

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuß)

- a) zu dem Antrag der Abgeordneten Hans Büttner (Ingolstadt), Gerd Andres, Hermann Bachmaier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD**
— Drucksache 12/3299 —

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

- b) zu der Unterrichtung der Bundesregierung**
— Drucksache 12/3180 —

Siebenter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes — AÜG — sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung
— BilIBG —

A. Problem

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 beabsichtigte, 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.

Der Antrag geht davon aus, daß diese Ziele mit der Werkvertragslösung nur noch bedingt erreicht werden; dagegen sei die Ordnung

des Arbeitsmarktes durch diese Lösung sehr gefährdet. Während anfangs noch eine Überwachung der Abwicklung der Regierungsvereinbarungen durch die Bundesanstalt für Arbeit möglich gewesen sei, könne 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.

B. Lösung

Die Bundesregierung soll aufgefordert werden, 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 aufnehmen können (Gastarbeitnehmer). Die gewährten Arbeitserlaubnisse sollen auf maximal 18 Monate befristet sein, wobei der Antrag von einer Höchstzahl von 100 000 Arbeitnehmern ausgeht.

Darüber hinaus verlangt der Antrag unter anderem, daß die Bundesanstalt für Arbeit und die Hauptzollämter ohne Anfangsverdacht in Betrieben prüfen dürfen, ob ausländische Arbeitnehmer ohne Arbeitserlaubnis beschäftigt werden, daß der Bundesanstalt für Arbeit die notwendigen Planstellen zur Wahrnehmung ihrer Ordnungsfunktion auf dem Arbeitsmarkt bewilligt werden sowie die Bundesanstalt für Arbeit zu ermächtigen, 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.

Ablehnung des Antrages mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der SPD bei Abwesenheit der Mitglieder der Gruppen der PDS/Linke Liste und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Einvernehmliche Kenntnisnahme der Unterrichtung durch die Bundesregierung.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Eine Kostenabschätzung wurde nicht vorgenommen.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Antrag — Drucksache 12/3299 — abzulehnen und
- b) die Unterrichtung durch die Bundesregierung — Drucksache 12/3180 — zur Kenntnis zu nehmen.

Bonn, den 28. Juni 1993

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung

Günther Heyenn

Vorsitzender

Hans Büttner (Ingolstadt)

Berichterstatler

Bericht des Abgeordneten Hans Büttner (Ingolstadt)

I.

Der Antrag der Fraktion der SPD — Drucksache 12/3299 — wurde in der 117. Sitzung des Deutschen Bundestages am 5. November 1992 dem Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung zur federführenden Beratung und dem Innenausschuß, dem Rechtsausschuß, dem Ausschuß für Wirtschaft sowie dem Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zur Mitberatung überwiesen. Gleichzeitig wurde dem Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung die Unterrichtung durch die Bundesregierung — Drucksache 12/3180 — zur federführenden Beratung und den Ausschüssen für Wirtschaft sowie für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zur Mitberatung überwiesen.

Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau beschloß in seiner Sitzung am 24. März 1993, dem federführenden Ausschuß mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der SPD bei einigen Stimmenthaltungen aus den Reihen der Fraktion der CDU/CSU bei Abwesenheit der Gruppe der PDS/Linke Liste die Ablehnung des Antrages zu empfehlen.

Angenommen wurde vom Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. bei Enthaltung der Mitglieder der Fraktion der SPD folgender, von den Koalitionsfraktionen eingebrachter Antrag:

- „1. Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau erkennt grundsätzlich die Bedeutung der unterschiedlichen Formen zeitlich befristeter Ausländerbeschäftigung für die Entwicklung der Wirtschaftskraft vor allem der ost- und südosteuropäischen Staaten, aber auch für die deutsche Wirtschaft an, die hierüber einen kurzfristigen punktuellen Arbeitskräftemangel in bestimmten Bereichen ausgleichen kann. Die besonderen Regelungen zur Beschäftigung ost- und südosteuropäischer Arbeitnehmer sollen von ihrer Zielrichtung dazu beitragen, diese zu qualifizieren und damit die Wirtschaftskraft ihrer Heimatländer zu stärken.
2. Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 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 Deutschland lebender Arbeitnehmer gefährdet.

3. Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau bittet den federführenden Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung 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 zeitlich befristete Beschäftigung bei deutschen Unternehmen treten soll und damit die Anwendung des deutschen Arbeits-, Sozial- und Steuerrechts 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.“

Der Rechtsausschuß ist in seiner Sitzung am 16. Juni 1993 übereingekommen, zu dem Antrag auf Drucksache 12/3299 keine Stellungnahme abzugeben. Auch der Ausschuß für Wirtschaft sah sich außerstande, sein Mitberatungsvotum rechtzeitig vor der abschließenden Beratung im federführenden Ausschuß abzugeben und verzichtete daher auf eine Stellungnahme. Der Innenausschuß beschloß in seiner Sitzung am 24. Juni 1993 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktion der SPD und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dem federführenden Ausschuß die Ablehnung des Antrages — Drucksache 12/3299 — zu empfehlen.

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat die Beratung des Antrages der Fraktion der SPD in seiner 57. Sitzung am 11. November 1992 aufgenommen und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung beschlossen. Im Anschluß an die am 20. Januar 1993 abgehaltene Anhörung hat er seine Beratungen in der 73. Sitzung am 28. Mai 1993 abgeschlossen und mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der SPD bei Abwesenheit der Mitglieder der Gruppen beschlossen, den Antrag abzulehnen. Gleichzeitig sprach sich der Ausschuß einvernehmlich dafür aus, die Unterrichtung durch die Bundesregierung zur Kenntnis zu nehmen.

II.

Die Bundesregierung hat in den letzten Jahren mit den Staaten Osteuropas Regierungsvereinbarungen über die Beschäftigung von osteuropäischen Arbeitnehmern auf der Grundlage von Werkverträgen abge-

schlossen. Sie beabsichtigte, 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.

Der Antrag geht davon aus, daß diese Ziele mit der Werkvertragslösung nur noch bedingt erreicht werden; dagegen sei die Ordnung des Arbeitsmarktes durch diese Lösung sehr gefährdet. Während anfangs noch eine Überwachung der Abwicklung der Regierungsvereinbarungen durch die Bundesanstalt für Arbeit möglich gewesen sei, könne 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 gäben nur in seltenen Fällen die Chance, die tatsächlichen Verhältnisse bei der Abwicklung der Werkverträge festzustellen. Des weiteren führten die Regierungsvereinbarungen über den visumsfreien Besuchsverkehr zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den osteuropäischen Nachbarstaaten zu einem nicht mehr bezifferbaren Zustrom von Touristen, die fast alle einer illegalen Beschäftigung nachgingen.

Im einzelnen verlangt der Antrag:

- Änderung der Regierungsvereinbarungen dergestalt, daß Fachkräfte aus den osteuropäischen Staaten vorübergehend über die Erteilung einer individuellen Arbeitserlaubnis zur Behebung eines Facharbeitermangels ein Beschäftigungsverhältnis bei Firmen in der Bundesrepublik Deutschland eingehen können (Gastarbeitnehmer);
- die Zahl der auf diese Weise zugelassenen Arbeitskräfte aus Osteuropa jahresdurchschnittlich auf 100 000 zu begrenzen;
- die Arbeitserlaubnis auf eine maximale Gültigkeitsdauer von 18 Monaten zu befristen;
- der Bundesanstalt für Arbeit und den Hauptzollämtern das Recht einzuräumen, in Betrieben ohne Anfangsverdacht prüfen zu dürfen, ob ausländische Arbeitnehmer ohne Arbeitserlaubnis beschäftigt werden und Verstöße gegen die Mitwirkungspflicht bei der Prüfung als Ordnungswidrigkeit zu ahnden;
- die Bundesregierung aufzufordern, der Bundesanstalt für Arbeit zur Wahrnehmung ihrer Ordnungsfunktion auf dem Arbeitsmarkt die notwendigen Stellen für Plankräfte zu bewilligen;
- die Bundesregierung zu beauftragen, die Bundesanstalt für Arbeit zu veranlassen, umgehend für

eine EDV-gestützte Bearbeitung der Arbeitserlaubnis-Anträge sowie den Aufbau einer zentralen Arbeitserlaubnis-Datei zu sorgen;

- die Bundesanstalt für Arbeit zu ermächtigen, 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;
- der Bundesanstalt für Arbeit sowie den Hauptzollämtern zu erlauben, bei Prüfungen nach § 107 SGB IV die Personalien der in den Betrieben Tätigen zu überprüfen und
- die Bundesregierung aufzufordern, sich für eine möglichst baldige Verabschiedung der EG-Entsenderichtlinie einzusetzen, um Lohndumping auch innerhalb der EG einzudämmen.

III.

Am 20. Januar 1993 hörte der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung in einer öffentlichen Anhörung Vertreter der Gewerkschaften, der Arbeitgeberorganisationen, der Bundesanstalt für Arbeit, der Gewerbeaufsicht, des Hauptzollamtes, des Bundesgrenzschutzes sowie der Polizei in den Ländern. Befragt wurden ferner Wissenschaftler verschiedener Forschungsinstitute, Vertreter der EG-Kommission, der Gewerkschaft Solidarnosc sowie der betroffenen osteuropäischen Staaten. Schließlich hörte der Ausschuß die Einzelsachverständigen RA Günter Backes (Köln), Ludwig Pöttinger (Ottofurt), Prof. Dr. Manfred Löwisch (Freiburg), Prof. Dr. Peter Hanau (Köln) und Prof. Dr. Mayer (Hamburg).

Der Deutsche Gewerkschaftsbund stellte fest, daß er grundsätzlich die von der Bundesregierung mit den Regierungsvereinbarungen verfolgten Zielsetzungen unterstütze. Allerdings seien diese nicht über die vereinbarten Werkvertragskontingente zu erreichen, sondern nur über eine limitierte weitere Öffnung der Saisonarbeiterregelung sowie durch entsprechende Regelungen in der Anwerbestopp-Ausnahmeverordnung. Mit dem zunehmenden, nach Ansicht des DGB im Rahmen von Werkvertragskontingenten unzureichend kontrollierten Zustrom von Arbeitnehmern aus Osteuropa würden die deutschen Arbeitnehmer hinsichtlich der Arbeitsplätze einer gesteigerten Konkurrenz und einem erhöhten Anforderungs- und Leistungsdruck ausgesetzt. Die derzeitigen Regierungsvereinbarungen verhinderten nicht, daß die Arbeitskraft der Werkvertragsarbeitnehmer teilweise mit krimineller Energie unter schlechten Arbeitsbedingungen ausgenutzt werde.

Auch die IG Bau-Steine-Erden, die von schätzungsweise 500 000 illegal beschäftigten Arbeitnehmern ausgeht, sprach sich grundsätzlich für eine Unterstützung der osteuropäischen Reformstaaten aus. Die hierfür vorgesehenen Mechanismen (Werkverträge) seien jedoch untauglich und führten zu einer Gefähr-

dung der Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer in der Bauwirtschaft. Deshalb müsse das Instrument der Werkvertragstätigkeit durch eine zeitlich befristete direkte Tätigkeit bei deutschen Firmen ersetzt werden. Bei Werkverträgen könne nicht kontrolliert werden, ob die originären tarifvertraglich abgesicherten und sonstigen Arbeitsbedingungen der Branche auch tatsächlich eingehalten werden. Insbesondere werde durch die Werkvertragstätigkeit der Bestand der seit 40 Jahren bewährten Sozialkassen der Bauwirtschaft, denen eine grundlegende ordnungspolitische Funktion zukomme, ernsthaft gefährdet. Weder die vorhandenen noch die im Januar 1993 neu eingeführten Kontrollmechanismen ausländischer Werkvertragsunternehmen seien geeignet, das mit der Werkvertragsproblematik einhergehende Sozialdumping zu eliminieren. Im Ergebnis störe die gegenwärtige Politik den Arbeitsfrieden auf den Baustellen, ruiniere den Wettbewerb auf dem Bauproduktmarkt und leiste der Ausländerfeindlichkeit Vorschub. Die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten beklagte die wachsende illegale Beschäftigung im Hotel- und Gaststättengewerbe, wobei es sich weniger um Fachkräfte als um Hilfskräfte handele. Die Grundproblematik liege in der zunehmenden Auflösung des „Normalarbeitsverhältnisses“. Die Saisonbeschäftigung dürfe nicht ausgeweitet werden. Dagegen bestünden keine Einwände gegen einen geregelten Gastarbeiterstatus oder eine kontingentierte Zuwanderung. Grundsätzlich bedürfe die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer nicht der „Umweg“-Konstruktion der Werkvertragstätigkeit ausländischer Firmen, stellte die Deutsche Angestelltengewerkschaft fest. Eine Beschäftigung als Gastarbeiter oder durch andere Formen der individuellen Beschäftigung bei einem deutschen Unternehmen erleichtere die arbeitsmarktpolitische Steuerung, erfordere einen deutlich kleineren Genehmigungs- und Überwachungsapparat der Bundesanstalt für Arbeit und erschwere erheblich die illegale Beschäftigung und den illegalen Verleih ausländischer Arbeitnehmer. Aus der Tätigkeit ausländischer Firmen mit Werkvertragsarbeitnehmern resultierten erhebliche Wettbewerbsverzerrungen infolge geringerer Sozialabgaben und eines unkontrollierten Lohndumpings.

Als im beiderseitigen Interesse sinnvoll bewertete die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände die Möglichkeit der gezielten und vorübergehenden Beschäftigung von Arbeitnehmern aus mittel- und osteuropäischen Staaten in Deutschland. Angesichts der Entwicklungsdynamik und Mängeln in der Durchführungspraxis sehe man allerdings Probleme, die Zweifel an der Adäquanz der gegenwärtigen Regelungen aufwürfen. Die BDA setze sich ausdrücklich und nachhaltig für alle geeigneten Maßnahmen zur Bekämpfung der Illegalität ein. Ohne Mißbräuche zu bestreiten, wende sich die BDA gegen das generalisierend abwertende Bild der Werkvertragsrealitäten. Insgesamt sei jedoch richtig, daß sich die bisherigen Formen der zeitweisen und kontingentierten Zulassung von osteuropäischen Arbeitnehmern in Deutschland, insbesondere nach dem Werkvertragsstatut, teilweise als problematisch, unbefriedigend und auf alle Fälle als zu kompliziert erwiesen hätten. Zutreffend sei auch, daß die direkte vertragliche

Beziehung zwischen deutschem Unternehmen und mittel- bzw. osteuropäischem Arbeitnehmer viele der vorhandenen Probleme beseitigen würde. Der Zentralverband des Deutschen Handwerks betonte, daß sich mit zunehmender Intensität Probleme der Wettbewerbsverzerrung und des Mißbrauchs im Zusammenhang mit der Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern zeigten. Der ZdH bekräftigte seine Forderung, die Kontingente zur Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern bei gleichzeitiger Erhöhung der vergleichsweise niedrigen Kontingente zur Beschäftigung von Gastarbeitnehmern deutlich zu verringern.

Die vermehrte Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern habe nicht nur Negativwirkungen auf dem Arbeitsmarkt, sondern auch auf dem Bauproduktmarkt, beklagten der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes und der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e. V. Der Einsatz der osteuropäischen Subunternehmer habe aufgrund der Weitergabe der damit verbundenen Kostenvorteile dazu geführt, daß im Wettbewerb Aufträge auf der Kalkulationsbasis deutscher Lohnkosten kaum noch zu erhalten seien. Der Einsatz der deutschen hochqualifizierten Arbeitnehmer werde damit immer weniger möglich und die Gefahr immer größer, daß die Bauwirtschaft dringend benötigte Facharbeiter durch Abwanderung in andere Wirtschaftszweige verliere. Beiden Verbänden erschien es zweifelhaft, ob das System der Werkvertragsverhältnisse überhaupt beherrschbar und kontrollierbar sei. Daher sei es vorrangig, die Kontingente für Werkvertragsarbeiter abzubauen und statt dessen eine befristete Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in deutschen Betrieben zuzulassen.

Die Bundesanstalt für Arbeit wies darauf hin, daß illegale Ausländerbeschäftigung und illegale grenzüberschreitende Arbeitnehmerüberlassung aus den MOE-Staaten besorgniserregend zunähmen. Vielfach stellten sich die bei Kontrollen festgestellten Arbeits- und Lebensbedingungen, die die ausländischen Arbeitnehmer zu akzeptieren hätten, als menschenunwürdig dar. Dabei sei auch zu betonen, daß die festgestellten illegalen Beschäftigungsformen in der überwiegenden Zahl der Fälle ohne maßgebliche Beteiligung deutscher Unternehmen nicht denkbar seien.

Nach Erkenntnissen des Polizeipräsidiums München verdient ein legal beschäftigter Arbeitnehmer aus den MOE-Staaten in der Regel weniger als die Hälfte des Stundenlohnes eines deutschen Arbeitnehmers. Stundenlöhne von 5 DM und weniger seien keine Seltenheit. Noch weniger sozial abgesichert seien die illegalen Arbeitskräfte. Immer wieder würden Fälle bekannt, in denen illegal Beschäftigte nach der Arbeit in einem Wohnwagen oder einer Baracke eingesperrt und ihre Pässe einbehalten würden. Wenngleich es Schwerpunkte, z. B. das Baugewerbe, gebe, komme es in fast allen Gewerbebezügen zur illegalen Beschäftigung. In jüngster Zeit gingen deutsche Unternehmer auch dazu über, in einem MOE-Staat eine Scheinfirma zu gründen, um so die Vorschriften des Arbeitsförderungsgesetzes und des deutschen

Steuerrechts zu unterlaufen. Das baden-württembergische Innenministerium teilte mit, daß die Polizei des Landes in letzter Zeit mit verschiedenen Mißbrauchshandlungen bei der Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern aus den MOE-Staaten konfrontiert worden sei. In mehreren Fällen seien beispielsweise von Firmen aus der Baubranche Werkverträge zur Genehmigung eingereicht worden, obwohl die darin bezeichneten Baustellen nicht existent bzw. die Arbeiten nicht begonnen oder bereits abgeschlossen gewesen seien. Darüber hinaus sei festgestellt worden, daß Arbeitnehmer gleichzeitig auf Namenslisten verschiedener Werkverträge geführt worden seien. Der Vertreter des Polizeipräsidiums Köln betonte insbesondere, daß eine effektive Verfolgung der Straftaten im Bereich der illegalen Arbeitnehmerüberlassung nur durch eine auf örtlicher Ebene wirkungsvolle Kooperation und Koordination zwischen dem Arbeitsamt, der Steuerfahndung, der Staatsanwaltschaft, der Allgemeinen Ortskrankenkasse sowie der Polizei zu gewährleisten sei.

Der Vertreter der Botschaft der Republik Polen erklärte, daß sich die polnische Seite der Probleme bewußt sei, die sich für den deutschen Arbeitsmarkt durch arbeitsrechtswidrige Beschäftigungen ausländischer, auch polnischer Arbeitnehmer ergäben. Daher habe man Verständnis für rationelle Maßnahmen zur Beseitigung dieser Probleme. Der im Antrag geforderte Übergang von Werkverträgen zu Gastarbeiterverhältnissen werde zwangsläufig zur Auflösung vieler Belegschaften und Unternehmen in Polen führen und infolgedessen die angestrebte Umstrukturierung und Sanierung der Unternehmen durch Erwirtschaftung von Devisen sowie der Aneignung von westlichem Know-how und Technologien unmöglich machen. Der Nutzen für die Volkswirtschaft sei in diesem Falle gleich Null.

Der polnische Vertreter hielt Vorwürfe, wonach Werkverträge zu Lohn- und Sozialdumping führten, als ungerechtfertigt. Der Vorwurf des Lohndumpings beruhe meistens auf einem vereinfachten Vergleich der Nettolöhne ohne Berücksichtigung der geltenden zwischenstaatlichen Abkommen über die Vermeidung der Doppelbesteuerung und über die soziale Versicherung sowie zahlreicher Kosten, die der polnische Arbeitgeber gemäß polnischen Rechts zugunsten seines Arbeitnehmers zu tragen habe. In der derzeitigen Situation führten die geforderten zusätzlichen Kostenbelastungen durch Zahlung von Ablösegeldern, Weihnachts- und Urlaubsgeldern, Beiträgen für die Sozialkassen der Bauwirtschaft ohne gleichzeitige Gleichstellung der Arbeitsbedingungen, zu einem erheblichen zusätzlichen Wettbewerbsnachteil für die ausländischen Unternehmen. Er kritisierte, daß der Antrag vorwiegend einen Katalog von Behinderungen und Bekämpfungsmaßnahmen der Werkverträge enthalte und damit Inhalt und Ziele der Regierungsvereinbarung in Frage stelle.

Die Vertreterin der polnischen Gewerkschaft Solidarnosc teilte grundsätzlich die Auffassung der polnischen Regierung und sprach sich ebenfalls mit Nachdruck für die Beibehaltung der Werkvertragsarbeiterregelungen aus. Sie unterstützte zugleich For-

derungen, wonach es sich bei den partizipierenden polnischen Firmen um seriöse Unternehmen handeln, die alleinige Vermittlung von Leiharbeitnehmern verhindert und die Kontrolle von Mißbräuchen verstärkt werden solle. Bei individuellen Arbeitsverhältnissen sei es sehr ungewiß, ob die in Deutschland erzielten Einkünfte und Erfahrungen der Entwicklung der polnischen Wirtschaft zugute kämen.

Für die Tschechische Republik sei die Regierungsvereinbarung sehr wichtig und durch eine Gastarbeitervereinbarung nicht zu ersetzen, betonte deren Vertreter. Die tschechischen Firmen, die in Deutschland Werkverträge ausführten, bekämen die äußerst wichtige Möglichkeit, sich auf marktwirtschaftliche Strukturen umzustellen und sich westliches Know-how anzueignen. Für die tschechischen Arbeitnehmer hätten die Werkverträge den Vorteil, daß sie nach Abschluß ihrer Tätigkeit in Deutschland zu Hause einen sicheren Arbeitsplatz hätten. Die Tschechische Republik wolle den deutschen Arbeitsmarkt nicht belasten. Unwahr sei, daß nahezu sämtliche tschechischen Touristen einer illegalen Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland nachgingen. Für die Beibehaltung der bisherigen Regelungen sprach sich auch der Vertreter der Slowakischen Republik aus. Die Regierungsvereinbarung über die Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern stelle praktisch die einzige Möglichkeit dar, daß slowakische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland arbeiteten. Besonders wichtig sei es, daß Werkverträge auch von kleinen und mittleren slowakischen Unternehmen erbracht werden könnten. Die Slowakische Republik werde alle Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland unterstützen, die darauf abzielten, einen Mißbrauch der zwischenstaatlichen Vereinbarungen zu unterbinden.

Ebenfalls große Bedeutung maß der Vertreter der Republik Ungarn der Beschäftigung ungarischer Arbeitnehmer auf der Basis von Werkverträgen bei. Die Regierungsvereinbarung ermögliche die Aneignung westlichen Know-hows und der Arbeitskultur und trage zur Beschaffung von Fachkenntnissen bei. Dadurch könnten die beteiligten Unternehmen die Entwicklung marktwirtschaftlicher Strukturen in Ungarn fördern. Obgleich der Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland sehr bedauerlich sei, gehe dieser nicht auf die Anwesenheit von Werkvertragsarbeitnehmern zurück. Festzuhalten sei, daß in den letzten beiden Jahren von deutscher Seite keine Klagen über Mißbräuche seitens der ungarischen Firmen zu hören gewesen seien. Als sehr nachteilig für Ungarn bezeichnete er einen Übergang vom derzeitigen Werkvertragssystem auf ein Gastarbeitersystem.

Während der Sachverständige Prof. Dr. Hanau feststellte, daß die Werkvertragslösung sowohl das legale als auch das illegale Lohndumping fördere und daher als Instrument besonders ungeeignet sei, um ausländische Arbeitnehmer in den deutschen Arbeitsmarkt einzugliedern, betonte der Sachverständige Prof. Dr. Löwisch, daß ein völliger Verzicht auf die Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern einen wesentlichen ordnungspolitischen Zweck, der mit deren Beschäftigung verbunden sei, verfehle, da dadurch

Unternehmen aus mittel- und osteuropäischen Ländern ein nicht unerheblicher Teil ihres Betätigungsfeldes genommen würde. Durch die Einführung direkter Lohnzahlungen im Inland könne ein erheblicher Teil der Mißbrauchsmöglichkeiten beseitigt werden. Nach Auffassung des Sachverständigen RA Backes sind Mißbräuche und illegale Beschäftigung nur in geringem Maße auf die Zulassung der Beschäftigung im Rahmen von Werkverträgen zurückzuführen. Aus mehreren Gründen erscheine ihm die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer im Rahmen von Werkverträgen nach wie vor die beste Form eines geregelten und jederzeit regulierbaren Einsatzes von Arbeitnehmern zu sein, nicht zuletzt da bei einem Werkvertrag die soziale Sicherung des ausländischen Arbeitnehmers rundum gegeben sei.

Weitere Einzelheiten der öffentlichen Anhörung sowie die Äußerungen der übrigen Sachverständigen sind dem Protokoll der Ausschußsitzung sowie den von den Sachverständigen vorgelegten Stellungnahmen zu entnehmen.

IV.

Die Mitglieder der Fraktion der SPD erklärten, gerade nach der langwierigen Asyldebatte müsse es allen ein Anliegen sein, illegale Zuzugsmöglichkeiten und eine weitere ungesteuerte Zuwanderung zu stoppen. Deswegen halte man gerade jetzt eine Ersetzung der Werkvertragsabkommen durch andere Regelungen für mehr als geboten. Der Deutsche Bundestag sei gut beraten, die Bundesregierung aufzufordern, vor dem 30. Juni 1993 die entsprechenden Vereinbarungen zu kündigen und im Sinne des von der Fraktion der SPD gestellten Antrages neu zu verhandeln. Der Antrag sei lediglich ein erster Schritt. Im weiteren seien die berechtigten Interessen der osteuropäischen Staaten zu berücksichtigen. Dies könne jedoch nicht dadurch geschehen, den Irrweg der Werkvertragsabkommen fortzuführen. Der Antrag sehe aber vor, die Zahl der legal beschäftigten Arbeitnehmer aus Vertragsstaaten bei rund 100 000 konstant zu lassen.

Allein in Frankfurt hätten 50 % der illegal Beschäftigten zuvor Werkverträge gehabt und seien so legal in die Bundesrepublik Deutschland gekommen. Im Laufe eines Jahres gebe es rund 600 000 befristete Arbeitsverträge auf der Grundlage der Regierungsvereinbarungen mit osteuropäischen Staaten. Selbst bei einer Verbesserung der personellen Kapazitäten sei die Arbeitsmarktverwaltung nicht mehr in der Lage, die Einhaltung der derzeitigen Vereinbarungen zu kontrollieren. Die Fraktion der SPD sei bereit, mit den betroffenen Staaten nach Lösungen zu suchen. Notwendig sei aber eine saubere, vertragliche und kontrollierbare Regelung, die Lohndumping und Wettbewerbsverzerrungen verhindere. Dabei solle auch darauf geachtet werden, daß durch künftige Vereinbarungen nicht die sozialen Spannungen verstärkt werden und damit die Entwicklung der Länder Osteuropas, denen man helfen wolle, nicht erschwert werde. Von Seiten der Gewerkschaften seien Lösun-

gen vorgeschlagen worden, die sozialverträglich seien, zum Beispiel der Vorschlag, die hier zu leistenden Sozialabgaben direkt in die Entsendestaaten zu transferieren. Ähnliches könne man sich mit den Steuern vorstellen.

Auch die Politik der Bundesregierung habe sich bereits geändert, was sich bei dem Abkommen mit Rußland zeige. Dieses Abkommen orientiere sich an dem EG-Gastarbeiterstatus, der eine bessere Lösung darstelle.

Die Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU erklärten, sie hätten mit der Abstimmung über die Initiative der Fraktion der SPD lieber gewartet, bis die Bundesregierung in einigen Monaten über die Auswirkungen ihrer zusätzlichen Kontrollmechanismen zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung berichtet habe. Zum jetzigen Zeitpunkt müßten sie den Antrag jedoch ablehnen.

Von der Fraktion der SPD unterscheide man sich in einem Kernpunkt: Während diese glaube, daß mit der Beseitigung der legalen Werkverträge die illegale Beschäftigung bekämpft werden könne, sei die Fraktion der CDU/CSU der Auffassung, daß das Problem der illegalen Beschäftigung unabhängig davon in großem Umfange fortbestehen werde. Die Fraktion der CDU/CSU glaube nicht, daß durch Beseitigung der legalen Werkverträge illegale Beschäftigung verhindert werden könne. Dessenungeachtet sei es außerordentlich wichtig, alles zu tun, um Illegalität, wo immer sie vorkomme, zu bekämpfen.

Auch aus außenpolitischen Gründen wolle die Fraktion der CDU/CSU an den Vereinbarungen festhalten. Eine Kündigung habe erhebliche Belastungen der Beziehungen zu den ausländischen Partnerstaaten zur Folge. Insbesondere Polen beobachte sehr sensibel das deutsche Vertragsverhalten. Ebenfalls ein wichtiger Aspekt, der für die Beibehaltung spreche, sei die Zielsetzung des Know-how-Transfers. Hinsichtlich der Bekämpfung des Mißbrauchs teile man auch die Auffassung der Fraktion der SPD. Allerdings habe hierzu die Bundesregierung ein umfangreiches Instrumentarium entwickelt, das seit Januar 1993 umgesetzt werde und dessen Wirksamkeit vor weiteren Entscheidungen abzuwarten sei. Die Fraktion der CDU/CSU trete zudem für eine gerechtere Verteilung der Kontingente ein.

Die Behauptung der Verbände der Bauwirtschaft und der IG Bau-Steine-Erden, die illegale Beschäftigung breite sich im Sog der Werkvertragsarbeitnehmerregelung aus, halte man für eine Schutzbehauptung. Man sei der festen Überzeugung, daß man dies nicht miteinander verbinden könne. Mit dem geforderten Gastarbeiterstatus werde der bestehende Anwerbestopp unterlaufen und die illegale Beschäftigung keineswegs unterbunden. Diese Konstruktion sei auch deshalb keine geeignete Lösung, weil nach einiger Zeit sowohl Gewerkschaften wie auch Unternehmer um eine Verlängerung nachsuchten.

Die Mitglieder der Fraktion der F.D.P. schlossen sich den Aussagen der Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU insoweit an, als sich illegale Beschäftigung nicht

durch eine Abschaffung der legalen Werkverträge beseitigen lasse. Vielmehr komme es darauf an, durch intensive Zusammenarbeit mit den Heimatstaaten der Werkvertragsarbeitnehmer auf die korrekte Einhaltung der Werkverträge hinzuwirken. Diese Zusammenarbeit verlaufe mit einigen Staaten reibungslos, während es bei anderen durchaus Verbesserungsbedarf gebe. Im übrigen teilten die Mitglieder der Fraktion der F.D.P. die Auffassung, daß die Beseitigung der Werkvertragsregelungen aus außenpolitischen Gründen nicht möglich sei.

Bonn, den 28. Juni 1993

Hans Büttner (Ingolstadt)

Berichterstatter

