

07.07.88

Antrag

der Länder Bremen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Sozialversicherungsausweises und zur Änderung anderer Sozialgesetze

Punkt 27 der 591. Sitzung des Bundesrates am 8. Juli 1988

Der Bundesrat möge beschließen:

1. Der Bundesrat teilt die kritische Einschätzung der Bundesregierung hinsichtlich der sozialschädlichen Folgen von illegaler Beschäftigung und Leistungsmißbrauch. Er ist auch der Auffassung, daß ein sachgerecht gestalteter Sozialversicherungsausweis das Instrumentarium zur Bekämpfung dieser Mißstände wirkungsvoll ergänzen könnte.
2. Der vorliegende Gesetzentwurf läßt jedoch nicht nur die sachgerechte Ausgestaltung des Sozialversicherungsausweises vermissen, er zeigt auch eine Grundtendenz, die abzulehnen ist. Hauptzielgruppen des Gesetzentwurfes sind Arbeitnehmer, die illegal beschäftigt werden und Leistungsmißbrauch betreiben. Dagegen läßt der Gesetzentwurf Maßnahmen gleicher Härte gegenüber Auftrag- und Arbeitgebern vermissen.

Das zeigt sich deutlich daran, daß gegenüber dem Referententwurf Mitwirkungspflichten des Arbeitgebers bei Nichtvorlage des Sozialversicherungsausweises entfallen sind. Bußgeldandrohungen in diesem Stadium gelten allein dem Arbeitnehmer. Der Leistungserstattungsanspruch gegenüber dem Arbeitgeber kann eine gewichtige Bußgeldandrohung nicht ersetzen.

Für den Krankheitsfall des Arbeitnehmers soll der Arbeitgeber den Sozialversicherungsausweis sogar selbst zur Überwachung der Arbeitnehmer einsetzen dürfen.

Schließlich spiegelt sich diese Grundtendenz des Gesetzentwurfes auch in der Höhe der Bußgelder, insbesondere in dem völlig unzureichenden Bußgeldrahmen für Verstöße des Arbeitgebers.

Zu vermissen sind im Blick auf diese Zielgruppe ergänzende gesetzliche Regelungen, z.B. zur Unterbindung von Scheinwerkverträgen und zur Eindämmung der um sich greifenden Beschäftigung von Scheinselbständigen.

An die Stelle der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung tritt also bloße Disziplinierung der Arbeitnehmer.

Das Interesse von Auftrag- und Arbeitgebern an der Beschäftigung "billiger" Arbeitskräfte bleibt als Ansatzpunkt für gesetzliche Regelungen außer Betracht.

4. Der Gesetzentwurf - und das ist sein wesentlicher Mangel - verharret darüber hinaus in einer reinen Drohgebärde. Voraussetzung der Bekämpfung illegaler Praktiken im größeren Umfang und damit Voraussetzung dieser Neuregelung ist nach der Gesetzesbegründung, daß die Möglichkeiten der Überwachungsbehörden, insbesondere deren personelle Ausstattung, verbessert werden. Diese Einschätzung teilt der Bundesrat.

Die Bundesanstalt für Arbeit als in erster Linie berufene Überwachungsbehörde ist jedoch angesichts ihrer derzeitigen und künftigen, von der Bundesregierung verursachten katastrophalen Finanzlage - Defizit 1988: über 1 Mrd DM, Defizit 1989: 5 Mrd DM - zu einer Personalaufstockung in absehbarer Zeit nicht in der Lage. Damit entfällt die Grundvoraussetzung des

Gesetzentwurfes. Maßnahmen der hier vorgesehenen Art sind nur sinnvoll, wenn zuvor der notwendige Kontrollapparat aufgebaut bzw. sein Aufbau sicher in Aussicht gestellt worden ist.

Der Bundesrat hält die bloße Meldung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse für den ungeeigneten Weg, sozialpolitisch unerwünschte versicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse einzudämmen. Geboten ist vielmehr die Abschaffung oder drastische Senkung der Geringfügigkeitsgrenze, damit der wirtschaftliche Anreiz geringfügiger Beschäftigung, von der insbesondere Frauen betroffen sind, verschwindet und Wettbewerbsverzerrungen zwischen Arbeitgebern vermieden werden. Es gibt zunehmend Anzeichen dafür, daß der Umfang der geringfügigen Beschäftigung weitaus höher ist als bisher angenommen und angesichts der hohen Arbeitslosigkeit noch zunimmt. Dieser Entwicklung wird durch den Gesetzentwurf noch Vorschub geleistet, da die Bundesregierung hiermit ihre Absicht bekräftigt, die Geringfügigkeitsgrenze weiter steigen zu lassen.

5. Darüber hinaus sind von den unzureichenden Einzelregelungen des Gesetzentwurfes insbesondere folgende zu bemängeln:

- Der Sozialversicherungsausweis genügt selbst der Zielsetzung dieses Gesetzentwurfes nicht. Seine Fälschungssicherheit ist nicht vorgeschrieben, sondern findet sich nur als Absichtserklärung in der Gesetzesbegründung. Die von vielen Seiten geforderte Ausstattung mit einem Lichtbild unterbleibt. Die sichere Identifizierung von Arbeitnehmern auf Baustellen und an anderen kritischen Arbeitsstätten ließe sich auch durch Statuierung einer Pflicht zur Mitführung des Personalausweises an solchen Arbeitsstätten erreichen. Eine solche Regelung wäre überdies völlig kostenneutral.
- Der Verwaltungskostenaufwand für diesen ineffektiven Gesetzentwurf ist nicht beziffert. Er dürfte aber außer jedem Verhältnis zum angestrebten Erfolg stehen. Insbesondere die vorgeschriebene Ausstellung des Sozialversicherungsausweises für alle Arbeitnehmer stellte eine Übermaßregelung dar, die auch zu übermäßigen Kosten führt.

6. Schließlich genügt der Gesetzentwurf auch nicht den Anforderungen des Datenschutzes. Der beabsichtigte Zweck des Gesetzes, die Bekämpfung der Schwarzarbeit, wird mit ungeeigneten und unverhältnismäßigen Mitteln verfolgt. Der Gesetzentwurf sieht lückenlose und perfekte Überwachungsmaßnahmen vor, die zusammen mit Handlungs- und Duldungspflichten tief in das informationelle Selbstbestimmungsrecht eingreifen und ganz überwiegend Personen treffen, die eigentlich nicht gemeint sind, weil sie keiner illegalen Beschäftigung oder Schwarzarbeit nachgehen. Dadurch würde die überwältigende Mehrheit der Bürger mit Hilfe eines einheitlichen Ordnungsmerkmals erfaßt und gespeichert.

Aus diesen Gründen lehnt der Bundesrat den Gesetzentwurf insgesamt ab.