

Bundesrat

Drucksache 650/1/92

08.12.92

AS - Wi - Wo

M. Leinen

Empfehlungen

der Ausschüsse

zur

EntschlieÙung des Bundesrates zur Beschäftigung ost-
europäischer Arbeitnehmer in der Bauwirtschaft auf der
Grundlage von Werkverträgen

- Antrag des Landes Baden-Württemberg -

Punkt der 650. Sitzung des Bundesrates am 18. Dezember 1992

A

Der federführende Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik (AS) und
der Ausschuß für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung (Wo)

Die
Ziffern
1 bis 19
und die
Ziffern
20 bis 38
schließen
einander
konzep-
tionell
aus

empfehlen dem Bundesrat, die EntschlieÙung mit folgender
Maßgabe zu fassen:

Zu Ziffer 1

Die Ziffer 1 ist durch folgenden Text zu ersetzen:

AS
Wo

1. "Der Bundesrat erkennt

grundsätzlich die Bedeutung der unterschiedlichen Formen
zeitlich befristeter Ausländerbeschäftigung für die Ent-
wicklung der Wirtschaftskraft vor allem der ost- und süd-
osteuropäischen Staaten, aber auch für die deutsche Wirt-
schaft an, die hierüber einen kurzfristigen punktuellen

Ausgeliefert am 08. DEZ. 1992

(noch Ziff. 1)

Arbeitskräftemangel in bestimmten Bereichen ausgleichen kann. Die besonderen Regelungen zur Beschäftigung ost- und südosteuropäischer Arbeitnehmer sollen von ihrer Zielrichtung her dazu beitragen, diese zu qualifizieren und damit die Wirtschaftskraft ihrer Heimatländer zu stärken.

AS
Wo

2. Der Bundesrat betrachtet jedoch mit Sorge, daß nach übereinstimmenden Aussagen von Gewerkschaften, Arbeitgebern (vor allem der Bauwirtschaft) und der Bundesanstalt für Arbeit die auf der Grundlage von Regierungsvereinbarungen erfolgende Beschäftigung ausländischer Werkvertragsarbeitnehmer inzwischen insbesondere im Baugewerbe zu Wettbewerbsverzerrungen führt und zunehmend auch Arbeitsplätze in der Bundesrepublik lebender Arbeitnehmer gefährdet."

Begründung (gegenüber dem Plenum):

Die Änderung dient der Anpassung der EntschlieÙung an den einstimmigen Beschluß der Arbeits- und Sozialministerkonferenz.

Zu Ziffer 2

Die Ziffer 2 ist durch folgenden Text zu ersetzen:

AS
Wo

3. "Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zu überprüfen, ob die außen- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der Regierungsvereinbarungen auf dem bisher gewählten Weg grundsätzlich weiterverfolgt werden können oder ob an die Stelle der Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern bei ausländischen Subunternehmen -unter Beachtung des geltenden Anwerbestopps- die

(noch Ziff. 3)

zeitlich befristete Beschäftigung bei deutschen Unternehmen treten soll und damit die Anwendung des deutschen Arbeits-, Sozial- und Steuerrechts gewährleistet und sichergestellt werden kann. Dies sollte insbesondere für den Bereich der Bauwirtschaft gelten, wo das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung nach § 12a AFG durch den Abschluß von Werkverträgen häufig umgangen wird.

- AS
Wo
4. Die Bundesanstalt für Arbeit ist bei der Prüfung der Werkverträge auf die vorgelegten Unterlagen angewiesen, die jedoch oftmals der Realität nicht entsprechen. Weder kann in diesem Prüfungsverfahren unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung ausgeschlossen werden noch untertarifliche Bezahlung der beschäftigten Werkvertragsarbeitnehmer, zumal die Vergütung auch in der heimatlichen Währung erfolgen kann. Der Rechtsanspruch auf Arbeitserlaubnis im Rahmen der zugeteilten Kontingente gibt der Bundesanstalt keine Möglichkeiten, die Arbeitserlaubnis bei Engpässen auf dem regionalen Arbeitsmarkt zu versagen; besonders problematisch ist ein offensichtlicher, aber bisher kaum zu sanktionierender Zusammenhang zwischen Abschluß von Werkverträgen einerseits und Entlassung oder Kurzarbeit in der Bundesrepublik lebender Arbeitnehmer andererseits."

Begründung:

vgl. Begründung zu Ziff. 1/2.

Zu Ziffer 3

AS
Wo

Die Ziffer 3 ist durch folgenden Text zu ersetzen:

5. "Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bereits jetzt dafür Sorge zu tragen, daß
- neue Regierungsvereinbarungen nicht mehr abgeschlossen und die vereinbarten Kontingente nicht mehr erweitert, sondern im Rahmen der rechtlich gegebenen Möglichkeiten unter Berücksichtigung der Lage am Arbeitsmarkt verringert werden,
 - 6.- bestehende Kontingente durch Inaussichtnahme von Kündigungen zurückgeführt werden,
 - 7.- die Mittelstandskontingente bei entsprechender Reduzierung anderer Kontingente erhöht werden,
 - 8.- auf die Erneuerung der befristeten Zusatzkontingente für den Baubereich verzichtet wird,
 - 9.- eine Nachbesserung der bereits bestehenden Regierungsvereinbarungen mit dem Ziel angestrebt werden soll, die Gleichstellungsregelung hinsichtlich der Entlohnung der Werkvertragsarbeitnehmer der Regelung des § 6 der Arbeitserlaubnisverordnung, der alle Arbeitsbedingungen umfaßt, anzupassen und die Sanktionsregelung bei unerlaubter Beschäftigung dahingehend zu ändern, daß ein Ausschluß des ausländischen Unternehmens aus dem vereinbarten Kontingent zulässig ist, sobald bei unerlaubter Beschäftigung der Bußgeldbescheid bzw. bei Beschäftigung zu untertariflichen Löhnen der Bescheid über die Rücknahme der Arbeitserlaubnis ergangen ist,

10. - die Aufnahme von Regelungen in die zwischenstaatlichen Vereinbarungen erfolgt, daß auch die ost- und südosteuropäischen Staaten Verstöße ihrer Unternehmen (z.B. unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung, Beschäftigung unter Tarif und Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis) sanktionieren,
11. - die gesetzlichen und verwaltungsmäßigen Möglichkeiten zur Bekämpfung illegaler Praktiken (z.B. unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung, Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis, unzulässiger Einsatz der Arbeitnehmer zur Ausführung verschiedener Werkverträge, Verletzung von Arbeitszeit- und Arbeitsschutzbestimmungen sowie von Tarifvertragsregelungen) verbessert werden,
12. - durch eine Organisationsstraffung und eine angemessene Personalausstattung bei den Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern sichergestellt wird, daß die Prüfung der Werkverträge bzw. die Erteilung der Arbeitserlaubnis nicht auf Formalien beschränkt und die Zusammenarbeit mit den Stellen, die sich mit der Verfolgung illegaler Beschäftigung befassen, verbessert wird,
13. - die Genehmigung der Werkverträge durch das Landesarbeitsamt, in dessen Zuständigkeitsbereich die Werkleistung zu erbringen ist, erfolgt,
14. - die Entlohnung der Werkvertragsarbeitnehmer nach deutschen Tarifverträgen sichergestellt ist. Das könnte durch Schaffung einer "Clearing-Stelle" mit den osteuropäischen Partnerländern geschehen, an die die Subunternehmer den tariflichen Werklohn zu zahlen hätten. Die "Clearing-Stelle" ihrerseits würde den Lohn an die Werkvertragsarbeitnehmer auszahlen. Die "Clearing-Stelle" sollte ferner einen noch festzulegenden prozentualen Anteil der Lohnkosten "abschöpfen" und einem Fonds zur Finanzierung struktureller Anpassungsmaßnahmen in den jeweiligen Ländern an ein marktwirtschaftliches System zuführen,

- 15.- das Bestehen einer Krankenversicherung der Werkvertragsarbeitnehmer in ihren Heimatländern zur Voraussetzung für die Erteilung der Arbeitserlaubnis gemacht wird, da nicht in ihrem Heimatland Krankenversicherte nicht unter die zum Teil mit diesen Ländern abgeschlossenen Sozialversicherungsabkommen auf Gegenseitigkeit fallen,
- 16.- die Aufnahme der Arbeitnehmerliste in die nach dem Regierungsabkommen vorgesehenen bilateralen Arbeitsgruppen (s. z.B. Art. 9 Abs. 2 des Regierungsabkommens mit Polen) erfolgt zum Zwecke der Erörterung von Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung der Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern,
- 17.- grundsätzlich keine Anerkennung von Kurzarbeit erfolgt, wenn der Betrieb gleichzeitig mit osteuropäischen Subunternehmen zusammenarbeitet,
- 18.- das Arbeitslosengeld durch den Arbeitgeber erstattet wird, wenn die Entlassung mit der Beschäftigung osteuropäischer Werkvertragsarbeitnehmer in Verbindung steht,
- 19.- ein angemessenes Verhältnis der von osteuropäischen Subunternehmen eingesetzten Werkvertragsarbeitnehmer zur Beschäftigtenzahl des inländischen Vertragspartners besteht."

Begründung:

vgl. Begründung zu Ziff. 1/2.

B

Der Wirtschaftsausschuß (Wi)

empfiehlt dem Bundesrat, die EntschlieÙung wie folgt zu fassen:

Wi 20. "EntschlieÙung des Bundesrates
 zur Beschäftigung osteuropäischer Arbeitnehmer
 in der Bauwirtschaft

Der Bundesrat erkennt nicht, daß die Möglichkeit der Ausführung von Werkverträgen durch ausländische Subunternehmer und Arbeitnehmer vielversprechende Ansätze bietet zu konstruktiver Wirtschaftsförderung für Osteuropa im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe und mit dem Ziel, die wirtschaftlichen Austauschbeziehungen zu intensivieren. Die Ausnahmeregelungen zur Ausländerbeschäftigung bieten den Arbeitnehmern aus Osteuropa die Chance persönlicher Qualifizierung sowie der Einkommensaufbesserung.

Wi 21. Unbeschadet der positiven Effekte hat die Werkvertragsbeschäftigung auch zu schwerwiegenden Problemen, insbesondere zu einer Reihe gravierender Mißbräuche (z. B. Beschäftigung zu Niedrigstlöhnen und unter nicht hinnehmbaren Bedingungen) geführt. Als Folge zeigen sich vor allem in der Bauwirtschaft Wettbewerbsverzerrungen, die insbesondere kleinen und mittleren deutschen Unternehmen Nachteile bringen und Arbeitsplätze gefährden. Eine wirksame Kontrolle der Einhaltung der vereinbarten Voraussetzungen der Werkvertragsbeschäftigung durch die Arbeitsverwaltung ist dringend erforderlich.

Wi 22. Die Bundesanstalt für Arbeit ist bei der Prüfung der Werkverträge auf die vorgelegten Unterlagen angewiesen, die jedoch oftmals der Realität nicht entsprechen. Weder kann in diesem Prüfungsverfahren unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung ausgeschlossen werden, noch untertarifliche Bezahlung der beschäftigten Werkvertragsarbeitnehmer, zumal die Vergütung auch in der heimatlichen Währung erfolgen kann. Der Rechtsanspruch auf Arbeitserlaubnis im Rahmen der zugeteilten Kontingente gibt der Bundesanstalt keine Möglichkeiten, die Arbeitserlaubnis bei Engpässen auf dem regionalen

(noch Ziff. 22)

Arbeitsmarkt zu versagen. Besonders problematisch ist ein offensichtlicher, aber bisher kaum zu sanktionierender Zusammenhang zwischen Abschluß von Werkverträgen einerseits und Entlassung oder Kurzarbeit in der Bundesrepublik Deutschland lebender Arbeitnehmer andererseits.

Wi 23. Der Bundesrat bittet deshalb die Bundesregierung, den negativen Auswirkungen durch folgende Maßnahmen entgegenzuwirken:

- Geprüft werden soll, ob die außen- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der Regierungsvereinbarungen ausschließlich auf der Basis von Werkverträgen weiterverfolgt werden sollen. Als Alternative sollte - unter Beachtung des geltenden Anwerbestopps - die zeitlich befristete Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in deutschen Unternehmen in Erwägung gezogen werden, weil hierdurch die Anwendung des deutschen Arbeits-, Sozial- und Steuerrechts gewährleistet werden kann. Insbesondere für den Bereich der Bauwirtschaft sollten Regelungen getroffen werden, die ein Umgehen des Verbotes der Arbeitnehmerüberlassung nach § 12a AFG durch den Abschluß von Werkverträgen ausschließen.

24.- Das Gesamtvolumen der vereinbarten Kontingente für ausländische Werkvertragsarbeitnehmer sollte nicht weiter erhöht, sondern im Rahmen der rechtlich gegebenen Möglichkeiten unter Berücksichtigung der Lage am Arbeitsmarkt verringert und bestehende Kontingente durch Inaussichtnahme von Kündigungen zurückgeführt werden.

25.- Im Rahmen der vereinbarten Grund- und Zusatzkontingente sollten die für kleine und mittlere deutsche Unternehmen reservierten Teilkontingente nach Möglichkeit ausgeweitet werden. Auf die Erneuerung der befristeten Zusatzkontingente für den Baubereich sollte verzichtet werden.

26. - Es sollte eine Nachbesserung der bereits bestehenden Regierungsvereinbarungen mit dem Ziel angestrebt werden, die Gleichstellungsregelung hinsichtlich der Entlohnung der Werkvertragsarbeitnehmer der Regelung des § 6 der Arbeitserlaubnisverordnung, der alle Arbeitsbedingungen umfaßt, anzupassen. Die Sanktionsregelungen bei unerlaubter Beschäftigung sollte dahingehend geändert werden, daß ein Ausschluß des ausländischen Unternehmens aus dem vereinbarten Kontingent zulässig ist, sobald bei unerlaubter Beschäftigung der Bußgeldbescheid bzw. bei Beschäftigung zu untertariflichen Löhnen der Bescheid über die Rücknahme der Arbeitserlaubnis ergangen ist.
27. - Es sollten Regelungen in die zwischenstaatlichen Vereinbarungen dahingehend aufgenommen werden, daß die ost- und südosteuropäischen Staaten Verstöße ihrer Unternehmen (z. B. unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung, Beschäftigung unter Tarif und Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis) sanktionieren.
28. - Geprüft werden soll, ob im Rahmen des Gesamtkontingents die ausländischen Werkvertragsarbeitnehmer unter Orientierung an der Arbeitsmarktlage der einzelnen Bundesländer quotenmäßig auf diese verteilt und dabei die neuen Bundesländer bis zur Stabilisierung des jeweiligen Arbeitsmarktes völlig ausgenommen werden sollen.
29. - Die Genehmigung der Werkvertragsbeschäftigung sollte ausschließlich dem Landesarbeitsamt vorbehalten bleiben, in dessen Zuständigkeitsbereich die Leistung zu erbringen ist.
30. - Die Genehmigung der Werkvertragsbeschäftigung sollte an die Vorlage von Lohn- und Sozialversicherungsnachweisen für die ausländischen Arbeitnehmer gebunden werden.

31. - Die gesetzlichen und verwaltungsmäßigen Möglichkeiten zur Bekämpfung illegaler Praktiken (z. B. unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung, Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis, unzulässiger Einsatz der Arbeitnehmer zur Ausführung verschiedener Werkverträge, Verletzung von Arbeitszeit- und Arbeitsschutzbestimmungen sowie von Tarifvertragsregelungen) sollten verbessert werden.
32. - Durch eine Organisationsstraffung und eine angemessene Personalausstattung bei den Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern sollte sichergestellt werden, daß die Prüfung der Werkverträge bzw. die Erteilung der Arbeitserlaubnis nicht auf Formalien beschränkt und die Zusammenarbeit mit den Stellen, die sich mit der Verfolgung illegaler Beschäftigung befassen, verbessert wird.
33. - Die Entlohnung der Werkvertragsarbeitnehmer nach deutschen Tarifverträgen sollte sichergestellt werden.
34. - Geprüft werden soll, ob das Arbeitslosengeld durch den Arbeitgeber zu erstatten ist, wenn die Entlassung mit der Beschäftigung osteuropäischer Werkvertragsarbeitnehmer in Verbindung steht.
35. - Bei der Genehmigungspraxis sollte darauf geachtet werden, daß die Zahl der eingesetzten Werkvertragsarbeitnehmer in einem angemessenen Verhältnis zur Zahl der Beschäftigten des deutschen Partners bleibt.
36. - Geprüft werden sollte, ob die Gewährung von Kurzarbeitergeld verweigert werden kann, wenn der Arbeitsausfall in Betrieben eintritt, die gleichzeitig mit osteuropäischen Subunternehmen zusammenarbeiten.

37. - Die Befassung der nach den Regierungsabkommen vorgesehenen bilateralen Arbeitsgruppen mit Arbeitnehmerlisten (s. z. B. Artikel 9 Abs. 2 des Regierungsabkommens mit Polen) sollte zum Zwecke der Erörterung von Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung der Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern erfolgen.

Wi 38. Zur Verbesserung der Transparenz bittet der Bundesrat die Bundesanstalt für Arbeit um eine zeitnahe regionalisierte und branchenbezogene Berichterstattung über die verschiedenen Formen der Ausländerbeschäftigung."