

Lutz Trettin

Einfluss der EU-Osterweiterung auf den Wettbewerb auf Handwerksmärkten

Der öffentliche Diskurs über die wirtschaftlichen Folgen der europäischen Integration wurde seit deren Anfängen in den 1950er Jahren durch die von der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung ausgehenden Wohlfahrtsgewinne beherrscht. Insbesondere die Diskussion um die Schaffung des Europäischen Binnenmarktes in den 1980er Jahren war mit großen Hoffnungen hinsichtlich der zu erwartenden Wohlfahrtseffekte für die Europäische Union insgesamt und für alle Mitgliedsländer verbunden. Viele der in den Integrationsprozess gesetzten wirtschaftlichen Erwartungen wurden in den zurückliegenden Jahrzehnten eingelöst, wobei die einzelnen Mitgliedstaaten und Wirtschaftssektoren freilich in unterschiedlichem Maße von der Integration profitiert haben dürften.

Im Hintergrund des Integrationsdiskurses waren stets auch Befürchtungen präsent, dass die wirtschaftliche Integration neben positiven auch negative Auswirkungen auf einzelne Branchen und Regionen haben könnte. Erinnerung sei nur daran, dass die gemeinsame Agrarpolitik nicht den liberalen Maximen des Integrationsprozesses folgt. Auch die zögerliche, bis heute nur unvollkommen verwirklichte Herstellung der Dienstleistungsfreiheit im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes verweist auf fehlenden Freihandelsoptimismus und komplexe Interessenlagen.

Der wirtschaftliche Integrationsprozess insgesamt wurde von der Öffentlichkeit – abgesehen von den erklärten Integrations skeptikern – jedoch überwiegend positiv aufgenommen, ebenso die verschiedenen aufeinander folgenden Erweiterungen der EU. Die Erweiterungsrunden in den 1970er Jahren (Großbritannien, Irland, Dänemark), den 1980ern (Portugal, Spanien, Griechenland) und zur Mitte der 1990er Jahre (Finnland, Schweden, Österreich) waren stets mit einem intensiv geführten Diskurs darüber

verbunden, welche Folgen von der Erweiterung für die Marktstrukturen und den Wettbewerb in den bisherigen Mitgliedsstaaten zu erwarten seien. Auch die künftigen Befindlichkeiten einzelner Branchen wurden erörtert. Dabei ging es in der deutschen Diskussion allerdings fast immer um das Schicksal der auf grenzübergreifende Märkte ausgerichteten Industriebranchen und praktisch nicht um das überwiegend auf lokale und regionale Märkte orientierte Handwerk¹ und Kleingewerbe².

Das änderte sich mit der Diskussion um die anstehende Osterweiterung der EU, die nach dem Umbruch in Osteuropa Anfang der 1990er Jahre in Gang kam. Mit der seither in zwei Schritten – Erweiterung von der EU-15 zur EU-25 am 1.5.2004 und zur EU-27 am 1.1.2007 – realisierten EU-Osterweiterung hat die Gemeinschaft die bislang zahlenmäßig größte Erweiterungsrunde vorgenommen. Anders als die früheren Diskussionsrunden wurden in der deutschen Diskussion um die Osterweiterung in erheblichem Maße Befürchtungen artikuliert, die sich auf vermeintliche Nachteile für das einheimische Handwerk und Kleingewerbe bezogen. Auch in anderen, vornehmlich den nahe an den Grenzen der Beitrittskandidaten gelegenen Ländern war Ähnliches zu hören. Für weiter abgelegene EU-Länder wie z.B. Großbritannien und Irland spielte dies kaum eine Rolle.

Die EU der 27 Mitgliedsländer entwickelt sich mit rund 500 Mio. Einwohnern zum weltweit größten nach einheitlichen Regeln funktionierenden Binnenmarkt. Als wesentliche Wachstums- und Wohlfahrtseffekte des europäischen Integrationsprozesses werden Handelsschaffung und -umlenkung, zunehmender Wettbewerb und Größenvorteile angesehen.³

Dr. Lutz Trettin ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Kompetenzbereich „Empirische Industrieökonomik“ des RWI in Essen.

- 1 Vgl. B. Lageman, W. Dürig, A. Brenken: Mittelstand und EU-Osterweiterung, in: KfW, Creditreform, IfM, RWI, ZEW (Hrsg.): Den Aufschwung schaffen – Binnenkonjunktur und Wettbewerbsfähigkeit stärken – Mittelstandsmonitor 2005 – Jährlicher Bericht zu Konjunktur- und Strukturfragen kleiner und mittlerer Unternehmen, Frankfurt am Main 2005, S. 111 ff.
- 2 Vgl. R. Döhrn u.a.: Impact of the Enlargement of the European Union on Small and Medium-sized Enterprises in the Union, Final Report to the European Commission DG Enterprise, Essen und Glasgow 2000.
- 3 Vgl. P. J. J. Welfens, A. Jungmittag: Die Integration Osteuropas in die EU, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 30. Jg. (2001), Nr. 2, S. 87-92.

Gleichwohl haben die eben angesprochenen Befürchtungen insoweit eine objektive Grundlage, als Prozesse des Strukturwandels stets neben Gewinnern – z.B. Konsumenten, ein Teil der Unternehmen, ein Teil der Arbeitnehmer – auch Verlierer kennen. Bereits in der Mitte der 1990er Jahre war – lange vor der Osterweiterung – z.B. unter anderem in Deutschland deutlich geworden, dass ein ausgeprägtes Lohngefälle zwischen den Mitgliedsländern bei voller Arbeitnehmerfreizügigkeit zu problematischen Konsequenzen auf dem Arbeitsmarkt führen kann. Bundesregierung bzw. Bundestag hatten hierauf mit dem „Arbeitnehmer-Entsendegesetz“ reagiert, das faktisch auf eine Mindestlohnregelung insbesondere für die Bauwirtschaft hinauslief.

Anders als bei früheren Erweiterungsrounds kamen bei der Osterweiterung neue Mitgliedsländer hinzu, zu denen ein ausgesprochen hohes wirtschaftliches Leistungsgefälle besteht. Die Angleichung der unterschiedlichen Lohnniveaus und die Überwindung gravierender Diskrepanzen in der Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme lassen sich nicht in wenigen Jahren realisieren.⁴

Mit Blick auf das Handwerk in Deutschland – und hierbei insbesondere die Bauwirtschaft – schälen sich als wesentliche Diskussionspunkte die Wirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit heraus. Sie eröffnen neue unternehmerische Spielräume für die Wettbewerber des deutschen Handwerks aus den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL). Zugleich ermöglichen sie einen verstärkten Zustrom von Arbeitskräften aus den Beitrittsländern auf den deutschen Arbeitsmarkt.⁵

Vor diesem Hintergrund diskutiert der Beitrag drei Fragen:

- Welche Herausforderungen ergeben sich für deutsche Handwerksunternehmen konkret aus der EU-Osterweiterung?
- Inwieweit sind Unternehmen auf räumlich und sektoral besonders exponierten Handwerksmärkten betroffen?
- Welche Chancen bringt die EU-Osterweiterung für das deutsche Handwerk mit sich?

4 Vgl. P. J. J. Welfens: EU-Osterweiterung, Strukturwandel, Wachstum als Probleme der Wirtschaftspolitik. in: R. Ohr (Hrsg.): Europäische Union ohne Grenzen?, Berlin 2007, S. 9 ff.

5 Vgl. P. Weiss: EU-Erweiterung: Reformbeschleuniger für Mittelstand und Politik. in: T. Apolte (Hrsg.): Ordnungsökonomische Grundlagen nationaler und internationaler Wirtschaftspolitik, Stuttgart 2004, S. 321 ff.

Forschungsobjekt „Handwerksmärkte“

Unter Handwerksmärkten sind in Deutschland jene Märkte zu verstehen, in denen überwiegend Unternehmen agieren, die gemäß der Handwerksordnung (HWO) – Anlagen A⁶, B1⁷ und B2⁸ – in die Handwerksrolle eingetragene sind. Handwerksunternehmen sind in einer großen fachlichen Breite im Produzierenden Gewerbe und der Dienstleistungswirtschaft präsent. Bedeutende Bereiche des Handwerks stellen das Bau- und Ausbaugewerbe sowie das Gebäudereinigungsgewerbe dar. Weitere bedeutende Marktfelder für das Handwerk sind die Ernährungswirtschaft, Gesundheit (Hilfsmittel), die Produktion technischer Investitionsgüter und das Kfz-Handwerk. Somit ist das Handwerk durch sehr vielfältige Absatzbeziehungen charakterisiert, u.a. mit privaten Haushalten, Unternehmen aus dem Produzierenden Gewerbe und dem handwerklichen wie nichthandwerklichen Dienstleistungssektor, dem Gesundheitswesen und öffentlichen Einrichtungen (vgl. Abbildung 1).

Die Aufzählung verdeutlicht, dass sich Handwerksunternehmen in sehr vielen Märkten mit nichthandwerklichen Wettbewerbern aus Industrie, Einzelhandel und Dienstleistungswirtschaft zu messen haben. Daneben sind die statistisch schwer zu erfassenden Konkurrenten aus der Schattenwirtschaft bzw. der informellen Ökonomie als „Wettbewerber“ zu nennen, die vielerorts vor allem im Bau-, Ausbau- und Reinigungsgewerbe tätig sind. Es handelt sich hier um ein breites Spektrum von Wertschöpfungs-Aktivitäten, das von Nachbarschaftshilfe (beim Bauen) bis hin zu illegalen, juristischen Sanktionen unterliegenden Handlungen reicht, z.B. Schwarzarbeit in allen ihren Formen. Bis auf wenige Ausnahmen existieren somit keine reinen „Handwerksmärkte“. Es ist vielmehr angebracht, von handwerksrelevanten Märkten zu sprechen, in denen Unternehmen des Handwerks relativ stark präsent sind.

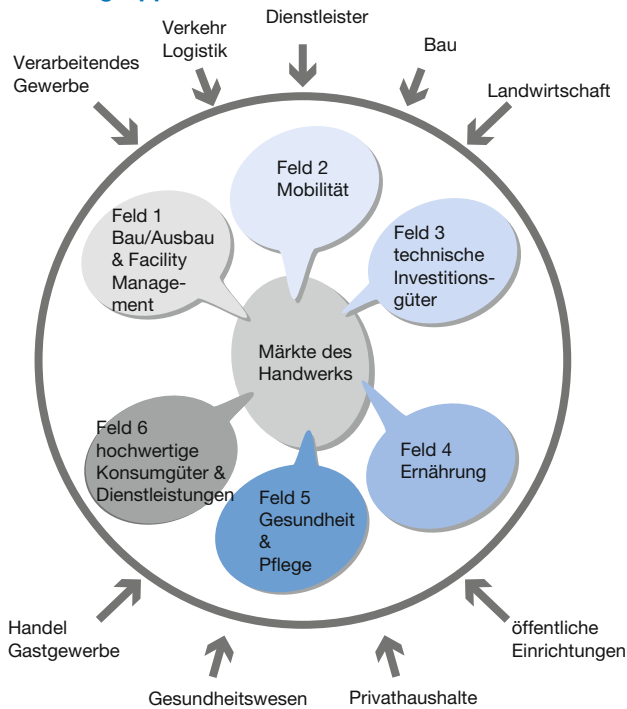
Ein oft benanntes Merkmal von Handwerksmärkten ist deren geringe räumliche Ausdehnung. Zwar trifft es zu, dass die überwiegende Zahl der vor allem kleineren Handwerksbetriebe auf einen lokalen Markt hin orientiert

6 In der Anlage A sind 41 zulassungspflichtige Gewerbe (Berufe) verzeichnet, z.B. Dachdecker, Bäcker, Zahntechniker, Friseur oder Kfz-Techniker. Zu ihrer selbständigen Ausübung ist ein Meisterbrief oder ein adäquater Bildungsabschluss erforderlich.

7 In der Anlage B 1 sind 53 zulassungsfreie Gewerbe (Berufe) verzeichnet, z.B. Fliesenleger, Textilreiniger und Gebäudereiniger. Sie können ohne einen Qualifikationsnachweis selbständig betrieben werden. Ein Meisterbrief kann i.S. eines Qualitätssiegels erworben werden.

8 Zur Gruppe der in Anlage B 2 verzeichneten handwerksähnlichen Gewerbe zählen in der Regel einfache Tätigkeiten aus dem Bereich des Handwerks. Zu den 57 Gewerben zählen u.a. Bodenleger, Asphaltierer, Fahrzeugverwerter, Speiseeishersteller und Fleischzerleger.

Abbildung 1
Handwerksrelevante Märkte und wesentliche Kundengruppen

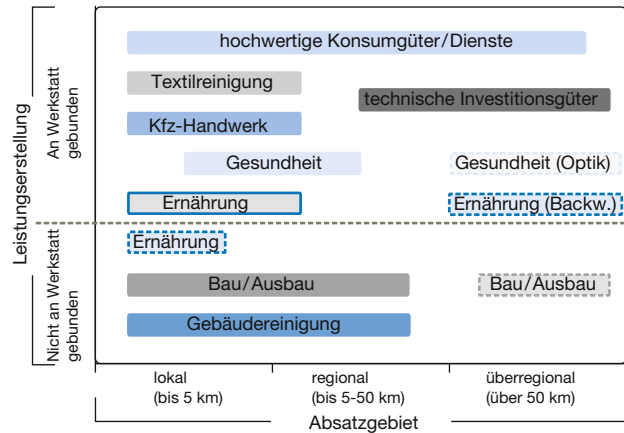


Quelle: Eigener Entwurf.

tiert ist. Trotzdem lässt sich dieses vereinfachte Bild von einem überwiegend in die lokalen Wirtschaftskreisläufe eingebetteten Handwerk vor dem Hintergrund der technologischen Neuerungen im Computerzeitalter, eines veränderten Nachfrageverhaltens der verschiedenen Abnehmergruppen und gravierender wirtschaftsstruktureller Wandlungen in dieser reinen Form nicht mehr aufrechterhalten. Zudem gab es schon immer Handwerke, die nicht an Werkstätten gebunden sind und in einem größeren regionalen Einzugskreis bzw. überregional tätig waren. Das trifft insbesondere für das Bau- und Ausbaugewerbe zu, aber auch für die Gebäudereinigung (sogenannte Bereitstellungsgewerbe, vgl. Abbildung 2).

Viele andere Gewerke sind nach wie vor an ihre Werkstätten gebunden. Jedoch zeigt sich gerade bei den Gesundheits- und Ernährungshandwerken – insbesondere dem Optiker- und Backgewerbe –, dass moderne Informations- und Kommunikationstechnologien in Kombination mit modernen Logistikkonzepten auch im Handwerk innovativ eingesetzt werden. Der darauf basierende Filialisierungsprozess erlaubt eine erhebliche Ausdehnung der Absatzgebiete.

Abbildung 2
Formen der Leistungserstellung und Absatzradien



Quelle: Eigener Entwurf.

Daneben existierten aber immer auch werkstattgebundene Handwerke, welche traditionell auf den überregionalen Absatz fokussiert waren. Insbesondere die in industrielle Zulieferketten eingebundenen Metallhandwerke bedienen weiter entfernte Abnehmer aus dem Maschinen- oder Fahrzeugbau. Auch die Hersteller bestimmter hochwertiger Konsumgüter bewegen sich traditionell auf überregionalen Märkten, z.B. Kürschner, Musikinstrumentenbauer oder die Schmuckherstellung auf der Basis von Edelsteinen (vgl. Abbildung 2).

Gleichwohl ist abzusehen, dass in vielen Handwerken bestimmte „Schallmauern“ hinsichtlich des räumlichen Aktionsradius in naher Zukunft nicht auf breiter Front durchbrochen werden. Das gilt insbesondere für jene Gewerbe, in denen Vertrauen in der Kunden-Hersteller-Beziehung eine große Rolle spielt, z.B. im Fleischerhandwerk oder in der Orthopädie- und Dentaltechnik sowie für viele Bereiche im Bau- und Ausbaugewerbe, bei denen insbesondere Qualitäts- und Haftungsfragen die Kundschaft immer wieder dazu bewegen, Aufträge an verlässliche Anbieter aus der näheren räumlichen Umgebung zu vergeben.⁹ Es trifft vor allem auf die Anbieter von Leistungen des energieeffizienten Bauens sowie allgemein der Installation von Elektro-, Sanitär-, Heizungs- und Lüftungsanlagen zu. Nicht zu unterschätzen ist auch die Tatsache, dass gerade im privaten Wohnungsbau das

⁹ Vgl. T. Espig: Kooperation und Unternehmensnetzwerke von kleinen und mittleren Unternehmen: Das Beispiel handwerklicher Bauunternehmen in Leipzig und Umgebung, Institut für Geographie der Universität Leipzig, Leipzig 2009.

Wissen um die Bedürfnisse der lokalen Kundschaft und die gute sprachliche Verständigung maßgeblich zur Vertrauensbildung zwischen Bauherr und Auftragnehmer beitragen. Insofern sind den Internationalisierungsbestrebungen im Baugewerbe immer auch kulturelle Grenzen gesetzt.¹⁰

Viele regional ausgerichtete Handwerksmärkte sind nur indirekt von den mit der EU-Osterweiterung verbundenen Integrationsprozessen betroffen. Ins Blickfeld rücken vor allem die Grenzümgebungen Deutschlands. Dabei ist jedoch zwischen jenen Grenzümgebungen zu unterscheiden, die sich in Nachbarschaft zu langjährigen EU-Partnerstaaten befinden und solchen, die an neu aufgenommene Mitgliedstaaten im Osten grenzen. Zudem können (einige) handwerksrelevante Märkte in den grenznah gelegenen Ballungsräumen Berlin und Nürnberg hinsichtlich Art und Intensität der durch die Binnenmarkterweiterung hervorgerufenen Einflüsse andersartig betroffen sein als beispielsweise der Großraum Hannover oder das Rhein-Main-Gebiet.

Festzuhalten bleibt, dass sich vor dem Hintergrund der großen Heterogenität bzw. der starken Segmentierung des Handwerks keine allgemeingültigen Aussagen zum Einfluss des Europäischen Binnenmarktes auf das Handwerk treffen lassen. Vielmehr ist eine differenzierte Analyse von Auswirkungen der durch die EU-Osterweiterung forcierten Entwicklungen angeraten.

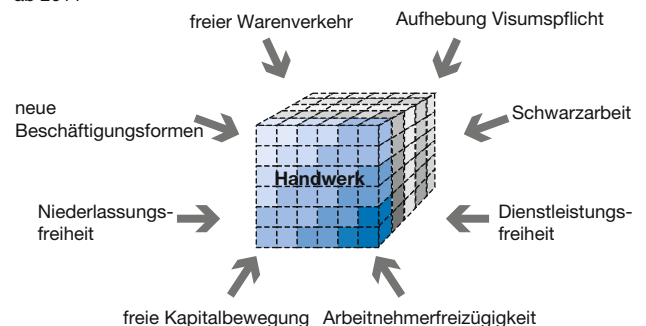
Einflüsse der Europäischen Integration: Mechanismen und Prozesse

Bereits in den 1990er Jahren und somit relativ weit vor dem offiziellen Beitritt der MOEL zur EU am 1. Mai 2004 wurden staatliche Abkommen getroffen, die die europäische Integration im Wirtschaftsleben bereits erheblich beförderten. Dazu zählten u.a. Regelungen für einen freien Warenverkehr und die Aufhebung der Visumpflicht. Somit konnten die Außenhandelsaktivitäten auch für das Handwerk erleichtert werden, zugleich aber auch der Import von Substituten für handwerklich hergestellte Waren. Die Aufhebung der Visumpflicht ermöglichte einen gewissen Einkaufstourismus im „kleinen Grenzverkehr“ in Richtung Polen und Tschechien, wie er übrigens schon sehr lange zwischen Deutschland und den Niederlanden üblich war.

¹⁰ Vgl. W. Röber, T. Wein: Bauherren und Bauhandwerksdienstleistungen – Eine empirische informationsökonomische Analyse, in: Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.): Deregulierung in Deutschland – theoretische und empirische Analysen, Tagungsband, Halle/Saale 2004, S.167 ff.

Abbildung 3 Einflussfaktoren der europäischen Integration (EU-Osterweiterung)

ab 2011



Quelle: Eigener Entwurf.

Sehr bedeutsam waren auch Regelungen bezüglich neuer Beschäftigungsformen, insbesondere jene zur sogenannten EU-Selbständigkeit und zu Werkvertragsarbeitnehmern. Davon profitierten in den 1990er Jahren jedoch in hohem Maß Arbeitskräfte aus dem Baugewerbe mit Wohnsitz in Großbritannien und Portugal, die sich über niederländische Agenturen an deutsche Unternehmen vermitteln ließen. Die Höhe der zu zahlenden Löhne ließ sich in diesem Zusammenhang noch relativ einfach regeln. Bezüglich des anzuwendenden Sozialrechts und den damit vom Arbeitgeber zu tragenden Kosten konnte bislang nur wenig befriedigende Lösungen gefunden werden.¹¹

Mit dem offiziellen EU-Beitritt der MOEL im Frühjahr 2004 kamen auch die Niederlassungsfreiheit und die Regelungen zum freien Kapitalverkehr voll zum Tragen. Jedoch traten für den Zeitraum bis zum Jahr 2011 Übergangsregelungen bezüglich der Dienstleistungsfreiheit und der Arbeitnehmerfreizügigkeit in Kraft. Sie beziehen sich auf alle Dienstleistungen, die mit der Entsendung von Personal in den Handwerksbereichen Bau/Ausbau, Gebäudereinigung und Innendekoration verbunden sind. Die Erbringung dieser Dienste in Deutschland ist mit Hilfe osteuropäischer Arbeitskräfte durchaus möglich, jedoch nur im Rahmen des relativ stringenten Arbeitsgenehmigungsrechts und der durch zwischenstaatliche Werkvertragsvereinbarungen festgelegten Kontingente für Arbeitnehmer. Gleichwohl, die Übergangsfristen laufen am Ende des Jahres 2010 aus und es stellt sich die Frage, was nach der Herstellung der vollen Freizügigkeit für Arbeitnehmer und Anbieter von Dienstleistungen geschieht (vgl. Abbildung 3).

¹¹ Vgl. B. Rürup, W. Sesselmeier: Gesamtwirtschaftliche Kosten-Nutzen-Überlegungen zu neuen Beschäftigungsformen – Werkvertragsarbeitnehmer und EU-Selbständige in der Bauwirtschaft, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 40. Jg. (1995), S. 89-102.

Bestehen bleibt in jedem Fall die deutsche Handwerksordnung, die in EU-konformer Weise regelt, dass auch interessierte Personen aus den MOEL – wie aus jedem anderen Staat – einen Handwerksbetrieb in Deutschland betreiben können, wenn die notwendigen Qualifikationsnachweise vorliegen. Insofern ist die Unternehmensgründung gerade im Baugewerbe – wie schon in anderen Handwerksbereichen ab dem Mai 2004 – ungehindert möglich. Die entscheidende Frage bleibt, welche Folgen sich aus den absehbar noch längerfristig bestehenden Differenzen bei den Arbeitskosten ergeben, wenn Arbeitskräfte aus den MOEL in diesen Firmen angestellt sind. Eine Verlängerung der seit dem Jahr 2004 bestehenden Fristenlösungen ist jedenfalls überaus unwahrscheinlich und würde für den Gesamtprozess der europäischen Integration wohl eher hinderlich denn förderlich sein.

Somit muss sich ab 2011 zeigen, inwieweit die Unternehmen aus den betroffenen Segmenten des deutschen Handwerks die ihnen genehmigte „Verschnaufpause“ von sieben Jahren genutzt haben, um ihre angestammte Wettbewerbsposition durch innovative Angebote und ein hohes Qualitätsniveau langfristig zu sichern. Gleichwohl dürfte es in einigen arbeitsintensiven Handwerken – beispielsweise im Straßenbau oder bei der Gebäudereinigung – nur sehr bedingt möglich sein, durch Innovationsaktivitäten die Arbeitskosten als entscheidenden Wettbewerbsfaktor auszuhebeln.

Wirkungen der EU-Osterweiterung auf Handwerksmärkte

In den bislang vorgelegten Untersuchungen zu den Wirkungen der EU-Osterweiterung auf Handwerksmärkte wurden in erster Linie die Grenzregionen zu den MOEL in den Blick genommen. Dabei ging es vor allem darum, die Erwartungen von Unternehmen¹² und deren Interessenvertretern¹³ bezüglich zukünftiger Entwicklungen zu erfassen. Hierzu wurden differenzierte Analysen hinsichtlich beschäftigungsstarker Gewerbe vorgenommen¹⁴ und Anpassungsstrategien von Handwerksunterneh-

men¹⁵ auf die Herausforderungen des sich erweiternden europäischen Binnenmarktes erfasst.

Zur Situation in den bayerischen Grenzräumen zur Tschechischen Republik¹⁶ liegen einige wirtschaftsgeographische Arbeiten vor.¹⁷ Die Einrichtungen des Deutschen Handwerksinstituts beschäftigten sich mit den erwarteten Wirkungen der EU-Osterweiterung auf das Handwerk in Sachsen¹⁸ und in Brandenburg¹⁹. Darüber hinaus rückten auch die möglichen Wirkungen eines erweiterten europäischen Binnenmarktes auf die Handwerke in grenzfernen Räumen in das Blickfeld, u.a. für Rheinland-Pfalz²⁰ und Niedersachsen²¹.

Weiterhin untersuchte das ifo-Institut Dresden Einflüsse der EU-Osterweiterung auf die mittelständische Wirtschaft in Sachsen²², u.a. mit Bezug zum Bauhandwerk²³. Auch für die Grenzräume Österreichs zu den MOEL²⁴ liegen entsprechende Studien vor.²⁵

Auf der Basis der genannten Arbeiten werden nachfolgend zentrale Ergebnisse mit Bezug zu ausgewählten

- 12 Vgl. D. Jentsch: Die geplante EU-Osterweiterung und mögliche Auswirkungen: Erwartungen und auch Ängste der Handwerksmeister im Landkreis Wunsiedel im Fichtelgebirge, Arbeitsmaterialien zu Raumordnung und Raumplanung Nr. 203, Bayreuth 2001.
- 13 Vgl. T. Koller: Osterweiterung der EU – Auswirkungen aus der Sicht des Handwerks, in: J. Maier (Hrsg.): Mögliche Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf Bayern und Böhmen unter besonderer Berücksichtigung des Grenzraumes, Bayreuth 2000, S. 57 ff.
- 14 Vgl. B. A. Forster: Anpassungsdruck und Anpassungsstrategien des grenznahen Handwerks angesichts veränderter Wettbewerbsbedingungen im Zuge der EU-Erweiterung 2004, München 2007.

- 15 Vgl. B. Buschmann: Kooperationen im Handwerk mit Blick auf die EU-Osterweiterung, in: J.-A. Meyer (Hrsg.): Kooperationen von kleinen und mittleren Unternehmen in Europa – Jahrbuch der KMU-Forschung und -Praxis 2004, Lohmar 2004, S. 365 ff.
- 16 Vgl. J. Maier: Ausgangssituation und Problemstellung, in: J. Maier (Hrsg.): Die EU-Osterweiterung auf die Tschechische Republik und ihre möglichen Auswirkungen auf das bayerische Grenzland, Hannover 2003, S. 1.
- 17 Vgl. RRV-Gesellschaft für Raumanalysen, Regionalpolitik und Verwaltungspraxis: Grenzüberschreitende Unternehmensaktivitäten in den Grenzregionen Bayerns und der Tschechischen Republik. Status Quo – Potenziale – Barrieren, Projektbericht, Bayreuth 2006.
- 18 Vgl. M. Glasl: Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf das Handwerk in Sachsen, Handwerkswirtschaftliche Reihe Nr. 115, München 2002.
- 19 Vgl. K. Müller, K. Bang: Die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf das Handwerk der grenznahen Regionen am Beispiel der Euroregion Spree-Neiße-Bobber, Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien Nr. 67, Duderstadt 2003.
- 20 Vgl. K. Müller, J. Lahner: Zukunft des Handwerks in Rheinland-Pfalz – Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, Seminar für Handwerkswesen an der Universität Göttingen, Projektbericht unveröffentlicht, Göttingen 2001.
- 21 Vgl. K. Müller, K. Bang: Die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die niedersächsischen Klein- und Mittelunternehmen am Beispiel des Handwerks, Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien Nr. 66, Duderstadt 2002.
- 22 Vgl. F. Scharr u.a.: Grenzüberschreitende Unternehmensaktivitäten in der sächsisch-polnischen Grenzregion, ifo Dresden Studien Nr. 29, München 2001.
- 23 Vgl. W. Gerstenberger u.a.: Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Sachsen, ifo Dresden Studien Nr. 35, München 2004.
- 24 Vgl. P. Mayerhofer u.a.: Ökonomische Wirkungen einer EU-Osterweiterung auf die niederösterreichische Wirtschaft, Bericht Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 1998.
- 25 Vgl. T. Oberholzner: EU-Erweiterung: Betroffenheit und Anpassungsstrategien der österreichischen Klein- und Mittelbetriebe, in: Seminar für Handwerkswesen an der Universität Göttingen (Hrsg.): Perspektiven der EU-Osterweiterung für das deutsche Handwerk, Duderstadt 2002, S. 31 ff.

Marktfeldern zusammenfassend dargestellt. Dabei wird insbesondere die Situation in den grenznahen Räumen zu Polen und Tschechien berücksichtigt. Ergänzend dazu fließen Informationen aus vier Expertengesprächen mit Vertretern von Handwerksorganisationen ein. Sie wurden im Jahr 2009 im Rahmen des vom RWI Essen für das Bundeswirtschaftsministerium bearbeiteten Projektes „Entwicklung der Märkte des Handwerks und betriebliche Anpassungserfordernisse“ geführt.

Gesundheitshandwerke

Für die Gesundheitshandwerke²⁶ ergaben sich mit der Aufhebung der Visumpflicht für Reisen nach Polen und Tschechien in den 1990er Jahren kurzzeitig Probleme. Das Zahntechnikerhandwerk befürchtete eine Verstärkung des kurzzeitig bestehenden Trends zum Erwerb von Prothesen insbesondere in den polnischen Grenzräumen. Jedoch erwiesen sich die Befürchtungen bezüglich starke Umsatzrückgänge als unbegründet. Die hohen Qualitätsansprüche der deutschen Patienten sowie der erhöhte Zeitbedarf für mehrmalige Anreisen zur Anpassung und Nacharbeit der Prothesen wirken einer Umlenkung der Patientenströme in die nahegelegenen MOEL entgegen. Zudem stellt sich aus Sicht der Krankenkassen die Frage nach der Kostenerstattung für im Ausland gefertigte Prothesen. Auch dabei steht der Qualitätsaspekt im Mittelpunkt.

Ausgesprochen positiv für die Gesundheitshandwerke ist vielmehr die Tatsache, dass Materialien und Teile zur Erstellung von Prothesen aller Art vergleichsweise kostengünstig aus den MOEL bezogen werden können. Im Optikergewerbe ist die Produktion von Brillen bereits seit vielen Jahren internationalisiert. Den Bezug von Vorleistungen auch aus MOEL organisierten große Filialunternehmen bereits vor dem Jahr 1990. Danach fanden Verlagerungen von Produktionsschritten statt.

Aufgrund dieser Entwicklungen dürfte sich in den kommenden Jahren der Wettbewerbsdruck für die deutschen Lieferanten des Gesundheitshandwerks erhöhen. Sie stehen nun in Konkurrenz zu Unternehmen aus den MOEL und sind gefordert, den Wettbewerb über Innovationen sowie erhöhte Produkt- und Servicequalität zu führen.

Die Integration osteuropäischer Staaten in den EU-Wirtschaftsraum bietet darüber hinaus die Chance, den in einigen Gewerken und Regionen bestehenden Mangel an qualifizierten Arbeitskräften abzumildern.

²⁶ Dazu gehören u.a. Zahntechniker, Augenoptiker, Hörgeräteakustiker, Orthopädienschuhmacher, Orthopädietechniker.

Vor dem Hintergrund der für die kommenden Jahre absehbaren Verringerung der Zahl an Schulabgängern, sehen sich die Gesundheitshandwerke insgesamt mit Nachwuchssorgen konfrontiert. Sie könnten verstärkt attraktive Ausbildungs- und Arbeitsplätze für Fachkräfte aus den MOEL anbieten, ohne dass dies eine ernsthafte Belastung für den Arbeitsmarkt mit sich brächte. Per saldo überwiegen somit die Chancen der EU-Osterweiterung für das deutsche Gesundheitshandwerk.

Kfz-Reparaturhandwerk

Auch für das deutsche Kfz-Reparaturgewerbe ergeben sich aus der EU-Osterweiterung neben Herausforderungen interessante Chancen. In der Frühphase der Marktintegration in den 1990er Jahren suchten deutsche Privatkunden ihren Preisvorteil durch die Nutzung von Reparaturangeboten insbesondere in polnischen Grenzräumen. Allerdings haben Qualitätsmängel bei komplexen Reparaturarbeiten sowie die Haftungsproblematik und Fragen der Kostenerstattung durch Versicherungen mittlerweile dazu geführt, dass sich langfristig für deutsche Verbraucher nur Vorteile bei der Reparatur von Lack- und Karosserieschäden ergeben. Dadurch dürfte aber nur das Kfz-Handwerk in unmittelbarer Grenznähe (geringfügigere) Umsatzeinbußen erleiden.

Dagegen wird die illegale Beschäftigung von Fachkräften in deutschen Kfz-Werkstätten – unabhängig von der Lage zu den Grenzräumen – als ein drohendes Problem ab dem Jahr 2011 angesehen, wenn die Arbeitnehmerfreizügigkeit im EU-Raum umfassend gewährleistet ist. Daneben wird ein verstärktes Auftreten freier Reparaturwerkstätten mit Wurzeln in den MOEL den Wettbewerbsdruck weiter erhöhen.

Als besonders wichtige Chance ergibt sich aus der EU-Osterweiterung für das deutsche Kfz-Gewerbe, dass es dem sich für einige Regionen abzeichnenden Fachkräftemangel entgegenwirken kann. Zunehmend beginnen die Unternehmen sich bei ihren Handwerkskammern nach den Möglichkeiten der legalen Einstellung von Auszubildenden zu erkundigen. Auch multinationale EU-Förderprogramme – die von Handwerksorganisationen der Grenzräume getragen werden – stellen seit jüngster Zeit die Frage der grenzüberschreitenden Ausbildung von Fachkräften in den Mittelpunkt.

Insgesamt lässt sich für das Kfz-Gewerbe konstatieren, dass durch die EU-Osterweiterung die Herausforderungen wohl überwiegen. Jedoch halten sich die absehbaren Folgen für das deutsche Handwerk in Grenzen.

Zudem steht die größte Herausforderung für die langfristige Entwicklung der handwerklich organisierten Kfz-Werkstätten nicht im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung. Vielmehr sind viele Werkstätten dadurch in ihrer Existenz bedroht, dass die Automobilhersteller das System der Vertragswerkstätten grundsätzlich in Frage stellen.

Bau- und Ausbaugewerbe

Unabhängig von der EU-Osterweiterung stellt die schwer zu kontrollierende illegale Beschäftigung an wechselnden Baustandorten das größte Problem für kleine und mittlere Unternehmen aus dem Bauhandwerk dar. Gleichwohl dürfte sich die Situation mit der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit ab dem Jahr 2011 noch verschärfen.

Wesentlich verstärkt wird sich auch die Konkurrenz in den sehr arbeitsintensiven Segmenten der Bauwirtschaft durch Firmen mit Wurzeln in den MOEL. Gleichwohl traten und treten diese Unternehmen überwiegend als Subunternehmer deutscher Konsortialführer auf. Sie nutzen die sich aus diesen Subkontraktverhältnissen ergebenden Arbeitskostenvorteile, um im Wettbewerb mit den anderen deutschen Konkurrenten einen Vorteil zu erzielen.

Allerdings zeigen unsere laufenden Untersuchungen auch, dass sich in den MOEL eine steigende Nachfrage nach spezialisierten Bauleistungen entwickelt. Davon können insbesondere Ausbaugewerbe wie Elektrotechniker, Installateure und Heizungsbauer, Ofen- und Luftheizungsbauer profitieren. Seit dem offiziellen EU-Beitritt der MOEL im Jahr 2004 ist zumindest in den ostdeutschen Grenzräumen eine verstärkte Nachfrage aus Polen und Tschechien festzustellen.

Im Fall Polens besteht ein Grund dafür in der Tatsache, dass viele polnische Fachkräfte aus dem Bauwesen mittlerweile in Großbritannien tätig sind. Somit herrscht in einigen Regionen Polens bereits ein spürbarer Fachkräftemangel, und es wächst bei polnischen Auftraggebern die Bereitschaft, (ost-)deutsche Handwerksunternehmen zu höheren als bislang üblichen Preisen zu engagieren.

Ein sehr interessantes Tätigkeitsfeld eröffnet sich für das deutsche Bauhandwerk im Zusammenhang mit der Errichtung von großflächigen Verkaufsgebäuden für Lebensmitteldiscounter und Baufachmärkte aus Deutschland. Die für den Ausbau des Filialnetzes in den MOEL verantwortlichen Manager der Handelsunternehmen bevorzugen für die speziellen Ausbauleistungen über-

wiegend deutsche Handwerksunternehmen. Dabei spielen neben der hohen fachlichen Kompetenz auch Fragen der „kulturellen Nähe“ eine Rolle.

Für die kommenden Jahre wird ein weiterer Nachfrageschub nach speziellen Bauleistungen im Bereich des sogenannten nachsorgenden Umweltschutzes erwartet. Davon können spezialisierte Bauhandwerker profitieren, die über einschlägige Erfahrungen bei der Errichtung von Abwasserkläranlagen, gesicherten Mülldeponien oder dem Umbau bzw. der Sanierung von Kraftwerksanlagen verfügen. In den genannten Zusammenhängen mehrten sich bei den deutschen Handwerkskammern die Anfragen, nach den Rahmenbedingungen zur Eröffnung von Tochterunternehmen in den MOEL.

Es zeichnen sich bereits jetzt auch andere positive Wirkungen der EU-Osterweiterung für das deutsche Bauhandwerk ab. In einigen Gewerken und Regionen sehen sich die Firmeninhaber mit einem Fachkräftemangel konfrontiert, den sie gern über die Einstellung osteuropäischer Fachkräfte ausgleichen. Dies gilt weniger in den unmittelbaren Grenzregionen als vielmehr in den großen urbanen Agglomerationen mit einem relativ hohen Bauaufkommen. Als weiterer positiver Aspekt der Erweiterung des europäischen Binnenmarktes ist der Bezug preiswerter Vorleistungen zu nennen, beispielsweise vorgefertigte Türen und Fenster für den Wohnungsbau.

Für viele konkrete Auftragssituationen im Baugewerbe scheint auch nach der EU-Osterweiterung die benannte Erkenntnis volle Gültigkeit zu besitzen, wonach die Bindung eines Unternehmens an einen bestimmten, eng begrenzten Absatzraum auch stark mit institutionellen Aspekten zu tun hat. Bei den meisten Bauaufträgen im kleinteiligen privaten Wohnungsbau tritt der Auftraggeber in eine unmittelbare werkvertragliche Beziehung mit einer oder mehreren Baufirmen ein. Ein vom lokalen Milieu getragenes Vertrauen ist in diesem Kontext für Kunden wie Bauunternehmen äußerst wichtig. Insofern bestehen aus heutiger Sicht vielfach nur geringe Chancen für Firmen mit stark osteuropäischer Prägung, in den lokalen und regionalen Baumärkten Deutschlands nachhaltigen Fuß zu fassen.

Somit ist festzuhalten, dass die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit ab dem Jahr 2011 in toto keine dramatischen Risiken für das deutsche Bauhandwerk bergen. Vielmehr ergeben sich auch für diesen Bereich des Handwerks beachtliche Chancen für die wirtschaftliche Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen.

Fazit und Forschungsbedarf

Als Fazit der Analyse zu den Wirkungen der EU-Osterweiterung auf den Wettbewerb in handwerksrelevanten Märkten lässt sich der Schluss ziehen, dass ein großer Teil des deutschen Handwerks insgesamt von dem erweiterten europäischen Binnenmarkt nicht negativ betroffen sein wird. In den werkstattgebundenen Gewerben überwiegen vielmehr Chancen, z.B. durch die sich neu eröffnenden Möglichkeiten zum kostengünstigen Bezug von Vorleistungen sowie durch die Gewinnung von kompetenten und engagierten Fachkräften.

Auch in den Bereitstellungsgewerben, insbesondere dem Bauhandwerk, profitieren deutsche Handwerksunternehmen vom preisgünstigen Bezug vieler Vorleistungen und der Chance, den Fachkräftemangel in einigen Regionen und Gewerken zu mildern. Zudem ist ein Wachstum in der Nachfrage nach speziellen (Aus-)Bauleistungen in den MOEL zu verzeichnen, wodurch sich neue Chancen für (ost-)deutsche Bauunternehmen in polnischen und tschechischen Märkten eröffnen.

Nicht zu verleugnen ist allerdings auch, dass sich der Wettbewerbsdruck in einigen arbeitsintensiven Gewerben – mit vergleichsweise geringem Qualitätsanspruch – weiter erhöhen wird. Hierbei bleiben die Differenzen

in den Arbeitskosten der ausschlaggebende Faktor. Die anwachsende Konkurrenz durch (Sub-)Unternehmer aus den MOEL sowie ein hohes Maß an illegaler Beschäftigung dürften – realistisch gesehen – in einigen Teilbereichen des Baugewerbes noch viele Jahre das Bild prägen. Zugleich ist aber festzustellen, dass kulturelle Barrieren durchaus wirkungsvoll dafür sorgen, dass sich viele Bauunternehmen in Deutschland wie in den MOEL in erster Linie auf die Bedienung der lokalen Nachfrage konzentrieren und nur in begrenztem Umfang den Weg ins internationale Geschäft suchen.

Für die Handwerksforschung stellt sich aktuell die Herausforderung, sich den Wirkungen der Aufhebung von Ausnahmeregelungen auf die handwerksrelevanten Märkte zuzuwenden. Einerseits sollten mikroökonomische Aspekte stärker ins Blickfeld rücken, insbesondere die betrieblichen Anpassungsstrategien in Unternehmen mit unterschiedlicher Ressourcenbasis. Andererseits bieten systematische Untersuchungen in den unterschiedlichen Marktfeldern ein interessantes Betätigungsfeld. Hier wäre nach Gemeinsamkeiten und Unterschieden hinsichtlich grenzüberschreitender Verflechtungen, der Nutzung neuer Bezugsmöglichkeiten für Vorleistungen und der Beschäftigung von Arbeitskräften aus den MOEL zu fragen.