

Antrag

der Abgeordneten Hans Büttner (Ingolstadt), Gerd Andres, Hermann Bachmaier, Angelika Barbe, Holger Bartsch, Hans Gottfried Bernrath, Hans Berger, Lieselott Blunck (Uetersen), Dr. Ulrich Böhme (Unna), Arne Börnsen (Ritterhude), Hans Büchler (Hof), Peter Büchner (Speyer), Edelgard Bulmahn, Hans Martin Bury, Peter Conradi, Elke Ferner, Norbert Formanski, Anke Fuchs (Köln), Dr. Fritz Gautier, Konrad Gilges, Iris Gleicke, Dr. Peter Glotz, Günter Graf, Achim Großmann, Gerlinde Hämmerle, Lothar Ibrügger, Gabriele Iwersen, Renate Jäger, Dr. Ulrich Janzen, Dr. Uwe Jens, Volker Jung (Düsseldorf), Susanne Kastner, Marianne Klappert, Regina Kolbe, Walter Kolbow, Fritz Rudolf Körper, Hans Koschnick, Horst Kubatschka, Dr. Klaus Kübler, Uwe Lambinus, Robert Leidinger, Dr. Elke Leonhard-Schmid, Dr. Christine Lucyga, Dieter Maaß (Herne), Dorle Marx, Ulrike Mascher, Heide Mattischeck, Markus Meckel, Herbert Meißner, Siegmars Mosdorf, Albrecht Müller (Pleisweiler), Christian Müller (Zittau), Rudolf Müller (Schweinfurt), Doris Odendahl, Adolf Ostertag, Peter Paterna, Dr. Martin Pfaff, Albert Pfuhl, Manfred Reimann, Walter Rempe, Renate Rennebach, Margot von Renesse, Otto Reschke, Peter W. Reuschenbach, Bernd Reuter, Wolfgang Roth, Dieter Schanz, Otto Schily, Dieter Schloten, Horst Schmidbauer (Nürnberg), Dr. Rudolf Schöffberger, Ottmar Schreiner, Gisela Schröter, Dr. R. Werner Schuster, Ernst Schwanhold, Rolf Schwanitz, Erika Simm, Johannes Singer, Dr. Sigrid Skarpelis-Sperk, Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast, Dr. Dietrich Sperling, Ludwig Stiegler, Uta Titze, Hans-Eberhard Urbaniak, Günter Verheugen, Hans Georg Wagner, Gerd Wartenberg (Berlin), Wolfgang Weiermann, Barbara Weiler, Gunter Weißgerber, Jochen Welt, Dr. Axel Wernitz, Lydia Westrich, Helmut Wieczorek (Duisburg), Dr. Norbert Wieczorek, Heidemarie Wieczorek-Zeul, Hermann Wimmer (Neuötting), Dr. Hans de With, Verena Wohlleben, Hanna Wolf, Dr. Peter Struck, Hans-Ulrich Klose und der Fraktion der SPD

Mißbrauch ausländischer Werkvertrags- und Saisonarbeitnehmer, Lohn- und Arbeitsrechtsdumping und verstärkte Verfolgung illegaler Beschäftigungsverhältnisse durch die Bundesanstalt für Arbeit und die Hauptzollämter

Die Bundesregierung hat in den letzten Jahren mit den Staaten Osteuropas Regierungsvereinbarungen über die Beschäftigung von osteuropäischen Arbeitnehmern auf der Grundlage von Werkverträgen abgeschlossen. Sie hoffte, auf diese Weise den Staaten einerseits bei der Umstellung auf marktwirtschaftliche Strukturen zu helfen und andererseits den Migrationsdruck aus

diesen Staaten zu lindern. Gleichzeitig sollte erreicht werden, daß sich die osteuropäischen Firmen westliches Know-how aneignen und mit den erlösten Gewinnen in ihren Heimatländern gezielt Investitionen vornehmen.

Diese Ziele können mit der Werkvertragslösung nur noch bedingt erreicht werden; die Ordnung des Arbeitsmarktes ist durch diese Lösung sehr gefährdet.

Im Januar 1992 hatte die Bundesregierung mit elf Staaten Kontingente für fast 100 000 Werkvertragsarbeitnehmer ausgehandelt bzw. abgeschlossen. Im Jahr 1991 wurden mehr als 35 000 Werkverträge genehmigt. Die Zahl der für Werkvertragsarbeitnehmer erteilten Arbeitserlaubnisse stieg von ca. 30 000 im Januar 1991 auf 76 000 im Dezember 1991 an; insgesamt wurden im letzten Jahr für die Werkvertragsarbeitnehmer 637 000 Arbeitserlaubnisse erteilt, während es im Jahr 1988 noch 175 100 waren.

War anfangs noch eine Überwachung der Abwicklung der Regierungsvereinbarungen durch die Bundesanstalt für Arbeit möglich, so kann seit der starken Erhöhung der Werkvertragsarbeitnehmerkontingente, der Auflösung der osteuropäischen Staatshandelsfirmen und dem massiven Auftreten kleinerer osteuropäischer Firmen die Bundesanstalt für Arbeit der mißbräuchlichen Ausnutzung der Regierungsvereinbarungen nicht mehr begegnen. Das Zusammenspiel von inländischen Auftraggebern und ausländischen Auftragnehmern sowie die Unkenntnis und Hilflosigkeit der ausländischen Arbeitnehmer geben nur in seltenen Fällen die Chance, die tatsächlichen Verhältnisse bei der Abwicklung der Werkverträge festzustellen. Genauere Recherchen ergeben oft folgendes Bild:

- Die osteuropäischen Firmen sind weder nach ihrer materiellen noch nach ihrer personellen Ausstattung in der Lage, Werkverträge eigenständig zu erfüllen. In Wirklichkeit handelt es sich in vielen Fällen um Leiharbeit.
- Der dem Werkvertragsarbeitnehmer ausgezahlte Lohn beträgt nur zwischen 5 DM und 12 DM pro Stunde und ist damit wesentlich niedriger als zugesichert (eine Überprüfung der sozialversicherungsrechtlichen und steuerrechtlichen Pflichten im Heimatland des Arbeitnehmers ist nicht möglich).
- Deutsche Hintermänner gründen in den osteuropäischen Staaten Briefkastenfirmen, um mit diesen Firmen risikolos hohe Gewinne zu erzielen.
- Die in den Werkverträgen vereinbarten Pauschalpreise werden zum Vorteil des deutschen Auftraggebers nur zum Teil bezahlt.
- Es wird häufig gegen die Arbeitszeitordnung und die Unfallverhütungsvorschriften verstoßen.
- Im Gegenzug werden deutsche Arbeitnehmer aus regulären Arbeitsverhältnissen entlassen.

Weiterhin führen die Regierungsvereinbarungen über den visumsfreien Besuchsverkehr zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen, der Volksrepublik Ungarn sowie der ČSFR zu einem nicht mehr bezifferbaren Zustrom von Touristen, die fast alle einer illegalen Beschäftigung nachgehen.

Nach Schätzungen der Industriegewerkschaft Bau – Steine – Erden kommt im Baubereich mittlerweile auf jeden legal beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer zumindest ein illegal beschäftigter ausländischer Arbeitnehmer.

Die Bundesanstalt für Arbeit kann ihrer ordnungspolitischen Funktion bei der Bekämpfung der illegalen Ausländerbeschäftigung und der illegalen erwerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung von ausländischen Arbeitnehmern ohne Arbeitserlaubnis nicht mehr in der gebotenen Weise nachkommen.

Zwar stieg in den Jahren von 1988 bis 1991 die Zahl der wegen des Verdachts der Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern ohne erforderliche Arbeitserlaubnis eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren von insgesamt 23 750 auf über 36 660, d. h. um mehr als 54 % an, ebenso die Zahl der wegen des unerlaubten Verleihs von ausländischen Arbeitnehmern ohne Arbeitserlaubnis aufgegriffenen Fälle von 90 im Jahr 1988 auf 189 im Jahr 1991. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich die Anzahl der Fälle der ausbeuterischen Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis bzw. der umfangreichen oder beharrlichen Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis von 87 auf 448.

Die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit allein vermittelt aber kein vollständiges Bild, weil beim ersten Zugriff anderer Ermittlungsbehörden wegen des Verdachts einer Straftat – der bei der Beschäftigung von Ausländern ohne Arbeitserlaubnis sehr häufig besteht – die Verfahren an die Staatsanwaltschaft abgegeben werden und damit die Verstöße gegen das Arbeitserlaubnisrecht bzw. das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz einer gesonderten statistischen Erfassung entzogen sind.

Überprüfungen – ohne konkreten Tatverdacht –, ob der Arbeitgeber die Vorschriften des AFG bzw. AÜG einhält, kann die Bundesanstalt für Arbeit nicht durchführen, da sie nach der momentanen Rechtslage erst nach Einleitung eines Ermittlungsverfahrens, d. h. bei konkretem Tatverdacht, Sachverhalte aufklären kann.

Außerdem kann die Bundesanstalt für Arbeit aufgrund fehlender Ermittlungskompetenzen nicht gegen illegale Verleiher vorgehen, die ausländische Arbeitnehmer ohne Arbeitserlaubnis verleihen, und auch Fälle des Lohndumpings, das zu Wettbewerbsverzerrungen führt, nicht abschließend ermitteln, weil beide Tatbestände als Straftaten ausgeschaltet sind und die Bundesanstalt für Arbeit eine Ermittlungskompetenz für Straftaten gegen das AFG oder AÜG nicht hat.

Zur Verbesserung der Situation von Arbeitnehmern aus osteuropäischen Staaten bei vorübergehender Beschäftigung sowie zur wirkungsvolleren Bekämpfung der illegalen Ausländerbeschäftigung und der illegalen gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung von ausländischen Arbeitnehmern ohne Arbeitserlaubnis sind Änderungen dringend geboten.

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Die Bundesregierung wird aufgefordert, die mit den osteuropäischen Staaten geschlossenen Regierungsvereinbarungen über die Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern im Wege einer Änderungskündigung zum nächstmöglichen Termin dergestalt zu ändern, daß Fachkräfte aus diesen Staaten vorübergehend über die Erteilung einer individuellen Arbeitserlaubnis zur Behebung eines Facharbeitermangels ein Beschäftigungsverhältnis bei Firmen in der Bundesrepublik Deutschland eingehen können (Gastarbeitnehmer). Über die Erteilung der Arbeitserlaubnis für die Gastarbeitnehmer entscheidet die Bundesanstalt für Arbeit nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes.
2. Die Bundesregierung wird aufgefordert, die Zahl der im Jahresdurchschnitt beschäftigten Arbeitnehmer aus Osteuropa, die als Gastarbeitnehmer zur Behebung des Facharbeitermangels in Betrieben der Bundesrepublik Deutschland tätig werden, auf insgesamt 100 000 zu begrenzen. Das Gesamtkontingent soll in Abstimmung mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden jährlich der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes angepaßt werden. Die Aufteilung des Gesamtkontingents auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche soll ebenfalls im Einvernehmen mit den Sozialpartnern erfolgen.
3. Die Arbeitserlaubnisse sind zeitlich zu befristen; ihre Gültigkeitsdauer soll 18 Monate nicht überschreiten. Sie sollen nur erteilt werden, wenn angemessener Wohnraum nachgewiesen ist.
4. Die Bundesanstalt für Arbeit und daneben die Hauptzollämter dürfen ohne Anfangstatverdacht in Betrieben prüfen, ob ausländische Arbeitnehmer ohne Arbeitserlaubnis beschäftigt werden. Verstöße gegen die Mitwirkungspflicht bei der Prüfung werden als Ordnungswidrigkeit geahndet.
5. Die Bundesregierung wird aufgefordert, der Bundesanstalt für Arbeit zur Wahrnehmung ihrer Ordnungsfunktion auf dem Arbeitsmarkt die notwendigen Stellen für Plankräfte zu bewilligen.
6. Die Bundesregierung wird beauftragt, die Bundesanstalt für Arbeit zu veranlassen, umgehend für eine EDV-gestützte Bearbeitung der Arbeitserlaubnisanträge sowie den Aufbau einer zentralen Arbeitserlaubnis-Datei zu sorgen.
7. Die Bundesanstalt für Arbeit wird ermächtigt, abweichend von § 41 Abs. 1 OWiG Ermittlungsverfahren wegen Straftaten, die sich ausschließlich gegen Bestimmungen des AFG oder des AÜG richten, erst dann an die Staatsanwaltschaft abzugeben, wenn der Sachverhalt abschließend ermittelt worden ist. Sie kann in Fällen, in denen absehbar ist, daß das Ermittlungsverfahren in ein Strafverfahren einmünden kann, beim Amtsgericht den Erlaß eines Strafbefehls beantragen.
8. Die Bundesanstalt für Arbeit und neben ihr die Hauptzollämter können bei Prüfungen nach § 107 SGB IV die Personalien der

in den Betrieben tätigen Personen überprüfen. In § 111 Abs. 1 Nr. 6 SGB IV sind die Worte „es sei denn, daß er seine Personalien auf andere Weise nachweist“ zu streichen.

9. Die Bundesregierung wird aufgefordert, sich für eine möglichst baldige Verabschiedung der EG-Entsenderichtlinie einzusetzen, um Lohndumping auch innerhalb der EG einzudämmen.

Bonn, den 23. September 1992

Hans Büttner (Ingolstadt)

Gerd Andres

Hermann Bachmaier

Angelika Barbe

Holger Bartsch

Hans Gottfried Bernrath

Hans Berger

Lieselott Blunck (Uetersen)

Dr. Ulrich Böhme (Unna)

Arne Börnsen (Ritterhude)

Hans Büchler (Hof)

Peter Büchner (Speyer)

Edelgard Bulmahn

Hans Martin Bury

Peter Conradi

Elke Ferner

Norbert Formanski

Anke Fuchs (Köln)

Dr. Fritz Gautier

Konrad Gilges

Iris Gleicke

Dr. Peter Glotz

Günter Graf

Achim Großmann

Gerlinde Hämmerle

Lothar Ibrügger

Gabriele Iwersen

Renate Jäger

Dr. Ulrich Janzen

Dr. Uwe Jens

Volker Jung (Düsseldorf)

Susanne Kastner

Marianne Klappert

Regina Kolbe

Walter Kolbow

Fritz Rudolf Körper

Hans Koschnick

Horst Kubatschka

Dr. Klaus Kübler

Uwe Lambinus

Robert Leidinger

Dr. Elke Leonhard-Schmid

Dr. Christine Lucyga

Dieter Maaß (Herne)

Dorle Marx

Ulrike Mascher

Heide Mattischeck

Markus Meckel

Herbert Meißner

Siegmar Mosdorf

Albrecht Müller (Pleisweiler)

Christian Müller (Zittau)

Rudolf Müller (Schweinfurt)

Doris Odendahl

Adolf Ostertag

Peter Paterna

Dr. Martin Pfaff

Albert Pfuhl

Manfred Reimann

Walter Rempe

Renate Rennebach

Margot von Renesse

Otto Reschke

Peter W. Reuschenbach

Bernd Reuter

Wolfgang Roth

Dieter Schanz

Otto Schily

Dieter Schloten

Horst Schmidbauer (Nürnberg)

Dr. Rudolf Schöffberger

Ottmar Schreiner

Gisela Schröter

Dr. R. Werner Schuster

Ernst Schwanhold

Rolf Schwanitz

Erika Simm

Johannes Singer

Dr. Sigrid Skarpelis-Sperk

Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast

Dr. Dietrich Sperling

Ludwig Stiegler

Uta Titze

Hans-Eberhard Urbaniak

Günter Verheugen

Hans Georg Wagner

Gerd Wartenberg (Berlin)

Wolfgang Weiermann

Barbara Weiler

Gunter Weißgerber

Jochen Welt
Dr. Axel Wernitz
Lydia Westrich
Helmut Wieczorek (Duisburg)
Dr. Norbert Wieczorek
Heidemarie Wieczorek-Zeul

Hermann Wimmer (Neuötting)
Dr. Hans de With
Verena Wohlleben
Hanna Wolf
Dr. Peter Struck
Hans-Ulrich Klose und Fraktion

Begründung

Zu Nummern 1 bis 3

Das von der Bundesregierung angestrebte Ziel, den osteuropäischen Staaten bei der Umstrukturierung ihrer Volkswirtschaften durch die Eröffnung von Beschäftigungsmöglichkeiten für ihre Staatsangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland zu helfen, läßt sich unter Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten nur erfolgreich verwirklichen, wenn die osteuropäischen Arbeitnehmer vorübergehend bei Firmen in der Bundesrepublik Deutschland eine feste Anstellung finden, denn dadurch wird dem überzogenen Gewinnstreben der Auftraggeber und der ausländischen Auftragnehmer bzw. der deutschen Hintermänner sowie der schlechten Entlohnung der ausländischen Arbeitnehmer ein Ende gesetzt.

Die Möglichkeit, osteuropäische Arbeitnehmer zur Behebung des Facharbeitermangels zu beschäftigen, fügt sich problemlos in die nach wie vor politisch richtige Zielsetzung der bestehenden Regierungsvereinbarungen über die Beschäftigung von Arbeitnehmern zur Erweiterung ihrer beruflichen und sprachlichen Kenntnisse ein.

Ziel der geänderten Regelung ist es, daß einerseits die Betriebe die osteuropäischen Arbeitnehmer erst einstellen können, wenn auf dem regionalen Arbeitsmarkt keine entsprechenden Fachkräfte zu finden sind, und andererseits das für die osteuropäischen Arbeitnehmer in den entsprechenden Tarifverträgen vereinbarte Entgelt, zumindest aber die für die Tätigkeit übliche Entlohnung gezahlt wird. Gleichzeitig unterliegen die ausländischen Arbeitnehmer der deutschen Sozialversicherung sowie dem deutschen Steuerrecht und für sie gelten auch die Arbeitnehmerschutzrechte, vor allem die Arbeitssicherheitsvorschriften. Den Betriebsräten kommt bei der Überwachung der Gleichbehandlung der osteuropäischen Gastarbeitnehmer mit den übrigen im Betrieb tätigen Arbeitnehmern eine große Bedeutung zu.

Um einerseits den vorübergehenden Charakter des Beschäftigungsverhältnisses zu unterstreichen und andererseits aber auch einen gewissen Technologietransfer in die osteuropäischen Staaten zu ermöglichen, darf die Dauer der Arbeitsverträge neun Monate nicht unter- und 18 Monate nicht überschreiten. Damit wird auch den Unternehmensinteressen im Hinblick auf eine vorausschauende Personalplanung Rechnung getragen.

Mit dem Antrag auf Erteilung der Arbeitserlaubnis legen die Gastarbeitnehmer eine Bescheinigung des Betriebes vor, aus der sich ergibt, daß für die Gastarbeitnehmer für die Dauer der

Beschäftigung angemessener Wohnraum zur Verfügung gestellt wird.

Damit der Einsatz der Gastarbeitnehmer branchengerecht und arbeitsmarktpolitisch sinnvoll erfolgt, ist vor den Vertragsverhandlungen mit den osteuropäischen Staaten das Volumen mit den Spitzenverbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer abzustimmen. Auf diese Weise soll für alle am Arbeitsmarkt Beteiligten eine Transparenz bei der Festlegung der Kontingente erreicht werden.

Zu Nummer 4

Um die illegale Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern wirkungsvoll bekämpfen zu können, wird die Bundesanstalt für Arbeit in die Lage versetzt, auch ohne Anfangstatverdacht in Betrieben zu kontrollieren, ob für die ausländischen Arbeitnehmer Arbeitserlaubnisse erteilt worden sind. Dieses Prüfrecht sollen auch die Hauptzollämter erhalten, da sie im Rahmen ihrer Prüfungen nach § 107 SGB IV bereits in den Betrieben die Pflichten der Arbeitgeber und Arbeitnehmer nach dem Sozialversicherungsausweisgesetz prüfen und die Prüfungen der Arbeitserlaubnis eine sinnvolle Ergänzung dazu ist. Durch die Erstreckung der Prüfungskompetenz auf die Hauptzollämter werden einerseits mögliche Belastungen der Betriebe/Arbeitnehmer durch die sonst mehrfachen Prüfungen verringert und andererseits etwaige Doppelermittlungen der Bundesanstalt für Arbeit und der Hauptzollämter vermieden.

Zu Nummern 5 und 6

Die Bearbeitung der Arbeitserlaubnisanträge wird nur zeitnah erfolgen können, wenn in zentralen Organisationseinheiten – einhergehend mit der Bewilligung weiterer Planstellen – EDV-gestützt über die Anträge entschieden wird. Gleichzeitig sollte eine bundesweite Datenbank eingerichtet werden, um jederzeit Anfragen ermittelnder Behörden unverzüglich beantworten zu können.

Zu Nummer 7

Eine Erweiterung der Ermittlungskompetenzen auch auf Straftaten gegen das AFG und das AÜG ist erforderlich, da bei der Bundesanstalt für Arbeit als zuständige Fachbehörde alle nötigen Informationen zur Bewertung der verschiedenen Tatbestände vorhanden sind, die Bundesanstalt für Arbeit in den Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung für Ermittlung und Ahndung dieser Vergehen entsprechend ausgebildete Organisationseinheiten besitzt und Zeitverzögerungen in den Ermittlungsverfahren, wie sie durch die Abgabe an überlastete Staatsanwaltschaften immer entstehen, ausgeschaltet werden.

Die Bundesanstalt für Arbeit soll neben den im AFG bzw. AÜG bereits normierten Straftaten auch noch die Ermittlungen wegen Betrugsverdachts von Leistungsempfängern zum Nachteil der Bundesanstalt für Arbeit durchführen.

Die Möglichkeit der Bundesanstalt für Arbeit, nach Abschluß der Ermittlungen selbständig bei leichteren Vergehen Strafbefehle beim Amtsgericht beantragen zu können, soll die Staatsanwaltschaft von der nötigen Doppelbearbeitung befreien und somit zur weiteren Beschleunigung der Verfahren dienen.

Zu Nummer 8

Die Prüfrechte des § 132 a AFG und des § 107 SGB IV sind unterschiedlich weit gefaßt. Personenkontrollen sind nach § 107 SGB IV nur in den mitführungspflichtigen Bereichen (§ 99 Abs. 2 SGB IV) zulässig, nach § 132 a AFG dagegen in allen Wirtschaftszweigen. Um jedoch eine sachgerechte Prüfung auch in den nicht mitführungspflichtigen Wirtschaftsbereichen durchführen zu können, sollten bei allen Prüfungen nach § 107 SGB IV Identitätskontrollen möglich sein.

Um die Mitführungspflicht nach § 99 Abs. 2 SGB IV zu bekräftigen, ist ein besonderer Ordnungswidrigkeitentatbestand geschaffen worden. In der Praxis hat dessen Anwendung aber erhebliche Probleme verursacht, denn der objektive Tatbestand ist so weit gefaßt, daß aufgrund eines Auffangtatbestandsmerkmals eigentlich kein Arbeitnehmer mehr den objektiven Tatbestand erfüllen kann.