozent. Schätzungen für die migrationsbedingten Einkommenseffekte für Österreich variieren zwischen 0,06 und 3 Prozent (Hille, 2001). Berücksichtigt man neben den Wohlfahrtseffekten aus der Arbeitsmarktintegration auch die Effekte der Integration von Güter- und Kapitalmärkten, resultieren Wohlfahrtssteigerungen von 0,2 bis 1,2 Prozent des europäischen BIP.¹³ Diese Effekte für die EU weisen ein starkes Ost-West-Gefälle auf, d.h. gerade für die Grenzregionen werden die höchsten Wohlfahrtsgewinne erwartet, in Ostdeutschland bis über zwei Prozent des BIP (Alecke und Untiedt, 2002). Da einige der Integrationsvorteile bereits vor 2005 durch die Öffnung der Gütermärkte realisiert sein werden, bewegen sich unsere

¹³ Vgl. dazu die Schätzungen sowie den Literaturüberblick bei Hille (2001) sowie bei Alecke und Untiedt (2002) und Lejour et al. (2001).



Erwartungen an der unteren Grenze der Wohlfahrtsspanne, also bei etwa 0,2 Prozent für die EU. Aber selbst dieses konservative Szenario ermöglicht der EU eine BIP-Zunahme von fast 20 Mrd. Euro, sodass der Netto-Vorteil der Integration, also abzüglich der Transferzahlungen, für die meisten Wissenschaftler nicht in Frage steht (Baldwin et al., 1997, Alecke und Untiedt, 2002). Natürlich sind die Wohlfahrtszuwächse für die osteuropäischen Länder deutlich höher. Hier variieren die Schätzergebnisse zwischen 1,5 Prozent und rd. 10 Prozent BIP-Zunahme (Lejour et al., 2001).

Falls v.a. die Hochqualifizierten die osteuropäischen Länder in Richtung Westen verlassen und langfristig dort ansässig würden, kommt es in Osteuropa jedoch zum so genannten Brain Drain. Der Fortzug des wertvollen Humankapitals könnte dann langfristig negative Effekte für die Transformationsländer bedeuten, denn das fehlende Humankapital in den MOEL reduziert das Trendwachstum. Der Konvergenzprozess würde deutlich an Dynamik einbüßen. Im Umkehrschluss könnte Westeuropa einen Brain Gain realisieren. Dieser fällt umso höher aus, je stärker Humankapital in den westlichen Staaten verknappt. Die Diskussion um die Green-Card hat gezeigt, dass es bereits jetzt einen Engpass bei einigen Qualifikationsgruppen gibt. Zwar weichen die makroökonomischen Wohlfahrtseffekte im „Brain-Drain-Szenario“ von Hille (2001) nur geringfügig von den Effekten in seinem „Standard-Szenario“ mit einem ausgeglichenen Wanderungsmix ab. Dennoch ist sich auch Hille der Risiken des Brain Drain durchaus bewusst: So empfiehlt er den osteuropäischen Politikern, sich für eine nicht vollständige Liberalisierung in einer Übergangsphase einzusetzen, um dem potenziellen Verlust an Humankapital vorzubeugen.

3.3.2 Effekte für Löhne und Beschäftigung

Nicht alle Marktteilnehmer profitieren in gleichem Maße von dem Produktionseffekt. Im Zielland führt das größere Arbeitsangebot zu sinkenden Löhnen, im Herkunftsland lässt das verminderte Arbeitsangebot gleichzeitig die Löhne ansteigen – modellmechanisch bis sich die Löhne in beiden Regionen angeglichen haben.¹⁴ Gewinner dieses Prozesses sind demnach die Migranten, denn deren Einkommen steigt. Aber auch die Zuhausegebliebenen profitieren, denn auch deren Löhne ziehen durch das sinkende Arbeitsangebot im Heimatland an. Die steigenden Löhne im Herkunftsland bedeuten für die Kapitaleigner letztlich höhere Kosten, ihre Einkommen sinken. Im Zielland kommt es zu umgekehrten Verteilungseffekten: Die Lohneinkommen der

¹⁴ Unter Berücksichtigung der dargestellten Wanderungskosten findet niemals eine vollständige Lohnkonvergenz statt.

Arbeitnehmer sinken und die Kapitaleinkommen steigen, da das Lohnniveau im Ziel-land sinkt.¹⁵ Nun sind die europäischen Arbeitsmärkte aber keineswegs homogen, Löhne sind i.d.R. nicht nach unten flexibel, und es gibt Arbeitslosigkeit. Daher befürchten viele, dass Zuwanderung inländische Arbeit verdrängt und somit die Arbeitslosigkeit steigt. In einer Welt nach unten starrer Löhne würden diese zwar nicht sinken, mögliche Lohnsteigerungen fallen aber verhaltener aus.¹⁶ Dieses sehr simple Bild neoklassischer Zusammenhänge und dauerhaft starrer Arbeitsmarktregulierung ist jedoch zu differenzieren:

In **Arbeitsmarktmodellen** hängen die Lohn- und Beschäftigungseffekte maßgeblich von der Qualität der Zuwanderung ab. Es wird unterschieden zwischen Arbeitskräften, die in einem Substitutionsverhältnis zueinander stehen und solchen Arbeitskräften, die komplementär zueinander sind. Durch Zuwanderung gewinnen die komplementären Arbeitnehmer an Einkommen, die substituierbaren Arbeitnehmer müssen Lohn einbußen hinnehmen. Wandern also v.a. geringqualifizierte Arbeitskräfte zu, steht dem Einkommensverlust im Segment der Geringqualifizierten ein Einkommensgewinn bei den Hochqualifizierten gegenüber (im Herkunftsland verhält es sich entgegengesetzt).

Außenhandelsmodelle kommen allerdings zu einem anderen Ergebnis: Zuwanderung wird in diesen Modellen einfach durch zusätzliche Produktion und eine Anpassung der Im- und Exportströme absorbiert, ohne dass sich die Güter- und Faktorpreisrelationen ändern (Brücker et al., 2002). Die Löhne im Inland bleiben dann unverändert; lediglich die Produktionsstruktur ändert sich (z.B. mehr Häuser und weniger Autos). Es ist eine empirische Frage, welche der Theorien besseren Erklärungsgehalt hat.¹⁷

In den bisher vorliegenden Studien wurden nur geringfügige Beschäftigungs- und Lohn effekte gefunden. Das gilt sowohl für Analysen von Wanderungsbewegungen in der Vergangenheit als auch für Projektionen der Wirkungen einer Osterweiterung. Demnach sind sowohl die negativen Lohn effekte für Geringqualifizierte als auch die positiven Lohn effekte für die komplementären Arbeitskräfte nahezu vernachlässigbar (Brücker et al., 2002). Daher ist die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu werden für einheimische Arbeitnehmer praktisch unabhängig von dem Anteil ausländischer Arbeitnehmer. Allein für die Gruppe der bereits früher zugewanderten Ausländer werden in

¹⁵ Zwar sind nicht alle besser gestellt als zuvor, zumindest theoretisch ließen sich allerdings Kompensationsmechanismen finden, durch die alle Personen zu Nettogewinnern würden (Kaldor-Hicks-Effizienz; Maennig und Wilfling, 1999).

¹⁶ Fuest und Thum (2001) zeigen, dass Zuwanderung auch im Falle unvollständiger Arbeitsmärkte mit einem tariflich geschützten Arbeitsmarkt und einem Markt für Schwarzarbeit wahrscheinlich zu Wohlfahrtssteigerungen führt.

¹⁷ Dieses Argument, das als Rybczynski-Theorem bekannt ist, gilt in einer Welt mit frei handelbaren Gütern.



mehreren Studien signifikante Beschäftigungsrisiken festgestellt.¹⁸ Hille (2001) kommt in seinem Modell der Osterweiterung zu einem durch Migration verursachten Lohnrückgang von 0,8 Prozent p.a. für die Geringqualifizierten in der EU; die Hochqualifizierten können gut ein Prozent Zuwächse verzeichnen. In einer Welt mit Produktivitätswachstum bedeutet das freilich eine Reduktion/Zunahme der Lohnsteigerungs-möglichkeiten in dieser Höhe.

Berücksichtigt man auch die integrationsbedingt angeregten Kapital- und Güterströme, steigen die Löhne für Hochqualifizierte etwas stärker und jene für Geringqualifizierte bleiben preisbereinigt konstant – in Osteuropa gibt es in beiden Beschäftigungsgruppen deutliche Zuwächse. Die Lasten der Erweiterung, die in Form von Lohnverzicht anfallen, dürften demnach im Aggregat eng begrenzt bleiben – es besteht allerdings ein kleines Risiko, dass es im Niedriglohnsegment zu geringen Einbußen kommt. Dies kann sich in niedrigeren Lohnzuwächsen niederschlagen, angesichts des sehr inflexiblen deutschen Arbeitsmarktes ist indes ein Anstieg der Arbeitslosigkeit in diesem Teilbereich wahrscheinlicher. Davon dürfte auch die Bauwirtschaft betroffen sein.

Ende der 90er Jahren lag die Ausländerquote der westdeutschen Bauwirtschaft mit rd. zwölf Prozent nur geringfügig über der Ausländerquote für die westdeutsche Wirtschaft insgesamt. Zumindest der reguläre Bauarbeitsmarkt wäre folglich nicht stark überdurchschnittlich durch ausländische Arbeitnehmer belastet; zumal die ausländischen Arbeitnehmer von der Rezession am Bau besonders betroffen waren – die Ausländerquote sinkt seit Mitte der 90er Jahre stetig. Allerdings wird oft argumentiert, dass die Bauwirtschaft übermäßig stark unter der Schwarzarbeiterproblematik zu leiden hat. Bis zu 500.000 illegale Arbeitnehmer am Bau werden geschätzt (Brücker et al., 2002), wobei diese Werte naturgemäß statistisch nicht belastbar sind. Es ist zudem wahrscheinlich, dass zumindest Teile der ausländischen Schwarzarbeit nach der Arbeitsmarktliberalisierung durch zuwandernde, legale Arbeitnehmer ersetzt werden. Das bedeutet jedoch nicht, dass man das Problem ausblenden darf. Wir gehen im Rahmen unserer Handlungsempfehlungen explizit auf die Thematik Schwarzarbeit ein.

3.3.3 Fiskalische Effekte

Die potenziellen Wohlfahrtseffekte durch die Osterweiterung dürfen indes nicht den Blick für die Risiken trüben. Die Ausgestaltung der gesetzlichen Umverteilungssysteme beinhalten nämlich einen zusätzlichen Anreiz für Zuwanderer mit geringer Qualifika-

¹⁸ Es liegt in der Natur der Sache, dass solche empirischen Studien nicht illegale Beschäftigung erfassen können. Da es keine belastbaren Daten zu diesem Teilbereich der Wirtschaft gibt, lassen sich für dieses Segment auch keine Lohn- und Beschäftigungswirkungen isolieren.

tion, denn diese sind (tendenziell) Umverteilungsgewinner. So nimmt praktisch jeder Einwohner in Deutschland die sozialen Sicherungssysteme wahr und profitiert von den durch die öffentliche Hand finanzierten Gütern (z.B. Verkehr, Schulen, Sicherheit etc.). Die Finanzierung dieser Güter führt zumeist zu Transfers von Reich zu Arm. Diese Vorteile sind nicht in den Löhnen enthalten; es gibt also zusätzliche Wanderungsanreize. Das bedeutet, dass sich der Nettowandervorteil für Geringqualifizierte erhöht und jener für Hochqualifizierte vermindert (denn diese könnten schon bald nach der Zuwanderung zum Nettozahler im staatlichen Umverteilungssystem werden). Letztlich käme es im Teilbereich der Geringqualifizierten zu volkswirtschaftlich ineffizient hoher Zuwanderung und in dem Bereich der Hochqualifizierten zu ineffizient niedriger Zuwanderung (Sinn et al., 2001; Sinn und Werding, 2001).¹⁹

Die fiskalische Bilanz gibt einen Anhaltspunkt über die Größenordnung der Marktverzerrung durch öffentliche Transfersysteme. Sie setzt sich zusammen aus den Finanzierungsbeiträgen für öffentliche Güter sowie dem Gegenwert der in Anspruch genommenen Kollektivgüter. Ein positiver Wert bedeutet, dass die Person (Personengruppe) mehr in das Verteilungssystem einzahlt als für sie selbst Nutzen entsteht. Ein negativer Wert signalisiert folglich, dass die Person Umverteilungsgewinner ist. Sinn et al. (2001) haben für Zuwanderer nach Westdeutschland insgesamt eine negative fiskalische Bilanz ermittelt. Zuwanderer sind tendenziell eher in unterdurchschnittlich bezahlten Positionen angestellt – entweder weil ihr Qualifikationsniveau dies vorgibt, oder weil sie Tätigkeiten auch unterhalb ihres formalen Qualifikationsniveaus annehmen. Je länger die Zugewanderten in Deutschland ansässig sind, desto höher ist auch ihr Einkommen und desto eher sind sie Nettozahler. Hierbei muss betont werden, dass die fiskalische Bilanz für alle Zuwanderer nach Westdeutschland auf der Basis des Jahres 1997 aufgestellt wurde. Inwiefern dies ein zuverlässiger Indikator für zukünftige Zuwanderung aus Osteuropa ist, ist zu überprüfen. Auch könnte sich aufgrund der demografischen Entwicklung die Nettoposition der gesetzlichen Sozialversicherungen (v.a. Renten- und Pflegeversicherung) zu Ungunsten der jüngeren Beitragszahler entwickeln. Folglich dürfte der Nettovorteil für junge Zuwanderer sinken und sich der Wanderungsanreiz vermindern. Wir kommen auf diese Punkte im Rahmen unserer Handlungsempfehlungen zurück.

¹⁹ Sodan (2001) veranschaulicht anhand eines zugespitzten Beispiels, das aber streng innerhalb der Grenzen des rechtlich Möglichen bleibt, wie groß die Verteilungsgewinne durch die Sozialsysteme für einen Zuwanderer sein könnten. Allein das Erziehungsgeld für die in seinem Beispiel in Polen geborenen und lebenden zwei Kinder würde sich auf insgesamt fast 15.000 Euro in vier Jahren belaufen.



Tabelle 6: Fiskalische Auswirkungen der Zuwanderung, Westdeutschland 1997*)

	Aufenthaltsdauer			Insgesamt**)
	0-10	10-25	25+	
– Angaben in Euro pro Kopf und Jahr –				
Krankenversicherung	-590	-43	49	-125
Rentenversicherung	1.376	1.606	2.148	1.796
Pflegeversicherung	95	117	176	137
Arbeitslosenvers.	127	217	-519	-100
Steuern u.ä.	-3.376	-3.227	-1.001	-2.434
Gesamtbilanz	-2.368	-1.330	853	-726

*) Ohne Effekte, die indirekt bei anderen Personen auftreten.

**) Mit der Anzahl der Personen in den einzelnen Aufenthaltsgruppen gewichteter Mittelwert.

Quelle: Sinn et al. (2001).

4. Die deutsche Bauwirtschaft als Verlierer des Erweiterungsprozesses?

Welche Bedeutung hat nun die EU-Erweiterung nach Osten für die Bauwirtschaft? Es geht dabei um vier Aspekte: In einem ersten Schritt untersuchen wir die Angebotsseite der Bauwirtschaft, also den durch Zuwanderer und Entsendete erzeugten Konkurrenzdruck. Anschließend werfen wir einen Blick auf die mittelfristigen Perspektiven der Nachfrageseite. Auf dieser Marktseite erscheint die Zuwanderung auch aus Sicht der Bauwirtschaft deutlich freundlicher, da sie im Wohnungs- und Wirtschaftsbau moderates Wachstum gewährleistet. Drittens werden die Chancen, die sich für die deutsche Bauwirtschaft aus dem Nachholbedarf in Osteuropa ergeben, skizziert. Schließlich gehen wir explizit auf das Problemfeld „Qualität am Bau“ ein, da mit der Osterweiterung oftmals die Befürchtung verbunden wird, die Bauqualität könnte nachhaltig sinken und Deutschland könnte langfristig bautechnische Kompetenz verlieren.

4.1 Höherer Konkurrenzdruck im Zuge der Osterweiterung

Sowohl für deutsche Arbeitnehmer im Baugewerbe als auch für deutsche Bauunternehmer bedeutet die Erweiterung der EU nach Osten eine Verschärfung der Wettbewerbslage. In einer Marktwirtschaft ist eine solche Verschärfung des Wettbewerbs

selbstverständlich. Sie ist erwünscht, da so Ineffizienzen beseitigt und den Konsumenten günstige Preise ermöglicht werden. Industrieunternehmen, die nicht nur auf den Faktormärkten, sondern auch auf den Gütermärkten dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, spüren die ausländische Konkurrenz schon deutlich länger. Dass der Bausektor die Osterweiterung besonders fürchtet, liegt in erster Linie daran, dass die inländischen Märkte bislang vergleichsweise gut geschützt waren (das gilt auch für die anderen westeuropäischen Baumärkte und eher für das deutsche Baunebengewerbe als für die Bauindustrie). Richtig ist, dass die Auswirkungen des künftig schärferen Wettbewerbs im Inland deutlich sichtbarer sind als in anderen Branchen, weil die Arbeitsplätze der ausländischen Wettbewerber direkt auf den Baustellen entstehen. Ökonomisch rechtfertigt die bessere Sichtbarkeit freilich keine Sonderbehandlung, denn die Auswirkungen für eine Branche sind unabhängig vom Ort, wo die konkurrierenden Arbeitsplätze entstehen (Inland oder Ausland).²⁰

Wenn also die zu erwartende Wettbewerbssituation ökonomisch keine Ausnahme-regelung erfordert, lässt sich auch dem oft gehörten Vorwurf des Lohn- bzw. Sozialdumpings begegnen. Von Lohndumping ist nur dann zu sprechen, wenn die gezahlten Löhne unterhalb der heimischen Selbstkosten liegen. So lange Unternehmen also Gewinne erwirtschaften, muss der Vorwurf des Lohndumpings abgewiesen werden.²¹ In einer Marktwirtschaft spiegeln Lohndifferenzen zum einen Produktivitätsunterschiede und zum anderen unterschiedliche Verhandlungsmacht wider. Aus beidem folgt kein europaweiter Harmonisierungsbedarf. Auch von Sozialdumping lässt sich höchstens dann sprechen, wenn die innerhalb der 1997 vereinbarten EU-Sozialcharta niedergelegten sozialen Mindeststandards nicht eingehalten werden. Da diese Mindestnormen (z.B. Höchstarbeitszeit, Jugendschutz) für alle EU-Staaten obligatorisch sind, liegt kein Sozialdumping vor.²² Demnach ist weder unfairer Lohn- noch Sozialwettbewerb gegeben. Eine weiter reichende Heraufschleusung der Sozialstandards würde in jedem Fall die Entwicklung der osteuropäischen Volkswirtschaften hemmen, da ihnen ein wichtiger Wettbewerbsvorteil genommen würde.

²⁰ Das berührt noch nicht die oben angesprochenen fiskalischen Effekte. Diese sind nicht branchenspezifisch, sondern, da es um öffentliche Güter geht, nationale Anliegen.

²¹ Teilweise wird mit dem Begriff der ruinösen Konkurrenz jongliert, um die Situation der deutschen Bauwirtschaft zu beschreiben. In der Ökonomie wird dieser Begriff dann verwendet, wenn es starke Marktaustrittsbarrieren gibt (z.B. hohe Fixkosten) und die Nachfrage rückläufig ist. Die Überkapazitäten können dann nur durch Marktaustritte abgebaut werden. Daher sind Unternehmen bereit, die Preise auch unter die Selbstkosten zu senken. Letztlich entscheidet die Liquidität über das Verbleiben im Markt. Diese Beschreibung kennzeichnet zwar durchaus treffend die Situation vieler deutscher Bauunternehmen – jedoch gerade nicht die Lage der kostengünstigeren ausländischen Anbieter. Eine Rechtfertigung für einen Staats-eingriff ist dies nicht, da auch Kostenwettbewerb zum System der Marktwirtschaft gehört.

²² Das gilt v.a., weil die relativ hohe Messlatte der sozialen Standards im internationalen Warenwettbewerb nicht angelegt wird. Dort ist der wesentlich schärfere Wettbewerb auch zwischen unterschiedlichen sozialen Systemen weitgehend akzeptiert (Rußig und Spillner, 1995).



Es reicht nicht aus, nur den Wunsch nach umfangreicher Umverteilung in den MOEL zu hegen, sie müssen es sich auch leisten können. Beides können nur die osteuropäischen Bürger eigenverantwortlich entscheiden – den Mindeststrahmen zu Arbeitsschutz und Gesundheit regelt, wie erwähnt, die Sozialcharta von 1997 (Walter, 1999).

In Kapitel 3 wurde die jährliche Zuwanderung aus Osteuropa nach Deutschland auf bis zu 60.000 Erwerbstätige taxiert. Wir rechnen damit, dass rd. ein Drittel davon im Baugewerbe beschäftigt sein wird. Insgesamt ist in den nächsten 15 Jahren mit 110.000 bis 200.000 zusätzlichen Bau-Arbeitskräften aus Osteuropa zu rechnen. Eichhorst (1998) hat den Anteil der Werkvertragsarbeitnehmer im Baugewerbe Mitte der 90er Jahren auf zwei Drittel der Werkverträge insgesamt geschätzt. Dieser Anteil scheint uns allerdings als Richtwert für die kommenden Jahre als deutlich zu hoch, da er sich auf die Boomphase in der Bauwirtschaft Anfang und Mitte der 90er Jahre bezieht.²³

Wie oben argumentiert, dürfte sich gerade im Segment der Geringqualifizierten das Arbeitsangebot ausweiten. Hier ist mit Verdrängungswettbewerb zu rechnen, der dann natürlich dämpfend auf die Löhne wirkt. Selbst das restriktive deutsche Entsendegesetz bietet davor nur wenig Schutz, da Sozialversicherungsbeiträge nicht darunter erfasst sind und v.a. weil ausländische Selbstständige nicht unter den Wirkungsbereich des Gesetzes fallen. Bleibt zu fragen: Wer wird verdrängt? Gewerkschafter befürchten, dass dies in erster Linie die teuren deutschen Bauarbeitnehmer sein werden. Das ist indes keineswegs zwangsläufig. Bereits in Kapitel 3 wurde darauf hingewiesen, dass die meisten Zuwanderungs-Fallstudien zeigen, dass die neu zuwandernden Arbeitnehmer v.a. die früheren Zuwanderer verdrängt haben, jedoch weniger die einheimischen Arbeitnehmer. Brücker et al. (2002) vermuten sogar, dass die neuen Zuwanderer insbesondere die illegal beschäftigten Ausländer ersetzen werden. Das ist plausibel, denn für Illegale muss der Arbeitgeber stets eine Risikoprämie einkalkulieren, die bei den legalen Ausländern entfällt. Die Politik könnte diesen Substitutionsmechanismus durch eine Erhöhung der Risikoprämie unterstützen. Wir kommen im Rahmen unserer Empfehlungen auf diesen Punkt zurück.

Der zusätzliche Wettbewerb wirkt tendenziell kosten- und preissenkend. Damit besteht die Möglichkeit, neue Baunachfrage auszulösen; die bislang nicht genügend kaufkräftigen potenziellen Nachfrager werden tatsächliche Nachfrager nach Bauleistungen. So unerwünscht der Preiseffekt für Bauunternehmen ist, so positiv ist der

²³ Entscheidend ist der Hinweis, dass dieser Effekt für die deutsche Bauwirtschaft erst nach der vollständigen Marktöffnung auftritt. Der aktuelle Vorschlag der EU-Kommission sieht eine stufenweise Übergangsphase von zwei bis sieben Jahren vor. Sie wird im Kapitel „Handlungsempfehlungen“ dezidiert vorgestellt.

erzeugte Mengeneffekt: Bei sinkenden Baupreisen werden vermehrt Bauleistungen nachgefragt.²⁴ Neben diesem durch die Angebotsausweitung induzierten Mengeneffekt resultieren aus der EU-Osterweiterung weitere positive Nachfrageeffekte. Diese werden in den folgenden Abschnitten erläutert.

4.2 Die Entwicklung der deutschen Bauwirtschaft

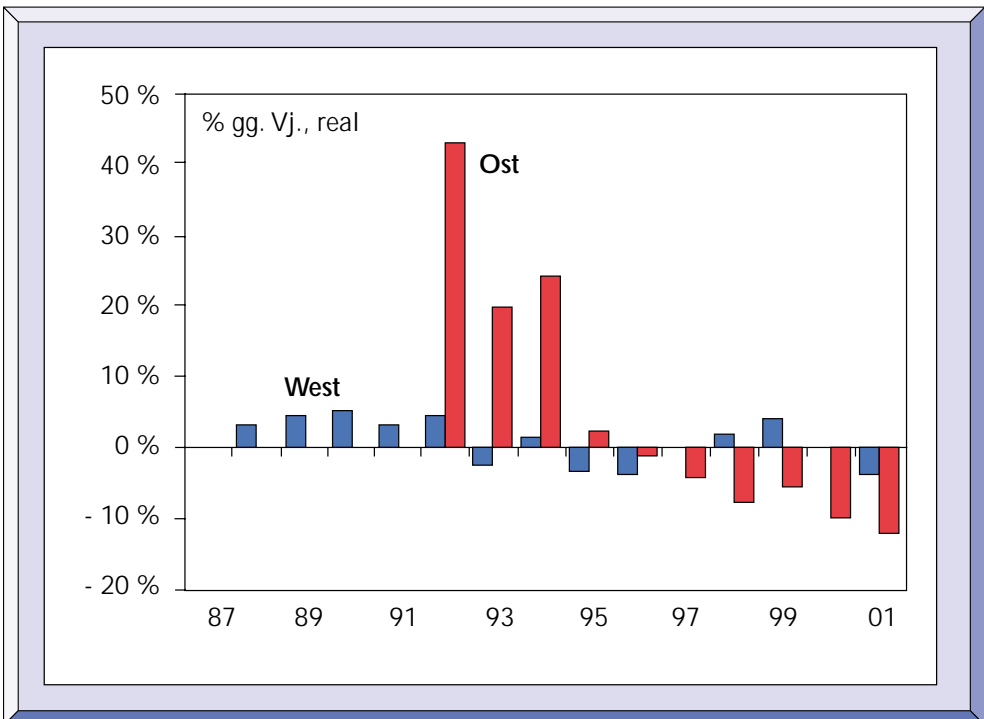
Der deutsche Bau steckt seit sieben Jahren in einer schweren Rezession. Seit dem Höchstwert 1994 sanken die preisbereinigten Bauinvestitionen in Deutschland um fast 14 Prozent. Die Zahl der Beschäftigten nahm bis Ende 2001 sogar um ein Drittel ab. In den alten Bundesländern sank die Beschäftigtenzahl um 30 Prozent, in den neuen Ländern sogar um 40 Prozent. Im letzten Jahr hat sich die Krise der Bauwirtschaft sogar verschärft, die Bauinvestitionen gingen 2001 um fast 6 Prozent zurück; rd. 100.000 Bauarbeiter verloren 2001 ihren Job – und die Aussichten für 2002 sind kaum besser.

In erster Linie stellt die Rezession eine Anpassungsreaktion auf den Bauboom von 1986 bis 1995 dar. Dabei ist zwischen den Auf- und Abschwungphasen in Ost- bzw. Westdeutschland zu unterscheiden: In Westdeutschland begann die Boomphase 1986 und endete 1994. Sie wurde getragen durch hohes wirtschaftliches Wachstum sowie durch starke Zuwanderung aus den neuen Ländern und aus dem Ausland. So stieg z.B. die Zahl der Wohnungsfertigstellungen in den alten Ländern von rd. 200.000 im Jahr 1988 auf gut 500.000 Einheiten sechs Jahre später. In Ostdeutschland setzte der Aufschwung am Bau mit der Wiedervereinigung ein. Massive öffentliche Infrastrukturinvestitionen sowie staatliche Förderprogramme für private Investoren sollten den Konvergenzprozess beschleunigen. Hinzu kam die Erwartungshaltung eines nachhaltig hohen Wirtschaftswachstums in Ostdeutschland. Dies führte zum Aufbau von Überkapazitäten im ostdeutschen Baugewerbe, die seit 1995 reduziert werden, da Erwartungen enttäuscht und die Förderprogramme zurückgenommen wurden.

Die westdeutschen Bauinvestitionen sind 2001 um fast vier Prozent zurückgegangen und liegen damit um rd. 2,5 Prozent unter dem Durchschnitt der 90er Jahre. Neben der trendmäßigen Verschlechterung weist die westdeutsche Bauwirtschaft einen deutlichen Konjunkturzyklus auf. In den Jahren 1997 bis 1999 legten die Bauinvestitionen im Westen um insgesamt sechs Prozent zu. Solche Zyklen fehlen in der ostdeutschen Bauwirtschaft noch völlig. Seit 1995 befinden sich die Bauinvestitionen in den neuen Ländern im Sturzflug.

²⁴ Es lässt sich nicht per se sagen, welcher der beiden Effekte dominiert. Das hängt von der Reaktionsweise, also von der Elastizität von Angebot und Nachfrage ab. Reagiert die Nachfrage beispielsweise sehr stark auf Preissenkungen (sie ist also sehr preiselastisch), dann fällt der Mengeneffekt sehr groß aus.

Abbildung 10: Bauinvestitionen gesamt



Quelle: Statistisches Bundesamt (2002), eigene Berechnungen.

West:

1986 – 1994: +30,9 Mrd. Euro

1994 – 2001: -10,2 Mrd. Euro.

Ost:

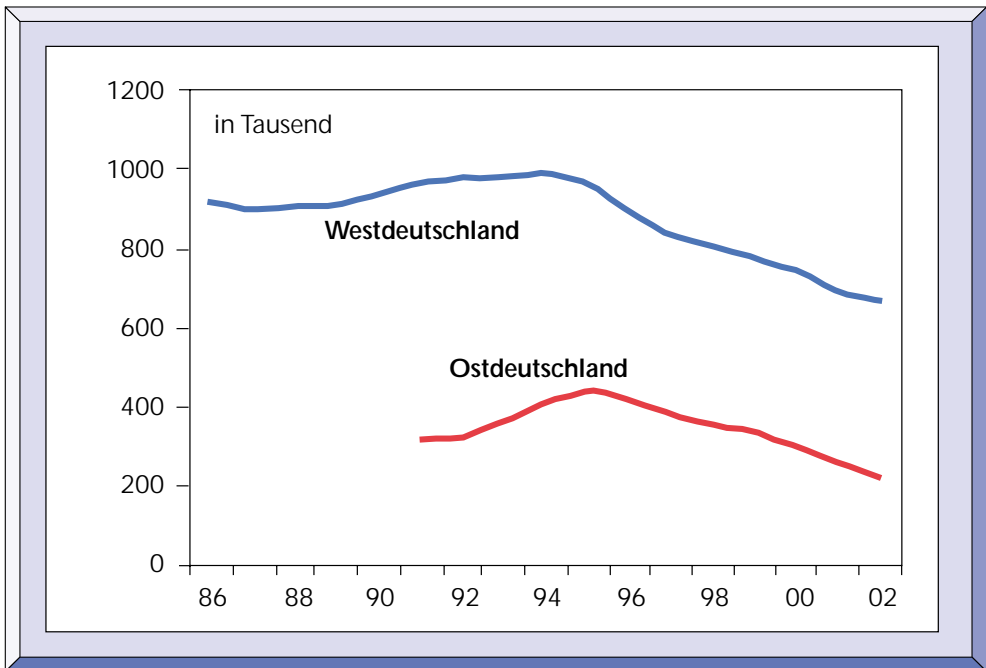
1991 – 1995: +40,9 Mrd. Euro

1995 – 2001: -26,7 Mrd. Euro.

Deutlicher wird der fortbestehende Strukturunterschied zwischen Ost- und Westdeutschland bei der Analyse der einzelnen Bausparten: Im Westen der Republik waren die Anteile des Wirtschaftshoch- sowie des Tiefbaus an den gesamten Bauinvestitionen leicht aber stetig rückläufig. Der Wohnungsbau hat hingegen in den letzten zehn Jahren keineswegs nur Abschwungjahre erlebt. Die Wohnungsbauinvestitionen in den alten Bundesländern lagen 2001 mit rd. 110 Mrd. Euro sogar über dem Investitionsniveau von 1991. Dadurch stieg der Anteil der Wohnungsbauinvestitionen an den westdeutschen Bauinvestitionen insgesamt von rd. 54 Prozent auf über 60 Prozent. Da

die westdeutsche Wirtschaft, gemessen durch das preisbereinigte BIP, seit 1991 um über zwölf Prozent zulegen, verringerte sich der Anteil der gesamten westdeutschen Bauinvestitionen am BIP leicht auf gut zehn Prozent.²⁵ Verglichen mit anderen entwickelten Volkswirtschaften spielt die westdeutsche Bauwirtschaft damit noch immer eine große Rolle (zum Vergleich: USA und UK rd. 7,5 Prozent; Frankreich rd. zehn Prozent).

Abbildung 11: Beschäftigte im Bauhauptgewerbe*)

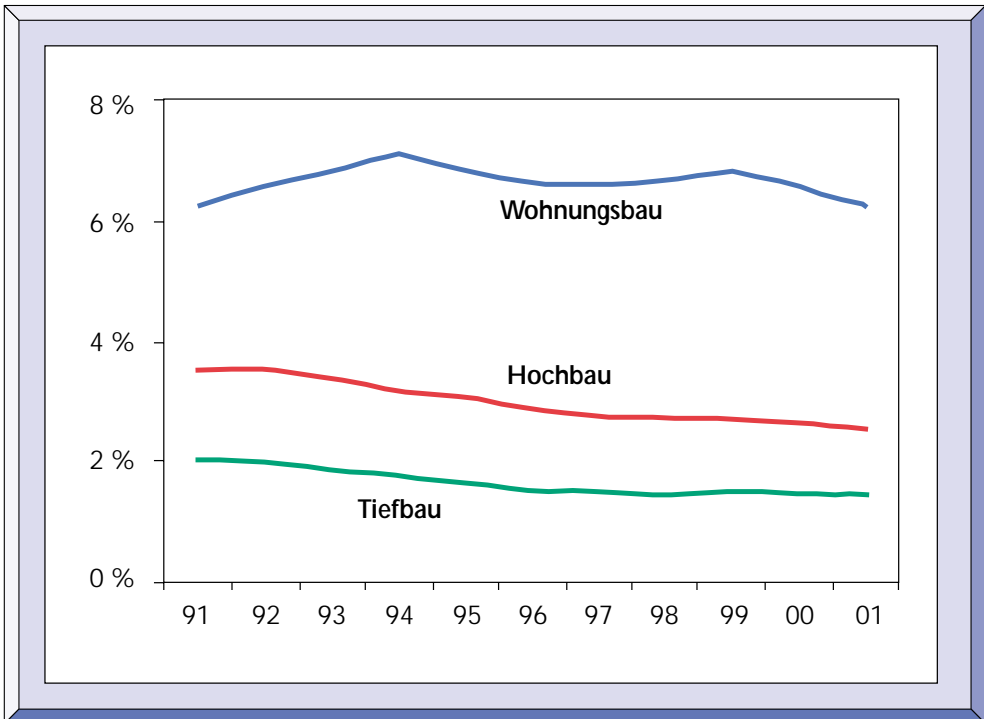


*) Da 1991 die Systematik auf NACE Rev. 1 umgestellt wurde, sind die Daten von 1986 bis 1991 Näherungswerte. Es wurden die Veränderungsdaten des Bauhauptgewerbes der alten Systematik für eine „Rückrechnung“ zugrunde gelegt.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2002), eigene Berechnungen.

²⁵ Bei der Berechnung des Anteils der gesamten Bauinvestitionen am BIP für Westdeutschland wurde Berlin den alten Ländern zugerechnet. Für die einzelnen Anteile der Bausparten (Wohnungsbau, Sonstiger Hochbau und Tiefbau) am regionalen BIP konnten lediglich Näherungswerte ermittelt werden. Die benutzte Datenreihe für die Bauinvestitionen (ELVIRA-Datenbank des Hauptverbands der Deutschen Bauindustrie) rechnet Teile der Berliner Bauinvestitionen den ostdeutschen Bauinvestitionen und Teile den westdeutschen Bauinvestitionen zu. In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder wird das Bruttoinlandsprodukt indes nur auf Landesebene – also ohne Unterscheidung des Berliner BIP in Ost und West – ermittelt. Für Westdeutschland wurde daher der Quotient durch den Anteil der Bauinvestitionen Westdeutschland zum Bruttoinlandsprodukt Westdeutschland inklusive Berlin angenähert. Für Ostdeutschland errechnet sich der Quotient folgerichtig als der Anteil der Bauinvestitionen Ostdeutschland zum Bruttoinlandsprodukt Ostdeutschland exklusive Berlin. Die Quote für die neuen Länder überschätzt also die Bedeutung des Bausektors leicht, die Quote für die alten Länder unterschätzt die Bedeutung leicht.

Abbildung 12: Anteil der Bauinvestitionen am BIP (West)

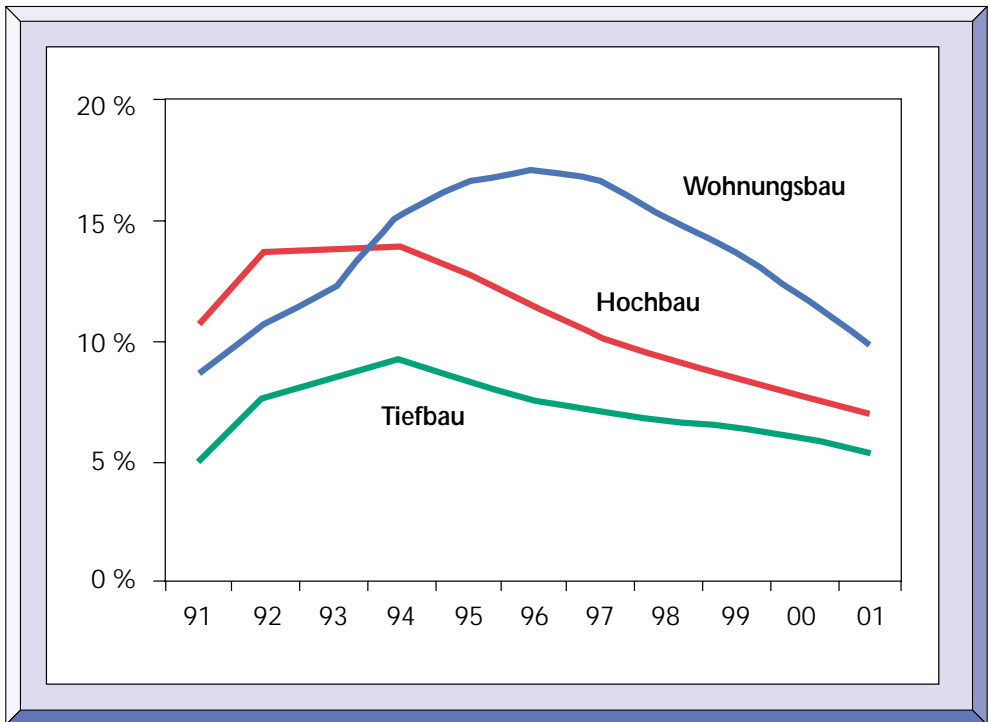


Quellen: Statistisches Bundesamt (2002), Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (2002), siehe auch Fußnote 25.

Der Anpassungsprozess in Ostdeutschland begann 1995, als zum ersten Mal seit der Wiedervereinigung die Investitionen im Hoch- und Tiefbau gegenüber dem Vorjahr zurückgingen. Seitdem hat der Hochbau um über 40 Prozent, der Tiefbau um gut ein Drittel seines Volumens eingebüßt. Der Wohnungsbaumarkt folgte wenig später. 1997 stagnierten die Investitionen und seit 1998 befinden sie sich in einem noch kaum gebremsten Sturzflug. Im letzten Jahr wurden fast 40 Prozent weniger in den ostdeutschen Wohnungsbau investiert als im Spitzenjahr 1996. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass das Niveau von 1995 sehr stark durch die staatliche Förderpolitik geprägt wurde. Es ist durchaus angemessen, von einer staatlich erzeugten Baublase zu sprechen, aus der zunehmend Luft entweicht. Gut 35 Prozent des gesamten ostdeutschen BIP entfielen 1994 und 1995 auf die Baubranche, und noch immer ist der

Anteil mit rd. 20 Prozent sehr hoch.²⁶ Der Anpassungsdruck bleibt angesichts 1,2 Mio. leerstehender Wohnungen sowie umfangreicher Büroleerstände an zahlreichen Standorten (z.B. Leipzig: 23,5 Prozent; Erfurt: 20 Prozent, Dresden 12,3 Prozent) auch in den nächsten Jahren hoch. Selbst ohne die zusätzliche Konkurrenz aus Osteuropa haben v.a. die ostdeutschen Baupreise in den nächsten Jahren kaum Aufwärtspotenzial. Die Gewinnmargen der Bauunternehmen dürften sich bis 2004/2005 kaum erholen, sodass der Marktberaumigungsprozess anhalten wird.

Abbildung 13: Anteil der Bauinvestitionen am BIP (Ost)



Quellen: Statistisches Bundesamt (2002), Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (2002), siehe auch Fußnote 25.

²⁶ Zum Vergleich: 1950 lag der Anteil der Bauwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt in Deutschland (West) bei rd. 18 Prozent.



Die Insolvenzstatistik hellt sich daher wohl auch im laufenden Jahr nicht auf. 2001 entfielen 23 Prozent aller Unternehmensinsolvenzen – also rd. 5.100 Verfahren – auf das Baugewerbe. In den fünf neuen Ländern mussten über 4.000 Bauunternehmen ihre Zahlungsunfähigkeit anmelden, das entspricht gut 40 Prozent aller ostdeutschen Unternehmensinsolvenzen. Für 2002 rechnen Analysten von Creditreform aufgrund der lahrenden Konjunktur mit einem erneuten Anstieg der Unternehmensinsolvenzen um über 20 Prozent. Im ersten Halbjahr 2002 sind über 4.500 Baufirmen zahlungsunfähig geworden, das entspricht einem weiteren Anstieg um knapp fünf Prozent gegenüber dem ersten Halbjahr 2001 (Verband der Vereine Creditreform e.V., 2002a; 2002b). Aufgrund ihrer dünnen Eigenkapitaldecke sind gerade kleine Bauunternehmen gefährdet. Die Eigenkapitalquote im Baugewerbe kommt lediglich auf fünf bis sechs Prozent, im Verarbeitenden Gewerbe beträgt sie immerhin rd. 25 Prozent (Verband der Bauindustrie für Niedersachsen, 2001).

Angesichts dieser trüben Ist-Situation stellt sich die Frage nach dem viel zitierten Licht am Ende des Tunnels. Für dieses Jahr rechnen wir angesichts der noch immer schleppenden Auftragseingänge sowie dem schlechten Branchenklima lediglich mit einer Verlangsamung des Abschwungs in Ost und West. Insbesondere im Wohnungsbau ist in beiden Landesteilen ein deutlicher Rückgang programmiert; in Deutschland dürften die Investitionen in Wohnungen erneut um rd. 3,5 Prozent abnehmen. Beim Hoch- und Tiefbau könnte 2002 im Westen ein kleines Plus herauskommen. Für Ostdeutschland lassen die Frühindikatoren eine solche Hoffnung indes nicht zu. Falls sich die Konjunktur in Deutschland im Laufe des Jahres belebt und 2003 eine gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate von 2,5 Prozent erreicht wird, könnte die Talfahrt der Bauwirtschaft im Westen beendet werden. Die Vielzahl der internationalen Krisenherde und der anhaltende Reformstau in Europa lassen allerdings auch negativere Szenarien zu. Für Ostdeutschland muss jedoch aufgrund der nicht vollzogenen Strukturanpassung auch für 2003 mit einem Minus gerechnet werden.

Um den mittel- bis langfristigen Baubedarf einschätzen zu können, ist es sinnvoll, die wichtigsten Treiberfaktoren für die drei Bausparten Wohnungsbau, Wirtschaftsbau und Öffentlicher Bau zu unterscheiden.

4.2.1 Wohnungsbau

Während die ostdeutschen Wohnungsbauinvestitionen schon seit 1997 zurückgehen, konnte sich der Wohnungsbau in den alten Ländern noch bis 2000 behaupten. Im vergangenen Jahr brach jedoch der westdeutsche Wohnungsbau stark ein. Für das laufende Jahr ist sowohl für West- als auch für Ostdeutschland mit einem weiteren Rück-

gang zu rechnen. Die Zahl der fertiggestellten Wohnungen ist 2001 mit 326.000 Einheiten auf den niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung gesunken. Die Zahl der genehmigten Wohnungen lässt für das laufende Jahr einen Rückgang unter die 300.000-Marke erwarten. Damit werden 2002 in Deutschland insgesamt rd. zehn Prozent weniger Wohnungen fertiggestellt als im 20-jährigen Durchschnitt für Westdeutschland. Zum Vergleich: Im Spitzenjahr 1995 gab es noch über 600.000 Fertigstellungen in Deutschland. Eine Wende zum Besseren ist noch nicht erkennbar: Auch im ersten Quartal 2002 lagen die Wohnungsbaugenehmigungen in Westdeutschland noch um fast acht Prozent unter dem Vorjahreszeitraum, in Ostdeutschland beträgt das Minus sogar zwölf Prozent. Immerhin scheint im Westen die Talsohle erreicht zu sein.

Angesichts dieser Entwicklung keimt bereits mancherorts die Furcht vor einer neuen Wohnungsnot auf. Dabei sollte bedacht werden, dass die Zahlen der Nachwendejahre durch die staatlichen Förderprogramme stark überzeichnet sind – das kommt in den noch immer steigenden Wohnungsleerständen in Ostdeutschland zum Ausdruck. Mittlerweile stehen in den fünf neuen Ländern fast 16 Prozent des gesamten Wohnungsangebotes leer. Der deutliche Rückgang bei den Fertigstellungen stellt folglich nicht zuletzt eine Anpassungsreaktion auf die Überschussproduktion in der Mitte der 90er Jahre dar. Diese Reaktion wurde durch die Rückführung der staatlichen Förderpolitik sowie durch Marktreaktionen v.a. in Ostdeutschland (sinkende Mieten) ausgelöst.

Von entscheidender Bedeutung für die mittelfristige Zukunft des deutschen Wohnungsbaus ist natürlich die demografische Entwicklung. Die vorliegenden Vorausberechnungen der Bevölkerung sprechen eine klare Sprache: Die Zeit starken Bevölkerungswachstums in Deutschland ist vorbei. Während in den zehn Jahren von 1990 bis 2000 die Einwohnerzahl v.a. durch umfangreiche Zuwanderung von Aussiedlern noch um gut 2,5 Mio. Personen stieg, rechnet das Statistische Bundesamt (2000) in seiner neunten und letzten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung bis 2010 bereits mit einem Rückgang um rd. 0,5 Mio. im Vergleich zu 2000.²⁷ Nach unseren eigenen Berechnungen dürfte die Bevölkerungszahl 2010 nur unwesentlich unter dem Stand von Anfang 2000 liegen – allerdings fast 0,5 Mio. unter dem Stand Anfang 2002.²⁸ Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine aktuelle Studie des IWG Bonn (Ottvad und Hefe, 2002). Die Autoren rechnen ebenfalls mit einem geringen Rückgang bis 2010

²⁷ Bereits in den 90er Jahren hat sich das Tempo des Bevölkerungswachstums spürbar vermindert. Über 80 Prozent der Zunahme, also rd. zwei Mio. Personen, fielen in die fünf Jahre bis 1995. Im Zeitraum bis 2000 stieg die Bevölkerungszahl nur noch um 0,5 Mio. an. Die Ursache hierfür liegt in einer deutlichen Verschärfung der Asyl- und Aussiedlergesetzgebung – also in einer Beschränkung der Zuwanderung, freilich hat auch die geringe Wirtschaftsdynamik eine Rolle gespielt.

²⁸ Unsere Annahmen entsprechen jenen des Statistischen Bundesamtes. Wir haben allerdings die Bevölkerungsentwicklung der letzten zwei Jahre mitberücksichtigt.

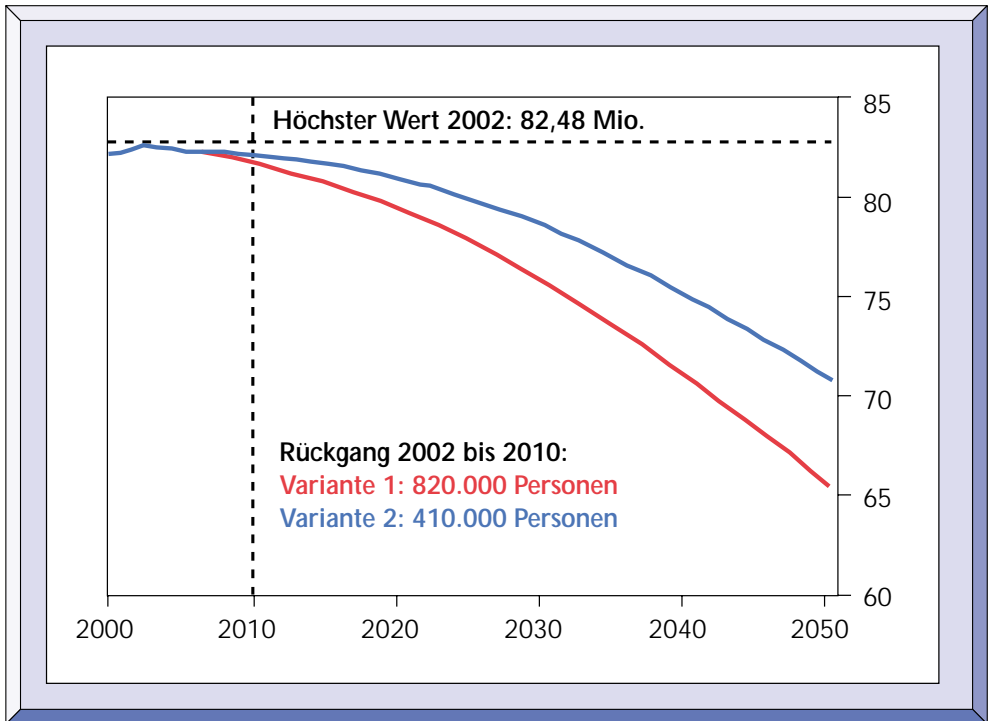


gegenüber dem Wert von 2000.²⁹ Dieser Bevölkerungsstand wird jedoch nur dann erreicht, wenn die Nettozuwanderung nach Deutschland pro Jahr 200.000 Personen nicht unterschreitet. Zuwanderung aus Osteuropa bedeutet also ein Risiko auf der Angebotsseite für die deutsche Bauwirtschaft, gleichzeitig sorgt sie auf der Nachfrageseite für eine Entspannung des durch den Bevölkerungsrückgang ausgelösten Problems.

Für die Nachfrage nach Wohnraum ist aber nicht nur die Anzahl der Personen entscheidend, sondern auch die Zahl der Haushalte. Diese dürfte in den nächsten Jahren trotz der fehlenden Dynamik der Bevölkerungszahl noch leicht ansteigen. Der Trend zu 1- und 2-Personen-Haushalten ist v.a. aufgrund der längeren Lebenserwartung bislang ungebrochen und dürfte noch einige Jahre anhalten. In den westdeutschen Großstädten leben mittlerweile bis zu 80 Prozent der Einwohner in 1- und 2-Personen-Haushalten. Dort dürfte bald eine natürliche Grenze erreicht werden. Lediglich in den ländlichen Regionen dürfte der Trend zu kleineren Haushalten noch einige Jahre anhalten, sodass die durchschnittliche Haushaltsgröße in Deutschland bis 2015 von derzeit 2,2 auf dann 2,1 sinken dürfte. Da diese Erwartung von den meisten Bevölkerungsforschern geteilt wird, lassen sich Unterschiede in den prognostizierten Haushaltszahlen weitgehend durch die verschiedenen Bevölkerungsprognosen erklären. Während das IWG für den Zeitraum von 2000 bis 2010 lediglich mit einer Zunahme um rd. 900.000 Haushalte rechnet, ermittelt das Bundesamt für Bauwesen- und Raumordnung (BBR) einen Anstieg der Haushaltszahlen um 1,3 Mio. auf dann 39,4 Mio. Haushalte in Deutschland. Diese Entwicklung verläuft allerdings regional sehr uneinheitlich: Aufgrund wahrscheinlich anhaltend positiver Migrationsalden zwischen Ost und West, unterschiedlichem Zuwanderungsverhalten der Ausländer mit einer deutlichen Präferenz für die westdeutschen Ballungsregionen und einer (leicht) höheren Fertilitätsrate im Westen steigt die Zahl der Haushalte allein in Westdeutschland, in den neuen Bundesländern ist sie bereits heute rückläufig.

²⁹ Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2001) rechnet in seiner aktuellen Wohnungsbauprogno-
nose bis 2010 noch mit einem Anstieg um rd. 800.000 Personen. Dieser Einschätzung folgt auch das ifo
Institut in seiner Bau-Vorausschätzung (2001). Grundlage beider Veröffentlichungen ist eine Studie des
DIW (Schulz, 1999b). Die Abweichungen der Ergebnisse zu den Rechnungen des Statistischen Bundes-
amtes resultieren hauptsächlich aus verschiedenen Annahmen zur Nettozuwanderung. Während das Sta-
tistische Bundesamt 200.000 (Netto-) Zuwanderer erwartet, hält das DIW 260.000 Zuwanderer pro Jahr
für wahrscheinlich. Des Weiteren rechnet das DIW mit einem höheren medizinischen Fortschritt, die
Menschen werden im Durchschnitt älter als in der Rechnung des Statistischen Bundesamtes. Wir folgen
den Einschätzungen des Bundesamtes, da wir bereits 200.000 Personen als mittelfristige Obergrenze er-
achten. Bei nur geringen Nettowanderungen innerhalb der EU, restriktiver Asyl- und Aussiedlerpolitik
müsste der Großteil der Nettozuwanderung aus den Ländern Ost- und Mitteleuropas kommen.

**Abbildung 14: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland
2000 bis 2050**



Variante 1: Zuwanderung von 100.000 p.a.

Variante 2: Zuwanderung von 200.000 p.a.

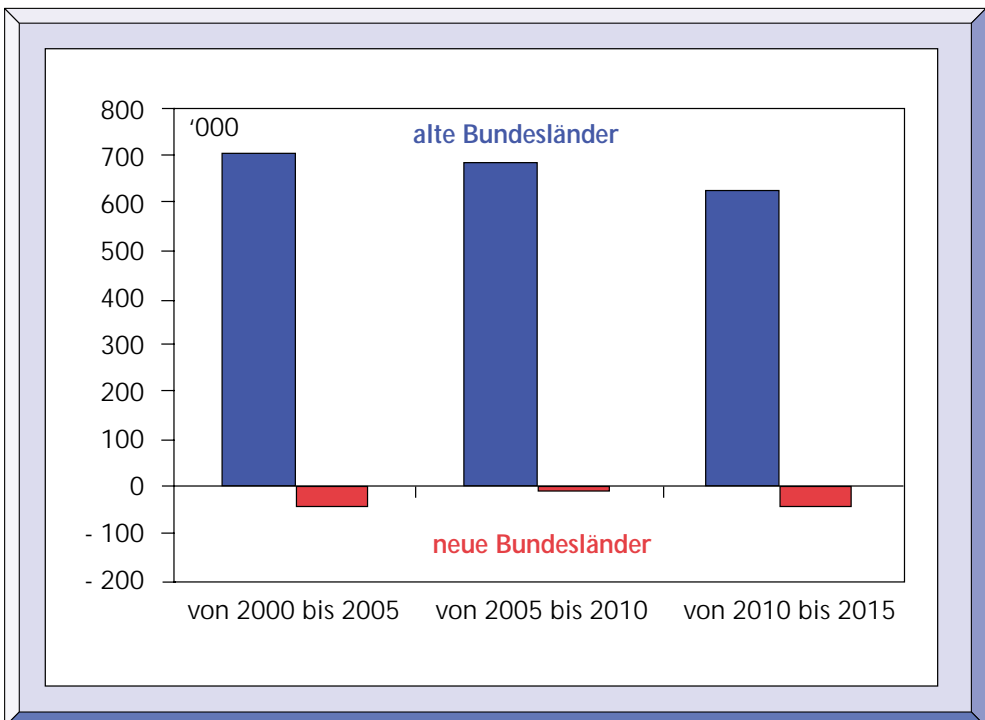
Quelle: Statistisches Bundesamt (2000), Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2001).

Außerdem hält der Trend zu immer größeren Wohnungen auch in Zukunft an, da die Nachfrage nach Wohnraum unter anderem vom verfügbaren Einkommen abhängt.³⁰ So stieg die Wohnfläche pro Kopf seit der Wiedervereinigung in Westdeutschland um elf Prozent und in Ostdeutschland sogar um 30 Prozent. Trendmäßig dürften die verfügbaren Einkommen in Deutschland bis 2010 um rd. zwei Prozent p.a. zulegen; der

³⁰ Eine treibende Kraft hinter dieser Entwicklung ist auch der so genannte Remanenzeffekt, also das Beibehalten von Wohnflächen während abfolgender Lebensphasen (z.B. nachdem die Kinder ausgezogen sind oder der Lebenspartner verstorben ist). Letztlich ist solches Verhalten nur möglich, wenn es die Einkommenssituation zulässt. Hinter dem Remanenzeffekt steckt also immer auch eine positive Einkommensentwicklung.

Trend zu größeren und qualitativ höherwertigeren Wohnungen sollte sich daher in den kommenden Jahren verlangsamt fortsetzen.³¹ Hinzu kommt, dass es in Ostdeutschland noch Nachholbedarf sowohl bei der Wohnfläche als auch bei der Bildung von Wohneigentum gibt. Davon profitiert der Bereich der Modernisierung stärker als der Bereich des Neubaus. Der Anteil der Modernisierungsausgaben an den gesamten Bauleistungen sollte in den nächsten Jahren stetig ansteigen.

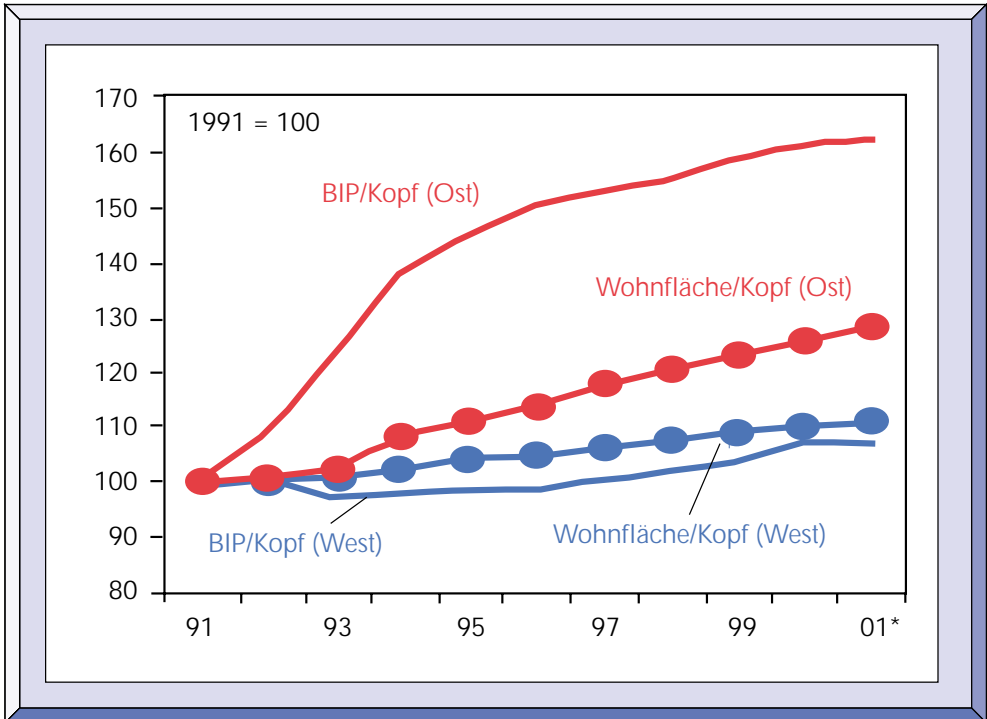
**Abbildung 15: Entwicklung der Zahl der Haushalte 2000 bis 2015
(gemäß BBR)**



Quelle: Statistisches Bundesamt (2000), Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2001).

³¹ Gleichwohl dürften die Ausgaben für Wohnraum unterproportional zunehmen. Querschnittsuntersuchungen zeigen eindeutig, dass die Anteile der Wohnungsausgaben an den Gesamtausgaben eines Haushaltes mit steigenden Einkommen abnehmen (Frick und Lahmann, 2001).

Abbildung 16: Die Wohnfläche pro Kopf nimmt stetig zu



*) Hochrechnung des Flächenverbrauchs in Ost und West

Quelle: Statistisches Bundesamt (2002).

Schließlich darf nicht vergessen werden, dass selbst bei stagnierenden Haushaltszahlen ein Sockel an Neubautätigkeit erforderlich ist. Dieser Sockel besteht zum einen aus Ersatzinvestitionen. Ottnad und Hefe (2002) schätzen den Ersatzbedarf für die kommenden zehn Jahre allein auf rd. 100.000 Wohneinheiten durchschnittlicher Größe p.a. Zum anderen entsteht Neubaubedarf aus der sehr heterogenen Wirtschaftsdynamik innerhalb Deutschlands. So sind seit der Wiedervereinigung z.B. rd. 1,2 Mio. Ostdeutsche mehr in den Westen gezogen als umgekehrt Westdeutsche in die neuen Bundesländer. Selbst bei konstanter Zahl der Haushalte entsteht aus diesen Wanderungsbewegungen innerhalb Deutschlands Baubedarf. So lange die wirtschaftlichen Ballungsräume (z.B. München, Rhein-Main, Rhein-Ruhr) Mitarbeiter anlocken, schließen sich steigende Leerstände in den Herkunftsregionen und zusätzlicher Baubedarf in den



Zielgebieten nicht aus. Zwar ermöglichen die neuen Medien eine stärkere Trennung von Wohn- und Arbeitsort. In der Regel werden jedoch sowohl von Arbeitnehmern als auch Arbeitgebern Teillösungen – also alternierende Telearbeit – den 100 prozentigen Telearbeitsplätzen vorgezogen, sodass der Wohnort auch in Zukunft größtenteils im Einzugsgebiet des Arbeitsortes liegen dürfte.

Insgesamt ist damit zu rechnen, dass zumindest der westdeutsche Wohnungsbau im Zuge der konjunkturellen Erholung wieder anzieht. In den folgenden zwei Jahren dürfte die Wachstumsrate real bei gut einem halben Prozent liegen und dann bis 2010 etwas nachgeben. Für Ostdeutschland insgesamt wird der Anpassungsprozess noch ein bis zwei Jahre anhalten. Aufgrund der schlechten demografischen Voraussetzungen sowie der negativen Wanderungsbilanz und den immensen Leerständen ist für die darauf folgenden Jahre nur sehr geringes Wachstum zu erwarten. Insgesamt dürften in Deutschland kaum mehr als 350.000 Wohnungen p.a. fertig gestellt werden (müssen). Das wäre mehr als 2002 aber auch deutlich weniger als in den 90er Jahren.³²

Tabelle 7: Entwicklung des Bauvolumens (Wohnungsbau)

real, in % p.a.	1986 bis 1990	1991 bis 1995	1996 bis 2001	2002 bis 2010
Westdeutschland	4,1%	5,2%	-1,0%	rd. 0,5%
Ostdeutschland	–	31,7%	-6,5%	- rd. 0,5%
Gesamt	4,1%	8,5%	-2,0%	rd. 0,5%

Quellen: Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (2002), Deutsche Bank Research Prognose.

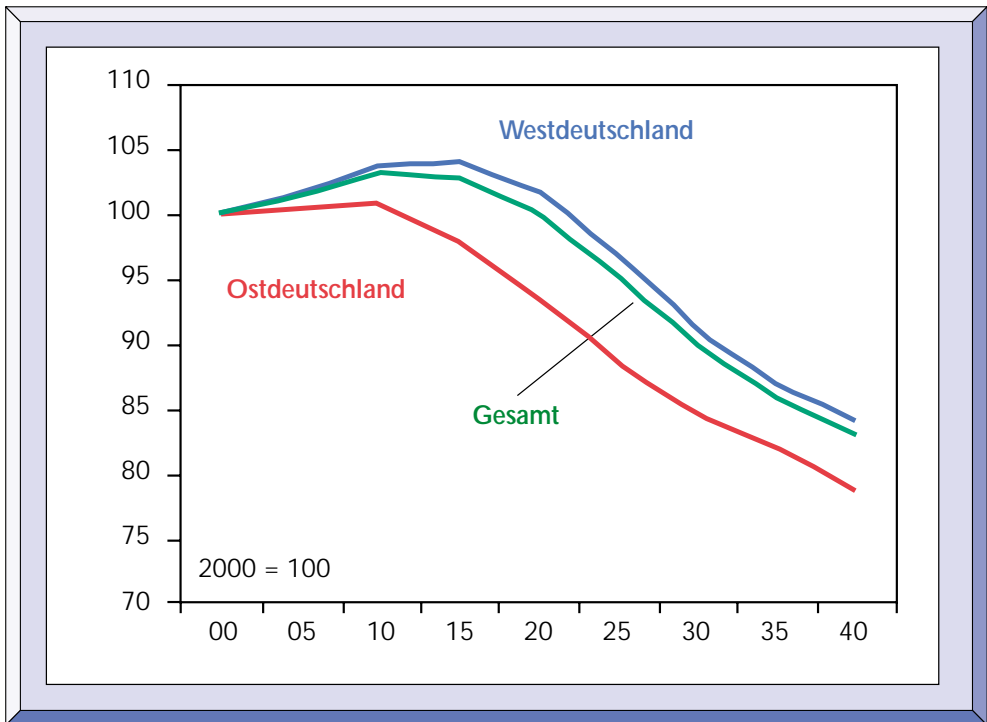
4.2.2. Wirtschaftsbau

Auch der Wirtschaftsbau ist von der demografischen Entwicklung in Deutschland abhängig. Der entscheidende Parameter ist das Erwerbspersonenpotenzial, also die Summe aus Erwerbstätigen, Arbeitslosen und der Stillen Reserve. Sie kennzeichnet die mögliche Nachfrage nach Arbeitsräumen. Natürlich ist diese Entwicklung sehr eng an die allgemeine Bevölkerungsdynamik gekoppelt. Es können jedoch dann systematische Abweichungen entstehen, wenn sich die Erwerbsquote (der Anteil der Erwerbs-

³² Das ifo Institut (2001) ermittelt in Einzeljahren sogar einen Neubaubedarf von bis zu 400.000 Wohnungen p.a. Die Differenz zu unserem Trendwert geht in erster Linie auf die optimistischere Bevölkerungsentwicklung in dem Modell der ifo-Bauvorausschätzung zurück. Ottnad und Hefele (2002) vom IWG kommen für die nächsten zehn Jahre auf einen jährlichen Neubaubedarf zwischen 330.000 und 380.000 Wohnungen.

personen an der Wohnbevölkerung) verändert bzw. sich die Art und Weise des Arbeitseinsatzes ändert. Dies könnte z.B. durch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit oder durch eine höhere Frauenerwerbsbeteiligung geschehen. Das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) kommt in seiner aktuellen Potenzialprojektion zu folgenden Ergebnissen: In den fünf dargestellten Szenarien sinkt das Erwerbspersonenpotenzial spätestens 2012.³³ In der Variante 5, die wir als das wahrscheinlichste Szenario erachten, wird ein Wanderungssaldo von 200.000 sowie eine steigende Erwerbsbeteiligung zugrunde gelegt. Ähnlich wie im Wohnungsbau ist also die Ost-

Abbildung 17: Das Erwerbspersonenpotenzial 2000 bis 2040



Quelle: Fuchs/Thon (1999), Variante 5, Wanderungssaldo 200.000 Personen p.a. ab 2000, obere Erwerbsquotenvariante.

³³ Das IAB hat zwar auch ein Szenario dargestellt, in dem das Erwerbspersonenpotenzial sogar im Jahr 2040 noch oberhalb des Niveaus von 2000 liegt. Dieses Szenario setzt allerdings eine Nettozuwanderung von 500.000 Personen p.a. voraus; es ist folglich ausgesprochen unwahrscheinlich. Das IAB spricht auch nur von einem „KontrollszENARIO“. Selbst bei so extrem hoher Migration erreicht das Erwerbspersonenpotenzial im Jahr 2017 sein Maximum und geht in den folgenden Jahren langsam zurück.



erweiterung und der damit einhergehende positive Wanderungssaldo von zentraler Bedeutung für die Nachfrageseite des Wirtschaftsbaus (und bereits Teil der Prognose).

Insgesamt nimmt das Potenzial bis 2010 noch um 1,2 Mio. Personen zu.³⁴ Dieser Anstieg ist fast ausschließlich auf die Entwicklung in Westdeutschland zurückzuführen. In den neuen Bundesländern stagniert das Erwerbspersonenpotenzial bis 2010 und geht danach beschleunigt zurück.

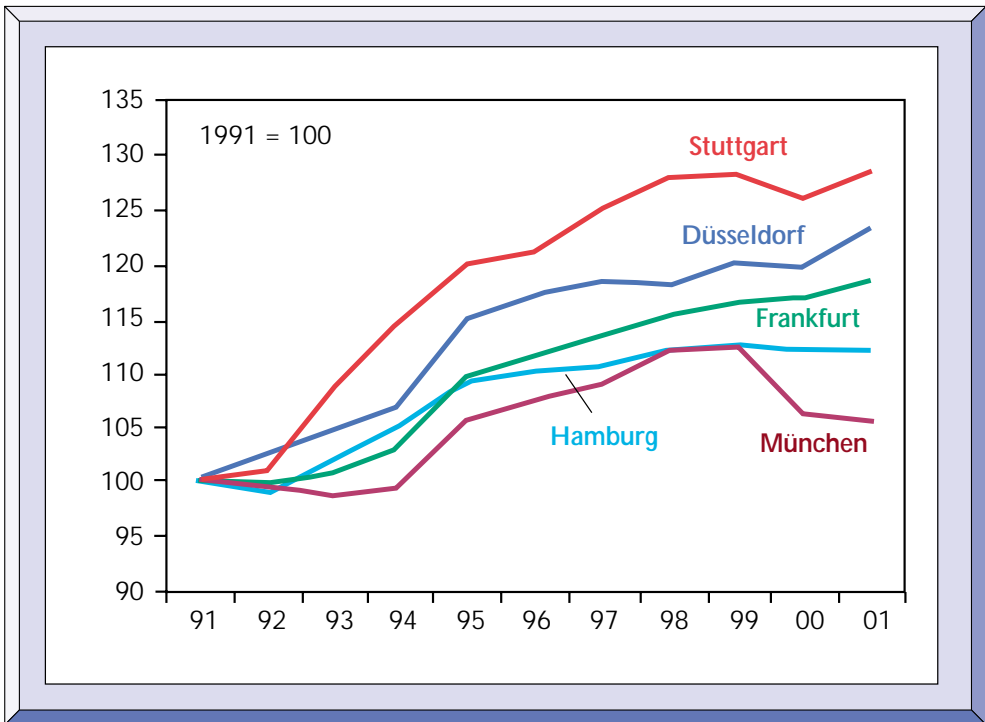
Mittelfristig sind also durchaus noch schwache Impulse eines höheren Erwerbspersonenpotenzials zu erwarten. Diese fallen allerdings höchstens in den nächsten zehn Jahren an und sind mit insgesamt gut drei Prozent über den gesamten Zeitraum nicht sehr stark ausgeprägt. Außerdem muss beachtet werden, dass aus einer Potenzialausweitung nur dann zusätzliche Nachfrage nach Wirtschaftsbauten folgt, wenn zumindest mittelfristig Arbeitslose sowie die Stille Reserve in den Arbeitsprozess integriert werden können.

Um die zukünftige Nachfrage nach Wirtschaftsbauten einzuschätzen, reicht die Prognose der Erwerbspersonen allein nicht aus. Die Zahl der Erwerbstätigen ist nämlich dann ein unzureichender Indikator für die Entwicklung der Bauleistung, wenn sich die Anforderungen an ein Wirtschaftsgebäude ändern. In einer dynamischen Wirtschaft ist dies zwangsläufig der Fall. Der permanente Wandel schließt sowohl lang andauernde Trends als auch schwer prognostizierbare Strukturbrüche ein. Als Beispiel für einen (wahrscheinlich) ungebrochenen Trend gilt der Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungs- bzw. Wissensgesellschaft. Bürogebäude gewinnen an Bedeutung, Industrieanlagen verlieren an Gewicht. Der Übergang zur Wissensgesellschaft stellt darüber hinaus höhere Anforderungen an die Qualität von Bürogebäuden. Hier steht v.a. die Technik im Vordergrund: die Flexibilität von Räumlichkeiten und die Ausstattung mit moderner Informations- und Kommunikationstechnik. Beides könnte dazu führen, dass der Lebenszyklus von Bürogebäuden in der Zukunft kürzer ist als heute. Sowohl für Büro- als auch für Handelsimmobilien stellt das ifo Institut (2001) bereits heute verkürzte Lebenszyklen fest. Für die Bauwirtschaft heißt dies: Massivbauweise nimmt ab, Facility Management gewinnt weiter an Bedeutung und v.a. intelligente Gebäude mit der dazugehörenden Technik werden verstärkt nachgefragt. Letztlich führt das zu einer Strukturverschiebung innerhalb der einzelnen Gewerke. Die techniknahen Berufsgruppen gewinnen, die „technikarmen“ verlieren Anteile.

³⁴ Ottnad und Hefe (2002) kommen in ihrer Projektion der Erwerbspersonen bis 2010 sogar nur zu einem Plus von 500.000 Personen, wobei das ostdeutsche Potenzial bereits um 400.000 Personen schrumpft.

Optimisten argumentieren, dass das schwächere Wachstum der Erwerbstätigenzahl bis 2010 durch weiterhin ansteigende Flächennutzung pro Bürobeschäftigten kompensiert werden kann. In der Tat zeigte die Flächennutzung (Bruttogeschossfläche pro Bürobeschäftigten) in den meisten westdeutschen Großstädten bis zuletzt nach oben.³⁵ Dieser Anstieg kann auf die Ausweitung flächenintensiver Aufenthalts- und Besprechungsbereiche, Foyers und Mehrzweckzonen zurückgeführt werden (Deutsche Bank Research, 2001a). Es ist allerdings fraglich, ob sich die Entwicklung des letzten Jahrzehnts ein-

Abbildung 18: Flächennutzung je Bürobeschäftigten*)



*) Gemessen in m² Bruttogeschossfläche je sozialversicherungspflichtigen Bürobeschäftigten.

Quellen: IAB (2001), Bulwien AG (2002).

³⁵ München stellt in den letzten beiden Jahren eine Ausnahme dar. Dies liegt (wahrscheinlich) daran, dass die sehr niedrige Leerstandsquote in der bayerischen Hauptstadt (2001: 0,7 %) zu einer intensiveren Flächennutzung gezwungen hat. Da in den nächsten Jahren wieder sehr umfangreiche Neubauten fertig werden, könnte die Münchener Kurve aus diesem Grund ab 2002 wieder nach oben tendieren.



fach in die Zukunft fortschreiben lässt. So entdecken Unternehmen, die einem intensiven Wettbewerb ausgesetzt sind, zunehmend die effiziente Büronutzung als strategischen Parameter. Flächeneinsparungen vollziehen sich zum einen in Großraumbüros und zum anderen in Form flexibler Raumstrukturen (z.B. Schreibtisch-Sharing). Im Vergleich zu herkömmlichen Zellenbüros kann durch solche Maßnahmen der Flächenverbrauch pro Arbeitsplatz um rd. die Hälfte verringert werden. Für die kommenden Jahre rechnen wir mit einem stagnierenden Flächenverbrauch pro Bürobeschäftigten. Auch ist mit einer Zunahme von Telearbeitsplätzen zu rechnen, die sich negativ auf die Nachfrage nach Wirtschaftsbauten auswirken. Eine Zunahme um eine Mio. Telearbeitsplätze bis zum Jahr 2010 könnte die nachgefragte Bürofläche um bis zu fünf Prozent reduzieren.³⁶

Insgesamt dürfte der Wirtschaftsbau im Laufe dieses Jahres (allein durch die Impulse aus Westdeutschland) die Talsohle erreichen und von 2003 bis 2010 trendmäßig um preisbereinigt knapp ein Prozent p.a. wachsen. Diese Einschätzung deckt sich in etwa mit der Erwartung des ifo Instituts (2001). Die Analysten aus München erwarten für die kommenden zehn Jahre eine durchschnittliche reale Wachstumsrate im westdeutschen Wirtschaftsbau von 0,8 Prozent. Unterschiede gibt es allerdings bei der Beurteilung des ostdeutschen Wirtschaftsbaus: Während wir ab 2003 ein hauchdünnes Plus in den neuen Bundesländern für möglich halten, erwarten die ifo-Forscher einen stetigen Rückgang des ostdeutschen Wirtschaftsbaus um rd. ein Prozent p.a. bis 2010.

Tabelle 8: Entwicklung des Bauvolumens (Wirtschaftsbau)

real, in % p.a.	1986 bis 1990	1991 bis 1995	1996 bis 2001	2002 bis 2010
Westdeutschland	3,9%	-1,0%	-1,1%	rd. 1%
Ostdeutschland	–	18,1%	-4,9%	rd. 0,5%
Gesamt	3,9%	3,0%	-2,1%	knapp 1%

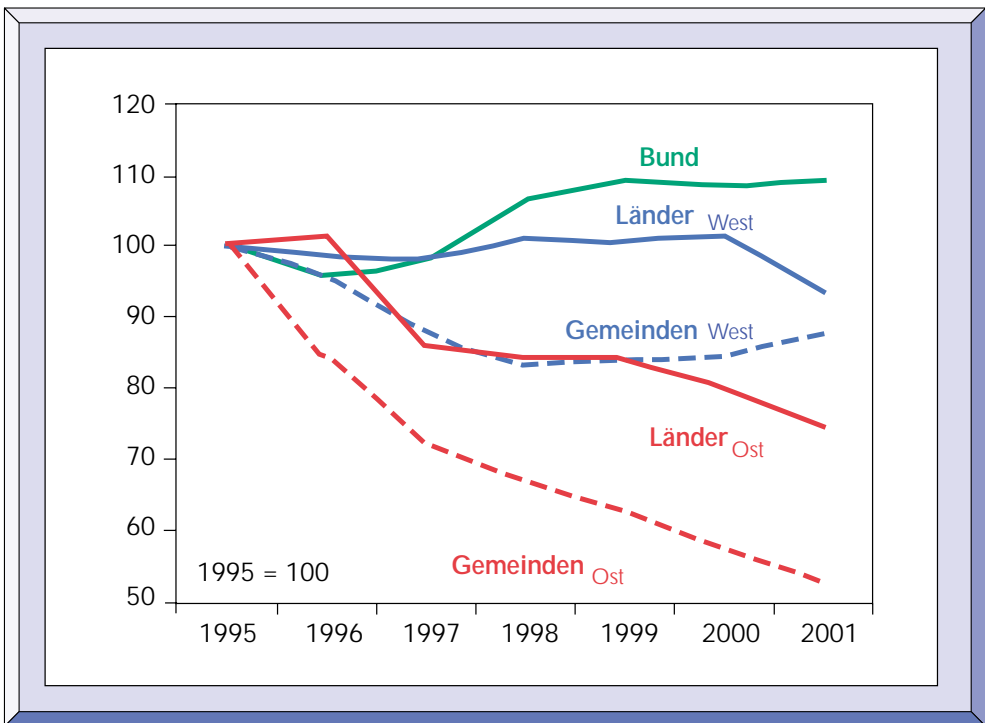
Quelle: Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (2002), Deutsche Bank Research Prognose.

³⁶ Das ist eine partielle Analyse. Diese Rechnung berücksichtigt noch nicht den wahrscheinlich weiteren Anstieg der Bürobeschäftigtenquote sowie eine mögliche Entwicklung der Fläche pro Beschäftigten.

4.2.3 Öffentlicher Bau

Der öffentliche Bau ist in beiden Teilen Deutschlands seit mehreren Jahren rückläufig. 2001 erreichte das Bauvolumen den niedrigsten Wert seit der Wiedervereinigung. Die zunehmenden Sozialleistungen, die hohen Transferzahlungen nach Ostdeutschland und zuletzt die konjunkturell bedingt schwachen Steuereinnahmen haben die Spielräume für öffentliche Bauvorhaben spürbar eingeengt. Einzige Ausnahme bildet der Bund, auf den allerdings weniger als ein Fünftel aller Ausgaben entfallen. Insbesondere in den ostdeutschen Gemeinden hat sich die Lage in den letzten Jahren zuge-spitzt. Dabei spielen natürlich auch Basiseffekte eine Rolle: Bis 1994 legten die öffentlichen Bauinvestitionen in Ostdeutschland noch zweistellig zu, während sie im Westen schon in den ersten Nachwendejahren zurückgingen.

Abbildung 19: Haushaltsansätze für Baumaßnahmen insgesamt



Quelle: Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (2002).



Da sich die Haushaltslage der öffentlichen Hand auch in den nächsten Jahren nicht entspannen wird, ist es notwendig, über die derzeit praktizierte Trennung zwischen öffentlichem und privatem Bau nachzudenken. Eine stärkere Einbindung privater Unternehmen bei der Finanzierung, Durchführung und beim Betrieb von Infrastrukturprojekten ist geboten. Im Rahmen der „Handlungsempfehlungen“ kommen wir auf diesen Punkt zurück.

Anders als in den privaten Segmenten Wirtschafts- und Wohnungsbau ist nicht die Entwicklung des Bedarfs die zentrale Restriktion, sondern die Projektfinanzierung. Dennoch ist eine Bedarfsanalyse wichtig, da sie das Ziel für öffentliche Investitionen vorgibt. Verringerte Infrastrukturinvestitionen – v.a. im Bereich Ver- und Entsorgungssysteme – vergrößern mit jedem Jahr den Nachholbedarf und somit den Investitionsdruck. Das ifo Institut (2001) hält in einigen Segmenten bereits ein weiteres Hinauszögern von Infrastrukturinvestitionen im Westen für „kaum noch möglich“. In der Bauvorausschätzung des ifo Instituts nehmen die öffentlichen Bauinvestitionen in Westdeutschland folgerichtig wieder stetig um rd. ein Prozent p.a. zu. Im Osten sieht das ifo Institut indes einen weiteren spürbaren und gleichmäßigen Rückgang programmiert. Diese sehr düstere Einschätzung der Lage in Ostdeutschland teilen wir nicht. In unserer Trendprojektion wachsen die westdeutschen Bauinvestitionen des öffentlichen Sektors um real gut 0,5 Prozent p.a. bis 2010.³⁷ Die durchschnittliche Wachstumsrate in Ostdeutschland dürfte für den Zeitraum um zwei bis drei Zehntel darunter liegen. Zwar ist es richtig, dass die Pro-Kopf-Investitionen seitens der öffentlichen Hand in den neuen Ländern noch immer deutlich über dem Vergleichswert für Westdeutschland liegen. Dies halten wir allerdings angesichts des weiterhin sichtbaren Nachholbedarfs für angemessen. Das DIW (2001b) errechnet z.B. aus der Differenz des Anlagevermögens der ostdeutschen Gebietskörperschaften (ohne Bund) zum Anlagevermögen der westdeutschen Nehmerländer des Länderfinanzausgleichs einen Nachholbedarf von rd. 80 Mrd. Euro. Allein das Verkehrsprojekt Deutsche Einheit mit einem Gesamtvolumen von 35 Mrd. Euro ist erst zu 60 Prozent realisiert.³⁸

Die Wachstumsimpulse in diesem Bausegment kommen v.a. aus dem Straßenbau sowie den Entsorgungsdiensten (Abwassersysteme). Bei den Entsorgungssystemen entsteht der Baubedarf in erster Linie durch Investitionen im Bestand (Sanierung und Modernisierung) und möglichen Nachholbedarf in Ostdeutschland. Der Bedarf an Investitionen in die Verkehrswege folgt der Annahme zunehmender Mobilität in den

³⁷ Ottnad und Hefele (2002) ermitteln in ihrer Projektion eine jährliche Wachstumsrate des Bedarfs an öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen für Gesamtdeutschland von 1,2 %.

³⁸ Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2002).

nächsten Jahren. Das gilt sowohl für den Berufs- als auch für den Freizeitverkehr. Die stärksten Zuwächse sind im Luftverkehr zu erwarten; allerdings bringt eine Zunahme des Luftverkehrs nur geringe Impulse für die Bauwirtschaft.

Tabelle 9: Verkehrsprognose*)

Wachstum in % p.a.	1980/1990	1991/1999	2000/2010
Straßengüterfernverkehr	4,2	3,9	3,0
Eisenbahn	-0,3	-1,1	1,3
Binnenschifffahrt	0,6	1,6	1,0
Güterverkehr gesamt	2,0	2,3	2,4
Individualverkehr	2,3	0,7	1,2
Eisenbahn	0,8	1,7	1,4
Luftverkehr	5,3	6,5	3,0
Personenverkehr gesamt	1,9	1,0	1,3

*) Verkehrsleistung, Mrd. Personenkilometer

Quellen: DIW (2001c), Deutsche Bank Research (2001b).

Ottnad und Hefele (2002) argumentieren darüber hinaus, dass aufgrund des Alterungsprozesses in der Gesellschaft die Nachfrage nach Gesundheits- und Pflegediensten absolut und relativ zunehmen wird. Besonders betroffen sind davon weniger Krankenhäuser, sondern v.a. das Pflegewesen, also Einrichtungen der Altenhilfe. Neben dem Neubau spielt hierbei auch der Umbau eine wichtige Rolle.

Anders als der Wohnungs- und der private Wirtschaftsbau hängt der öffentliche Bau weniger von der Bevölkerungszahl ab, da bei vielen Kollektivgütern eine Anpassung nach unten nicht erfolgen kann. Kollektivgüter sind gerade dadurch gekennzeichnet, dass Nicht-Rivalität im Konsum besteht, das heißt, unabhängig von der genauen Nutzerzahl ist die öffentliche Bereitstellung sinnvoll. Allerdings vermindert ein massiver Rückgang der Erwerbstätigenzahl, so wie er für die nächsten 30 Jahre prognostiziert wird, die Steuereinnahmen. Über den finanziellen Spielraum hemmt die Bevölkerungsentwicklung letztlich auch das Wachstum des öffentlichen Baus. Dies dürfte sich jedoch noch nicht in den nächsten zehn Jahren bemerkbar machen. In diesem Zeitraum ist die Entwicklung vom Nachholbedarf geprägt.



Tabelle 10: Entwicklung des Bauvolumens (Öffentlicher Bau)

real, in % p.a.	1986 bis 1990	1991 bis 1995	1996 bis 2001	2002 bis 2010
Westdeutschland	2,0%	-1,1%	-2,2%	rd. 0,5%
Ostdeutschland	–	15,2%	-1,4%	rd. 0,5%
Gesamt	2,0%	2,1%	-2,0%	rd. 0,5%

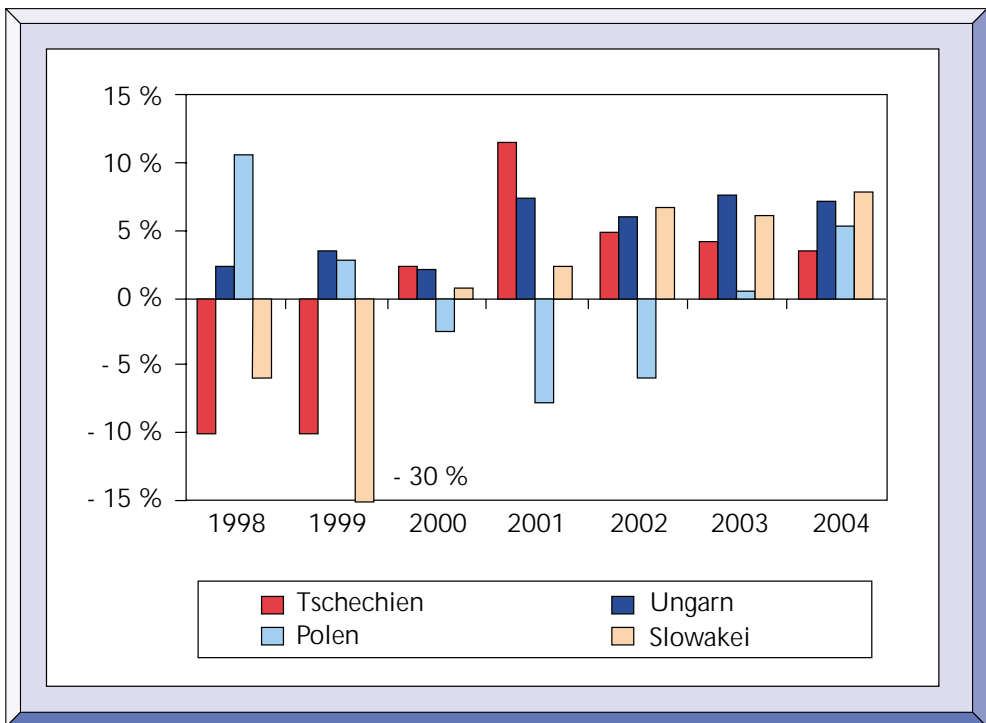
Quellen: Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (2002), Deutsche Bank Research Prognose.

4.3 Chancen im Osten

Neben der Bedeutung der Zuwanderung für den inländischen Baumarkt bietet die Erweiterung der Märkte nach Osten auch Chancen in den neuen EU-Mitgliedstaaten, auf die nicht zuletzt die Politik gerne verweist (Wulff, 2001; Hirche, 2001). Alle Segmente der Bauwirtschaft in den Beitrittsländern profitieren von der wirtschaftlichen Entwicklung: Höheres wirtschaftliches Wachstum generiert höhere Einkommen. Diese sind neben der demografischen Entwicklung der zentrale Treiber für den privaten Wohnungsbau. Gleichzeitig bedingt der wirtschaftliche Konvergenzprozess zusätzliche Investitionen in Wirtschaftsbauten. Außerdem versprechen sich die meisten Länder Impulse durch europäische Regions- und Strukturförderprogramme. Diese betreffen natürlich auch den Bereich des öffentlichen Baus. Insbesondere die Verkehrsinfrastruktur dürfte davon profitieren. Inwiefern die deutsche Bauwirtschaft aus diesem „Aufschwung Ost“ Nutzen ziehen kann, hängt von der Offenheit der Märkte ab, also von der Höhe der Marktzutrittsbarrieren. Es ist durchaus plausibel, dass die Höhe dieser Barrieren eine Funktion der Marktbeschränkungen in den etablierten EU-Staaten ist. Je schwieriger der Marktzutritt für osteuropäische Unternehmen auf den westlichen Märkten ist, desto wahrscheinlicher ist auch die Abschottung der osteuropäischen Märkte durch versteckte nicht-tarifäre Maßnahmen. Diese „Wie-du-mir-so-ich-dir-Strategie“ ist nicht vereinbar mit der europäischen Integrationsidee und auch aus gesamteuropäischer Sicht aufgrund ihrer ökonomischen Ineffizienz abzulehnen. Wir halten das Szenario der wechselseitigen Verschlechterung zwar für möglich, aber für wenig wahrscheinlich, da die osteuropäischen Staaten in den kommenden Jahren ein sehr dynamisches Wachstum gerade bei den anspruchsvollen Bauleistungen erfahren werden. Dafür bestehen in den neuen Mitgliedstaaten kaum ausreichende Kapazitäten. Sie werden daher um eine weitgehende Marktöffnung nicht herumkommen.

In den Ist-Zahlen kommt dieses Potenzial freilich noch nicht gut zum Ausdruck. Die Baumärkte von Tschechien, Ungarn, Polen und der Slowakei umfassen nur rd. 35 Mrd. Euro; das sind knapp vier Prozent des Volumens der 15 westeuropäischen Baumärkte in der Euroconstruct-Abgrenzung.³⁹ Die meisten Marktbeobachter schätzen die zukünftige Entwicklung angesichts des hohen Nachholbedarfs als sehr dynamisch ein. Dies wird gerade im Vergleich zu der erwarteten Performance auf den westeuropäischen Baumärkten deutlich. So prognostiziert Euroconstruct z.B. die Wachstumsdifferenz des ungarischen oder slowakischen Baumarktes zum westeuropäischen Baumarkt auf sechs bis sieben Prozent-Punkte p.a. Das bedeutet, dass sich die osteuropäischen

Abbildung 20: Wachstumsdifferenz zu westeuropäischen Baumärkten

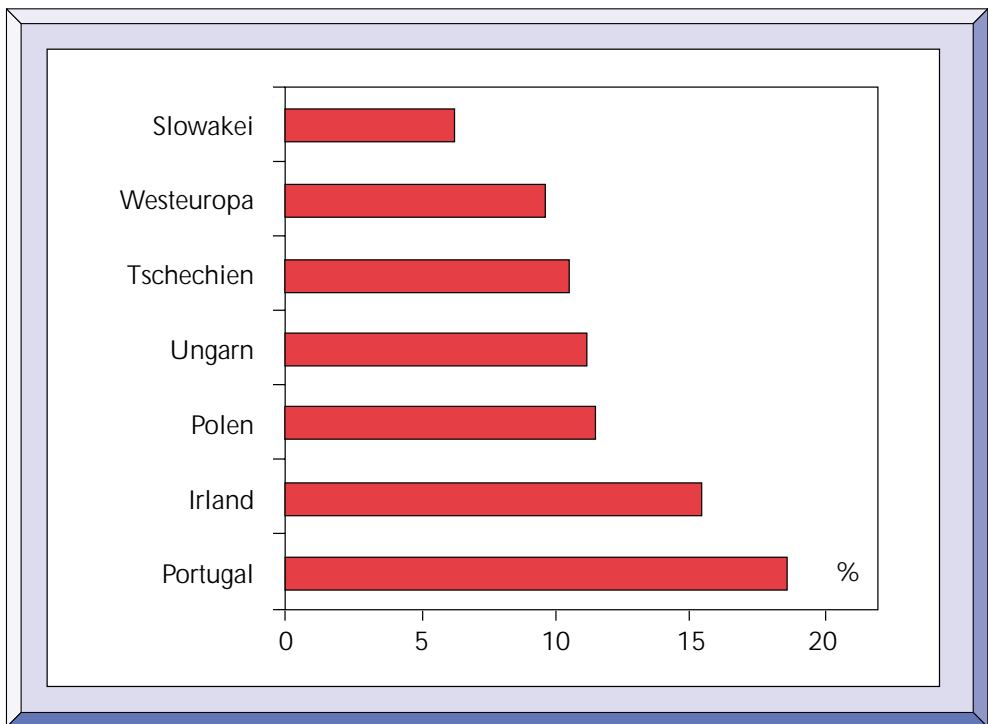


Quelle: Euroconstruct (2001).

³⁹ Die Euroconstruct-Abgrenzung für Westeuropa entspricht der EU-Region inklusive Schweiz und ohne den vernachlässigbaren Baumarkt Luxemburg.

Märkte deutlich beleben dürften, denn bis 2001 ist das Bild noch sehr uneinheitlich, v.a. der slowakische und der polnische Markt sind noch recht volatil im Vergleich zu westeuropäischen Baumärkten.⁴⁰

Abbildung 21: Anteil der Bauwirtschaft am BIP (2002)



Quelle: Euroconstruct (2001).

⁴⁰ Die Volatilität wurde gemessen durch den Variationskoeffizienten. Dieser errechnet sich als der Quotient aus Standardabweichung und dem Mittelwert. Im Falle der Slowakei ist die hohe Volatilität zu großen Teilen durch das Ausreißerjahr 1998 verursacht; bei Polen schlägt die schwache Konjunktur 2001 und 2002 zu Buche. Bemerkenswert ist die sehr geringe Schwankungsbreite der Wachstumsrate auf dem ungarischen Markt. Sie liegt deutlich unter dem westeuropäischen Referenzwert. Der Variationskoeffizient der tschechischen Bauinvestitionen fällt zwar deutlich höher aus als die westeuropäische Referenzgröße, befindet sich aber nur unerheblich über dem deutschen Wert.

Der bislang noch vergleichsweise geringe Anteil der Bauwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt lässt sich als Indiz für Steigerungspotenzial interpretieren. So unterscheidet sich die Quote in den Transformationsländern nicht wesentlich von der Quote in den westeuropäischen Ländern. Wachstumsmärkte zeichnen sich aber gerade durch einen überdurchschnittlichen Anteil der Bauinvestitionen aus. In Irland und Portugal hat die Bauwirtschaft mit 15 bzw. 19 Prozent am BIP einen deutlich höheren Stellenwert. Interessant sind hier auch die entsprechenden Werte für Ostdeutschland in diesem Jahr (20 Prozent) sowie die 18 Prozent für Westdeutschland im Jahr 1950. Hohe Wachstumsraten in der osteuropäischen Bauwirtschaft sind also in den kommenden Jahren durchaus realistisch.

Bemerkenswert ist die geringe Rolle, die der Wohnungsbau bislang in Osteuropa spielt. Im Westen findet fast die Hälfte der Bautätigkeit im Wohnungsbausegment statt. In den osteuropäischen Ländern liegt dieser Anteil zwischen 14 Prozent (Tschechien) und 32 Prozent (Ungarn). Auf Tausend Personen werden in Osteuropa gut zwei Wohnungen fertig, in Deutschland sind es immerhin 3,5, und die schnell wachsenden Volkswirtschaften Irland und Portugal kommen auf über zehn Neufertigstellungen je Tausend Personen.

Für den Tiefbau zeigen die Daten, die im Rahmen des TINA-Projekts (Transport Infrastructure Needs Assessment) seit 1996 zusammengestellt wurden, eindrucklich den Nachholbedarf in den Beitrittsländern, damit sich deren Infrastruktur in das trans-europäische Netzwerk der EU einfügen kann. Für insgesamt elf Staaten (zehn ost- und mitteleuropäische Staaten sowie Zypern; Malta blieb damals noch unerwähnt) zeigt der Abschlussbericht von 1999 einen Investitionsbedarf in der Größenordnung von 91,6 Mrd. Euro für den Zeitraum 2010 bis 2015. Insgesamt sind über 18.000 km Straßen, mehr als 20.000 km Schienenwege, 38 Flughäfen, 13 See- und 49 Flusshäfen geplant.⁴¹ Eine solche Herausforderung dürfte kaum ohne Unterstützung durch west-europäische Unternehmen bewältigt werden. Bereits jetzt profitiert die Bauwirtschaft v.a. durch die im Rahmen des ISPA-Programms (Instruments for Structural Policies for Pre-Accession) gewährten Finanzmittel für die Bereiche Infrastruktur und Umwelt. Zwischen 2000 und 2006 stellt die Europäische Union insgesamt rd. 7 Mrd. Euro für Verkehrs- und Umweltprojekte bereit (Europäische Kommission, 2002b).

Da eine EU-Teilnahme die vollständige Akzeptanz des *acquis communautaire* erfordert, also auch die Implementierung der gemeinschaftlichen Umwelt-Standards, entsteht aus diesem Erfordernis bereits vor der Integration ein großer Investitionsdruck in

⁴¹ Vgl. TINA Sekretariat (1999), für eine Kurzdarstellung vgl. u.a. <http://www.tinavienna.at> und http://europa.eu.int/comm/transport/themes/network/english/hp-en/ctina/tn_15_en.html.



Umweltschutzmaßnahmen. Diese Investitionen werden bis auf 120 Mrd. Euro veranschlagt (Hager, 2000) und bedeuten insbesondere für die deutsche Wirtschaft eine große Chance, da gerade in diesem Segment Deutschland einen komparativen Vorteil besitzt. Nicht nur spezialisierte deutsche Bauunternehmen können aus ihrem Know-how-Vorsprung Nutzen ziehen, für einige Unternehmen dürfte sich die Aufforderung ableiten lassen, in diese Bereiche zu investieren – entweder durch internes oder durch externes Wachstum in Form von Kooperationen und Zusammenschlüssen.

4.4 Qualifikationsprobleme?

Wir wenden uns nun einem Problemfeld zu, das im Rahmen der Diskussion um die Osterweiterung kontrovers diskutiert wird. Es geht um die Befürchtung, dass die Bauqualität unter dem neuen Wettbewerb leidet. Das Argument ist, dass Wettbewerb auf dem Baumarkt allein über den Preis geführt wird und die Qualität der Herstellung daher stetig abnimmt. Eine zweite Sorge ist, dass Deutschland Baukompetenz verliert und in ein Abhängigkeitsverhältnis gerät, wenn zu viele ausländische Arbeitskräfte „importiert“ werden. Es stellen sich demnach zwei Fragen: Erstens, ist dieses Szenario tatsächlich zu befürchten und zweitens, falls ja, ist das überhaupt ein Problem?

Qualitative Differenzierung führt stets dann zu einer Wohlfahrtssteigerung, wenn höhere Qualität sich in einem höheren Preis niederschlägt und wenn die Qualitätsunterschiede für alle Marktteilnehmer nachvollziehbar sind. Dann nehmen die Wahlmöglichkeiten zu, und die Konsumenten können gemäß ihren persönlichen Präferenzen entscheiden. Qualitätsdifferenzierung findet man daher bei (nahezu) allen Gütern. Auch in der Bauwirtschaft gibt es Differenzierung: Größe der Gebäude, Qualität der verwendeten Materialien usw. Bei der Bauausführung ist Qualitätsdifferenzierung ebenfalls möglich. Diese zeigt sich z.B. in der Wertbeständigkeit einer Bauleistung. Wie bei allen anderen Gütern gilt auch hier, dass dies kein Problem ist, falls es für die Kunden ersichtlich ist und ein Preisabschlag gewährt wird. Sollte der Kunde indes nicht in der Lage sein, Qualitätsunterschiede (z.B. Mängel) rechtzeitig zu erkennen, könnten für den Anbieter systematisch Anreize bestehen, seinen Informationsvorsprung opportunistisch auszunutzen.⁴² Es würde zu einem Wettlauf um die schlechteste Qualität kommen. Zwar ist anzunehmen, dass der Anbieter systematisch besser über seine Leistung informiert ist, daraus resultiert jedoch noch keine gravierende Marktstörung.

⁴² Untersuchungen haben gezeigt, dass die meisten Bauschäden auf Konstruktionsmängel und schadhaftes Baumaterial zurückgeführt werden können und weniger auf die Qualität der Ausführung (Gluch et al., 2001).

Erstens können Anbieter hochwertiger Qualität durch aktives Marketing Informationsasymmetrien reduzieren. Neben informativer Werbung können z.B. Garantien eingeräumt werden. Da diese nur dann angeboten werden, wenn der Anbieter damit rechnen kann, dass die Garantien in den meisten Fällen nicht in Anspruch genommen werden müssen, hat der Nachfrager einen sehr verlässlichen Qualitätsmaßstab. Zweitens kann man sich bei Vertragsabschluss auf Haftungsregeln einigen. Schließlich ist die erbrachte Leistung die beste Werbung eines Dienstleisters. Sowohl positive als auch negative Mund-zu-Mund-Propaganda schränkt den Spielraum erheblich ein. Mit Hilfe dieser Instrumente lässt sich das Problem der asymmetrischen Information zumindest begrenzen. Unterschiedliche Qualitäten können nebeneinander koexistieren, ohne sich zu verdrängen. Völlig ausschließen lässt sich opportunistischer Missbrauch von Informationsvorteilen in Einzelfällen indes nie. Das gilt aber auch, falls Qualitätsstandards eingeführt würden.

Ein Problem könnte es höchstens im Bereich des öffentlichen Baus geben, denn hier können budgetäre Vorgaben kurzfristige Einsparungen erzwingen, die sich langfristig nicht rechnen würden, d.h. die Baukosten und nicht die Kosten eines Gebäudes über den gesamten Lebenszyklus stehen im Vordergrund. Das benachteiligt tendenziell hochwertiges und damit hochpreisiges Bauen. Das Problem liegt hier aber allein in der fehlenden Investitionsrechnung der öffentlichen Hand. Gerade diesem Problemfeld ließe sich nicht zuletzt durch Privatisierung Rechnung tragen. Mit rd. 20 Prozent hat der öffentliche Bau zwar ein großes aber kein bestimmendes Gewicht im gesamten Bauvolumen.

Hinsichtlich der Qualität osteuropäischer Wanderarbeiter ist auf jeden Fall Entwarnung zu geben. Migranten aus den mittel- und osteuropäischen Staaten gelten bislang als ebenso qualifiziert wie deutsche Arbeitnehmer (Brücker et al., 2002). Zahlreiche Zuwanderer sind sogar bereit, unterhalb ihres formalen Qualifizierungsniveaus zu arbeiten (Sinn et al., 2001).

Daher ist auch die Forderung nach einer nationalen oder europaweiten Qualifizierungsnorm nicht notwendig.⁴³ Eine solche Norm dient lediglich der Abschottung der regionalen Märkte, hält also die Preise künstlich hoch. Der Marktzutritt nach Deutschland ist besonders im Baunebengewerbe aufgrund der restriktiven Handwerksordnung bereits heute schwierig. Da das Problem der Informationsasymmetrie grundsätzlich

⁴³ Die Existenz von nationalen Qualifizierungsstandards in einigen europäischen Ländern ist kein hinreichender Grund für einen nationalen Standard. Allerdings ist ein einheitlicher europäischer (Mindest-) Standard eindeutig nationalen Alleingängen vorzuziehen, falls diese lediglich das Ziel der Marktabschottung verfolgen – damit ist der harmonisierte Standard aber keineswegs per se die beste Wahl.



marktkonform gelöst werden kann (s.o.), bedarf es keiner zusätzlichen institutionellen Regulierung.⁴⁴ In anderen Ländern führt ein leichterer Marktzutritt nicht gleichzeitig zu einer Erosion der Bauqualität, dafür aber tendenziell zu niedrigeren Baukosten (Gluch et al., 2001). Auch die Ausbildungsgüte dürfte darunter nicht leiden, da sich eine gute handwerkliche Ausbildung betriebswirtschaftlich rechnet, gilt sie doch als Grundvoraussetzung für kostengünstiges Bauen.

5. Empfehlungen an Wirtschaft und Politik

Unsere Empfehlungen lassen sich in zwei Gruppen unterteilen: erstens in Empfehlungen an die politischen Entscheider in Berlin und Brüssel und zweitens in Empfehlungen an die (Bau-)wirtschaft.

5.1 Wie sollte die Politik handeln?

Die zentrale Frage ist die Regelung der Zuwanderung. Im April 2002 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag gemacht, der mittlerweile von den acht ost- und mitteleuropäischen Kandidaten akzeptiert ist. Der Kommissionsvorschlag zeigt sich als abwägende Gratwanderung zwischen den ökonomischen Vorteilen einer Marktöffnung und den potenziellen Risiken für einzelne Arbeitsmärkte. Der Vorschlag sieht eine Stufenlösung vor: Nach einer ersten Testphase, in der die einzelnen Mitgliedsstaaten ihre nationalen Regeln treffen können, gibt es eine erste Beurteilung. Kommt man in dieser Untersuchung zu dem Ergebnis, dass die Arbeitsmärkte weiterhin großen Risiken ausgesetzt sind, können die Übergangsregeln auf maximal sieben Jahre verlängert werden.

Zwar bevorzugen Ökonomen gerne Marktlösungen, dennoch scheint eine Übergangslösung akzeptabel. Denn die Schätzungen zum Migrationspotenzial sind, wie gezeigt, mit großen Unsicherheiten behaftet. Eine Strategie zur Risikovermeidung ist gerechtfertigt, da eine starke Belastung nationaler Arbeitsmärkte innenpolitische Probleme bedeuten könnte. Nicht umsonst begründet auch die Kommission ihre Entscheidung für Übergangsregeln mit der Befürchtung, dass die Akzeptanz der Erweiterung bei Arbeitsmarktproblemen leiden könnte (Europäische Kommission, 2002c).

⁴⁴ Ausnahmen könnten höchstens sicherheitsrelevante Bereiche (z.B. Elektro- und Heizungsinstallationen) sein.

Die Stufenlösung ist deshalb günstig, weil sie Risiken reduziert, ohne von Beginn an einen langen Anpassungsweg zu zementieren. Eine siebenjährige Frist ist eindeutig zu lang. Erstens ist das Exodus-Szenario lediglich unser Risiko-Szenario und keineswegs die wahrscheinlichste Variante. Zweitens verliert man durch die verspätete Marktöffnung Wohlfahrtsgewinne, und drittens verschiebt die spätere Liberalisierung der Arbeitsmärkte das Problem nur nach hinten. Das lässt zwar mehr Zeit zur Anpassung, am Umfang der potenziellen Effekte ändert sich indes nur wenig. Auch am Ende der siebenjährigen Übergangszeit bleiben die Einkommensdifferenzen trotz der erwarteten hohen Wachstumsdifferenzen enorm. Derzeit erreichen die MOEL-8 rd. 40 Prozent des BIP pro Einwohner in Westdeutschland. Nimmt man eine Wachstumsdifferenz von zwei Prozent-Punkten für die nächsten Jahre an, steigt dieses Verhältnis bis 2010 lediglich auf 47 Prozent. Erst im Jahr 2030 würden die osteuropäischen Länder rd. zwei Drittel des EU-Niveaus erreichen. Bei einer Wachstumsdifferenz von drei Prozent-Punkten wird die zwei-Drittel-Marke im Jahr 2020 überschritten. An dem Migrationspotenzial ändert sich also durch die Übergangsphase nur wenig. Auch zeigen die Erfahrungen, dass lange Anpassungszeiten selten genutzt werden – spätestens seit 1993 zeichnete sich die Erweiterung ab. Viertens zeigt die Diskussion um illegale Beschäftigung am Bau, dass es auch ohne formale Freizügigkeit eine Belastung des Arbeitsmarktes geben kann. Schließlich sollten die Nachfrageeffekte der Migration nicht unterschätzt werden. Sollte die Zuwanderung in den nächsten zehn Jahren deutlich hinter den oft zitierten 200.000 Personen bleiben, fehlt es in Deutschland insbesondere im Wohnungsbau an nötiger Nachfrage. Für Deutschland erscheint eine Übergangszeit von etwa drei Jahren gerechtfertigt, länger sollte sie allerdings nicht sein.⁴⁵

Während der Übergangszeit sollten die deutschen Arbeitsmärkte aber nicht vollständig abgeschottet werden. Das wäre schon deswegen nicht sinnvoll, weil es zahlreiche Tätigkeitsfelder gibt, bei denen Deutschland schon heute auf zuwandernde Fachkräfte angewiesen ist. Die Kontingentgröße könnte sich z.B. an der geschätzten Zuwanderungszahl des DIW von rd. 50.000 bis 60.000 Erwerbspersonen orientieren. Eine branchenbezogene Kontingentierung ist nicht geboten; dafür ist die Branchenabgrenzung zu ungenau. Eine qualifikationsbezogene Kontingentierung bietet den Vorteil, dass gesuchte Qualifikationen in allen Branchen eingestellt werden könnten. Das Problem ist, ähnlich wie bei der branchenbezogenen Kontingentierung, dass der Regulierer den

⁴⁵ Der Vorschlag der EU gestattet Deutschland und Österreich ausdrücklich zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, um „specific sensitive service sectors“ zu protektionieren. Das dürfte zu einer vorübergehenden Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit auch im Bausektor führen. Das ließe sich durchaus rechtfertigen, da es im Baugewerbe funktional keinen Unterschied macht, ob der Alleinunternehmer seine Dienstleistung in Deutschland anbietet oder ob er Mitarbeiter einer deutschen oder osteuropäischen Firma ist. Daher muss die Regelung auch für die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs gelten, sonst wäre der gefundene Kompromiss der Kommission ein zahnloser Tiger.



Bedarf genau kennen muss. Zweifel sind hier angebracht: Zentrale Planungssysteme haben bei der Bedarfsplanung bislang fast immer versagt. Warum sollte dies gerade in diesem Fall anders sein? Vorstellbar wäre z.B. eine Versteigerung von Zuwanderungslizenzen.⁴⁶ Dann würden jene Unternehmen die knappen Lizenzen ersteigern, in denen Zuwanderer den höchsten zusätzlichen Produktionswert erzielen können. Das Unternehmen ersteigert quasi eine Option, die Zahlung erfolgt erst, wenn ein geeigneter Kandidat gefunden ist. Damit vermieden wird, dass die Optionen „gebunkert“ werden, müssten sie innerhalb kurzer Zeit verfallen und ein Grundbetrag gezahlt werden. Das setzt Anreize, dass nur jene Unternehmen Optionen ersteigern, die auch tatsächlich Bedarf haben. Die Zahlung wird im Falle eines Vertragsabschlusses geleistet. Das System hat gegenüber einer „traditionellen“ Punktelösung, wie sie z.B. die Süssmuth-Kommission vorgeschlagen hat, den Vorteil, dass die Allokation der Zuwanderer nach dem objektiven Preismechanismus geregelt wird. Zuwanderung erfolgt gezielt in den Bereichen, in denen es den größten Bedarf gibt. In einem Punktesystem bestimmt das Arbeitsangebot das Kontingent, in der Auktionslösung hingegen die Nachfrageseite. Aus deutscher Sicht ist dies sinnvoller.⁴⁷

Um die negativen Effekte vorübergehender Zuwanderung für die fiskalische Bilanz abzuschwächen bzw. um zu starke Zuwanderungsanreize im Segment der geringfügig Qualifizierten zu vermeiden, könnten einzelne öffentliche Güter nicht sofort bei Zugang, sondern erst nach einer bestimmten Frist gewährt werden (Sinn et al., 2001). Das kann natürlich nicht solch lebenswichtige öffentlichen Güter wie z.B. innere Sicherheit betreffen.

Deutschland sollte seine Regelung im übrigen unabhängig von den Regelungen der anderen europäischen Länder treffen. Natürlich kann nur ein in ganz Europa zugangsfreier Arbeitsmarkt seine gesamten Effizienzvorteile entfalten. Das bedeutet aber nicht, dass sich Deutschland nur im Gleichschritt mit den anderen westeuropäischen Nachbarn öffnen kann. Wenn andere Länder Kostenvorteile nicht wahrnehmen wollen, ist dies kein Grund, warum Deutschland dieselben Fehler machen soll. Die Furcht vor einem „Inseldasein“ ist daher nicht begründet. Sie ist auch deswegen nicht gerechtfertigt, weil die Europäische Kommission auf die Einhaltung der vier Grundfreiheiten achtet.

⁴⁶ Vgl. zu Auktionsmodellen zur Einwanderungsthematik Becker und Becker (1998).

⁴⁷ Wir teilen allerdings die Einschätzung von Ochel (2001), dass es wohl am politischen Willen zu einer Auktionslösung fehlen dürfte, teilen aber nicht alle seine Vorbehalte gegenüber einer Auktionslösung. Wir ziehen auch ausdrücklich die Auktion an einheimische Unternehmen einer Auktion an mögliche Arbeitssuchende aus Osteuropa vor. Da die Unternehmen den Bedarf besser einschätzen können, verbessert sich das Allokationsergebnis.

Parallel zu der Gestaltung der Zuwanderungsregeln sollte versucht werden, Schwarzarbeit zu bekämpfen. Das Segment der Schattenwirtschaft ist beachtlich: Schneider (2002) schätzt das Umsatzvolumen der Schattenwirtschaft in Deutschland für das laufende Jahr auf rd. 350 Mrd. Euro. Das entspricht über 16 Prozent des regulären Bruttoinlandsprodukts. Genauso beeindruckend ist die Dynamik: Während die reguläre Wirtschaft 2002 gerade mit ein Prozent wachsen dürfte, erwartet Schneider (2002) für die Schattenwirtschaft eine Wachstumsrate von rd. sechs Prozent.

Allein in der Bauwirtschaft gibt es Schätzungen zufolge bis zu 500.000 Schwarzarbeiter, von denen rd. die Hälfte aus dem Ausland kommen könnte (Brücker et al. 2002).⁴⁸ Wie oben erläutert, lässt sich vermuten, dass in die offizielle Wirtschaft zuwandernde, billige Arbeiter aus Osteuropa auch Teile der Schwarzarbeit verdrängen werden. Sich allein darauf zu verlassen, greift allerdings zu kurz. Der Staat hat bei jeder Form der Kriminalitätsbekämpfung die Möglichkeit, die Anreize für kriminelles Handeln durch Kontrollintensität oder Strafandrohung zu vermindern. Dabei ist aus Sicht der Ökonomie einer Straferhöhung der Vorzug zu geben, da diese geringere Transaktionskosten verursacht. Allerdings sollte nicht nur das Symptom Schwarzarbeit, sondern auch dessen Ursachen bekämpft werden. Der Umfang und die Dynamik der Schattenwirtschaft zeigen nämlich deutlich, dass immer mehr Bürger nicht bereit sind, den Umverteilungsstaat durch hohe Steuern und Abgaben zu finanzieren. Durch eine energische Verschlinkung des Staats, einhergehend mit einer sinkenden Abgabenquote, werden die Anreize vermindert, sich in der Schattenwirtschaft zu engagieren. Dazu ist auch die Forderung nach mehr Eigenverantwortung in den sozialen Sicherungssystemen zu zählen. In diesem Sinne erfüllt die Schwarzarbeit durchaus eine ordnungspolitische Funktion und sollte auch so wahrgenommen werden. Sie ist ein Barometer für die Steuerbelastung der Bürger – und sei es für die empfundene Steuerlast. Den Messstand sollte man sehr ernst nehmen.

Schließlich sei auf einen letzten Punkt hingewiesen, wie die Politik die Situation am Bau in den kommenden Jahren entspannen und damit die Effekte der Osterweiterung abfedern kann. Die meisten Studien erkennen eine signifikante Investitionslücke in der Infrastruktur – die Konferenz der Verkehrsminister schätzte bereits im November 1999 die jährliche Finanzierungslücke allein im Straßenbau auf rd. 2 Mrd. Euro p.a. (Ewers und Tegner, 2000). Den Stabilitätskurs, den die Regierung bis 2004 vorgezeichnet hat,

⁴⁸ Naturgemäß sind die Zahlen mit Vorsicht zu interpretieren. Der Schätzansatz von Schneider (2002) z.B. fußt auf der Annahme, dass in der Schattenwirtschaft vornehmlich mit Bargeld bezahlt wird, und dass man daher von der Bargeldnachfrage in Relation zur Wirtschaftskraft auf die Dimension der Schattenwirtschaft schließen kann. Das ist plausibel, aber noch kein Beweis. Auch die Schätzversuche der Schwarzarbeiterzahlen sind ex definitione mit großer Unsicherheit behaftet. Sie dienen hier höchstens als Orientierungsgröße.



lässt kaum Spielräume, die Investitionslücke durch traditionelle Finanzierung von Infrastrukturprojekten zu schließen. Daher wird die seit Jahren vorgetragene Forderung nach einer Stärkung privater Finanzierung und Betreibung von Infrastrukturprojekten lauter. Eine solche Politikwende ist nicht nur aufgrund der Haushaltslage zu empfehlen, sondern auch, weil private Unternehmen i.d.R. kostengünstiger erstellen, erneuern und betreiben können. Insgesamt lassen sich die Kosten eines Bauprojektes um zehn bis 20 Prozent senken. Gleichzeitig würde der öffentliche Haushalt um mindestens 40 Prozent der gesamten Investitionsleistung entlastet werden – im Vergleich zu einer traditionellen Finanzierung durch 100 Prozent öffentliche Mittel (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 2002). Das hohe Einsparpotenzial ist auf die größere Flexibilität und Spezialisierung von privaten Unternehmen zurückzuführen. Auch berücksichtigen Private eher den gesamten Lebenszyklus eines Bauprojektes und optimieren die Kosten über den gesamten Zeitraum.

Langsam wird dies auch von politischer Seite erkannt: Derzeit sind zwei Varianten für Betreibermodelle im Straßenbau mit insgesamt 22 Projekten in der Planung (Stand: Februar 2002). In der ersten Variante (A-Modell) übernehmen private Unternehmen den Ausbau, die Erhaltung und den Betrieb von Autobahnfahrstreifen. Zwölf Teilstrecken mit einer Wegelänge von über 500 km sind genannt; das Investitionsvolumen umfasst rd. 3,5 Mrd. Euro. Die Finanzierung erfolgt durch die ab 2003 geltenden streckenbezogenen Autobahngebühren für schwere Lkw sowie zu 50 Prozent durch eine Anschubfinanzierung der öffentlichen Hand. Die anderen zehn Projekte gehören zu dem F-Modell. Diese Projekte fallen unter das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FstrPrivFinG) und sind beschränkt auf Tunnel, Brücken und Pässe. Sie können bis zu 100 Prozent durch Mautgebühren finanziert werden; die Haushaltsentlastung wäre folglich deutlich höher als bei den A-Modellen. Allerdings dürfte eine Anschubfinanzierung auch weiterhin durch die öffentliche Hand erfolgen. Das Investitionsvolumen wird derzeit auf fast 3 Mrd. Euro veranschlagt. Erste Pilotprojekte (z.B. Warnowquerung Rostock, Travequerung Lübeck) sind bereits im Bau oder beschlossen (A8 Alaufstieg).

Es bleibt abzuwarten, wie groß die Entlastung der Haushalte letztlich ausfällt und wie viele der Projekte umgesetzt werden können. Letztlich ist der Anteil der Modelle am Gesamtnetz der Fernstraßen noch gering. Mehr Mut wäre wünschenswert. Es ist allerdings damit zu rechnen, dass die Politik solange vorsichtig mit dem neuen Instrument umgehen wird, bis erste Erfolge sichtbar werden. Es sollte noch betont werden, dass bei aller Begeisterung für private Finanzierung und Betreibung von Infrastruktur der Staat in diesem Bereich nicht aus der Verantwortung entlassen werden kann. So haben Infrastrukturprojekte (fast) immer Elemente von öffentlichen Gütern in sich: Das

bedeutet, der Marktmechanismus kann nicht alle Vorteile einer Maßnahme über den Preismechanismus abbilden – volkswirtschaftliche Nutzen sind dann nicht deckungsgleich mit betriebswirtschaftlichen Nutzen. In solchen Fällen ist staatliche Aktivität gefordert. Das wird besonders am Beispiel Umwelt deutlich. Betriebswirtschaftlich lassen sich Umweltschäden nicht direkt berücksichtigen, volkswirtschaftlich ist Umweltschutz indes fraglos sinnvoll. Daher muss der Staat bei der Verkehrswegeplanung mitreden, um ökologisch sensible Räume zu schützen. Dennoch ist die Forderung nach einer Beweislastumkehr berechtigt (Ewers und Tegner, 2000): Politiker müssen rechtfertigen, warum eine traditionelle öffentliche Finanzierung der privaten vorzuziehen ist. Falls dieser Beweis nicht gelingt, spricht nichts gegen private Betreibermodelle. Die Folge wäre eine spürbare Zunahme von Betreibermodellen. Selbstverständlich sind die Vorteile privater Betreibung nicht allein auf Verkehrsinfrastrukturprojekte beschränkt. In den Niederlanden und Großbritannien gibt es vielversprechende Erfahrung im öffentlichen Hochbau (Schulen, Krankenhäuser und Gefängnisse). Auch hier müssen die deutsche Politik und Verwaltung mehr Mut aufbringen.

5.2 Was sollten deutsche Baufirmen beachten?

Inklusive der vereinbarten Übergangszeit vergehen noch mindestens fünf Jahre, bis die Märkte für Beschäftigte am Bau vollkommen liberalisiert sind. Da in einigen Unternehmen umfangreiche Umstrukturierungen anstehen, sollte diese verbleibende Zeit genutzt werden. Je früher das Unternehmen vorbereitet ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass es im Zuge der Marktöffnung weniger die Risiken zu spüren bekommt als die Chancen nutzen kann. Eine solche Vorbereitung muss die Beantwortung folgender Fragen umfassen: Wo sind Kosten einzusparen, um preislich wettbewerbsfähig zu sein? Welche Angebotssegmente sind wahrscheinlich weniger durch die Erweiterung betroffen und bieten somit geringeres Risiko? Wie kann sich ein deutsches Unternehmen im möglichen Preiswettbewerb qualitativ positionieren? Welche Leistungen sind v.a. für die neuen Mitgliedsländer interessant; wo liegen also die Chancen im Osten?

Zunächst die Kostenfrage: In einer aktuellen Studie zu Baukosten im europäischen Vergleich gelangen Gluch et al. (2001) zu dem Ergebnis, dass in Frankreich Wohngebäude um rd. ein Viertel, in Großbritannien sogar um ein Drittel günstiger hergestellt werden können als in Deutschland.⁴⁹ Dabei kommt es nicht nur zwischen Ländern, sondern auch bei der Erstellung von vergleichbaren Gebäuden in einem Land zu großen

⁴⁹ Bei der Studie wurden Preise für standardisierte Häuser ermittelt, um mögliche Qualitätsunterschiede herauszurechnen.



Kostenunterschieden. Es entscheiden also nicht allein die Höhe der Personal- und Materialkosten, sondern darüber hinaus ist die Organisation des Personals von großer Bedeutung, insbesondere bei den teuren Spezialkräften. Ähnlich wie in einem Industrieunternehmen muss die Baustelle als Produktionsprozess begriffen werden, bei dem Leerzeiten vermieden und Arbeitsabläufe aufeinander abzustimmen sind. Frühzeitige Kooperation zwischen Architekten, Ingenieuren und Bauunternehmen können helfen, Leerzeiten zu reduzieren.

Zu dieser Organisationsleistung gehört auch das Baustellenmanagement, die Koordination aller Informationen und Materialien, die für ein Projekt notwendig sind. Es gibt mittlerweile eine Vielzahl von EDV-Programmen, die den Baustellenfortgang überwachen helfen und so Fehlerzahlen vermindern und Materialströme optimieren können. Dazu zählt auch der Bereich des E-Commerce: Müser und Löffler (2001) schätzen das gesamte Kosten-Einsparpotenzial bei der Beschaffung und durch verkürzte Planungs- und Bauzeiten auf über 20 Prozent. Dabei gilt, je größer ein Projekt ist, desto umfangreicher werden auch die Einsparmöglichkeiten durch Managementsysteme. Bei kleineren Projekten dürfte das Einsparvolumen deutlich unter 20 Prozent, aber spürbar über null Prozent liegen. Für kleine Unternehmen bietet sich eine Systemkooperation zwischen gewerke-übergreifenden Unternehmen an, um die Fixkosten der Management-Systeme besser schultern zu können und gleichzeitig die Vorteile aus der Koordination der Gewerke zu realisieren. Die Baustellenvorbereitung und -organisation ist nicht zuletzt deswegen wichtig, weil sie ermöglicht, in Tätigkeitsbereiche hinein zu wachsen, die von der Osterweiterung weniger betroffen sind. Da in erster Linie bei den Geringqualifizierten mit zusätzlicher – lohndrückender – Konkurrenz zu rechnen ist, sollten Unternehmen in know-how-intensive Felder vorstoßen; dazu könnten die Organisation und das Facility-Management gehören.

Zunehmend entdecken Unternehmen das Kosteneinsparpotenzial, das in ihren Immobilien steckt. Da lediglich 15 Prozent der Kosten einer Immobilie auf dessen Herstellung, die restlichen 85 Prozent auf seine Bewirtschaftung entfallen, ist das Gebäudemanagement von strategischer Bedeutung geworden. Gebäudetechniker bei ABB rechnen z.B. damit, dass ein professionelles Facility-Management Kosten über den gesamten Immobilienzyklus in Höhe von rd. 30 Prozent einsparen kann (zitiert in: o.V., 2001). Bereits heute wird der deutsche Facility-Management-Markt auf rd. 50 Mrd. Euro geschätzt. Die hohen Einsparungen sind nur dann zu realisieren, wenn bei der Gebäudefertigung auf hochwertige Technik zurückgegriffen wird. Die Immobilienbewirtschaftung als baunaher Bereich stellt daher eine geeignete Integrationsmöglichkeit dar und stärkt technik-intensives Bauen.

Einen weiteren Ansatzpunkt zur Kostenreduktion sehen wir in einer stärkeren Automatisierung der Produktion, wie es z.B. in Japan geschehen ist. Die komparativen Vorteile in Deutschland sind Human- und Produktionskapital. Das sollte sich auch in der Fertigungsweise widerspiegeln. Eine stärkere Industrialisierung benötigt sowohl besser qualifizierte Mitarbeiter und ist kapitalintensiv. Dort ist die osteuropäische Konkurrenz schlechter aufgestellt.

Auf keinen Fall sollte der Preiswettbewerb und/oder eine mögliche Senkung der Marktzugangsschranken dazu führen, dass Bauunternehmen ihre Ausbildungsleistungen senken, denn gerade in der Qualifizierung der Mitarbeiter liegt eine Chance. Selbst wenn der Marktzutritt in Deutschland erleichtert wird, heißt dies nicht, dass man deswegen die deutschen Ausbildungsabschlüsse ändern muss. Sie könnten auch in Zukunft als Qualitätssignal funktionieren, um höhere Preise durch gewährleistete Qualität zu erklären. Ähnlich könnte mit Garantie und Gewährleistungen eine positive Abgrenzung zum Billigsegment geschaffen werden.

Um die noch weitgehend unbekanntenen – und ebenfalls abgeschotteten – Ostmärkte zu erobern, bieten sich Kooperationen zwischen deutschen und osteuropäischen Unternehmen an. Solche Kooperation sind v.a. dann vielversprechend, wenn komplementäre Leistungen zusammengebracht werden. Gerade Bauunternehmen, die in den Bereichen Sanitär-, Heizung- und Klimatechnik umwelttechnisches Know-how besitzen, dürften in Osteuropa auf Interesse stoßen, da die neuen Mitgliedsländer die EU-Umweltnormen einzuhalten haben. In Osteuropa besteht also hoher Nachholbedarf.

6. Fazit

Wir rechnen damit, dass der EU spätestens im Jahr 2005 zehn neue Mitglieder angehören werden. Diese Erweiterung bedeutet eine große Herausforderung für Politik und Wirtschaft. Die deutsche Bauwirtschaft ist insbesondere von der Liberalisierung der Arbeitsmärkte sowie von der Öffnung der Dienstleistungsmärkte betroffen: Osteuropäische Unternehmen können dann direkt auf dem deutschen Baumarkt ihre Dienste anbieten, und osteuropäische Arbeitnehmer treten in Konkurrenz zu deutschen Arbeitnehmern um knapp gewordene Jobs. Die deutsche Bauwirtschaft befürchtet daher, dass sie zu den Verlierern des Erweiterungsprozesses gehört.

Die Sorgen sind keineswegs ungerechtfertigt, denn das Einkommens- und Lohngefälle zwischen Deutschland und den osteuropäischen Staaten ist enorm. So werden in Polen gerade 30 Prozent der westeuropäischen (Brutto-)Löhne gezahlt, in Lettland



sogar nur 15 Prozent. Die geringere Kaufkraft sowie die niedrigere Produktivität in den osteuropäischen Ländern können diesen Lohnunterschied nicht vollständig erklären; teilweise sind die Lohnunterschiede auch auf weniger ausgeprägte soziale Sicherungssysteme und niedrigere Netto-Tarife zurückzuführen. Gerade diese beiden Umverteilungskomponenten im Bruttolohn dürften in den kommenden Jahren zahlreiche Migranten von Ost nach West locken. Für die ersten 15 Jahre nach der Liberalisierung – also nach einer möglichen Übergangsphase – rechnen wir mit rd. 1 bis 1,5 Mio. zusätzlichen Personen, die aus den acht MOEL der ersten Erweiterungsrunde nach Deutschland kommen werden, davon sind rd. 35 Prozent Erwerbspersonen. Gerade in den ersten Jahren nach der Markttöffnung könnte der jährliche Zustrom bis zu 60.000 zusätzliche Arbeitnehmer p.a. umfassen, ein großer Teil davon gelangt auf den Bauarbeitsmarkt. Sobald Bulgarien und Rumänien in die EU aufgenommen werden, könnte sich das Zuwanderungspotenzial um bis zu 40 Prozent erhöhen. Dabei betonen alle vorliegenden Studien die großen Unsicherheiten bei Migrationsprognosen. So zeigen die Erfahrungen mit der Süderweiterung der EU zwar einerseits, dass das Migrationspotenzial oftmals überschätzt wird. Andererseits taugt die Süderweiterung nur begrenzt als Maßstab für die Osterweiterung. Daher sollte man die Risiken einer möglicherweise stärkeren Zuwanderung als hier projiziert bei den Politikempfehlungen berücksichtigen.

Für die deutsche Bauwirtschaft sind die Risiken in der Tat offenkundig: Die möglichen 110.000 bis 200.000 osteuropäischen Bauarbeiter, die bis 2020 nach Deutschland kommen könnten, erhöhen den Kostenwettbewerb. Größtenteils dürften die neuen Arbeitnehmer im Segment der Geringqualifizierten beschäftigt werden. Für Unternehmen ist intensiverer Wettbewerb zunächst eine Last. Die deutschen Konsumenten dürften sich indes über sinkende Preise freuen. Dies umso mehr, da die Baupreise in Deutschland noch immer vergleichsweise hoch sind. In einer Marktwirtschaft führen fallende Preise zu steigender Nachfrage – es kommt also zu einem positiven Mengeneffekt.

Darüber hinaus ist ein weiterer Mengeneffekt direkt mit der Zuwanderung verbunden: Die osteuropäischen Arbeitnehmer treten auch als zusätzliche Nachfrager auf. Dieser Effekt wird umso größer sein, je langfristiger der Planungshorizont der Zuwanderer ist. Deutschland benötigt gerade die langfristig angelegte Zuwanderung, um das hohe Geburtendefizit auszugleichen. Selbst mit einer jährlichen Netto-Zuwanderung von 200.000 Personen liegt die Bevölkerung im Jahr 2010 nur auf dem Niveau von 2000 – in den Jahren nach 2010 wird sich der Bevölkerungsrückgang beschleunigen. Die Nachfrage nach Wohnraum steigt also zunehmend langsamer. Da auch für das Erwerbspersonenpotenzial für die Zeit nach 2010 ein Rückgang zu erwarten ist, bekommt auch der Wirtschaftsbau den demografischen Wandel zu spüren. Bis 2010

rechnen wir mit einem durchschnittlichen Wachstum der Bauinvestitionen von rd. 0,5 Prozent p.a.

Außerdem sollte man in der Osterweiterung nicht nur die Wirkung auf den heimischen Markt betrachten, sondern auch die Chancen auf den osteuropäischen Märkten berücksichtigen. Wir rechnen damit, dass die Baumärkte in den MOEL in den kommenden Jahren deutlich schneller wachsen werden als die westeuropäischen Baumärkte. Insbesondere in technisch anspruchsvollen Bausparten und v.a. bei umweltrelevanten Bauprojekten können deutsche Baufirmen ihren Wissensvorsprung nutzen. Zugewinne auf den Ostmärkten kompensieren dann mögliche Einbußen in Deutschland.

Ist die deutsche Bauwirtschaft also Verlierer des Erweiterungsprozesses? Das lässt sich offensichtlich nicht pauschal beantworten, da die Erweiterung nach Osten nicht nur Risiken auf der Angebotsseite, sondern auch Chancen der Nachfrageseite sowohl im In- als auch im Ausland bedeutet. Jene Unternehmen, die sehr know-how-intensive Baudienste anbieten, die sehr kapitalintensiv produzieren, die über Spezialwissen verfügen und durch Auslandskooperationen von den Wachstumsmärkten im Osten profitieren können, dürften eher die Chancen nutzen als von den Risiken betroffen sein. Besonders Firmen mit einfachen Standarddiensten werden hingegen den Konkurrenzdruck spüren. Diesen Unternehmen sollte eine Anpassungsfrist eingeräumt werden – nicht zuletzt um die Akzeptanz der Erweiterung nicht zu gefährden. Eine Übergangsfrist scheint daher unumgänglich. Diese Frist sollte aber nicht sehr lang sein; drei Jahre scheinen angemessen zu sein. In dieser Zeit sollten sich die deutschen Bauunternehmen auf den Wettbewerb vorbereiten, indem sie sich auf die know-how-intensiven Baubereiche konzentrieren, in baunahe Branchen der Immobilienwirtschaft integrieren und Kooperationen im In- und Ausland suchen. Insbesondere sollte die Zusammenarbeit mit Unternehmen in Osteuropa forciert werden.

Die Politik könnte den Anpassungsprozess unterstützen, indem sie entschieden private Baufinanzierung und -betriebe von Infrastrukturprojekten zulässt und anstößt. Dadurch könnte die massive Investitionslücke im öffentlichen Bau zumindest teilweise geschlossen werden. Die bereits vorgeschlagenen und in der Entwicklung befindlichen Projekte weisen zwar in die richtige Richtung, reichen aber nicht aus, um die Nachfrage nachhaltig zu beleben. Es gibt auch keinen Grund dafür, private Finanzierungs- und Betreibermodelle nicht auch bei Krankenhäusern, Schulen oder Gefängnissen voranzubringen. Entschlossenes Handeln in diesem Bereich reduziert Kosten; dadurch wird Nachfrage geschaffen und somit werden mögliche Risiken der Osterweiterung abgedeckt.

Literatur

Alecke, B., G. Untiedt (2002), Perspektiven der EU-Osterweiterung: Gesamt- und regionalwirtschaftliche Ergebnisse, in: ifo Schnelldienst 1/2002, S. 15-23.

Baldwin, R., J. Francois, R. Portes (1997), The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe, in: Economic Policy 24, S. 127-176.

Bauer, T., K.F. Zimmermann (1999), Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to Central and Eastern Europe, Study for the UK department for Education and Employment, IZA (Bonn), London (CEPR).

Becker, G.S., G.N. Becker (1998), Die Ökonomik des Alltags. Von Baseball über Gleichstellung zur Einwanderung. Was unser Leben wirklich bestimmt, Tübingen.

Boeri, T., H. Brücker (2001), The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States, Europäische Kommission, GD Employment and Social Affairs, Brüssel.

Borjas, G.J., R. Freeman, L. Katz (1997), How Much Does Immigration Affect Labor Market Outcomes?, Brookings Papers on Economic Activity, S. 1-90.

Brücker, H., H. Trabold, P. Trübswetter, C. Weise (2002) Migration: Potential und Effekte für den deutschen Arbeitsmarkt, DIW Gutachten gefördert durch die Hans Böckler Stiftung, Berlin.

Bulwien AG (2002), Regionales Immobilienwirtschaftliches Informationssystem, <http://www.riwis.de>.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2001), Wohnungsprognose 2015, Berichte Band 10, Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2002), Sachstandsbericht Verkehrsprojekte Deutsche Einheit, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2002), Betreibermodelle für Bundesfernstraßen, http://www.bmvbw.de/cms-aussen-spezial/external_Views/ExternalViews.jsp?contentId=6982&printView=true.

Deutsche Bank Research (2001a), Immobilienmarkt Frankfurt am Main, Analysen und Prognosen 2001 bis 2006, Frankfurt am Main.

Deutsche Bank Research (2001b), Öffentlicher Personennahverkehr auf dem Weg in den Wettbewerb, Sonderbericht, 5. Januar 2001.

Deutsche Bank Research (2002a), Country infobase, www.dbresearch.de.

Deutsche Bank Research (2002b), Monitor EU-Erweiterung Mittel- und Osteuropa Nr. 7, Frankfurt am Main.

Deutsche Bundesbank (2002), Saisonbereinigte Wirtschaftszahlen, Statistisches Beiheft zum Monatsbericht, div. Hefte, Frankfurt.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW (2001a), EU-Osterweiterung: Abschottung oder regulierte Öffnung? Zu den Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit, in: DIW Wochenbericht 31/2001, S. 473-481.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW (2001b), Zum infrastrukturellen Nachholbedarf in Ostdeutschland, in: DIW Wochenbericht 20/2001, 17.Mai 2001, S. 293-298.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW (2001c), Verkehr in Zahlen 2001/2002, herausgegeben durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin.

Eichhorst, W. (1998), Europäische Sozialpolitik zwischen nationaler und supranationaler Regulierung: Die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit innerhalb der Europäischen Union, Konstanz, <http://www.ub.uni-konstanz.de/kops/volltexte/1999/250>.

Euroconstruct (2001), 52nd Euroconstruct Conference. The Outlook for the European Construction Sector 2002-2004, Rome.

Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung (2002a), Enlargement, www.europa.eu.int/comm/enlargement/index.html.

Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung (2002b), Der Erweiterungsprozess der Europäischen Union und die drei Instrumente zur Vorbereitung des Beitritts: Phare, ISPA, Sapard, Brüssel.

Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung (2002c), Chapter 2, Freedom of movement for persons, updated version April 2002, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/chap2/index.htm>.

Ewers, H.-J., H. Tegner (2000), Entwicklungschancen der privaten Realisierung von Verkehrsinfrastruktur in Deutschland, Eine ökonomische Analyse des Fernstraßenbau-privatfinanzierungsgesetzes, Gutachten im Auftrag des Hauptverbands der Deutschen Bauindustrie, Hochtief Projektentwicklung GmbH, WGZ-Bank, Berlin.



Flaig, G. (2001), Die Abschätzung der Migrationspotentiale der osteuropäischen EU-Beitrittsländer, in: 64. wissenschaftliche Tagung der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute [Hrsg.] Migration in Europa, Berlin.

Frick, J., H. Lahmann (2001), Zur Wohnsituation in West- und Ostdeutschland – Anstieg der Mieten zum Stillstand gekommen: Ergebnisse des sozio-ökonomischen Panels (SOEP), in: DIW-Wochenbericht 41/01, S. 626-633.

Fuchs, J., M. Thon (1999), Nach 2010 sinkt das Angebot an Arbeitskräften, Potentialprojektion bis 2040, IAB kurzbericht Nr 4., Nürnberg.

Fuest, C., M. Thum (2001), Zuwanderungsgewinne bei unvollständigen Arbeitsmärkten?, in: ifo Schnelldienst 8/2001, S. 28-31.

Gluch, E., K. Behring, V. Rußig (2001), Baukosten und Bauhandwerk im internationalen Vergleich, München.

Hager, W. (2000) The Environment in European Enlargement, CEPS Working Party Report 29, Brüssel.

Harris, J., M.P. Todaro (1970), Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis, in: American Economic Review 60, S: 126-142.

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (2002), HVB-Verbandsinformationssystem ELVIRA, Berlin.

Hille, H. (2001), Enlarging the European Union. A Computable General Equilibrium Assessment of Different Scenarios of Central and Eastern Europe, Frankfurt.

Hirche, W. (2001) Stellungnahme zum Thema: Die Rolle der Bauwirtschaft im Vorfeld der Osterweiterung der Europäischen Union, in: Verband der Bauindustrie für Niedersachsen (Hrsg.), Zukunftsbewältigung, Hannover, S. 99-109.

Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (2001), IAB-Datenbank, Nürnberg.

ifo Institut für Wirtschaftsforschung (2001), Bauvorausschätzung Deutschland 2001-2006/2011, München.

Lejour, A.M, R. A. de Mooij, R. Nahuis (2001), EU Enlargement: Economic Implications for Countries and Industries, CESifo Working Paper No. 585, München.

Maennig, W., B. Wilfling (1998), Außenwirtschaft, Theorie und Politik, München.

Müser, D., M. Löffler (2001), E-Business in der Bauindustrie, Luftschloss oder tragfähiges Fundament? Roland Berger Strategy Consultants Study, München.

- Ochel, W. (2001), Selektive Einwanderungspolitik: Punktsystem versus Auktionsmodell, in: ifo Schnelldienst 8/2001, S. 32-38.
- Ottnad, A. P. Hefe (2002), Die Zukunft der Bauwirtschaft in Deutschland, Umfeld, Probleme, Perspektiven, IWG Bonn.
- o.V. (2001), Wolkenkratzer rechnen sich auch schon auf Erden, in: Handelsblatt Nr. 19, 26/27. Januar 2001.
- Riedel, J. G. Untiedt (2001), EU-Osterweiterung und deutsche Grenzregionen, ifo Dresden Studien 28/II, Dresden.
- Rußig, V., A. Spillner (1995), Bauarbeitsmarkt: Ausgewählte Probleme und längerfristige Perspektiven, in: ifo Schnelldienst 30/95, S. 3-14.
- Schulz, E. (1999a), Zuwanderung, temporäre Arbeitsmigranten und Ausländerbeschäftigung in Deutschland, in: DIW Vierteljahresschrift 3/99, S. 386-423.
- Schulz, E. (1999b), Zur langfristigen Bevölkerungsentwicklung in Deutschland, Modellrechnung in: DIW Wochenbericht 66, S. 745-757.
- Schneider, F. (2002), Der Umfang der Schwarzarbeit des Jahres 2002 in Deutschland, Österreich und der Schweiz – Weiteres Anwachsen der Schwarzarbeit, <http://www.economics.uni-linz.ac.at/Members/Schneider/default.htm>.
- Shell AG (2000), Der große Shell Atlas 2000/2001 Deutschland/Europa, Ostfildern.
- Sinn, H.-W. et al. (2001), EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, München.
- Sinn, H.-W., M. Werding (2001), Zuwanderung nach der EU-Osterweiterung: Wo liegen die Probleme?, in: ifo Schnelldienst 8/2001, S. 18-31.
- Sjaastad, L.A. (1962), The Costs and Returns of Human Migration, in: Journal of Political Economy 70, S. 80-83.
- Sodan, H. (2001), Implikationen der EU-Osterweiterung für die Sicherungssysteme Deutschlands in: Zimmermann, K.F., H. Sodan (2001), Die EU-Osterweiterung – Implikationen für Arbeitsmärkte und Sozialsysteme, Walter-Raymond-Stiftung der BDA, Kleine Reihe 70, Berlin.
- Statistisches Bundesamt (1999a), Kostenstruktur der Unternehmen im Baugewerbe, Bundesergebnisse, FS 4, R. 5.3, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (1999b), Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2000), Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2050. Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2002), Zeitreihenservice, <http://www.destatis.de>.

Stark, O., J.E. Taylor (1991), Migration Incentives, Migration Types: The Role of Relative Deprivation, in: *Economic Journal* 101, S. 1163-1178.

Straubhaar, T. (2000), Internationale Migration. Gehen oder Bleiben. Wieso gehen wenige und bleiben die meisten? HWWA Discussion Paper 111, Hamburg.

Straubhaar, T. (2001), Ost-West-Migrations-Potential: Wie groß ist es? HWWA Discussion Paper 137, Hamburg.

TINA Secretariat (1999), TINA Final Report, Wien.

Todaro, M.P. (1969), A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries, in: *American Economic Review* 59, S. 138-148.

Verband der Bauindustrie für Niedersachsen (2001), Zukunftsbewältigung, Hannover.

Verband der Vereine Creditreform e.V. (2002a), Pressemitteilung vom 15. April 2002, <http://www.creditreform.de/presse/00035.php>.

Verband der Vereine Creditreform e.V. (2002b), Pressemitteilung vom 19. Juni 2002, <http://www.creditreform.de/presse/0043.php>.

Walter, N. (1999), Gleicher Lohn für gleiche Arbeit in Euroland? in: *Internationale Politik* August 1999, Nr. 8, S. 33-40.

Werner, H. (1994), Wirtschaftliche Integration und Arbeitskräftewanderungen: Das Beispiel Europa, in: *MittAB* 3/94, S. 232-245.

Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, WIIW (2002), Transition Countries Face up to Global Stagnation: Is it Catching?, No. 283, Wien.

Wulff, C. (2001) Stellungnahme zum Thema: Die Rolle der Bauwirtschaft im Vorfeld der Osterweiterung der Europäischen Union, in: Verband der Bauindustrie für Niedersachsen (Hrsg.), *Zukunftsbewältigung*, Hannover, S. 86-98.

Zimmermann, K.F. (2001), Zuwanderung und Arbeitsmärkte, in: Zimmermann, K.F., H. Sodan (2001), *Die EU-Osterweiterung – Implikationen für Arbeitsmärkte und Sozialsysteme*, Walter-Raymond-Stiftung der BDA, Kleine Reihe 70, Berlin.

