

Wolfgang Richter (Hrsg.)

Schwarzarbeit
im
Baugewerbe

DORTMUNDER ARBEITSHEFTE
BAUFORSCHUNG

Heft 23, Dezember 2007
ISSN: 1616-9964

Satz und Layout:
Thomas Hackenfort

CLR DORTMUND OFFICE
Fachbereich Architektur
Fachhochschule Dortmund
Postfach 10 50 18
D-44047 Dortmund

Tel. +49 231 755 4445
Fax +49 231 755 4430
eMail aib@fh-dortmund.de

Vorwort des Herausgebers	5
Wolfgang Richter	7
Schwarzarbeit im deutschen Baugewerbe	
1. Zu den ökonomischen, sozialen und politischen Grundlagen für "Nichtangezeigte Arbeit"	7
2. Zu den Verhältnissen im Bausektor	10
3. Zu den Regelungen zur Eindämmung / Verhinderung von "Nichtangezeigter Arbeit"	14
4. Zu den Praxisbeispielen	16
5. Vorläufiges Fazit	21
Anhang	22
Jan Cremers	23
Illegale Arbeitsvermittlung und Schwarzarbeit	
Ernst-Ludwig Laux	27
Betrachtungen zum Buch von Schneider / Badekow: Ein Herz für Schwarzarbeiter	
Andreas Harnack	35
Die Bekämpfung illegaler Beschäftigung oder die Unfähigkeit zu handeln	
1. Schneider–Thesen im Scheinwerfer der Interessen	35
2. Bekennermut zeigen und Widersprüche beseitigen	36
3. Handeln wäre die beste Art zu Sprechen	40
Linda Clarke / Jörn Janssen	43
Europäisches Arbeitsrecht für einen europäischen Arbeitsmarkt	
1. Dimensionen des europäischen Arbeitsmarktes	43
2. Die Bauindustrie auf dem europäischen Arbeitsmarkt	44
3. Diskussionen zum europäischen Arbeitsrecht seit dem "Grünbuch" der Kommission	45
4. Bisherige Bausteine europäischen Arbeitsrechts	46
5. Strategische Leitlinien für die Weiterentwicklung des europäischen Arbeitsrechts	47
Anhang 1	51
Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen	
Anhang 2	66
Erste EFBH-Analyse des Vorschlags für eine Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen.	

Vorwort des Herausgebers

Am 4. Mai 2007 veranstaltete das CLR Regionalbüro Dortmund am Fachbereich Architektur der Fachhochschule Dortmund ein Diskussionsforum zum Thema "Beschäftigung in Bewegung - ungemeldete Arbeit im Baugewerbe". Ziel war die Präsentation und Diskussion der Veröffentlichung der europäischen Studie zu "ungemeldeter Arbeit" am Bau (vgl. den Hinweis unten). Grundlage des Forums waren naturgemäß die Befunde für Deutschland. Hierzulande heißt im Volksmund "Schwarzarbeit", was sehr verschiedenes illegitimes Nutzen von Arbeitskraft meint.

Dieses Heft dokumentiert das Forum in seiner Daten-Grundlage - dem Bericht über die Ergebnisse der Empirie in Deutschland - und in den Beiträgen der eingeladenen Expert/in/en. Damit wird hier eine vergleichsweise aktuelle Revue der Daten - bis 2006 - und der Fachdiskussion zum Thema - in 2007 - vorgelegt, naturgemäß in ausgewählten Aspekten und Sichtweisen. Es besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit, sondern einer darauf, spezifische arbeitsmarkt- und sozialpolitische Entwicklungslinien in der Branche aufzuzeigen und auf Schnittstellen zu benachbarten europäischen Situationen und Politiken hinzuweisen, um sie womöglich produktiv zu machen. Vollständigkeit kann und soll schon deshalb nicht reklamiert werden, weil es bedauerlicherweise nicht gelungen war, die Sichtweise der Kapitalseite der Branche so originär einzubeziehen, wie es mit der Seite der Arbeit geschehen konnte. So werden die Positionen dieser Partei im "sozialen Dialog" der Branche nur im Bericht selbst deutlich, bei genauerem Lesen sind sie auch in den Diskussionsbeiträgen präsent.

In der Zwischenzeit haben sich Situation wie Richtung und Dynamik ihrer Entwicklung in der Sache wenig verändert. Die Bahn ist weiterhin abschüssig und ein Ende des Gebrauchs illegaler Praxen ist nicht abzusehen. Von Januar bis September dieses Jahres hat die "Finanzkon-

trolle Schwarzarbeit" ca. 1700 Ermittlungsverfahren wegen Mindestlohnverstößen eingeleitet - also knapp 200 pro Monat. Für Schwarzarbeit gibt es prominente Beispiele: Etwa beim Bau der BMW-Welt in München mit Löhnen um drei Euro pro Stunde oder auch der Neuen Messe Stuttgart um vier Euro die Stunde. Die Tricks zum Umgehen des gesetzlich festgelegten Mindestlohns sind stets entwicklungsfähig - statt der gearbeiteten 60 werden nur 40 Stunden aufgeschrieben, der Rest anders "ausgeglichen" oder den Arbeitern wird ein unverhältnismäßig hoher Anteil für Unterkunft und Verpflegung abgezogen. Oder sie werden als Scheinselbständige geführt, die so keinem Mindestlohn unterliegen. (Quelle: ARD, Bericht aus Berlin)

In der Öffentlichkeit werden zunehmend sensationsfähig große Fälle ungemeldeter und illegaler Arbeit ausgebreitet - nur die Spitzen einer breit angelegten Szenerie von kleinen Fällen, die niemand skandalisiert, weder die unmittelbar Beteiligten noch die Parteien in der Branche noch gar unbeteiligte Dritte, zuweilen die Medien. An zahlreichen Großbaustellen im Land - im Westen z. B. in Aachen, Essen, Ratingen - werden Gruppen ausländischer Bauarbeiter, aktuell vor allem Rumänen und Polen, als einzeln selbständige Unternehmer gehalten und unterhalb aller Rahmen- und Lohnstarife illegal "beschäftigt". Wenn es auffliegt, so nur wegen platzender Auszahlungstermine und nicht selten wochenlanger Verzögerungstaktiken der Schuldner. Dann werden zuweilen Praktiken bekannt, die weit zurück in frühkapitalistische Methoden der Ausbeutung zurückzuführen scheinen. Vor dem Licht der Öffentlichkeit kommt es bei entsprechendem Druck manchmal zur "Einigung" und zur Auszahlung vorenthaltener Löhne bzw. Entschädigungen, in der Regel dann die Mindestlöhne. Seltener kommt es zur Umwandlung der illegalen in legale Arbeitsbeziehungen.

Der "Europäische Verband der Wanderarbeiter" (EVW) berichtet von einem Erfolg vor Ge-

richt - das Arbeitsgericht Stuttgart behandelte zehn illegal beschäftigte Polen (alle als "selbständige Unternehmer" dauernd abhängig eingesetzt) in ihren Ansprüchen an das Bauunternehmen als Beschäftigte. Damit, so der EVW-Generalsekretär Kirchner, sei es erstmalig in der deutschen Rechtsgeschichte gelungen, vor einem Gericht den Lohnanspruch für illegal beschäftigte Ausländer durchzusetzen. (Quelle für die skizzierten Fälle: www.igbau.de - Politik/Themen - Illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit)

Im präventiven, kontrollierenden und Schuldige verfolgenden Umgang mit dem arbeitsmarkt- und sozialpolitisch unerträglichen Zustand und in der Wahl und Weiterentwicklung der Instrumente und ihrer Anwendung hat sich gegenüber dem in der Studie und in den Diskussionsbeiträgen berichteten Zustand wenig getan. Weiterhin wird in der Branche Einigkeit proklamiert - in Thüringen wurde soeben ein weiteres "Aktionsbündnis gegen Schwarzarbeit und für faire Regelungen in der Bauwirtschaft" geschlossen, das die Reihe der sicher verdienstvollen regionalen Bündnisse dieser Art weiterführt. Weiterhin wird allseits auf die Schlüssigkeit und Handhabbarkeit der vorhan-

denen Methoden und Instrumente gesetzt. Weiterhin meldet die Finanzkontrolle Schwarzarbeit Erfolge. Aber auch weiterhin agieren die öffentlichen Auftraggeber mit Verweis auf ihre Finanzlage in der vordergründigen Funktionalität ihrer Vergabepaxis, die eine gesellschaftliche Disfunktionalität ist.

Es gehört wenig Phantasie dazu, sich vorzustellen, welche Ergebnisse die abschüssige Bahn noch zeitigen wird. Es sind neue lokale, regionale, nationale und europäische Anstrengungen vor allem der Tarifparteien, aber auch der politischen Willensbildung und der staatlichen Institutionen nötig, dem Einhalt zu gebieten. Dafür ist alle Phantasie und Tatkraft erforderlich. Ob die bereits im aktuellen "Richtlinienvorschlag der EU-Kommission über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen" angelegt sind, mag bezweifelt werden. Die "Europäische Föderation der Bau- und Holzarbeiter" nimmt eine erste Prüfung des Vorschlags vor - beide Papiere sind im Anhang dokumentiert und verweisen auf neue Aufgaben.

Wolfgang Richter im November 2007

CLR Studies 5

Beschäftigung in Bewegung: ungemeldete Arbeit im Baugewerbe

Diese Studie ist das Ergebnis vorbereitender europaweiter Forschungen und landesspezifischer Untersuchungen über ‚ungemeldete Arbeit‘ in 10 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Das Hauptziel der Forschungen ist, die Vielfalt der Formen, die unter dem Begriff ‚ungemeldete Arbeit‘ im Baugewerbe subsumiert werden, zu analysieren, die aktuellen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung ungemeldeter Arbeit zu bewerten sowie auf der Basis bewährter Ansätze Empfehlungen auszusprechen

Die Veröffentlichung setzt sich aus Desktop-Forschung, einer Zusammenfassung der Ergebnisse mit Schlussfolgerungen sowie 10 Länderberichten der Experten zusammen.

ISBN 978-90-5727-103-8

.2006 CLR / International Books

192 Seiten, € 27,50

Bestellungen: www.antenna.nl/i-books

CLR Studies sind Veröffentlichungen von Arbeiten des European Institute for Construction Labour Research und seines Netzwerkes von Akademikern und Praktikern, offen für entsprechende Beiträge aus anderen Quellen.

Herausgeber der Reihe:

Linda Clarke, Jan Cremers, Jörn Janssen

CLR

Rue Royale 45

B-1000 Bruxelles

email clr@mjcpro.nl

www.clr-news.org

Diese Studie wurde durchgeführt im Auftrag der Europäischen Föderation der Bau und Holzarbeiter und finanziert durch die Europäische Kommission, GD Beschäftigung und soziale Angelegenheiten.

Wolfgang Richter

"Schwarzarbeit" im deutschen Baugewerbe Bericht Juni 2006

Statt eines Vorworts

Eine Baustelle Mitte Juni in Dortmund: Ein bis heute noch in Teilflächen benutztes sechsgeschossiges Verwaltungsgebäude in der City soll zu einem Vier-Sterne-Hotel umgebaut werden. Wegen der bevorstehenden Fußballweltmeisterschaft soll dies innerhalb von zwei Monaten geplant und ausgeführt sein – Eigenwerbung: Weltmeisterlich! Es ist noch kein Bauantrag gestellt und noch nichts genehmigt. Zur Zeit ist der Bau eingerüstet und wird Tag und Nacht ausgeräumt und entkernt. Dazu ist nach Aussage des Bauordnungsamtes kein Bauantrag und keine Baugenehmigung erforderlich. Es existiert deshalb kein Bauschild. Der Bauberufsgenossenschaft und dem Amt für Arbeitsschutz liegen keine Anmeldungen vor. Der vor Ort und in der Branche unbekannt türkische Investor hat angekündigt, wenn er hier die Bauarbeiter für die Arbeit rund um die Uhr, auch am Wochenende, nicht findet, wird er 100 türkische Bauarbeiter einfliegen.

Mitte Mai wurde eine Teilbaugenehmigung erteilt. Eine Razzia auf der Baustelle fand heraus, dass die Verträge von mehr als der Hälfte der 90 angetroffenen Arbeiter nicht in Ordnung waren. Das dafür verantwortliche Unternehmen macht offenbar weiter wie bisher. Eine erneute Razzia lässt auf sich warten. Weiterhin sind Arbeiter rund um die Uhr auf der Baustelle, zum Teil ohne Schutzkleidung und Helm, Lastenaufzüge am Gerüst transportieren in gefährlichem Durcheinander Materialien und Menschen, die Baustelle ähnelt einer Mülldeponie.

Im Dezember 2007 scheint das "Grand-Hotel Rätselhaft" (Volksmund) eingerichtet zu sein, ist aber nicht eröffnet. Die Geschäftsführung war einige Zeit wegen des Vorwurfs der Steuerhinterziehung in Untersuchungshaft. Das Objekt soll nun zum Verkauf anstehen. Ein neoliberales Lehrbeispiel?

1. Zu den ökonomischen, sozialen und politischen Grundlagen für "Nichtangezeigte Arbeit"

1.1 Definitionen in Deutschland

Im "Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung"¹ wird definiert:

Schwarzarbeit leistet, wer Dienst- oder Werkleistungen erbringt oder ausführen lässt und dabei

- I. als Arbeitgeber, Unternehmer oder versicherungspflichtiger Selbständiger seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden sozialversicherungsrechtlichen Melde-, Beitrags- oder Aufzeichnungspflichten nicht erfüllt,
- II. als Steuerpflichtiger seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden steuerlichen Pflichten nicht erfüllt,
- III. als Empfänger von Sozialleistungen seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden Mitteilungspflichten gegenüber dem Sozialleistungsträger nicht erfüllt,
- IV. als Erbringer von Dienst- oder Werkleistungen seiner sich daraus ergebenden Verpflichtung zur Anzeige vom Beginn des selbständigen Betriebes eines stehenden Gewerbes nicht nachgekommen ist oder die erforderliche Reisegewerbekarte nicht erworben hat,
- V. als Erbringer von Dienst- oder Werkleistungen ein zulassungspflichtiges Handwerk als stehendes Gewerbe selbständig betreibt, ohne in der Handwerksrolle eingetragen zu sein.

Im Kern geht es also bei nichtangezeigter Arbeit um:

- I. ein Verstoßen gegen das Sozialversicherungsrecht,
- II. ein Verstoßen gegen das Steuerrecht,

¹ SchwArbG, neue Fassung, 01. 08. 2004 (vgl. Fußnote 11), §1.2.

- III. ein Verstoßen gegen die Mitteilungspflicht gegenüber Arbeits- und Sozialamt,
- IV. ein Verstoßen gegen die Gewerbeordnung (GewO),
- V. ein Verstoßen gegen die Handwerksordnung (HwO).

Ausgenommen sind Tätigkeiten für Angehörige oder Lebenspartner, aus Gefälligkeit, im Wege der Nachbarschaftshilfe und zur Selbsthilfe. Sie gelten nicht als Schwarzarbeit, wenn sie nicht auf Gewinn gerichtet sind².

In der öffentlichen Debatte über die Arbeitsverhältnisse in Deutschland werden auch die Begriffe "Schattenwirtschaft" und "informeller (Arbeits-)Markt" benutzt, die allerdings je für sich mehr und auch anderes beinhalten, als die in den §§ 1.2 und 1.3 SchwArbG aufgenommenen Sachverhalte – zum Beispiel Eigenarbeit in Haushalt und Familie, gemeinschaftliches Arbeiten in Haushaltsnähe, ehrenamtliche Tätigkeiten.

Ein weiterer Begriff in der Diskussion über die Arbeitsverhältnisse in Deutschland ist "zweiter Arbeitsmarkt" – er erfasst nicht Schwarzarbeit, sondern er bezeichnet angezeigte Arbeit, die aufgrund öffentlich finanzierter Programme nicht oder nur teilweise dem Sozialversicherungs- und Steuerrecht unterliegt und sich den darin liegenden Verpflichtungen zum Teil oder ganz entzieht. Sie beruht auf arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielprogrammen, Gesetzen und Verordnungen und hat die erklärte Aufgabe, Ausbildungs- und Arbeitslose (wieder) in den "ersten Arbeitsmarkt" zu integrieren. Dieses Ziel wird seit vielen Jahren nicht mehr erreicht.

In den so definierten Bereichen herrschen prekäre Arbeits- und Lebensbedingungen aufgrund kaum existenzsichernder Entlohnung oder Aufwandsentschädigung. Obwohl sie in der Systematik der Arbeits- und Sozialverhältnisse unter-

schiedlich eingebettet sind, entsprechen sie einander in ihrer Prekarität, konditionieren sich in Entwicklung und fehlender Perspektive gegenseitig und durchdringen sich häufig. Der häufige Wechsel von einem zum anderen Bereich ist zum Normalfall geworden, während das Verlassen dieses prekären Bereichs mit einem Übergang zum "ersten Arbeitsmarkt" die Ausnahme geworden ist.

Die Übergabe der Verantwortung für die aus dem "ersten Arbeitsmarkt" gedrängten Menschen an den Staat hat für die Entwicklung der Arbeitsmarkt- und Sozialverhältnisse gravierende Folgen. Die prekarierten Arbeits- und Lebensverhältnisse in den anwachsenden staatlich "betreuten" Sektoren drücken unmittelbar auch auf die Produktivkraftentwicklung in den (noch) nicht prekarierten Sektoren von Produktion und Konsumtion. Diese Tendenz betrifft nicht nur die sich damit nachhaltig verschlechternde Konditionierung der lebendigen Arbeit, sondern auch die sich damit ebenfalls nachhaltig verschlechternden Reproduktionsbedingungen des Kapitals.

Angesichts des Niveaus der Deregulierungen in den Arbeitsmarkt- und Sozialverhältnissen erscheint der Ruf nach dem Staat als ordnender Kraft zur Regelung anstehender Fragen eher nebenrangig gegenüber dem Zurückholen der Produzenten in die gemeinsame Verantwortung für die Entwicklung von Produktion und Reproduktion.

1.2 Das Volumen und der Anteil an der Volkswirtschaft

Das mit Hilfe von nichtangezeigter Arbeit hergestellte volkswirtschaftliche Ergebnis und der Anteil am Bruttoinlandsprodukt werden nach wie vor ohne empirisch belegbare Nachweise nur geschätzt. Die Schätzungen liegen weit auseinander, vor allem aufgrund unterschiedlichen Einbeziehens von Typen nichtangezeigter Arbeit, unterschiedlicher methodischer Ansätze

² SchwArbG, neue Fassung, 01. 08. 2004 (vgl. Fußnote 11), §1.3.

und unterschiedlicher Interessen (an hohen oder niedrigen Zahlen). Die in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zumeist verwendeten Schätzungen stammen von folgenden Autoren und Instituten:

- Pedersen, Rockwool Foundation, Ermittlungen über Befragungen, vergleichsweise niedrige Schätzwerte;
- Schneider, Universität Linz, Ermittlungen über Beobachten umlaufenden Bargelds, vergleichsweise hohe Schätzwerte;
- IAW Tübingen, Ermittlungen über Befragungen, vergleichsweise niedrige Schätzwerte.

Die OECD veröffentlichte 2004 eine international vergleichende Studie, die die tatsächlichen Zahlungen an die Sozialversicherungen den theoretischen Beitragsverpflichtungen gegenüberstellt. Danach wurden im Jahr 2000 in Deutschland 10% der potentiellen Beitragsverpflichtungen nicht erfüllt.

Die Experten sind sich hingegen einig in der Einschätzung der aktuellen Dynamik der Entwicklung – sie konstatieren ein langanhaltendes Ansteigen der gemittelten Umsatzvolumen von nichtangezeigter Arbeit bis 2003 und einen nachfolgenden allmählichen Rückgang

2003: 370 Mrd. Euro (davon 140 Mrd. Euro im Bausektor, also fast 40%)

2004: 355 Mrd. Euro;

2005: 345 Mrd. Euro;

und ebenso des gemittelten Anteils nichtangezeigter Arbeit am Bruttoinlandprodukt

2003: 17,5%;

2004: 16,5%;

2005: 15,5%

1.3 Gründe für das Nichtanzeigen von Arbeit

Die Argumentation vor allem aus den Unternehmensverbänden, Industrie- und Handwerkskammern und politisch aus der angebotsorien-

³ Angaben nach: Hintergrundmaterial zum Thema Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung, Hrsg.: Zentralverband des Deutschen Baugewerbes, März 2006

tierten, marktliberalen Richtung erklärt das Nichtanzeigen von Arbeit aus der ("zu großen") Höhe der Löhne, den ("zu rigiden") Zwängen der Rahmentarifvereinbarungen, der ("zu großen") Höhe der Abgabenquote und aus ("zu einengender") Bürokratie und Regulierungsdichte - was zusammen ordentlich angezeigte Arbeit unverhältnismäßig stark belastet und das Nichtanzeigen von Arbeit als gewinnbringend angeraten sein lässt.

Die Argumentation vor allem aus den Gewerkschaften, den Sozialverbänden und politisch aus der nachfrageorientierten, regulatorischen Richtung erklärt das Nichtanzeigen von Arbeit aus der ("zu hohen") Arbeitslosigkeit, der ("zu wenig kontrollierten") grenzüberschreitenden Arbeit, der ("unzureichenden") Generalunternehmerhaftung gegenüber Subunternehmertätigkeit, mit einem bundesweit fehlenden Korruptionsregister und mit einem bundesweit fehlenden Tariftreugesetz – was zusammen zum Ausnutzen des Vorhandenseins angewachsener "Reservearmeen" im eigenen und in anderen Staaten durch Nichtanzeigen von Arbeit führe.

Der herrschenden Theorie und Praxis neoliberaler Ökonomie und Politik geht es insgesamt um eine Strategie, den Wert der Arbeitskraft abzusinken und damit den Anteil des variablen Kapitals als Moment der Produktion zu verringern. Das bedeutet konkret ein generelles Absenken tarifvertraglich hergestellter und gesetzlich bestimmter Standards an Arbeitsmarkt und Arbeitsplatz mit dem Ziel der Sicherung der Profitabilität in Produktion oder Dienstleistung investierten Kapitals. Damit wird konkret auch ein Absenken der Kosten für Investitionstätigkeit und für Arbeit im öffentlichen Sektor erreicht – Staat, Länder und Kommunen in Deutschland sind inzwischen finanziell so unterausgestattet, dass sie ihre Aufgaben in der Gewährleistung von Infrastruktur und in der Daseinsfürsorge nur noch zu Bedingungen erfüllen können, die nicht mehr ohne weiteres "angezeigt" werden können.

In dieser Strategie spielt Schwarzarbeit – nicht-angezeigte Arbeit – nur eine Rolle neben allen anderen Formen der Verbilligung der Arbeitskraft, die als zumeist öffentliche Programme entlang aktuell festgestellter Bedarfe in zunehmend rascherer Folge spezifisch ausgerichtet werden. Sie greifen arbeitsmarkt- und sozialpolitisch ein und werden zum großen Teil durch Gesetze und Verordnungen geregelt und mit öffentlichen Mitteln abgestützt: Ich-AG's, Minijobs, Midijobs, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, Beschäftigungsmaßnahmen, Arbeitsgelegenheiten mit Aufwandsentschädigung (Ein-Euro-Jobs), Kombilöhne u.a.m.

Auch der Abbau von Handwerksrecht und die Ausdünnung der Handwerksordnung folgen dieser Strategie. In wichtigen Handwerken, auch des Bausektors, ist das Eintragen in die Handwerksrolle nicht mehr gefordert, sodass Betriebe in ihnen auch ohne Meisterqualifikation eröffnet werden dürfen und Leistungen niedriger geregelt angeboten und ausgeführt werden können.

Im Ergebnis wurde mit dem Durchsetzen neoliberaler Grundsätze in Politik und Ökonomie insgesamt ein gesellschaftliches Einverständnis mit Formen und Verläufen des Absenkens des Wertes der Arbeitskraft hergestellt. Im privaten Sektor – "in der Wirtschaft" - hat sich das System der Übereinkommen in den Tarifauseinandersetzungen darauf eingestellt, diesen Prozess mit zu tragen und ihn in seinen Widersprüchen zu entwickeln und zu dynamisieren. In der Politik haben sich Regierungen und öffentliche Verwaltungen darauf eingestellt, die Gesetze und Verordnungen zu erarbeiten, zu beschließen und umzusetzen, die diesen Prozess befördern und sichern.

Auf diesem Boden gedeiht das Nichtanzeigen von Arbeit.

2. Zu den Verhältnissen im Bausektor

2.1 Die aktuelle Entwicklung der Baubranche – "Vom Sturzflug zum Gleitflug"

Dieser Bericht wird in einer Situation durchgeführt, die das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung mit der Schlagzeile versieht "Stabilisierung der Bauwirtschaft in Sicht".⁴

Die Bauinvestitionen sind seit Jahren rückläufig:

- Von 242 Mrd. Euro in 2000 auf preisbereinigt 209 Mrd. Euro in 2004 mit einer aktuell erneuten Minderung um 3,6% in 2005 (preisbereinigt 201 Mrd. Euro, für 2006 wird eine "Abschwächung der Minderung" auf 1,2 - 1,5% erwartet.
- Der Anteil der Bauinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt verläuft ebenfalls rückläufig: von 11,0% im Jahr 2001 über 10,2% im Jahr 2003 auf 9,4% im Jahr 2005.
- Die Struktur des Bauvolumens (Bauinvestitionen und Reparatur und Instandsetzung), das 2004 insgesamt 231 Mrd. Euro betrug, gliederte sich in:

Wohnungsbau	129 Mrd. Euro
Wirtschaftsbau	66,5 Mrd. Euro
Öffentlicher Bau	35,5 Mrd. Euro

- 2005 verringerten sich die Daten am stärksten im Öffentlichen Bau (-5%), im Wohnungsbau etwa im Durchschnitt (-3,7%), am schwächsten im Gewerbebau (-2,8%).
- Das Bauvolumen nach "Produzentengruppen" sieht im Jahr 2004 im Bauhauptgewerbe: 74,5 Mrd. Euro (32%), im Ausbaugewerbe: 87 Mrd. Euro (38%), im Verarbeitenden Gewerbe: 22,5 Mrd. Euro (10%), in Planung und Gebühren 21 Mrd. Euro (9%) und in Sonstigen Bauleistungen 25,5 Mrd. Euro (11%).

Die Zahl der Arbeitnehmer im "Baugewerbe insgesamt" nahm kontinuierlich ab. Auch die Zahl

⁴ Bericht zur Lage und Perspektive der Bauwirtschaft 2005, Hrsg.: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn 2005

	2001	2002	2003	2004	2005
Arbeitnehmerzahl Baugewerbe insgesamt	2.186.000	2.028.000	1.908.000	1.838.000	1.727.000
Beschäftigte Bauhauptgewerbe*	969.000	866.000	833.000	786.000	734.000
Betriebe Bauhauptgewerbe	79.000	78.500	76.500	76.500	76.000

* Beschäftigte jeweils Jahresmitte, die jahresdurchschnittliche Zahl der Beschäftigten ist stets niedriger, 2004: 767.000 und 2005: 717.000.

der Beschäftigten im "Bauhauptgewerbe" und die Zahl der Betriebe im "Bauhauptgewerbe" nahmen kontinuierlich ab.

Die Zahl der gemeldeten Arbeitslosen mit bauhauptgewerblichen Berufen betrug dagegen 2004: 278.000 und 2005: 286.000. Das entspräche einer berufsspezifischen Arbeitslosigkeit von 36% in 2004 und von 39% in 2005, wenn nicht Berufs- oder Branchenwechsel diese Zahl minderten.

2.2 Entsendungen - die Meldungen bei der SOKA-BAU⁵

In den letzten Jahren gehen die Zahlen aufgrund §3 AentG in Deutschland ordentlich angemeldeter und über Prüfberichte nach § 2 AentG erfasseter Tätigkeiten im Bausektor zurück:

- Abnahme der als tätig angemeldeten ausländischen Bau-Arbeitgeber: von 4.730 im Jahr 2000, 4.160 in 2001, 4.000 in 2002, 3.810 in 2003, 3.360 in 2004 bis auf 2.780 in 2005;
- Abnahme der als arbeitend angemeldeten ausländischen Bau-Arbeitnehmer: von 123.000 im Jahr 2000, 120.500 in 2001, 115.000 in 2002, 105.500 in 2003, 95.000 in 2004 bis auf 77.000 in 2005;
- Seit 2001 Abnahme der in Deutschland angemeldeten Baustellen: von 29.500 im Jahr 2000, 34.000 in 2001, 33.000 in 2002, 30.000 in 2003, 26.500 in 2004 bis auf 22.000 in 2005.

⁵ AEentG - Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen (vgl. Abschnitt 3.1). Entsendungen müssen bei den Sozialkassen der Tarifvertragsparteien (SOKA-BAU) - Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft, Wiesbaden – angemeldet werden.

Im Vergleich der Einzelmeldungen wird erkennbar, dass die Zahlen für Tätigkeiten in Deutschland mit einer Herkunft aus den EWR-Staaten stärker abgenommen haben als die aus den Staaten außerhalb der EWR. Im Jahr 2005 waren mit einer Herkunft aus EWR-Staaten noch 1.160 Arbeitgeber und 13.000 Arbeitnehmer auf 7.000 Baustellen tätig (in abnehmender Reihe aus: Niederlande, Österreich, Portugal, Dänemark ...). Mit einer Herkunft aus Staaten außerhalb der EWR waren im Jahr 2005 noch 1.600 Arbeitgeber und 64.000 Arbeitnehmer auf 14.900 Baustellen tätig (in abnehmender Reihe aus: Polen, Rumänien, Ungarn, Kroatien ...).⁶

2.3 Schwerpunkte nichtangemeldeter Arbeit im Bausektor

Generell lassen sich einige Schwerpunkte feststellen, die jedoch nicht mit Daten nachgewiesen werden können. Hier geben offenbar auch Experten vor allem Meinungsbilder wieder:

- Berufliche Schwerpunkte: Eisenbiegen, Fliesenlegen, Gerüstbau, Abbrucharbeiten;
- Qualifikatorische Schwerpunkte: Ungelernte und Angelernte im gewerblichen Bereich, zunehmend auch Angestelltentätigkeiten (u.a. Scheinselbständigkeit, in der Regel zweijähriges "Praktikum");
- Technologische Schwerpunkte: Zusammenhänge können insbesondere mit sich änderndem Vorfertigungsgrad mit zunehmenden Montage-, Einbau- und Finisharbeiten entstehen;

⁶ Alle Angaben nach: Geschäftsberichte der Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft, zuletzt 2005

- Betriebsgrößen, Subunternehmen, Marktsegmente: Zusammenhänge lassen sich nicht genau erkennen; jedoch nehmen Generalunternehmen häufig und offenbar billigend in Kauf, dass Subunternehmen ihre Preise nicht ohne Unterschreiten der Mindestlöhne kalkulieren und anbieten können;
- Ökonomische Zyklen: Zusammenhänge lassen sich nicht genau erkennen, am ehesten zu Zyklen in den entsendenden Staaten (aus denen weniger Arbeiter herausgehen, wenn ihre Bauwirtschaften funktionieren oder gar boomen); im eigenen Staat befördern Krise und Rezession nichtangemeldete Arbeit;
- Auftraggeber: Vor allem Öffentliche Hand und private Großunternehmen, aber auch private kleine Bauherren;
- Regionen: Zunehmender Rückzug auf die gesetzlichen Mindestlöhne in den alten Bundesländern; steigende Löhne in den neuen Bundesländern, hier auch eine deutliche Abnahme nichtangezeigter Arbeit.

2.4 Formen nichtangezeigter Arbeit im Bausektor in Beispielen

- "Briefkastenfirmen" im Ausland

Ein sich ausbreitendes Dienstleistungsgewerbe in West- und zunehmend auch in Osteuropa bietet Gründung, Anmeldung und Verwaltung von Briefkastenfirmen an. Die in Großbritannien, Portugal oder in Osteuropa gegründete Baufirma 'entsendet' Arbeiter nach Deutschland, für die vorgeblich im eigenen Land Steuern und Sozialversicherungsbeiträge gezahlt werden. Dieser Vorgang kann von der zuständigen Finanzkontrolle Schwarzarbeit wegen des einzuhaltenden Dienstwegs von der Baustelle zur Briefkastenfirma nicht zeitnah genug geprüft werden. Es handelt sich oft um organisierte Kriminalität, die bisher nicht oder kaum wirksam bekämpft werden kann. Die für die Prüfungs- und Ermittlungstätigkeit der Finanzkontrolle

Schwarzarbeit notwendigen Informationen über Geschäftstätigkeiten entsendender Firmen müssen im Wege der Rechts- und Amtshilfe gewonnen werden. Aktuell gibt es Bemühungen, im Sinne einer wirksamen Bekämpfung der Schwarzarbeit, die internationale Kooperation zu verbessern und den Informationsaustausch zu beschleunigen.

- "Abdeckfirmen" und "Scheckeinlöser"

Die sogenannten "Abdeckfirmen" sind Scheinfirmen. Sie stellen fingierte Rechnungen für nicht erbrachte Subunternehmerleistungen aus, mit denen von der Hauptfirma erhöhte Betriebsausgaben geltend gemacht werden und Umsatzsteuerzahlungen gemindert werden können. Zu dem Zeitpunkt, an dem diese Praktiken vom Finanzamt erkannt werden, ist die Scheinfirma in der Regel aufgelöst. In der Zwischenzeit von der Hauptfirma geleistete Zahlungen an die Scheinfirma werden durch den sogenannten "Scheckeinlöser" abgehoben und unter Abzug von Provisionen cash zurückgegeben.

- "Doppelte Buchführung"

Zum betrügerischen Unterlaufen des allgemeinverbindlichen Mindestlohns werden in der Buchführung Arbeitszeiten von z.B. 160 Stunden/monatlich im Mindestlohn verzeichnet – in Wirklichkeit wird jedoch z.B. 200 Stunden gearbeitet, ohne Entlohnung für die 40 weiteren und nur in einer zweiten Buchführung verzeichneten Arbeitsstunden und ohne die entsprechenden Zahlungen für Sozialkasse, Sozialversicherung und Steuern für diese weiteren Arbeitsstunden.

- "Einzugsermächtigung für Lohnkonten"

Bei Vertragsabschluss in ihrem Heimatland werden Arbeiter/innen zu der Nebenabrede gezwungen, dem einstellendem Unternehmen Einzugsermächtigungen für ihre Lohnkonten auszustellen, mit denen ihnen Teile des Lohns wieder abgezogen werden. Trotz formellen Einhal-

tens des allgemeinverbindlichen Mindestlohns bei der Überweisung auf das Lohnkonto können auf diese betrügerische Weise niedrigere oder Niedrigstlöhne gezahlt werden, ohne dass irgendwelche Kontrollen greifen.

- "Missbrauch von Sozialleistungen"

Empfänger/innen von Sozialleistungen dürfen nur eine bestimmte Stundenzahl und einen bestimmten Zusatzverdienst haben. Bei Überschreiten wird der überschreitende Betrag mit den Sozialleistungen verrechnet. In der Regel wird bei Missbrauch nur die Arbeit zu den allgemeinverbindlichen Bedingungen gemeldet, die zeitlich und von der Entlohnung als zugelassen gilt, auch wenn tatsächlich länger und oft unterhalb des Mindestlohns gearbeitet wird.

Seit neuem erhalten auch Beschäftigte in tariflich vereinbarter oder niedrigerer Arbeitszeit, die mit dieser Arbeit das Existenzminimum nicht erreichen – z.Zt. etwa 900.000 Menschen im Bundesgebiet - ergänzende Sozialleistungen bis zur Höhe der zustehenden Leistungen. Für sie gilt, dass sie für einen Niedriglohn arbeiten (wöchentlich bis zu 48 Stunden gesetzlicher Arbeitszeitrahmen) und dennoch Arbeitslosengeld erhalten müssen, um das Existenzminimum zu erreichen. Das führt zu der Praxis, Zahlungen an die Sozialversicherung einzusparen, weil bei diesem "de-facto-Kombilohn" die Sozialversicherungsbeiträge durch das aus Steuern finanzierte Arbeitslosengeld abgedeckt werden.

- "Arbeiten ohne 'richtigen' Vertrag"

Solche Bauarbeiten können aus den verschiedensten Anlässen organisiert werden und die unterschiedlichsten Formen annehmen:

- zusätzliches Arbeiten tarifvertraglich Beschäftigter in betrieblichen Ausnahmesituationen, bei systematisch ausgedünnter Kernbelegschaft auch regelmäßig (klassische Überstunden), das nicht oder unterwertig angezeigt wird;

- dementsprechende Arbeit anderer, in der Regel in anderen Vertragsverhältnissen geringfügig oder geringentlohnter Beschäftigter, aus gleichem Anlass und in gleicher Form;
- dementsprechende Arbeit von nicht Beschäftigten, Tagelöhnern u.a.m.

2.5 Abbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung – Zweiter Bau-Arbeitsmarkt

- Ich-AG, Ein-Mann-Betrieb, Scheinselbständigkeit

Die Arbeit einer klassischen Kolonne aus tariflich eingesetzten Bauarbeitern kann von Scheinselbständigen in einer Arbeitsgemeinschaft ausgeführt werden. Besonders in den Bereichen, die aus der Handwerksordnung herausgenommen wurden, entstanden seit 01.01.2004 massenhaft "Firmen":

- Im Bereich "Fliesenlegen" existierten am 01.01.2004 ca. 12.500 selbständige Betriebe, am 15. Juni 2005 ca. 32.500. Von den Neueintragungen sind ca. 75% sogenannte Ein-Mann-Betriebe, von ihnen sind ca. 25% ausländischer Nationalität.
- Im Beispiel "Estrichlegen" existierten am 01.01.2004 ca. 1.650 selbständige Betriebe, am 15. Juni 2005 ca. 3.100.⁷

Die neueingetragenen Inhaber sind in der Regel ohne bescheinigte berufliche Qualifikation, bei den Fliesenlegern sind dies ca. 80%, bei den Estrichlegern ca. 90%. Diese Betriebe fallen nicht unter das Entsendegesetz und damit nicht unter die Verpflichtung zur Einhaltung des allgemeinverbindlichen Mindestlohns.

Scheinselbständigkeit ist in vielen Fällen verbunden mit - und abhängig von - Lieferanten von Material (Eisen, Estrich, Fliesen usw.) oder der Gestellung von Werkzeug (Fahrzeuge, Aufzüge, Kräne usw.).

⁷ Vgl. Fußnote 3

Ich-AG's erhalten zur Zeit auf Antrag in der Phase ihres Aufbaus für drei Jahre öffentliche Förderung in jährlich abnehmender Höhe.

- "Gemeinnützige Beschäftigungsgesellschaften"

Hier handelt es sich um außerbetriebliche Auf-fang-Gesellschaften im Fall aufgelöster Betriebe. Von hier aus werden (in der Regel ausgebildete und berufserfahrene) Arbeitslose befristet in reguläre Betriebe vermittelt, um ein "Training" oder ein "Praktikum" durchzuführen. Dies kostet die Betriebe lediglich eine im Vergleich zu Mindestlöhnen geringe Gebühr. Der Vorgang beruht auf öffentlicher Förderung.

- "Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen"

In diesem Programm erhalten Betriebe Zuschüsse, wenn sie im Rahmen öffentlicher Aufträge Arbeitslose einstellen. In der Folge können im Betrieb reguläre Arbeitsplätze abgebaut werden. Der Vorgang beruht auf öffentlicher Förderung.

- "Ein-Euro-Jobs"

Dies sind "Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung" – es geht dabei vor allem um Langzeitarbeitslose, die auf diesem Weg wieder an den ersten Arbeitsmarkt heran geführt werden sollen. Sie werden vor allem durch Kommunen und sozialgewerbliche Einrichtungen privater Träger in wachsendem Umfang für reguläre Arbeiten eingesetzt. Im Bausektor verdrängen sie Normalarbeitsplätze vor allem im Ausbau, im Rück- und Umbau, im Abbruch und im Garten- und Landschaftsbau. Der Vorgang beruht auf öffentlicher Förderung.

- Kombi-Lohn

Aktuell wird (wieder) geprüft, ob mit Hilfe von öffentlichen Lohnzuschüssen in besonders prekären Bereichen der Arbeitslosigkeit – in erster

Linie bei älteren Arbeitslosen und Langzeitarbeitslosen – Arbeitsplätze mit (zu) niedrigen Löhnen öffentlich gefördert werden sollen. Es ist noch unklar, ob dies auch im Bausektor geschehen soll.

2.6 "Informeller Bau-Arbeitsmarkt"

Selbstorganisiertes Arbeiten ohne Anmeldung von Gewerbe oder Eintragung in die Handwerksrolle, häufig in zusammenhängenden Netzen verschiedener Gewerke und Berufe, zuweilen in langer Wertkette von der Planung bis zum Finish, insbesondere in Umbau, Renovierung und Erneuerung.

Dieser Markt fällt nicht unter die Regeln für das Anzeigen von Arbeit und gilt nicht als "Schwarzarbeit", solange kein gewerbsmäßiges Streben nach Gewinn vorliegt bzw. registriert werden kann. Ein Nachweis ist in der Regel schwierig, besonders dort, wo mit kriminellem Engagement organisiert wird.

3. Zu den Regelungen zur Eindämmung von "Nichtangezeigter Arbeit"

3.1 Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen⁸

§1 "Zwingende Arbeitsbedingungen im Baubetrieb" regelt die Anwendung des für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrags für Bauhaupt- und Baunebengewerbe auch für Arbeitsverhältnisse im Entsendungsfall, also das Einhalten der Mindestentgeltsätze einschl. der Überstundensätze und das Einhalten von Urlaubsdauer und -entgelt;

§1a "Generalunternehmerhaftung" regelt das Einbeziehen von Nachunternehmen durch Haftung des Generalunternehmens für deren Einhalten der Verpflichtungen nach §1;

§2 "Kontrolle" regelt die Verfahren zur Kontrol-

⁸ AEentG, 26. 02.1996.

le durch die Behörden der Zollkontrolle;
§3 "Anmeldepflichten" regelt das Verfahren zur Anmeldung von entsandten Beschäftigten am Bau einschl. der Baustellen und der vor Ort Verantwortlichen;

§4 regelt die Zustellung von Bescheiden, §5 Bußgeldvorschriften, §6 den möglichen Ausschluss von Ausschreibungen, §7 die Geltung von Zwingenden Arbeitsbedingungen, §8 den Gerichtsstand.

Die Mindestentgelte der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge verändern sich mit den Ergebnissen der Tarifverhandlungen, 2005/2006 betragen die Mindestlöhne im Baugewerbe:

- in der Lohngruppe 1: 10,20 Euro (alte Bundesländer) bzw. 8,80 Euro (neue Bundesländer),
- in der Lohngruppe 2: 12,30 Euro (alte Bundesländer) bzw. 9,80 Euro (neue Bundesländer).

Diese Mindestlöhne erhalten z.Zt. 42% der Beschäftigten in Betrieben in den neuen und 19% der Beschäftigten in Betrieben in den alten Bundesländern, der Durchschnittslohn der anderen gemeldeten Beschäftigten liegt darüber.

Abgesehen von den nichtgemeldeten entsandten ausländischen Beschäftigten und den nichtgemeldeten Arbeitsstunden von sozialversicherten Beschäftigten gibt es weitere Probleme:

- Konkurrenz mit nicht der Allgemeinverbindlichkeit unterliegenden Betrieben aus anderen Handwerken und Gewerben, die auf der Baustelle tätig sind – das Prinzip "gleicher Lohn für gleiche Arbeit auf der gleichen Baustelle" ist nicht verwirklicht.
- Bei der öffentlichen Auftragsvergabe wird die Einhaltung der Mindestlöhne in der Regel nicht beachtet; es ist häufig offensichtlich, dass Angebote und Vergaben auf Preisen beruhen, die Mindestlöhne nicht einhalten können.

- Nach wie vor sind die Kontrollen der Einhaltung der Mindestlöhne unzureichend, sodass ihr Unterlaufen und die o.a. Missbrauchs- und Umgehungstatbestände nur exemplarisch und nicht flächendeckend aufgedeckt werden.
- Schließlich ist die Vollstreckung etwaiger Sanktionen, Bußen usw. im Ausland in aller Regel nicht möglich. Es werden nur 15-20% aller Bußgeldbescheide vollstreckt, das bedeutet, dass 80-85% aller erkannten, verhandelten und geahndeten Verstöße folgenlos bleiben.

3.2 Gesetz zur Eindämmung illegaler Beschäftigung im Baugewerbe⁹

Mit dem Gesetz wurde eine Generalunternehmenshaftung auch für die Nachunternehmen eingeführt. Das Generalunternehmen hat regelmäßig 15% der Rechnungen der Subunternehmen einzubehalten und an das zuständige Finanzamt abzuführen. Damit sollte möglichen Steuerhinterziehungen offensiv gegenüber getreten werden können.

3.3 Gesetz zur Erleichterung der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit¹⁰

Mit dem Gesetz wurde eine Reihe von Verbesserungen in den Kontrollmöglichkeiten eingeführt. U.a. wurden Generalunternehmer verpflichtet, die Haftung für die Sozialversicherungsbeiträge der von ihnen beauftragten Subunternehmen zu tragen. Allgemein wurden die Möglichkeiten der Behörden zur Kooperation in der Verfolgung verbessert und der Straf- und Bußgeldrahmen erhöht. Die Möglichkeit der Werbung für Schwarzarbeit wurde eingeschränkt.

⁹ Gesetz vom 06. 09. 2001

¹⁰ Gesetz vom 01. 08. 2002

3.4 Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung¹¹

Mit dem schon in Abschnitt 1.1 genannten Gesetz wurde die Definition von Schwarzarbeit präzisiert. Das Gesetz enthält die Ausnahmeregeln nach Handwerksordnung für industriemäßige Ausführung, unwesentliche Tätigkeiten, Hilfsbetriebe und unerhebliche Nebenbetriebe. Das Gesetz führt auch die Rechnungsstellungspflicht und die Aufbewahrungspflicht für Rechnungen und weitere Verbesserungen der Kontroll- und Prüfrechte in der Verfolgung dieser Art von Steuerhinterziehung ein.

3.5 Tariftreuegesetz, im Bundesrat 2002 gescheiterte Initiative

Mit einem solchen Gesetz sollten die Öffentlichen Auftraggeber verpflichtet werden, Bauaufträge nur an solche Unternehmen zu vergeben, die ihre Kalkulation und die Baudurchführung auf der Einhaltung der Entgelttarife aufbauen und dies auch von ihren Nachunternehmern verlangen. Kontrollen durch die Auftraggeber sollten möglich werden.

Mit dem bundesweiten Gesetz sollte die in einigen Bundesländern – Bayern, Berlin, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland – in Landesgesetzen eingeführte Praxis allgemeinverbindlich werden.

Eine positive Wirksamkeit des Tariftreuegesetzes in der Beschäftigungspolitik und gegenüber der Schwarzarbeit wird verschiedentlich bezweifelt - es wäre ausreichend, wenn die vorhandenen Regelungen durchgesetzt würden – vor diesem Problem stünde eine neue Regelung ebenso. Der zusätzliche Kontrollaufwand wird als (zu) hoch eingestuft.

¹¹ SchwArbG, neue Fassung, 01. 08. 2004 (BGBl I 2004, 1842). Diese Fassung ersetzte das "Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung" vom 06. 02. 1995

Aktuell werden einige dieser Landesgesetze rechtlich und politisch in Frage gestellt.

3.6 Aktuell: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes und des Telekommunikationsgesetzes (Bundesrat, 21. Dezember 2005)

Das Gesetz soll es ermöglichen, die Werbung für Arbeiten zu verfolgen und zu ahnden, die erkennbar unter handwerks- oder gewerberechtlichen Verstößen angeboten werden, insbesondere auch Werbung mit Hilfe anonymer bzw. nicht ohne weiteres erkennbarer Urheberschaft. Aktuell lehnt die Bundesregierung den Gesetzentwurf des Bundesrates als unverhältnismäßig ab.

4. Zu den Praxisbeispielen

Alle Bemühungen um das Eingrenzen nichtangezeigter Arbeit oder um ihr Umwandeln in angezeigte Arbeit setzen am Bau nach wie vor nur bei zu verbessernder staatlicher Kontrolle und zu verstärkender Sanktionierung an.

Die gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Grundlagen, auf denen sich Schwarzarbeit entwickelt und ausbreitet, werden in ihrem Kern regelmäßig ausgeblendet und nicht zum Gegenstand der Bemühungen gemacht. Im Gegenteil kann vermutet werden, dass das aktuell hohe Niveau der proklamierten und tarifparteilich, parteipolitisch und staatlich ausgehandelten und reglementierten Aktivitäten auf symbolische Politik verweist. Hinter dieser Symbolik scheint Einverständnis darüber zu herrschen, dass ein bisschen mafioses Geschehen zur Branche gehört und niemandem wirklich schadet. Noch immer wird es als für den Bau typisch und die Verhältnisse in ihm charakterisierend angesehen, dass möglichst freihändiges Aushandeln von Preisen, Volumen und Zeiten mit der Chance gegenseitigen Vorteilnehmens oder im Zweifel auch Übervorteilens eine ehrliche Sache unter Bauleuten, unter "ganzen Män-

nern" ist. Dritte werden da nicht benötigt. Wo es früher um das Aushandeln von Tagelöhnen, Stücklöhnen und Akkordlöhnen zwischen Unternehmen, Bauleitern, Polieren und Kolonnen ging oder um das Aushandeln von Preisen, Kosten und Nebenabsprachen zwischen Bauherrschaften, Architekten und Baugeschäften, geht es heute zwar um manches komplexer, komplizierter und wo noch möglich risikoreicher zu, aber nicht grundsätzlich andersartig oder gar völlig neu.

Es kann deshalb nicht verwundern, dass nicht-angezeigte Arbeit auf allen Ebenen und unter allen divergierenden Interessen - öffentlich geäußerten Beteuerungen zuwider - stillschweigend als durchaus hinnehmbar und letztlich unabwendbar eingestuft wird.

Es gibt auch strategische Konstruktionen, die nichtangezeigtes Arbeiten - ebenso wie öffentlich gefördertes Arbeiten im "zweiten Bau-Arbeitsmarkt" als Arbeiten in betreuten bzw. beaufsichtigten Situationen und Arbeiten im "Informellen Bau-Arbeitsmarkt" - als Teil einer im globalen Wettbewerb und in neoliberaler Standortunsicherung notwendig gewordenen Korrektur des Wertes der lebendigen Arbeit nach unten ansehen. In dieser Strategie erscheinen Anreize zur Vermeidung von nichtangezeigter Arbeit vor allem dann positiv, wenn sie die Kostensituation von Bauherrschaften und Bauunternehmen verbessern, z.B. mit Hilfe:

- der Einführung eines reduzierten Mehrwertsteuersatzes für Bauleistungen;
- verbesserter steuerlicher Absetzbarkeit von Baurechnungen im selbstgenutzten Wohneigentum;
- mittel- und langfristiger Senkung der Lohnzusatzkosten.

Das Auseinanderklaffen der Kosten von tarif-treuen Bauleistungen und von solchen, die in nichtangezeigter Arbeit erbracht werden, so die Argumentation, begünstigt illegales Handeln im "ersten Bau-Arbeitsmarkt".

4.1 Vereinbarungen und Bündnisse der Tarifvertragsparteien des Baugewerbes

Gemeinsame Bemühungen der Tarifparteien des Bausektors zur Eingrenzung der Schwarzarbeit – zum Teil gemeinsam mit staatlichen Stellen – leiden neben allen anderen Schwierigkeiten (z. B. der Feststellung, Kontrolle und Verfolgung) zunehmend daran, dass die Verbands-treue nachlässt. Den Verbänden der Bauwirtschaft gehören zur Zeit noch ca. 50 % der Baubetriebe mit ca. 70 % der Beschäftigten an. Diese Situation schränkt die Verhandlungs- und Aktionsmöglichkeiten der Verbände generell und natürlich auch in diesem Feld ein. Dies ist bei der Einschätzung von Absichtserklärungen zu berücksichtigen.

- Berliner Erklärung der Tarifvertragsparteien des Baugewerbes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung¹²

Die Erklärung machte folgende Vorschläge:

- Weiterentwickeln des Sozialversicherungsausweises zu einer Chipkarte, die bei jeder Tätigkeit auf Baustellen mitzuführen ist;
- Einrichten eines Informationsverbundes BA, Zoll, Sozialversicherungsträgern und SOKA Bau;
- Verbessern der Kontrollen auf den Baustellen durch verbesserten Datenabgleich;
- Einführen eines generellen Steuerabzugsverfahrens des Hauptunternehmers.
- Gemeinsame Erklärung zur Durchsetzung und Kontrolle der Mindestlöhne im Baugewerbe¹³

Die Erklärung der Tarifvertragsparteien vereinbarte die aktive Beteiligung an der Durchsetzung und Kontrolle der Mindestlöhne. Als Handlungsebene wurde eine zentral einzusetzende Kommission vorgesehen.

¹² Berlin, 19. 04. 2000

¹³ Berlin/Frankfurt a.M., 29. 10. 2003

- Bündniserklärung des branchenbezogenen Aktionsbündnisses gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung in der Bauwirtschaft¹⁴

Das Aktionsbündnis aus Bundesministerium der Finanzen und den drei Tarifvertragsparteien setzte folgende Ziele:

- Schaffen von allgemeinem Bewusstsein für die negativen Folgen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung am Bau,
- fairer Wettbewerb unter gleichen Bedingungen statt ruinöse Preiskonkurrenz durch illegale Praktiken,
- ordnungsgemäßes Entrichten der Steuern und der Beiträge zur Sozialversicherung und zu den Sozialkassen,
- Einhalten der Mindestlöhne und des Sozialkassenverfahrens,
- Konsequenz bei der Bekämpfung der gewerbsmäßigen Schwarzarbeit.

Folgende Maßnahmen wurden verabredet:

- Verstärken der Information der Öffentlichkeit,
- Verbessern des Informationsflusses vor Ort zwischen den Verbänden und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit,
- Fördern regionaler Bündnisse,
- Einrichten eines regelmäßig tagenden Arbeitskreises auf Bundesebene,
- Intensivieren der Prüfungen des Bundesministeriums der Finanzen mit Blick auf Kontrollen von Baustellen, insbesondere auch vor Beginn und nach Ende der allgemein üblichen Arbeitszeit sowie am Wochenende und auf aktuelle Verschleierungsformen gewerbsmäßiger Schwarzarbeit.
- Vereinbarung zur gemeinsamen Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit¹⁵

Die Tarifvertragsparteien vereinbarten folgende

konkrete Maßnahmen und Gesetzesinitiativen:

- Die Sozialkassen der Bauwirtschaft sollen ihre Betriebs- und Außenprüfungen ausbauen,
- die Vorfelddarbeit für gezielte Hinweise an die Finanzkontrolle Schwarzarbeit soll durch Bilden regionaler Aktionsbündnisse verbessert werden,
- es sollen formalisierte Meldebögen für Anzeigen bei Verdacht auf Schwarzarbeit benutzt werden,
- die Mitnahme- und Vorlagepflicht für Ausweispapiere oder alternativ eine Jobcard Bau soll gesetzlich hergestellt werden.

4.2 Bekämpfung durch Bundeszollverwaltung - Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS)¹⁶

Die zentralen Aufgaben der Prävention, Erfassung und Ahndung nichtangezeigter Arbeit – in allen Branchen, jedoch mit Schwerpunkten im Baugewerbe, im Hotel- und Gaststättengewerbe, in der fleischverarbeitenden Industrie, im Speditions-, Transport- und Logistikgewerbe, im Taxigewerbe – sind inzwischen weitgehend konzentriert bei der Bundeszollverwaltung und hier speziell bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Das Personal ist in den letzten Jahren insgesamt aufgestockt worden durch Zusammenführen des Zollpersonals mit den früher in der Arbeitsmarktinspektion der Arbeitsämter Beschäftigten (aktuell ca. 7.000 Beschäftigte).

Die Statistik liefert noch keine branchenspezifischen Daten. Über alle Branchen wurden erfasst:

- Personenüberprüfungen an der Arbeitsstelle im Jahr 2001: 109.000, 2002: 77.000, 2003: 79.000, 2004: 264.000 und 2005: 356.000.
- Prüfungen von Arbeitgebern im Jahr 2001: 18.000, 2002: 26.000, 2003: 32.000, 2004: 105.000 und 2005: 78.000.

¹⁴ Berlin/Frankfurt a.M., 13. 09. 2004

¹⁵ Berlin/Frankfurt a.M., 29. 07. 2005

¹⁶ Bundesministerium der Finanzen, Bundeszollverwaltung, Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Köln

- Abschluss von Ermittlungsverfahren wegen Straftaten im Jahr 2001: 9.200, 2002: 8.700, 2003: 9.800, 2004: 57.000 und 2005: 81.000.
- Abschluss von Ermittlungsverfahren wegen Ordnungswidrigkeiten im Jahr 2001: 2.800, 2002: 1.700, 2003: 1.200, 2004: 50.000 und 2005: 54.000.
- Im Jahr 2005 betrug die Summe der Bußgelder 67 Mill. Euro, der Wert der zur Vermögensabschöpfung gesicherten Vermögensgegenstände 13 Mill. Euro, die Summe der Geldstrafen (einschließlich Wertersatz) von Urteilen und Strafbefehlen 21 Mill. Euro, hingegen die Schadenssumme im Rahmen der straf- und bußgeldrechtlichen Ermittlungen 583 Mill. Euro; die Summe der erwirkten Freiheitsstrafen 995 Jahre.¹⁷

Im Baugewerbe wurden erfasst:

- Prüfungen von Bauarbeitgebern im Jahr 2004: 34.000 und im Jahr 2005: 24.000.
- Eingeleitete Ordnungswidrigkeitsverfahren gegen Arbeitgeber im Jahr 2004: 6.700 und im Jahr 2005: 10.500.
- Eingeleitete Strafverfahren gegen Arbeitgeber im Jahr 2004: 3.300 und im Jahr 2005: 3.100.
- Einen erheblichen Anteil der Prüfaktivität der FKS stellen die Arbeitnehmerprüfungen dar: Die Daten werden durch die FKS jedoch nicht gesondert statistisch erfasst und können daher auch nicht gesondert ausgewiesen werden.

Ein computergestütztes Informationssystem – auch für den Datenaustausch mit befassten Stellen in Steuer-, Sozialversicherungs-, Sozialkassenfragen – wird aktuell aufgebaut. Das Problem der Datenmengen und die Entwicklung geeigneter Filter zur Reduzierung auf die notwendigen Daten muss noch geklärt werden.

Beispiele für Probleme* der Kontrolle und Verfolgung:

- Noch unzureichende Verstetigung der Baustellenbeobachtungen und -kontrollen, auch außerhalb der allgemeinen Arbeitszeiten und an Wochenenden.
- Noch unzureichende Identifikationsmöglichkeiten auf der Baustelle trotz der Mitwirkungsverpflichtung der Bauunternehmen und der Beschäftigten. Die Mitführungspflicht des Sozialversicherungsausweises oder bei entsandten ausländischen Beschäftigten des E-101-Formulars wird als unzureichend, die Mitführungspflicht des Personalausweises bzw. Reisepasses für alle am Bau Anwesenden wird als notwendig eingeschätzt.
- Noch unzureichende Bündelung der Informationen, Prüfkationen und grenzübergreifenden Kooperationen.
- Noch unzureichende Möglichkeiten der grenzübergreifenden Buß- und Strafgefolgungen und –eintreibungen.
- Schwierigkeiten der Prüfung von Qualifikationen und einzuhaltenden Tariflöhnen auf der Baustelle können nur durch lokale bzw. regionale Organe und Bündnisse aufgefangen werden, zentral können allenfalls die einzuhaltenden Mindestlöhne geprüft werden.

Probleme der Prävention* bestehen u.a. in:

- Der Aufklärung der Öffentlichkeit - "es handelt sich nicht um Kavaliersdelikte".
- Dem Aufbau von kontinuierlicher arbeitenden "Arbeitskreisen Bau" auf zentraler Ebene und in regionalen Räumen.
- Dem Aufbau grenzübergreifender, ggf. bilateraler Informationen für Ämter, Arbeitgeber und –nehmer.
- Dem Aufdecken stets neuer, noch unbekannter Strategien und in der Regel krimineller Organisationsstrukturen, Arbeit nicht anzuzeigen.

¹⁷ Alle Angaben nach: Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Köln 2005

- Dem Informieren der öffentlichen und auch privater großer Vergabestellen über Verdachtsmomente bei Dumping-Angeboten mit dem Ziel, über deren Ausscheiden aus den Vergabeverfahren zu Vereinbarungen zu kommen.

* Die hier verzeichneten Probleme wurden in den durchgeführten Interviews gesammelt.

4.3 "Das Meldeverfahren vernetzen und verbessern"

Seit einiger Zeit gibt es bei den verschiedenen Adressaten von Pflichtmeldungen im Baugeschehen – Sozialversicherungen, Sozialkassen des Baugewerbes (SOKA-BAU), Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), kommunale Behörden – Überlegungen, ob und wie die gesetzlich erforderlichen Meldungen von Bauarbeiten unter Einhalten der datenrechtlichen Erfordernisse kurzfristiger abgeglichen und darüber auftauchende Differenzen in Beschäftigtenzahlen und Finanzvolumen frühzeitiger aufgespürt werden können.

4.4 "Baucard"

Die "Baucard" spielt in der aktuellen Diskussion eine zentrale Rolle - sie scheint von allen Seiten gewollt zu sein. Bedeutsame Differenzierungen entstehen allerdings in gravierendem Ausmaß in der Frage der zu speichernden Datenarten und -mengen, in der Kostenfrage und in den Kontrollbefugnissen. Diese zentralen und naturgemäß strittigen Aspekte korrelieren zudem auf vielfältige Weise miteinander, sodass die Auseinandersetzungen um sie zwischen den interessegeleiteten Beteiligten entsprechend unübersichtlich und zähfließend sind.

Seit längerem geht es um ein oder mehrere Pilotprojekte für das Testen der Rahmensetzungen und -bedingungen. Die Beteiligten streben an, in naher Zukunft zu einem größeren Pilot-

versuch in der Fläche, einer Region oder einem Bundesland, zu kommen.

Ein solches Vorhaben ist das sogenannte "Modell Flensburg", das die Fachgemeinschaft Bau Berlin propagiert: Einführung einer Chipkarte für Gewerbe mit ständig wechselnden Arbeitsstellen mit Mindestdaten: Name, Geburtsdatum, Sozialversicherungsnummer, Passbild.

4.5 "Gifhorner Modell"

Kommunales Vorhaben vor allem mit Blick auf Handwerksbetriebe: In Kooperation mit der Kreishandwerkerschaft beschäftigt der Landkreis einen berufserfahrenen freien Mitarbeiter im Außendienst, der an jedem Tag der Woche rund um die Uhr Baustellen überprüft. Im Fall des Aufdeckens von Verstößen insbesondere gegen die Handwerksordnung werden Bußgeldverfahren möglichst direkt durchgeführt mit dem Ziel des Konsenses und Verzichts auf Rechtsmittel. Aufsicht und Weisungsgebundenheit durch die Öffentliche Hand werden gewährleistet.

Das Modell wird als Erfolg gewertet. Inzwischen "trägt" es sich selbst – der Mann im Außendienst erhält Anteile an den verhandelten Bußgeldern. Insbesondere die erfolgreiche Beratung zum Übergang in gesetzeskonformes Handeln wird als Erfolg eingeordnet.

Das Verfahren wird jedoch auch als problematisch eingestuft. Neben der grundsätzlich fragwürdigen Auslagerung der Kontroll-, Prüf- und Sanktionsfunktionen in einen privaten Bereich (der dabei in vielfacher Hinsicht gefährdet sein dürfte), wird auch seine Gegenüberstellung zur professionalisierten und organisierten Schwarzarbeit fachlich unzureichend sein.

Es gibt bundesweit eine Reihe vergleichbarer Projekte, "Baustellenläufer" u.a.m.

4.6 "Präqualifikation"

Das von der IG BAU 2003 vorgestellte Modell eines "Firmen-TÜV" für Qualität und Legalität der Arbeit soll präventiv diejenigen Bauunternehmen kenntlich machen, die auf der Grundlage von Recht und Gesetz einwandfreie Angebote machen, Arbeit ausführen und Ergebnisse abliefern. Ein solcher Prüfstempel sollte öffentlich-rechtlich vergeben werden und erlaubte es privaten wie öffentlichen Auftraggebern, ohne aufwendige Recherchen und bürokratischen Aufwand Arbeiten nach verbindlichen Standards zu vergeben. Der Vorschlag ist nicht realisiert.

5. Vorläufiges Fazit

Nichtangezeigte Arbeit ist eine logische Konsequenz der durch lange Zeiträume hindurch und auch aktuell noch systematisch fortschreitenden Deregulierung ökonomischer und infrastruktureller Prozesse. Ziel war und ist die Schwächung staatlicher, gesellschaftlicher Gestaltungs- und Schutzfunktionen und die Ermächtigung privater Interessen und Potentiale zur freien Entwicklung der Märkte. Vor dem Hintergrund negativ entstandener Ergebnisse dieser Strategie rufen nun die Lösungsvorschläge - sofern sie nicht die weitere Entwertung der Arbeit abwarten wollen, mit der alle Probleme sowieso obsolet würden und nicht mehr gelöst werden müssten - nach dem starken und handlungsfähigen Staat. Der soll, wenn nicht anders möglich, wieder vor allem auf polizeiliche Antworten zurückgreifen (wie vor 100 Jahren mit der Baupolizei). Diese werden zur Zeit massiv ausgebaut, ohne dass sie den politischen, ökonomischen und sozialen Kern des Problems lösen können.

Andere Modelle - zum Beispiel die Inanspruchnahme der Verantwortung und Kraft der Tarifvertragsparteien - werden bislang erst begrenzt politisch erwogen und strategisch diskutiert. Allerdings haben die Tarifvertragsparteien selbst bereits begonnen, einen solchen Weg "in Bündnissen" zu gehen. Problemangemessen wäre auf mittlere Sicht an das Einrichten von paritätischen Kommissionen der Ta-

rifvertragsparteien zu denken, die unter Beachten der je eigenen Interessen und unter Einbeziehen der Fach- und Schutzebenen gemeinschaftlich Planungs- und Angebotsverfahren, Baustellen- und Arbeitssicherheit, Technologieeinsatz und Qualifikationsfragen usw. mit Hilfe eines "monitoring" kontrollieren und Qualitätsstandards setzen. Damit könnten statt latenter Bußgeld- und Strafdrohungen "Belohnungssysteme", Zertifizierungen usw. verbunden sein.

Dazu wäre es "nur" erforderlich, die Rolle der Tarifparteien je für sich und in ihrer zu stabilisierenden Kooperation zu stärken und sie zu ermächtigen, ihre Aufgabe in der nachhaltigen Entfaltung und Reproduktion der Produktivkräfte des Bausektors (wieder) wahrzunehmen. Dies müsste in seiner Gesamtheit Gegenstand des sozialen Dialogs und der Auseinandersetzungen der Tarifparteien sein, dem staatlichen Gewaltmonopol vorgeschaltet, es aber nicht ersetzend. Die Kommunen, der Staat und die EU könnten sich auf die Sicherung öffentlich transparenter Rahmenbedingungen und die Wahrung des staatlichen Gewaltmonopols konzentrieren und müssten zur Wahrnehmung dieser ihrer Aufgaben ermächtigt werden.

Im Verfolg solcher Strategie könnten und müssten hohe gesetzliche Anforderungen an die Gewährleistung sowohl für den Arbeits- und Gesundheitsschutz als auch hinsichtlich der Produkte und Dienstleistungen entwickelt und gesichert werden. Auch hier sollten paritätische Schlichtungskommissionen einen schnellen Vollzug von Ansprüchen sichern helfen.

Insgesamt sollte sich so das Aufgabenspektrum erweitern, das eine Tarifierung über das aktuelle Rahmentarif- und Lohnverhältnis hinaus erfährt und damit eine Regulation auf vorgesetzlicher und ergänzend gesetzlicher Grundlage ermöglichen könnte. Das gemeinsame Ziel der Tarifparteien muss eine Stabilisierung der "abrutschenden" Verhältnisse in ihrer Branche sein, die weit über sie selbst hinaus Wirkung haben. Die Verantwortung dafür lohnt die Auseinandersetzung. Es handelt sich um gesellschaftliche Verantwortung.

Anhang

Quellen 1: Interviews

Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Köln
Hauptverband der Deutschen Bauindustrie,
Berlin
Industriegewerkschaft Bauen Agrar Umwelt,
Bundesvorstand, Frankfurt am Main
Industriegewerkschaft Bauen, Agrar, Umwelt,
Bezirksverband Bochum Dortmund, Dort-
mund
NN., Bauarbeiter, Polier, Dortmund
Sozialkassen des Baugewerbes, SOKA-BAU,
Wiesbaden
Zentralverband des Deutschen Baugewerbes,
Berlin

Quellen 2: Materialien:


Berufsgenossenschaft der Bauwirtschaft, Ber-
lin, www.bgbau.de
Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg,
www.arbeitsagentur.de
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung,
Bonn, www.bbr.bund.d
Bundesministerium der Finanzen, Berlin,
www.zoll.de
Deutsches Baugewerbe, Berlin, www.zdb.de
Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Köln,
www.zoll.de
Hauptverband der Deutschen Bauindustrie,
Berlin, www.bauindustrie.de
Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt,
Frankfurt am Main, www.igbau.de
Industrie- und Handelskammer Berlin,
www.berlin.ihk24.de
Sozialkassen des Baugewerbes, SOKA-BAU,
Wiesbaden, www.soka-bau.de
Statistisches Bundesamt, Wiesbaden,
www.destatis.de
Zentralverband des Deutschen Handwerks,
Berlin, www.zdh.de

Quellen 3: Literatur

Besenthal, Andrea: Tariftreuegesetze – kein
Mittel zur Angleichung der Wettbewerbs-
bedingungen im Baugewerbe, in: Wirt-
schaft im Wandel, Halle 2/ 2004
Bosch, Gerhard: Bericht Deutschland, Herbst
2004, in: Europäisches Beschäftigungsob-
servatorium, Brüssel 2005
Dribbusch, Heiner: Industrielle Beziehungen
und nicht angemeldete Erwerbsarbeit in
Deutschland, in: European Foundation for
the Improvement of Living and Working
Conditions (Hrsg): Thematic feature – in-
dustrial relations and undeclared work,
Dublin 2004
Pedersen, Soren: The Shadow Economy in Ger-
many, Great Britain and Scandinavia. A
measurement based on questionnaire sur-
veys, Rockwool Foundation Schriften, Ko-
penhagen 2003
OECD (Hrsg.): Employment Outlook, Paris fort-
laufend, zuletzt 2005
Rakowitsch, Nadja: Kehrseiten der Kontrolle.
Die IG BAU und die illegalisierten Bauar-
beiter, in: express, Offenbach 10/2002
Schneider, Friedrich: The Size of the Shadow-
Economies of 145 Countries all over the
World: First Results over the Period 1999 –
2003, Schriften ISA, Bonn 2004
Sedlacek, Ulrich: Schwarzarbeit in Deutsch-
land oder die langen Schatten des Prof.
Schneider, in: Nachdenkseiten,
www.nachdenkseiten.de, 2005
Worthmann, Georg: Die Internationalisierung
des deutschen Bauarbeitsmarktes, in: Zu-
kunftsstudie Baugewerbe Nordrhein-West-
falen, Gelsenkirchen 2003

Illegale Arbeitsvermittlung und Schwarzarbeit am Bau

Die Europäischen Sozialpartner EFBH und FIEC haben in ihrem über mehrere Jahre laufenden Arbeitsprogramm vereinbart, Analysen und Forschungen zur Grundlage für gemeinsame Vorschläge zu wirksamer Vorbeugung und Bekämpfung ungemeldeter Arbeit im Bausektor zu machen. Damit wurde CLR beauftragt. Hauptziel des CLR-Projekts war die Analyse und Bewertung der gesamten praktischen Umsetzung, der Leistungen und Auswirkungen sowohl nationaler wie auch europäischer Initiativen zur Bekämpfung ungemeldeter Arbeit im Baugewerbe. Die Untersuchung zielte darauf ab, eine qualitative Bewertung der vielfältig zum Einsatz kommenden Verfahren, ihrer Auswirkungen auf die Industrie und der besten Verfahren zur Verhinderung und Bekämpfung ungemeldeter Arbeit abzugeben.




Vorweg

- Das Baugewerbe kannte immer schon einen grossen Anteil Schwarzarbeit.
- In Studien der Kommission wird das Baugewerbe auch als Sektor mit viel ungemeldeter Arbeit genannt.
- Wir haben frühere Studien überprüft und daneben unterschiedliche Methoden genutzt: nationale Kontaktpersonen, Sozialpartner, Vertreter der Kassen und Arbeitsinspektoren.

Beschäftigung in Bewegung - CLR

Diverse Berichte zur ungemeldeten Arbeit (darunter zum Beispiel OECD 2000) klassifizieren das Baugewerbe als einen der in dieser Hinsicht verletzlichsten wirtschaftlichen Sektoren. Die von der Europäischen Beobachtungsstelle für Arbeitsbeziehungen (EIRO) durchgeführte Untersuchung erforschte Wesen und Ausmaß

ungemeldeter Arbeit. Die EIRO kam zu dem Schluss, dass ein erheblicher Prozentsatz aller Bautätigkeit auf Grund zweifelhafter Beschäftigungsformen realisiert wird (Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen 2005a). Nichtsdestoweniger gibt es auf europäischer Ebene nur wenig branchenspezifische Information. Auch wurde bisher nicht genauer beurteilt, inwieweit die vorgeschlagenen Maßnahmen mit den Abläufen in der Bauwirtschaft vereinbar sind. Angaben zu Ausmaß und Struktur ungemeldeter Arbeit sowie sektorielle Forschung zu diesem Thema sind selten.



Hintergrund

CLR-Experten haben 10 Länderberichte erfasst; auf dieser Grundlage treten zwei Entwicklungen sofort in den Vordergrund:

- Praktiken des wachsenden Subunternehmertums,
- Vermittlung und Ausnutzung verschiedener Formen der Scheinselbständigkeit.

Beschäftigung in Bewegung - CLR

Als der Binnenmarkt eingeführt und die Freizügigkeit zum vorherrschenden Prinzip in der Wirtschaft wurde, haben zwei grundlegende Entwicklungen in den letzten Jahrzehnten die Landschaft verändert: die Einführung des Management Contracting, die zu weitreichenden Untervergabepraktiken führte, und der vereinfachte Zugang zum Selbständigenstatus. Es kann im Interesse des Sektors sein, eine Arbeitsteilung zwischen dem Hauptauftragnehmer und dem spezialisierten Subunternehmer zu schaffen. Außerdem haben ehrliche Selbständige in bestimmten Marktnischen traditionell schon immer eine Rolle gespielt. Aber beide Entwicklungstendenzen hatten (ungewünschte) Nebenwirkungen. Als mögliche Folgerscheinungen konnte es zur Umgehung von Steuerzahlungen und Beitragsleistungen zur

Sozialversicherung sowie zur Nichteinhaltung der Arbeitsbestimmungen kommen. Dies wiederum trägt zur Zunahme ungemeldeter Arbeit bei.



Die Freizügigkeit

- Die Debatte ist jetzt, wie sich die Freizügigkeit mit dem freien Dienstleistungsverkehr vereinbart.
- Und damit sind wir auch wieder bei der Debatte, Rechte des Herkunftslandes oder Ortsüblichkeit.
- Der Zutritt zum „Unternehmertum“ durch die Senkung der Standards öffnet illegalen Praktiken Tür und Tor.


Beschäftigung in Bewegung - CLR

Zwei der grundlegenden Freiheiten im Binnenmarkt, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die freie Dienstleistung stehen als Ergebnis einer Entscheidung des Obersten Gerichtshofs der EU in einer annähernd hierarchischen Beziehung zueinander. Dies hatte seine Auswirkungen auf die Lage auf den Baustellen, sowohl im Fall der Inanspruchnahme inländischer Arbeitnehmer mit unterschiedlichem Beschäftigungsstatus als auch bei ausländischen Arbeitskräften.

Das EU-Gesetz zur freien Bereitstellung von Dienstleistungen kollidierte mit der Gesetzgebung im Zusammenhang mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer. In den Anfangstagen der Europäischen Gemeinschaft herrschte die allgemeine Meinung vor, dass es sich bei der Bereitstellung von Dienstleistungen um spezialisierte Arbeitskräfte handelt, die vorübergehend zur Installation einer Maschine oder zur Gewährleistung einer grenzüberschreitenden Dienstleistung für ein neues Werk benötigt werden. Spezialisiertes Schlüsselpersonal könnte somit ins Ausland gehen und dort seine Hilfe gezielt anbieten. Die Arbeitskräfte, die nicht zur Gruppe dieses Schlüsselpersonals zählten, wurden normalerweise durch das Prinzip der Freizügigkeit für Arbeitnehmer erfasst. Nach

dem Fall *Rush Portuguesa* änderte sich die Lage; seit dieser Entscheidung wurden Bauarbeiter, die für einen bestimmten Zeitraum ins Ausland entsandt wurden, auch als Teil der Bereitstellung einer Dienstleistung durch ihren Arbeitgeber angesehen. Glücklicherweise legte der Oberste Gerichtshof in dieser Entscheidung auch dar, dass die freie Lieferung der Dienstleistungen die Mitgliedsstaaten nicht davon abhält, ihre Gesetzgebung oder Tarifabkommen auf jede Person auszudehnen, die innerhalb ihrer Grenzen erwerbstätig wird, selbst wenn dies nur vorübergehend sein sollte. Wie dem auch sei: man muss sich nun die Frage stellen, wann ein Vertrag für (die Bereitstellung von) Dienstleistungen in Wirklichkeit einen Leistungsvertrag und damit eine Arbeitsbeziehung darstellt.

Mit der Vereinfachung des Zutritts zum Status der Selbstständigen (zuerst in Großbritannien und dann, als Bestandteil der EU-Richtlinien, in ganz Europa) wurden besondere Möglichkeiten dafür geschaffen, dass sowohl mit Arbeitskräften im regulären Arbeitsvertrag als auch mit Selbstständigen, die exakt die gleiche Arbeit erledigen, auf einer Baustelle gearbeitet werden kann. Heutzutage ist es möglich und wird sogar von einigen Regierungen gefördert, dass eine Person auf eine Baustelle gehen und sich als selbstständiger Maurer oder Zimmermann vorstellen kann. Und sogar noch weitergehend können Arbeitsvermittler und Agenturen ihre Dienste bei der Anstellung Selbstständiger für Baustellen anbieten. Ob nun aus freien Stücken oder nicht, handelt es sich bei diesen Erwerbstätigen in Wirklichkeit zumeist um Arbeitnehmer. Dies hat auf europäischer Bühne die Möglichkeit geschaffen, ‚Verträge für Dienstleistungen‘ mit ausschließlich auf Arbeitskraftbereitstellung ausgelegten Subunternehmern zu schließen. Damit haben wir uns weit von dem ursprünglichen Ausgangspunkt entfernt, bei dem die Bereitstellung von Dienstleistungen durch Schlüsselpersonal über die Grenzen hinweg über eine definierte kurze Zeitspanne geleistet werden sollte.



Ergebnisse

Drei wichtige Ergebnisse:


- Ungemeldete Arbeit wird erstens von Arbeitnehmern zusätzlich zu ihrer regulären Beschäftigung geleistet.
- Scheinpraktiken von inländischen als auch ausländischen „selbständigen“ Arbeitern und Dienstleistungsverleihern
- Das erneute Auftauchen fragwürdiger Agenturen und Arbeitskräfteschieber

Beschäftigung in Bewegung - CLR

Wir haben genügend Nachweise sammeln können, um daraus zu schließen, dass in den meisten Ländern:

- das höchste Vorkommen ungemeldeter Arbeit mit der Arbeit zusammenhängt, die von Arbeitnehmern zusätzlich zu ihrer regulären Beschäftigung ausgeübt wird. Dabei handelt es sich um vorübergehende gesetzeswidrige Schwarzarbeit, unvollständig gemeldete Erwerbstätigkeit, die für den Arbeitgeber oder als Gelegenheitsarbeiter auf eigene Rechnung erledigt wird.
- der Status der Selbstständigkeit missbraucht wird. Scheinselbstständigkeit wird sowohl von inländischen Arbeitnehmern als auch von ausländischen ‚selbständigen‘ Arbeitern genutzt, die über Arbeitskräfte-Subunternehmen auf den Markt gelangen. Sofern überhaupt eine Meldung der Erwerbstätigkeit erfolgt, wird diese auf das absolut erforderliche Minimum begrenzt, das zur Einhaltung der ordnungspolitischen Verpflichtungen erforderlich ist; der Rest wird einfach nicht gemeldet.
- erneut fragwürdige Agenturen und Arbeitskräfteschieber aufgetaucht sind, die hauptsächlich aus dem Ausland billige Arbeitskräfte herbeischaffen. Kost und Logis wird häufig von den Agenturen gestellt und das manchmal mit Abzügen, die eine Unterbringung im Nobelhotel rechtfertigen würden. Die Position dieser Arbeiter ist in vieler Hinsicht sehr schutzlos (gefährliche Tätigkeiten, vollständig vom vermittelnden

Schieber abhängig, Sprachprobleme). Aber „illegal Arbeitende beschwerten sich nie und arbeiten hart“ und es bedarf aufgrund ihrer gesetzeswidrigen Position nur geringer „Überzeugungsarbeit“.



Allgemein

Konkret kommt heraus:

- Arbeitnehmer/Selbständige in regulären Beschäftigungsverhältnissen melden Teile der Nebenbeschäftigung nicht.
- Ausländische „selbständige“ Arbeiter verdrängen Teile der ungemeldeten einheimischen Schwarzarbeit.
- Arbeitslose und Sozialhilfe-Empfänger sind nicht groß beteiligt.


Beschäftigung in Bewegung - CLR

Beteiligt sind vor allem junge männliche Arbeiter im Alter von 25 bis 45 Jahren, die neben der ungemeldeten Tätigkeit einem regulären Beruf (oder einer geregelten selbstständigen Beschäftigung) nachgehen. Ihre Schwarzarbeit wird als Teilzeitbeschäftigung und vorübergehend ausgeübt, und da sie parallel zu ihrer normalen Arbeit abgewickelt wird, erhält sie beinahe halblegalen Status. Die Bezahlung erfolgt in bar als Zusatz zum regulären Lohn. Dieses Marktsegment verzeichnet eine zunehmende Verdrängung; die inländischen Selbständigen müssen heute mehr und mehr mit ausländischen selbständig Tätigen in Wettbewerb treten.

Mit einigen Ausnahmen (Tschechische Republik, Polen, der Mittelmeerraum) zeigt sich das allgemeine Bild, dass arbeitslose oder wirtschaftlich untätige Personen nicht übermäßig beteiligt sind, wenn es um die Frage der ungemeldeten Arbeit im Bausektor geht. Die Arbeitslosen verlieren sehr schnell den Zugang zu potentiellen Kunden und können nicht davon profitieren, ihre Ausrüstung oder die Geräte von ihrem regulären Arbeitgeber zu leihen.

Der extreme Schwerpunkt auf (unvernünftig) niedrige Preise übt großen Druck auf die Untervergabekette aus. Soziale Risiken werden dann auf nicht überwachte Subunternehmer oder Agenturen abgewälzt.

Zur am wenigsten geschützten Gruppierung auf dem Bauarbeitsmarkt gehören diejenigen, die in Vollzeit von ungemeldeter Bautätigkeit abhängen (d.h. ausländische, illegal tätige Arbeiter oder Asylsuchende). Sie sind mehr als bereit, hart und unter Einsatz vieler Wochenstunden zu arbeiten. Sie beabsichtigen, über einen für sie aushaltbaren und zeitlich begrenzten Zeitraum, in Erwartung besserer Zeiten so viel wie möglich zu verdienen. Inländische Arbeitnehmer treten in diesem Bereich des Marktes nur noch zu Zeiten extremen Wirtschaftsrückgangs und wirtschaftlichen Abschwungs in Erscheinung. Der Großteil dieser Arbeiter kommt aus nicht-EU-Ländern. Der Kolonnenführer oder die Agentur sind die (einzige) Verbindung zur Außenwelt. Die Beziehung zwischen den die Arbeit anbietenden Agenturen und den Arbeitern ist alles andere als ein freiwilliges Abkommen und der Status dieser Arbeiter ist am Rande und schlecht bezahlt.




Der gesetzliche Rahmen fehlt,

- Solange es keine einheitliche Definition von Arbeitnehmer gibt,
- Solange die Mitgliedsstaaten es als Wettbewerbsvorteil sehen, soziale Ungleichheit aufrecht zu halten,
- Solange Arbeitsgesetze und Sozialversicherung nur national formuliert werden.

Beschäftigung in Bewegung - CLR

Dem Phänomen der durch grenzübergreifende Aktivitäten bewirkten Umgehung kann in Europa nur sinnvoll begegnet werden, wenn man sich auf einen allgemeinen Bezugsrahmen einigen kann:

- Mehr denn je wird die Definition eines einheitlichen Beschäftigungsstatus benötigt. In der ungemeldeten informellen Wirtschaft finden wir sowohl selbständige als auch abhängige Arbeiter. Eine Politik zur Minimierung ungemeldeter Aktivitäten muss berücksichtigen, ob es sich bei den betreffenden Arbeitern um abhängige Erwerbstätige handelt oder nicht. Eine europaweit gültige Definition von Selbständigkeit ist erforderlich, um Umgehungen zu vermeiden.
- Ein großer Teil der informellen Wirtschaft wird dadurch ermöglicht, dass die Mitgliedsstaaten einen Wettbewerbsvorteil darin sehen, Arbeit als eine Bereitstellung von Dienstleistungen ins Ausland zu exportieren. Das hat aber zur Folge, dass arbeitsrechtliche Regelungen oder Bestimmungen nicht angewendet oder durchgesetzt werden können. So lange es in diesem Bereich an Präzedenzfällen oder Rechtslehren mangelt, werden der Missbrauch der Freizügigkeitsprinzipien und die ‚kreativen‘ Lösungen für illegale internationale Schieberei von Arbeit schwer zu beherrschen sein.
- Es muss unbedingt vermieden werden, dass sich Arbeitsrecht nur unzureichend umsetzen lässt und dass Sozialversicherungsregelungen entworfen werden, die den internationalen Bedingungen nicht standhalten. In der Studie zur Freizügigkeit konnten wir sehen, dass die Richtlinie für die Entsendung von Arbeitnehmern nur mangelhaft in die Praxis umgesetzt wurde. Als unbeabsichtigter Nebeneffekt haben sich in einigen Ländern Schlupflöcher für zweifelhafte Praktiken gebildet.




Schlußfolgerungen 1

- Bisherige Maßnahmen haben wenig Erfolg, weil eine sektorbezogene Analyse fehlt und Vorurteile herrschen.
- Solange die Zielgruppe mit den tatsächlichen Akteuren nicht übereinstimmt, greifen Maßnahmen nicht.
- Unterschiedliche Beteiligte verlangen unterschiedliche Maßnahmen.

Beschäftigung in Bewegung - CLR

Die Hauptzielgruppe bei den bestehenden Maßnahmen zur Bekämpfung ungemeldeter Arbeit stimmt nicht mit den tatsächlichen Hauptbeteiligten an ungemeldeter Arbeit in der Baubranche überein. Folglich wirken sich die ergriffenen Maßnahmen nur geringfügig auf die Verminderung ungemeldeter Arbeit aus.

Unterschiedliche Kategorien verlangen unterschiedliche Maßnahmen. Wir fanden drei grundlegende Arten von Arbeitnehmern an der ungemeldeten Arbeit im Baugewerbe beteiligt: reguläre Lohnarbeiter, Selbständige und ungemeldete Arbeitnehmer (in Abhängigkeit von Agenturen oder illegalen Arbeitsvermittlern). Je nach rechtlichem Status sind die benannten Kategorien auch unterschiedlich angreifbar. Um das Problem der ungemeldeten Aktivitäten zu lösen, bedarf es differenzierter Ansätze und Maßnahmen.




Schlußfolgerungen 2

- Solange große Unterschiede zwischen Ländern mit regulierten Arbeitsverhältnissen und Ländern mit wenig Arbeitnehmerrechten existieren, können Probleme der Einhaltung und Deckung nicht nur national gelöst werden.
- Das bedeutet, daß eine Lösung des Problems teilweise grenzübergreifend entwickelt werden muß.

Beschäftigung in Bewegung - CLR

Bestehende innerstaatliche Definitionen zu Beschäftigtenstatus, selbständigen Arbeitnehmern und Verträgen für Dienstleistungen lassen sich nicht in eine wirksame Politik für die Baubranche einbinden, so lange diese Festlegungen und Definitionen nur innerhalb dieser nationalen Grenzen gelten. Formalität bedeutet auch Einhaltung der arbeitsrechtlichen Vorgaben und Sozialversicherungsgesetze. Die Unterschiede zwischen dem vollkommenen Fehlen von Regeln und der Nichteinhaltung von Bestimmungen, und dies besonders in Bezug auf Geltungsbereich und Einhaltung, können nicht mehr nur innerstaatlich aufgehoben werden.



Schlußfolgerungen 3

- Die Beziehung einzelner Akteure (Kunden, Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Verleiher, Subunternehmer, die öffentliche Hand) muß in einen gesetzlichen und tariflichen Rahmen integriert werden, der eines jeden Verpflichtungen klärt.
- Das bedeutet Kettenhaftung, Kontrolle über Arbeitnehmerverleih und Regulierung der Arbeitsvermittlung.

Beschäftigung in Bewegung - CLR

Das Beziehungsgeflecht zwischen den verschiedenen im Rahmen der ungemeldeten Arbeit beteiligten Akteuren – Kunden, Arbeitgeber, Arbeiter, Institutionen zur Beschaffung von Arbeitskräften und öffentliche Behörden – muss in ein ordnungspolitisches Rahmenwerk eingebunden werden, das die Verpflichtungen aller Akteure festschreibt. Dazu gehören dann unter anderem die Kettenhaftung bei der Untervergabe, die Kontrolle der Leiharbeitsvermittlung sowie die Regulierung des Zustroms an Arbeitern. Die Behörden müssen Methoden entwickeln, um die Einhaltung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen sowie die verpflichtende Legalisierung von Arbeitsbeziehungen zusammen mit den Verfahren und Methoden zur Förderung fairen Wettbewerbs sicher zu stellen.



Integration und Koordinierung

- Die Sozialpartner haben die Aufgabe, mit allen paritätischen Mitteln einzugreifen, damit Sozialdumping bekämpft werden kann.
- Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen allen Instanzen ist absolut notwendig; es handelt sich letztendlich um die langfristige Existenz der Baubranche.

Beschäftigung in Bewegung - CLR



Europäisches Institut für Bauarbeitsforschung - CLR

CLR ist 1992 gegründet als kooperatives Europäisches Netzwerk von Forschern und Gewerkschaftsexperten. Zielsetzungen sind: Organisation von Forschungen, Seminaren und Bildungsmassnahmen.

CLR-Studies: www.antenna.nl/i-books
Mehr Info: www.clr-news.org
E-Mail: clr@mjcpro.nl

Beschäftigung in Bewegung - CLR

Die Ausübung der Kollektivrechte sowie die Anerkennung der Beteiligten. Der echte Selbständige muss die Möglichkeit erhalten, in Arbeitsmarktorganisationen einzutreten und es müssen ihm bessere Möglichkeiten zur Vertretung eröffnet werden. Gewerkschaften und für die Arbeiter gestaltete Institutionen des Baugewerbes (Ausbildungseinrichtungen, Arbeitsschutz, soziale Fonds) müssen eine Strategie entwickeln, die zu einer Integration der Arbeitnehmer in ungeschützten Positionen im Hinblick auf ungemeldete Arbeit führt. Es sollte über von den Behörden und Tarifpartnern organisierte Programme und Kampagnen zur Regularisierung nachgedacht werden.

Die Verbesserung der übergeordneten Koordination zwischen den beteiligten Behörden wirkt sich direkt auf die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben aus. Die Gewerbeaufsichtsämter und andere Prüfbehörden müssen daher ihre Kooperation und Koordination ausweiten und verbessern, um die Rechte der Arbeiter Wirklichkeit werden zu lassen. Neue verwaltungstechnische Mechanismen sind einzuführen, die eine wirksame Politik zur Entwicklung und Durchsetzung sozialen Schutzes begünstigen können.

Abschließend ein wenig Werbung: Inzwischen haben wir 12 Länderstudien erfasst, die auf www.clr-news.org zu downloaden sind. Auch ist gerade ein neues Buch über unsere Studie in unserer Reihe CLR-Studies erschienen.

Die Deutsche Fassung heißt "Beschäftigung in Bewegung: Ungemeldete Arbeit im Baugewerbe" und kann über www.antenna.nl/i-books gekauft werden (vgl. Anzeige Seite 6).

Ernst-Ludwig Laux

Betrachtungen zum Buch von Schneider/ Badekow: Ein Herz für Schwarzarbeiter*

Vorbemerkungen

Seit vielen Jahren bin ich im Rahmen meiner Tätigkeit in der Industriegewerkschaft Bauen-Aggar-Umwelt aber auch in der europäischen Föderation der Bau- und Holzarbeiter aktiv, um Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung im Baugewerbe zu verhindern bzw. sie einzudämmen.

Bereits 1985, noch vor dem Fall der Mauer und der offiziellen Öffnung der Grenze auch für Arbeitskräfte, war in der hessischen Bauwirtschaft die Beschäftigung von Kontingentarbeitern aus der DDR ein Thema, da sie auf den Baustellen zu Dumpingbedingungen eingesetzt worden sind. Mit der Hessischen Landesregierung unter dem Ministerpräsidenten Holger Börner ist es damals, auf Anregung der IG BAU und in Verbindung mit den Bauarbeitgeberverbänden gelungen, gewisse Regelungen gegen Lohndumping und Schwarzarbeit einzuführen. Alle Beteiligten waren sich klar darüber, am Thema weiterzuarbeiten und gesetzliche und tarifvertragliche Regelungen anzustreben. Auch Tariftreueerklärungen bei der Vergabe von öffentlichen Bauaufträgen waren in der Folgezeit immer wieder Thema der politischen Arbeit der IG BAU und damit auch von mir.

Im Rahmen der Tarifpolitik der IG BAU für das Baugewerbe konnten in den Jahren 1991, 1996 sowie 2002 Gemeinsame Erklärungen der Bau-tarifvertragsparteien gegen die illegale Beschäftigung und die Schwarzarbeit vereinbart werden.

Seit ca. fünf Jahren ist die Problematik der Schwarzarbeit in der EFBH-Diskussion an wichtiger Stelle angesiedelt. In nahezu allen Bera-

tungen im Sozialen Dialog der Bauwirtschaft in Europa wird dieses Thema seither behandelt. Diese Beratungen stehen in engem Zusammenhang mit der Umsetzung der Entsenderichtlinie sowie der Dienstleistungsrichtlinie.

Aus dieser Diskussion ergab sich das europäische Projekt, von der EU-Kommission maßgeblich finanziert und von der CLR bearbeitet, eine wissenschaftliche Untersuchung in Europa zum Thema Schwarzarbeit durchzuführen. Die Studie ist nun abgeschlossen, die Ergebnisse liegen in drei Sprachen als Buch vor.

Vom 12. bis 14. Dezember 2006 wurden die Ergebnisse von den Autoren des Berichtes den Gewerkschaften und den Arbeitgebern der europäischen Bauwirtschaft vorgestellt und mit Regierungsvertretern, Institutionen der Bekämpfung der Schwarzarbeit sowie den Vertretern der tariflichen Sozialkassen erörtert. Gemeinsames Ergebnis war, dass die Tarifvertragsparteien auf europäischer Ebene einen Beschluss fassen sollen, um Maßnahmen einzuleiten, damit der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung ein Riegel vorgeschoben werden kann.

Obwohl eine kleine Arbeitsgruppe einen einvernehmlichen Entwurf vorgelegt hatte, ist die Erklärung zur Verhinderung von Schwarzarbeit bis heute nicht unterschrieben worden. In den Beratungen des Sozialen Dialogs in Europa ist vereinbart, dass nach der Sommerpause 2007 nochmals ein Einigungsversuch gestartet werden soll.

Da ich im Kampf gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung als politisch Handelnder auf Grund meiner Funktion in vorderer Linie mit dabei war, wollte ich dies entsprechend dokumentieren, bevor ich auf die Inhalte von Schneider / Badekow zu sprechen komme.

In all meinen Bemühungen hatte ich mich für Regelungen eingesetzt, die die Schwarzarbeit

und illegale Beschäftigung eindämmen oder verhindern sollten,

- a) durch gesetzliche oder/und tarifvertragliche Regelungen,
- b) Kontrollen am Arbeitsplatz (z.B. Baucard),
- c) Strafen für Generalunternehmer oder Gewinner an Schwarzarbeit.

Bisher bin ich davon ausgegangen, dass alle politisch Handelnden und seriösen Unternehmer bzw. Auftraggeber von Bauleistungen, insbesondere die sogenannte demokratisch legitimierte „Öffentliche Hand“, auch so denken und handeln, aber die Inhalte im Buch von Schneider / Badekow haben mich doch sehr stark beunruhigt bzw. haben mir völlig neue Ansätze zum Thema vermittelt.

Deshalb referiere ich über das Buch mit dem Ziel, die versammelten Sachkenner der Materie mit aktuellen neuen Argumenten zu versorgen, die in der Öffentlichkeit, in den Medien und Talkshows, aber auch in Sozialverbänden und kirchlichen Organisationen diskutiert werden. Eventuell ergeben sich daraus, auch für die Baugewerkschaften sowie die Arbeitgeberverbände in Europa oder in einzelnen Ländern, neue Ansätze zur Lösung der Problematik.

Zur gesellschaftspolitischen These von Schneider / Badekow

Schon der Titel des Buches drückt das Programm der Autoren aus, denn „Ein Herz für Schwarzarbeiter. Warum die Schwarzarbeit unseren Wohlstand steigert“ setzt neue Impulse. Sie gehen von einer Entkriminalisierung des Problems aus und versuchen Verständnis für das „Schwarz Arbeiten“ zu wecken.

Herr Prof. Schneider von der Universität in Linz, der von vielen Politikern und Medienvertretern als der größte Sachkenner zum Thema bezeichnet wird, hat in den vergangenen Jahren für vielfältige Institutionen, Parlamente und Regierungen statistische Daten zur Erfassung

des Umfanges der Schwarzarbeit erarbeitet und „wissenschaftlich“ begründet. In mehreren Podiumsdiskussionen mit ihm ist seine Antwort auf meine Frage, wie man etwas im Verborgenen, also in der Illegalität Geschehendes wissenschaftlich erforschen kann, sehr schwammig geblieben. Auch durch einige Talkshow-Auftritte in den Medien ist seine Definition zur Frage nicht deutlicher zu Tage getreten und in der Schlusskonsequenz musste er zugeben, dass viele seiner Ergebnisse und Berechnungen auf Annahmen und Schätzungen beruhen.

Im nun vorliegenden Buch geht er deutlich und weit über seinen bisherigen Ansatz hinaus, indem er die Schwarzarbeit quasi als allgegenwärtiges Phänomen beschreibt, das überall vorkommt und fester Bestandteil unserer deutschen, aber auch europäischen Wirtschaftsform ist. Dabei gewinnen die beiden Autoren der Schwarzarbeit durchaus auch positive Merkmale für das Wirtschaftsgeschehen in Europa ab, was aus dem Untertitel des Buches leicht zu erkennen ist.

In vielen Argumentationslinien verlassen sie den moralischen bzw. sozialpolitischen Ansatz, der auf Gerechtigkeit in einer demokratischen Gesellschaft abzielt. Genau dieser Gesichtspunkt ist jedoch der Hintergrund vieler Argumente der Gewerkschaften, manchmal auch der Arbeitgeberverbände in der Bauwirtschaft. Die Autoren begründen dies insbesondere damit, dass das Unrechtsbewusstsein für Schwarzarbeit in den europäischen Staaten abhanden gekommen ist und z.B. nur 3% der Bevölkerung Anzeige gegen Schwarzarbeit erstatten würden - ein Wert, der deutlich von früheren Befragungen abweicht. Der Hauptpunkt in ihrer Argumentation ist, dass sie in vielfältiger Form darstellen, dass „Schwarzarbeit existiert, weil niemand sie wirklich ernsthaft weghaben will“. Begründung dafür ist, dass die Großen und Einflussreichen in unserer Gesellschaft Steuerhinterziehung in großem Umfange betreiben (ob illegal, kriminell oder durch nicht

nachvollziehbare Steuergesetzgebung in Deutschland oder im Rahmen der EU) und die Kleinen am unteren Rand der Gesellschaft eben als Ausgleich „schwarz arbeiten“.

„Die Flucht in die Schwarzarbeit kann getrost als die Schweiz des kleinen Mannes bezeichnet werden“ und sie wird auch moralisch als legitim empfunden, da große Vorbilder wie Boris Becker, Michael Schuhmacher oder neuerdings auch der Altkanzler Gerhard Schröder (so die Medienberichte) am deutschen Steuersystem vorbei verdienen, so eine Beschreibung der Autoren (Schneider / Badekow, S.14).

An Hand vieler Beispiele erklären sie das nicht mehr vorhandene Unrechtsbewusstsein damit, dass in vielen Berufen oder Branchen und von Angehörigen nahezu aller Gesellschaftsschichten nebenher, an der Steuer und den Sozialabgaben vorbei, also illegal bzw. schwarz gearbeitet wird oder Dienste nicht gemeldet werden.

Zur arbeitsmarktpolitischen Analyse
von Schneider / Badekow

Ein weiterer Komplex, den ich durchaus nachvollziehen kann und daher auch etwas umfangreicher darstellen möchte, ist ihrer Ansicht nach die moderne Arbeitsgesetzgebung, die unglaublich viele Arbeitnehmer- und Selbständigen-Situationen ermöglicht. Es gibt Selbständige, Scheinselbständige, Ich-AGler, Menschen mit einfacher Gewerbezulassung, Zeitarbeit, geringfügige Arbeitsverhältnisse, Arbeit auf Grund der EU-Entsende- und Dienstleistungsrichtlinie, Kombinationen von allem und damit auch Grenzüberschreitung in Europa mit dem nationalen Arbeitnehmer- oder Selbständigenstatus, den man mitbringt. Auf diese Weise ist es sehr leicht, Lohn- und Sozialdumping sowie Schwarzarbeit betreiben zu können. In diesem Sektor hat der neoliberale Geist der letzten Jahre voll zugeschlagen und auch in Deutschland ist der einstmals gut und konse-

quent geregelte Arbeitsmarkt spätestens seit der Hartz-Gesetzgebung sehr unübersichtlich und für illegale Arbeitspraktiken regelrecht geöffnet worden, so meine negative Einschätzung im Unterschied zu den Autoren, die eine neoliberale Öffnung begrüßen.

Dies alles führt dazu, dass Mischformen entstehen. Zum Teil ist man ordnungsgemäß in der Sozialversicherung und bei den Finanzbehörden registriert, aber sehr oft mit nur wenigen Zeitstunden in der Woche; die andere Arbeitszeit wird im schwarzen Sektor absolviert. Es besteht weiterhin die soziale Absicherung, das Ehegattensplitting bleibt erhalten, aber die Kontrolle, z.B. in der BRD durch den Zoll, ist kaum möglich. In diesem Zusammenhang verweisen die Autoren auf viele spektakuläre und öffentlichkeitswirksame Aktionen, die aber in der Summe am riesigen Potential der Schwarzarbeit nichts verändern.

Auch wenn in der Öffentlichkeit immer wieder der Maler, Maurer, Klempner oder die Haushaltshilfe stellvertretend genannt werden, so ist der Markt für Schwarzarbeit tatsächlich schon lange viel größer. Lehrer geben Nachhilfeunterricht, Steuerberater erledigen die Steuererklärungen, Programmierer und EDV-Sachverständige helfen beim Computerabsturz im Haushalt, Wissenschaftler und Ärzte erstellen Gutachten, Politiker und Lobbyisten sitzen in Aufsichtsgremien und alles geschieht vielfältig im schwarzen oder sagen wir mal im „grauen“ Bereich.

Zusammenfassend kann man sagen:

- niemand blickt mehr so richtig durch,
- die Kontrollbehörden haben so gut wie keine Chance dem Übel beizukommen,
- immer mehr Menschen sind aktiv als Beschäftigte und passiv als Nutzer und Gewinner betroffen,
- der neoliberale Zeitgeist akzeptiert dies gegenüber den „verkrusteten Arbeitsstrukturen“,
- das Unrechtsbewusstsein schwindet,

- für öffentlich und soziale Aufgaben fehlen dem Staat die finanziellen Mittel,
- eine Entsolidarisierung der Gesellschaft findet statt und
- da sehr vieles in diesem Bereich grenzüberschreitend stattfindet nimmt die Aggressivität gegen Ausländer zu.

Natürlich könnte ich noch mehrere kritische Argumente anführen, die sich aus der Lektüre des Buches ergeben, aber diese sollen beispielhaft sein, zumal die Autoren weitere wirtschaftspolitische Argumente folgen lassen, mit denen sie die im Untertitel gestellte Frage, „warum die Schattenwirtschaft unseren Wohlstand steigert“, beantworten wollen.

Ohne auf alle ökonomischen Berechnungen im Buch einzugehen, die ja oft geschätzt sind oder auf Annahmen beruhen, möchte ich referieren, dass die Autoren davon ausgehen, dass

- 15% des Bruttosozialproduktes schwarz erarbeitet werden,
- 70% des so erarbeiteten Geldes sofort in den Konsum gelangen und
- die Schwarzarbeitsstunde ca. 25% der legalen kostet

Die Umsätze der Baumärkte und Abhollager für viele Branchen, die in den letzten Jahren enorme Zuwächse erzielten, sind maßgeblich durch die Schwarzarbeit entstanden, da das Abrechnungssystem und die Rechnungslegung dieser Entwicklung förderlich sind. Dies ist kurz gesagt die Erklärung der Autoren für die positive Wirtschaftsentwicklung.

Da die legale Leistungserbringung zu teuer ist - vier mal teurer - unterbleibt sie. Dienstleistungen oder Baumaßnahmen erfolgen nicht, Materialien werden somit nicht benötigt und auch nicht gekauft und das schwarz erarbeitete Geld wird nicht in den Konsum gesteckt, sodass insgesamt gesehen einige Millionen Euro weniger im Wirtschaftsprozess kreisen.

Des Weiteren argumentieren die Autoren, dass schwarz erstellte Leistungen oftmals besser, schneller und aus einer Hand erfolgen. Da in der BRD seit Jahren schon „Geiz geil ist“, wird an die Qualität der Aufgabenerledigung durch die Kunden nicht mehr der sehr hohe Maßstab angelegt. Außerdem ist die Erkenntnis weit verbreitet, dass auch bei regulärer Erledigung der Arbeit die Garantie und die Gewährleistung oftmals sehr mangelhaft oder bei Insolvenz des Betriebes nicht mehr vorhanden sind.

Zu den Vorschlägen von Schneider / Badekow

In weiteren Teilen ihres Buches unterbreiten die Autoren vielfältige ergänzende, insbesondere gesetzliche und steuerpolitische Vorschläge, die zum Teil aber nicht neu sind und in der politischen Diskussion immer mal wieder in der BRD oder auf europäischer Ebene auftauchen. Anders jedoch als konservative Politiker und Unternehmer sagen sie, dass die regulären Lohnkosten zu hoch sind: die Nettolöhne sind o.k., aber die Lohnzusatzkosten müssen sinken. Sie entwickeln ein 7 Punkte Programm, das ich in den Überschriften zitieren möchte:

1. „Runter mit den Arbeitssteuern!
2. Mehrwertsteuer auf arbeitsintensive Dienstleistungen ermäßigen!
3. Runter mit den Lohnnebenkosten (stärkere Steuerfinanzierung)!
4. Steuersystem radikal reformieren!
5. Mini-Nebenjobs einführen!
6. Weniger reglementieren!
7. Mehr Arbeitserlaubnisse für Ausländer!“
(Schneider / Badekow, S.159 ff.)

Ich habe festgestellt, dass die Aussagen, Ideen und Forderungen der Autoren in Deutschland auf ein breites und durchaus positives Echo gestoßen sind. Gerade in der aktuellen Diskussion um die sogenannte „neue Armut“, Lohn- und Sozialdumping, Mindestlöhne, Existenzminimum und Arbeitslosengeld 2 nach der Hartz-Gesetzgebung oder Zuverdienermöglichkeiten

bis hin zu einem Bürgergeld oder garantierten Mindesteinkommen für alle Bürger werden die Vorschläge oftmals zitiert.

Auch in der Beratung der Kirchen und der ihr zugehörigen Organisationen wird darauf eingegangen, wie am ausführlichen Artikel in der Monatsschrift der evangelischen Kirche „christmon 2/07“, die nahezu allen Haushalten in unserem Lande zugesandt wird, ersichtlich ist. Zusammengefasst lautet das Credo dieser Veröffentlichung: „Schwarzarbeit bedeutet Konsum. Konsum bedeutet Steuern und Arbeit“. Dies ist meiner Meinung nach ein Fingerzeig auf eine neue, zukunftsorientierte Diskussion, auch in den Gewerkschaften, zu diesem Themenkomplex.

Mein Fazit in Stichworten

In aller Kürze, auch für die weitere Diskussion:

- Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung nehmen in Deutschland und Europa zu,
- neue Berufe und immer mehr Branchen werden davon betroffen,
- die Freizügigkeit in Europa sowie die Globalisierung werden diesen Prozess verstärken,
- Lohn- und Sozialdumping sowie fehlende Steuereinnahmen und Sozialabgaben sind die Folge,
- beide Einnahmequellen des Staates sind an andere Parameter anzukoppeln, z.B. an Konsumgüter,

- die neoliberale Veränderung des Arbeitsmarktes sowie der Arbeitsverhältnisse leisten der Entwicklung Vorschub,
- eine wirksame Kontrolle der regulären Arbeitsverhältnisse ist deshalb kaum möglich, vielleicht auch nicht wirklich gewollt,
- sind keine Mindestlöhne oder Mindesteinkommen definiert oder geregelt, wird das Abdriften in die neue Armut zunehmen,
- das Ziel, in regulärer Arbeit seinen Lebensunterhalt zu verdienen, wird abnehmen,
- die traditionelle Gewerkschaftsarbeit ist nicht mehr möglich, da die Mitgliederzahlen rückläufig sind und mangels übergeordneter und überregionaler Regelungen (Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen) die Gestaltungskraft der Gewerkschaften abnimmt,
- eine Neuorientierung aller am Prozess Beteiligten ist notwendig, da auch die Strukturen im Arbeitgeberlager, ihren Verbänden sowie Kammern sich drastisch verändern werden.

Aus allen diesen Gründen ist es notwendig, dass CLR unter Beteiligung der nationalen und europäischen Baugewerkschaften das Thema weiterentwickelt und dabei auf die Ideen, Kenntnisse und Vorschläge der interessierten und engagierten Wissenschaftler, wie in der Vergangenheit, baut.

*Schneider, Friedrich / Hans Badekow: Ein Herz für Schwarzarbeiter. Warum die Schwarzarbeit unseren Wohlstand steigert, Berlin 2006

Die Bekämpfung illegaler Beschäftigung oder die Unfähigkeit zu handeln

1. Schneider-Thesen im Scheinwerfer der Interessen

Zur gewerkschaftlichen Herangehensweise gehört zunächst die kurze Auseinandersetzung mit den inhaltlichen Ansätzen des Linzer Professors Friedrich Schneider und seinen Schlussfolgerungen zur Schwarzarbeit, die in der Veranstaltung von Ernst-Ludwig Laux zugespitzt vorgestellt wurden.

Bei der gesellschaftlichen Bewertung und der Behandlung des Themas „Schwarzarbeit“ ist zu betonen, dass es trotz einer Vielzahl von Begriffen wie Schwarzarbeit, nicht angemeldete Arbeit, illegale Beschäftigung o.ä. immer um Sachverhalte aus dem Bereich der Wirtschaftskriminalität geht. Die Betonung wird dabei auf „Kriminalität“ gelegt.

Die Schneider – Thesen zur teilweisen Rechtfertigung oder Legalisierung von Schwarzarbeit werfen zugleich Fragen auf, z.B.

- Wo werden Grenzen zwischen illegaler und legaler Tätigkeit gezogen? Welche Tatbestände werden als „akzeptabel“ angesehen, welche nicht?
- Welche Folgen entstehen für gesellschaftliche Systeme und die Menschen?
- Wie wird mit der Aufweichung der gesellschaftlichen Sicherungs- und Schutzsysteme umgegangen? Ist sich bald wieder jeder selbst der Nächste?
- Ist eine Risikoverlagerung hin zum „Kunden“ erstrebenswert, z.B. durch fehlende Gewährleistung? Es wird über das Thema „Bauen“ diskutiert und nicht über verkraftbare „Kleinigkeiten“ (Es ist ein Unterschied, ob ein Joghurt schlecht ist oder ein Haus einstürzt!).

- Wer hat den Nutzen bei der Legalisierung von Schwarzarbeit?

Richtig dürfte allerdings sein, dass Schwarzarbeit in den letzten Jahren zugenommen hat und verschiedene Entwicklungen zu weniger Transparenz und Klarheit bei der Erbringung von Bauleistungen geführt haben. Vor allem die Grauzonen wurden, teilweise unter staatlicher Mithilfe, ausgebaut, z.B. in den Bereichen der (Schein-) Selbständigen, Ich-AGen, Haushalts-hilfen und der Pflege. Wer blickt da eigentlich noch durch?

Aus gewerkschaftlicher Sicht ist deshalb festzuhalten:

- Die Diskussion über den Nutzen von Schwarzarbeit führt letztlich zum Aufweichen traditioneller, positiver Werte zur Einhaltung von „Regeln“ in der Gesellschaft und verringert damit das Unrechtsbewusstsein bei entsprechenden Verstößen. Es kann „halt mal an den Regeln vorbei“ gearbeitet werden.
- Eine Sanktionierung wird durch die Grauzonen nicht nur rechtlich schwieriger, sondern teilweise auch in Frage gestellt. Tarifbruch wird ein Kavaliersdelikt.
- Eingeforderte Vorbildfunktionen vom Staat (und auch von Verbänden) sind nicht mehr zu rechtfertigen oder werden schnell abgelegt.
- Geltende Regeln werden in Frage gestellt!

Spätestens dann fahren m.E. die Protagonisten der Schneider-Positionen auf der Deregulierungs- und Liberalisierungsschiene.

Diese Diskussion um Schwarzarbeit kann nun als Ablenkungsmanöver und Verschleierungsstrategie entlarvt werden, mit der von weiteren konservativen bzw. neoliberalen Zielen abgelenkt wird.

Der neoliberale Geist scheint bei einigen Akteuren auf dem Feld der Bekämpfung illegaler Beschäftigung die eigene Untätigkeit zu recht-

fertigen und zu beflügeln. Zumindest lassen einige Widersprüche diese Schlussfolgerung zu.

2. Bekennermut zeigen und Widersprüche beseitigen

„Die Bauwirtschaft“ (gemeint sind die Akteure, vor allem die Verbände) versteckt sich m.E. zu sehr. Es gibt zu wenige Bekenntnisse zum Wirtschaftszweig und der (Bau-) Tätigkeit an sich. Aber es gibt zu viel Zögerlichkeit und Unentschlossenheit bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung. So kommt die Branche nicht aus der Schmutzdecke heraus!

Bekenntnisse:

- Es gibt nach wie vor erheblichen Baubedarf, vor allem im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge und Bildung (Infrastruktur, Schulen u.ä.)
- Bauen bleibt ein bedeutender gesellschaftlicher Prozess mit Beteiligung des Staates, der Verbände und Institutionen, großer und kleiner Auftraggeber u.a.m. Deshalb besteht auch eine grundsätzliche Verantwortung, diesen Bereich gesellschaftlich zu steuern und zu regulieren.
- Bauen bedeutet relativ großen finanziellen Aufwand – für langfristigen Nutzen und prinzipiell dauerhafte Werte. Bauen bedeutet also: Man muss es können und wollen oder muss es lassen – ob öffentliches oder privates Bauen!
- Die Finanzierungsfrage ist in den Vordergrund zu rücken, die Finanzierungsquellen sind zu benennen und eine entsprechende politische Prioritätensetzung ist einzufordern:
 - Wofür gibt der Staat Geld aus, z.B. für Rüstungsprojekte oder für Schulen?
 - Sinnvolle Förderprogramme für privates Bauen in Bund und Ländern sind notwendig, wie z.B. das Programm für junge Familien in Hessen in den 1990er Jahren (Förderung, Hilfe und Selbsthilfe kombinieren).

Es gilt sich zur Bauarbeit zu bekennen und sich deren Bedeutung nicht schlechtreden zu lassen. Nach einem erheblichen subjektiven Bedeutungsverlust der Bauwirtschaft und ihrer Verbände muss ganz grundsätzlich wieder Einfluss und Macht in der Gesellschaft gewonnen werden.

Widersprüche beseitigen ...

... oder warum tun „wir“ uns so schwer?

Für Außenstehende ist es in weiten Teilen nicht nachvollziehbar, was in der Baubranche geschieht. Es gibt eine Reihe von (Lippen-) Bekenntnissen und immer wieder Ankündigungen, etwas gegen illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit zu tun – mehr oft aber nicht.

Zum besseren Verständnis seien einige Widersprüche genannt, die überwunden werden müssen.

Der Gesetzgeber und die „deutsche Untugend“:

- a) 2002 wurde das so genannte Bauabzugssteuergesetz verabschiedet. Dieses verpflichtet Bauunternehmen zur Entrichtung eines prozentualen Geldbetrages an die Sozialversicherung. Ausnahme: Seriöse Firmen können sich davon freistellen lassen, weil sie „sicher zahlen“. Zwei bis drei Jahre nach Einführung des Gesetzes haben nahezu alle Unternehmen Freistellungsbescheinigungen – und das Gesetz läuft ins Leere. Inkonsequente Entscheidungen führen dazu, dass Ausnahmen zur Regel werden.
- b) Seit Jahren bekennen sich die Tarifvertragsparteien zur Einführung einer Baucard bzw. eines fälschungssicheren elektronischen Sozialversicherungsausweises am Bau. Anhand einer Machbarkeitsstudie soll die Praxistauglichkeit von etwas bewiesen werden, was in anderen europäischen Län-

dem bereits funktioniert. Bereits die vorherige Bundesregierung hatte eine Zusage zur Finanzierung eines Pilotprojektes in Rheinhessen gegeben.

Nach der Bundestagswahl 2005 wurde dies grundsätzlich vom neuen Arbeitsminister bestätigt. Alle Versuche der rheinland-pfälzischen Tarifvertragsparteien sowie zentralen Tarifvertragsparteien des Baugewerbes, den Pilotversuch zu beginnen, liefen ins Leere. Zunächst wurden die Zuständigkeiten zwischen Finanz- und Arbeitsministerium hin- und hergeschoben. Nach der erfolgten Zuordnung erklärte die zuständige Abteilung im Arbeitsministerium, sie wisse nichts von einem geplanten Pilotversuch und es läge auch kein Antrag dafür bei ihnen vor. Darüber hinaus sei man nicht bereit, sich die Unterlagen der Vorgänger-Regierung dazu anzusehen. Neue Regierung – neues Glück? Ein Mindestmaß an politischer Kontinuität durch die „politische“ Verwaltung scheint es nicht mehr zu geben.

Auf einen Projektantrag zum Modellversuch, zugesandte Projektbeschreibungen (mit Ablaufplan und Kostenaufstellung) vom Dezember 2006 sowie Hinweise und Stellungnahmen vom März 2007 gibt es bis heute keine Entscheidung oder ein Signal zur weiteren Vorgehensweise. Auf Grund dieser verschleppenden Arbeitsweise kann man sich des Eindrucks nicht verwehren, an den Schneider-Thesen sei etwas dran. Hat „der Staat“ bzw. die politische Führung wirklich ein Interesse an der Bekämpfung illegaler Beschäftigung?

- c) Weitergehende Möglichkeiten, die Illegalität an der Wurzel zu beheben, sind kaum noch in der Diskussion, z.B. mehr Transparenz des Geldflusses bei Banken und Unternehmen. Den gläsernen Bürger gibt es dafür schon.

Die Tarifvertragsparteien könnten konsequenter sein

- a) Seit Jahren gibt es Initiativen der zentralen Tarifvertragsparteien zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung, viele Diskussionen über Bündnisse zwischen den Verbänden, Zoll und Landesregierungen.

Hierzu ist jedoch festzuhalten:

Dem Bündnis auf Bundesebene sind kaum Maßnahmen gefolgt. Das Trauerspiel um die Baucard spricht für sich.

Die Entwicklungen auf der Länderebene sind sehr unterschiedlich:

Teilweise wurden gute Bündnisse mit konkreten Hinweisen auf Aktivitäten geschlossen. Richtig mit Leben gefüllt werden konnten diese meist nicht! Wenn auch Einzelpersonen teilweise hohe Bereitschaft zeigen, aktiv zu werden, so fehlt es an der unterstützenden Verbandskultur. Arbeitgeber, aber auch Arbeitnehmer wollen illegal beschäftigende Unternehmer (oder deren Beschäftigte) zumeist nicht „denunzieren“. Aber genau um diese Hinweise geht es – mindestens bei Betrieben, die „mehrfach auffällig“ geworden sind.

Vereinzelt konnten Firmen zum Nachzahlen von Lohn an die Beschäftigten gezwungen werden. Auch der europäische „Verein der Wanderarbeiter“ hat eine Reihe von Erfolgen bei seinen aufgedeckten Missständen und Verhandlungen für die Bezahlung von Wanderarbeitern vorzuweisen. Insgesamt ist es aber zu wenig, um in der Branche grundsätzliche Veränderungen zum Besseren zu bewirken. In einigen Bundesländern gibt es aus verschiedenen Gründen noch nicht einmal eine vernünftige „Bündnis-Papierlage“. Arbeitgeberverbände wollen zum Teil keine „Papiertiger produzieren“ und nur formale Bündnisse schlie-

ßen. Die konkreten Vorschläge zu Baustellenaktivitäten stoßen dann aber auch nicht immer auf Begeisterung, da diese nicht ohne örtliche Recherche, Sammlung von Fakten und schließlich Meldung an den Zoll/die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) zum Erfolg führen. Wer nicht melden will, sollte aber nicht über die schlechte Situation klagen.

Teilweise scheitert die Zusammenarbeit an Konflikten bei anderen Themen. Wenn ein Arbeitgeberverband die (stabilisierende) Allgemeinverbindlichkeit der Baulöhne im Saarland (und im Herbst 2007 auch in Rheinland-Pfalz) ablehnt, fragt sich der Betrachter, wie erst dessen Ansinnen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung gemeint ist. Die Erfahrung zeigt: Ohne Allgemeinverbindlichkeit gibt es mehr Lohn-dumping, nicht nur in verbandsungebundenen Betrieben.

Die IG BAU ist mittlerweile und entgegen früherer gewerkschaftlicher Positionen der bedeutend stärkere Verfechter allgemeinverbindlicher Baulöhne, im Idealfall sogar nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz, als die anderen am Baugeschehen Beteiligten.

Die weiteren Bündnisdiskussionen scheinen m.E. ungewiss, da „die“ Arbeitgeberverbände nach größerem betrieblichen Spielraum zur Lohngestaltung rufen. Damit wird eine wirkliche, eine effektive Kontrolle der gesetzlichen und tariflichen Bestimmungen erheblich erschwert.

Kleiner Lichtblick: Mit der Tarifrunde 2007 wurde vereinbart, dass Betriebe bei ihrer Meldung der Bruttolöhne zukünftig die dem Bruttolohn zugrunde liegenden Arbeitsstunden melden müssen. Hier ergibt sich die Chance, den bislang größten Umgehungstatbestand zur Zahlung des Min-

destlohnes – die Arbeitszeit – etwas transparenter und damit handhabbarer anzugehen.

- b) Der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie hat im März 2007 eine Initiative zur bundesweiten Einführung eines Wertemanagements gestartet. Das Wertemanagement zielt nach eigenem Bekunden darauf ab, „Führungskräfte und Mitarbeiter über ein Kommunikations-, Anreiz- und Kontrollsystem auf Werte wie Fairness, Offenheit, Ehrlichkeit und Vertrauenswürdigkeit zu verpflichten“ (Presseinformation vom 21. März 2007).

Das ist prinzipiell gut. Es kommt aber darauf an, dies konsequent in die Praxis umzusetzen. So sollten die Generalunternehmer eine entsprechende Vertragsgestaltung mit ihren Nachunternehmern vornehmen, z.B. auch zum Nachweis der Zahlung des entsprechenden Mindestlohns oder besser des Tariflohns. Qualität und Integrität müssen sich auch im Geldbeutel der Arbeitnehmer niederschlagen.

Immerhin gibt es zwischen einem großen mittelständischen Betrieb, der IG BAU und dem europäischen Verein der Wanderarbeiter aber die Absprache, die Idee, eine Musterbaustelle durchzuführen und den Geldfluss vom Generalunternehmer bis zum „Sub-Arbeitnehmer“ sicher zu stellen.

- c) Der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes agiert aber anders. Hier steht noch die (Lohn-) Kostensenkung im Vordergrund der Überlegungen: Der Verband (!) hat entgegen der bisherigen Arbeitgeberphilosophie nun folgende Beratungspraxis entwickelt: Tariflohn nur für Gewerkschaftsmitglieder. Was früher ein gutes Flugblatt der Gewerkschaft gewesen wäre, bringt nun weiteres „Durcheinander“: Der Verband (!) empfiehlt seinen Mitgliedsbetrieben, im Zweifel nur den Mindestlohn oder die um

20% abgesenkte Ausbildungsvergütung zu zahlen. Weist sich der Arbeitnehmer als Gewerkschaftsmitglied aus, so können dann ja noch der Tariflohn bzw. die korrekte Ausbildungsvergütung gezahlt werden.

Wer so agiert, darf sich über nichts mehr wundern!

- d) Als in der zweiten Tarifverhandlung im Baugewerbe 2007 die Ost-Arbeitgeber des Handwerks nach ihrer Strategie in Betrieb und Branche gefragt wurden, lautete die Antwort nach einigem Zögern: Wir wollen überleben.

In diesem Denken „konsequent“ forderten die Ost-Arbeitgeber (nicht nur des Handwerks) im Spitzengespräch der Tarifrunde am 15. Juli 2007 die Höhe der Mindestlöhne im Westen zu bestimmen. Als Grund der Ablehnung der Erhöhung wurde angeführt, dass damit der Wettbewerbsnachteil der Ostfirmen gefährdet sei.

Wer den Wettbewerb nur über den Preis statt über Qualität und Produktivität austrägt, wird sich bei der Bekämpfung von Unterbietungskonkurrenz schwer tun.

- e) Die IG BAU hat in verschiedener Hinsicht versucht, die Bekämpfung illegaler Beschäftigung voranzutreiben. Einführung einer Baucard, der Ausbau der Kompetenzen der SOKA-BAU bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung und Lohndumping, die Schaffung von weiteren Mindestlöhnen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz, die Einrichtung von (paritätischen) Örtlichen Baukommissionen zur Initiierung, Durchführung und Koordinierung konkreter Maßnahmen und Aktivitäten u.a.m.

In der Tarifrunde 2004/2005 war die IG BAU bereit, 0,2 % der Lohn- (und Gehalts-

erhöhung) in regionale Fonds zu geben, um damit örtliche Strukturen nach Schweizer Vorbild zu schaffen und die Kontroll- und Verfolgungsbehörden effektiver zu unterstützen. Für solche Strukturen war die Zeit damals noch nicht reif.

Allerdings ist auch festzustellen, dass die organisierten Arbeitnehmer mit ihrer IG BAU bestehende tarifliche Ansprüche stärker vom Arbeitgeber einfordern müssen.

Der effektiv gezahlte Stundenlohn in den östlichen Bundesländern liegt deutlich unter dem, was eigentlich gezahlt werden müsste (negative Lohndrift). Die Effektivlöhne im Westen entsprechen grundsätzlich dem Tarifniveau West, wobei es ein erhebliches Gefälle von Westen nach Osten gibt. Der Druck auf die Arbeitsverhältnisse in Ostniedersachsen, Osthessen und anderen Gebieten ist so stark gewachsen, dass auch hier der Mindestlohn 2 West eine stärkere Bedeutung gewonnen hat.

Die Auslösung wurde in den Tarifverhandlungen 2002 in den Bundesrahmentarifvertrag überführt und damit auch für nicht verbandsgebundene Betriebe (allgemein) verbindlich festgelegt. Festzustellen ist, dass nun mehr Arbeitnehmer als früher ihre Ansprüche beim Arbeitgeber geltend machen, allerdings immer noch nicht alle.

3. Handeln wäre ...

Tarifverträge und Gesetze sind die zentralen Voraussetzungen für Arbeitnehmerrechte – eine Garantie für ihre Umsetzung gibt es nicht (mehr).

Die notwendigen Maßnahmen sind bereits bei der Benennung der Widersprüche deutlich geworden. Diese müssen jeweils aufgehoben werden!

Die IG BAU und der interne Klärungsprozess

Die IG BAU hält daran fest: Ohne Regeln geht es nicht! Regeln sind da, um eingehalten zu werden! Eine Legalisierung des grauen oder schwarzen Marktes ist nicht gewollt.

In der Bauwirtschaft ist der „Lohn der Baustelle“ das entscheidende Prinzip!

Im Unterschied zu anderen Wirtschaftszweigen darf es außerdem keine unbezahlte Mehrarbeit geben. Auf Grund der Entsendebestimmungen muss jede Arbeitsstunde bezahlt werden - mindestens mit Mindestlohn.

Dabei ist klar, dass die (gewerkschaftlich organisierten) Arbeitnehmer jede Form der Unterstützung erhalten, wenn sie ihren Lohn, z.B. den Lohn der Baustelle im Westen einfordern und durchsetzen wollen.

Die IG BAU hat im Verlauf der Tarifrunde 2007 des Weiteren dazu aufgerufen, sich einen Arbeitgeber zu suchen, der sich an die tariflichen und gesetzlichen Bestimmungen hält – ggf. auch in anderen Regionen des Bundesgebietes.

Erklärter Wille ist aber auch, dass Arbeitnehmer, die auf Ansprüche verzichten, sich der Unterbietungskonkurrenz ihres Arbeitgebers (dauerhaft) ergeben, also der Gefährdung der Arbeitsplätze in anderen Gebieten nicht entgegenwirken, damit rechnen müssen, auch „mal von der Baustelle verwiesen zu werden“. Hier sind mehr Aktivitäten vor Ort zu entfalten.

Die IG BAU hält weiter daran fest, die Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz auszubauen. Wo immer möglich, z.B. im feuerungstechnischen Gewerbe sollen weitere Lohngruppen (mindestens 4 und 5) entsprechend geregelt werden.

In der SOKA-BAU sollten die ordnungspolitischen Funktionen, z.B. Kontrolle der Beitrags-

zahlung, der richtigen Löhne (mindestens Mindestlohn 2) als Grundlage der Beiträge ausgebaut werden. Hierzu wurden erste Schritte bereits eingeleitet. Darüber hinaus müssen Betriebe, die Bauleistungen erbringen, aber (teilweise ganz legal) nicht erfasst werden, öfters überprüft werden. Das überwiegende Tätigkeitsfeld der Maler- oder GaLaBau-Betriebe verändert sich teilweise erheblich in Richtung Bauhauptgewerbe.

Es führt m.E. auf Dauer kein Weg daran vorbei, „aktionsbezogene Strukturen“ vor Ort zu schaffen. Örtliche Baukommissionen und Aktionsteams müssen die eigenen Kräfte zur Einhaltung von Regeln aktivieren, auf Auftraggeber einwirken u.a.m.

Die IG BAU hat hierzu einen entsprechenden Katalog von Vorschlägen vorgelegt. Diese Strukturen sollten mit den Arbeitgebern gemeinsam errichtet werden, da es auch um den Einsatz von Personen und Sachmitteln geht. Wenn sich die Arbeitgeber daran nicht beteiligen, muss in der IG BAU die Errichtung neu diskutiert werden. Die Bereitschaft der Arbeitgeber zu konkreten Maßnahmen und neuen strukturellen Ansätzen ist allerdings auch Maßstab für ihre Glaubwürdigkeit.

Die Arbeitgeber und ihre Verbände müssen sich entscheiden ...

oder haben sie sich schon entschieden?

Zunächst ist klar zu stellen, dass die Arbeitgeberverbände keinen wirklich einheitlichen Block darstellen. Die Interessenlinien verlaufen sehr unterschiedlich, z.B. nach Handwerk oder Industrie, dem jeweiligen Verbandsgebiet sowie den Sektoren der Tätigkeit (Tiefbau-, Hochbau-, Ausbau).

Das frühere Berufsethos der Unternehmer ist in der Krise abhanden gekommen, wurde durch das Prinzip „Rette sich wer kann“ abgelöst und

soll jetzt durch Wertemanagement reaktiviert werden. Eine durchgängige Wirkung auf die Arbeitsstellen und Betriebe wäre wünschenswert, was allerdings mit einer gewissen Skepsis gesehen werden kann. Andere Maßnahmen wie Präqualifikation sind ebenfalls als Ordnungs- und Regelinstrument geeignet. Die Wirkung scheidet aber an der geringen Verbindlichkeit (weil freiwillig) und somit fehlender Gesamtakzeptanz in der Branche.

Die Arbeitgeber müssen irgendwann Farbe bekennen und

- sich auf neue Strukturen einlassen (Örtliche Baukommissionen u.ä.) sowie
- durch Lohndumping unterbietende, „mehrfach auffällige Betriebe“ melden bzw. mit der IG BAU und der FKS zusammen bearbeiten. Wenn diese Betriebe dadurch vom Markt verschwinden, werden (fast) alle anderen damit leben können.

Juristisch spitzfindige Vorgehensweisen zur Verwirklichung oder Umsetzung tariflicher Ansprüche sind zu unterlassen. In der derzeitigen Situation der Baubranche ist es kontraproduktiv, wenn den Arbeitnehmern, insbesondere Auszubildenden Entgelt vorenthalten wird, weil Tarifverträge nicht allgemeinverbindlich sind. Eine solche Beratungspraxis eines Arbeitgeberverbandes stellt schlichtweg eine Katastrophe dar. Die Arbeitgeber sind gut beraten, die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen nicht nur fortzuführen, sondern auszubauen. Dies schützt die Verbandsbetriebe vor Unterbietungskonkurrenz der verbandsungebundenen Betriebe. Die Zeichen stehen z.Z. allerdings auf Ablehnung, was entsprechende Konsequenzen haben wird.

Die weiter unter Ziffer II. genannten Widersprüche sind ebenfalls durch klare Bekenntnisse und deutliches Handeln aufzulösen: in Richtung Ordnung, nicht in Richtung mehr Chaos. Einige, wenn auch wenige oder kleine Schritte waren ja auch möglich.

„Zugeständnisse des Staates“ müssen erkämpft werden

Einige positive Entwicklungen sind bei der Auftragsvergabe der öffentlichen Hand im Bund zu verzeichnen. Allerdings sollte der Staat nicht nur Beispiel gebend sein, sondern auch Strukturen schaffen.

In einigen Diskussionen gewinnt man den Eindruck, als müsse den Vertretern der Regierenden bei zusätzlichen Ordnungsinstrumenten (Baucard) etwas sehr teures abgerungen werden, so als hätte „der Staat“ kein Interesse an zusätzlichen Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen, der Vermeidung von Bauschäden o.ä.

Sicher sind auch Widerstände von öffentlichen Bauherren zu überwinden, da Bauen durch die Bekämpfung illegaler Beschäftigung auch teurer werden kann. Dies ist aber in Kauf zu nehmen, da der sozialisierte Schaden größer als der Nutzen für wenige ist. Zum anderen gibt es zur Verteuerung keinen Zwang – in anderen Ländern wird auch mit ordentlichen Arbeits- und Lohnbedingungen nicht teurer gebaut. Das Prinzip der Freiwilligkeit, z.B. bei der Präqualifikation oder der so genannten „Bauabzugssteuer“, muss durch Pflicht ersetzt werden. Der deutsche Weg der „Grundsätzlichkeiten“ mit zur Regel werdenden Ausnahmen ist m.E. nicht zielführend und darf als gescheitert angesehen werden.

Ein Beitrag zum geordneten Wettbewerb könnte auch die Erhöhung der Gewährleistung für Bauleistungen sein, z.B. auf 10 oder 15 Jahre. Diese müsste zusätzlich gegen Insolvenz gesichert werden. Damit könnte sich Qualität gegenüber „geilem Geiz“ durchsetzen und eine Nachhaltigkeit des Bauens erreicht werden.

Gute Beispiele für die Regulierung der Auftragsvergabe gab es auch schon! Öffentliche Auftraggeber hatten und haben z.B. bei den vergebenden Stellen auf der Länder- oder auch

Kommunalebene ein staatliches Baumanagement angesiedelt. In einigen Landesvergabeetzen waren Kompetenzen dieser Stellen zur genaueren Prüfung von Angeboten und der Überwachung der Bauabwicklung verankert. Mit konservativen Landesregierungen wurde diese Funktion und Tätigkeit leider zurückgefahren, obwohl sie sich in der Praxis bewährt hatte. Das Modell des staatlichen Baumanagements ist richtig und sollte wieder aufgegriffen werden. Je mehr an der Vergabestelle geregelt werden kann, desto weniger Aufwand entsteht bei anderen Institutionen. Gleichzeitig werden Anerkennung und Akzeptanz der einzuhaltenden Bestimmungen erhöht.

Zusammengefasst:

Entscheidend ist der (am besten gemeinsame) Wille der am Baugeschehen Beteiligten. Wir müssen nicht auf Europäisierung und Globalisierung schauen und schimpfen. Es handelt sich meistens um „hausgemachte“ Probleme. Zu Lösungen wird sich der Weg selbst verstellen, unabsichtlich oder gewollt.

Die Interessenlage ist aufzudecken, der Koalition der Unwilligen darf sich nicht ergeben werden. Bei Gemeinsamkeiten sind Bündnisse zu schmieden und konkrete Schritte einzuleiten.

Linda Clarke, Jörn Janssen

Europäisches Arbeitsrecht für einen europäischen Arbeitsmarkt

1. Dimensionen des europäischen Arbeitsmarktes

Wenn wir ein europäisches Arbeitsrecht aus dem Bestehen eines europäischen Arbeitsmarktes begründen, müssen wir zunächst Rechenschaft darüber ablegen, ob es diesen Arbeitsmarkt gibt und an welchen Erscheinungen wir ihn ablesen, und auch ihn hinsichtlich seiner Bedeutung gegenüber den Arbeitsmärkten der einzelnen Staaten einschätzen.

Fangen wir bei der offensichtlichsten Dimension des europäischen Arbeitsmarktes an. In der Europäischen Union gilt, abgesehen von marginalen Einschränkungen, die ‚Freizügigkeit der Arbeitnehmer‘. Dies ist die legale Grundlage für den europäischen Arbeitsmarkt. Damit ist nicht gesagt, dass und in welchem Masse dieses Recht auch in Anspruch genommen wird. Tatsächlich gibt es Arbeitsmigration innerhalb der Europäischen Union. In welchem Masse diese Migrationen einen einheitlichen Arbeitsmarkt herstellen, ist allerdings eine Frage der Beurteilung. Nur ein kleiner Prozentsatz der Bevölkerung nutzt die Freizügigkeit in einem anderen Staat zu arbeiten, aber die Wirkung kann selbstverständlich weit grösser sein als an der Zahl der Arbeitsmigranten ablesbar ist (1,7% leben im Ausland, FT 02/05/07, p. 15). Wenn zum Beispiel einheimische Arbeitskräfte durch Immigranten verdrängt oder Löhne unterboten werden, kann dies erhebliche Wirkungen und Belastungen zur Folge haben. Das soll hier nicht weiter ausgeführt werden.

Eine andere Dimension des europäischen Arbeitsmarktes ist die ‚Freizügigkeit der Dienstleistungen‘. Schon ohne die sogenannte Dienstleistungsrichtlinie ist diese Freizügigkeit vorhan-

den und hat eine Wirkung auf den Arbeitsmarkt. Nicht nur werden tatsächlich Dienstleistungen grenzüberschreitend ausgeführt, vielmehr wird diese Freiheit in großem Umfang missbraucht. Dabei gilt ebenso wie bei Arbeitsmigrationen, dass die Wirkung weit über das hinausgehen kann, was die Zahl der in grenzüberschreitenden Dienstleistungen Beschäftigten ausdrückt. Um ein Bild des Bauwesens zu bemühen, einige Zentimeter Setzungen können zum Zusammenbruch eines Gebäudes führen.

Eine dritte Dimension darf man nicht vergessen, ich will sie mal die ‚Freizügigkeit der Betriebe‘ nennen. Wenn zur Nutzung billiger oder ungeschützter Arbeitskräfte Betriebe über die Grenzen wandern oder in beliebigen Staaten investiert und damit den Arbeitnehmern ihr Weg erspart wird, entsteht ebenso ein grenzüberschreitender Arbeitsmarkt.

Viertens dürfen wir nicht vergessen, dass mit dem grenzüberschreitenden Warenverkehr ja ebenfalls die auf die Produktion dieser Waren verwendete Arbeitskraft unterwegs ist. Wir wissen ja in etwa, in welchen Branchen Arbeitskräfte entlassen wurden, weil aus China Waren billiger angeboten werden, als sie etwa in Deutschland hergestellt werden können. Dieser Wirkungszusammenhang besteht auch zwischen den europäischen Arbeitsmärkten.

Diese Konkurrenz der Arbeitskräfte und Arbeitsmärkte ist keineswegs eine neue Erscheinung, sie hat sich höchstens intensiviert. Sie hat sich in einem Maße intensiviert, dass auch die Grenzen des Arbeitsrechts und der kollektiven Verhandlungen und Verträge eingebrochen sind. Die Gewerkschaften sind bei Lohnverhandlungen erpressbar geworden, weil Arbeitgeber die freie Wahl des Arbeitsrechts und des Verhandlungspartners für sich nutzen können. Arbeitsrecht ist dadurch ein Instrument der Konkurrenz, wie am Beispiel des Arguments des britischen Schatzkanzlers typisch sichtbar wird: er verteidigt das ‚opt-out‘ aus der EU-Arbeitszeitregelung als unverzichtbar, um die Konkurrenz-

fähigkeit der britischen Industrie zu verteidigen.

Selbstverständlich gibt es auf der Welt überhaupt keine geschlossenen Arbeitsmärkte. Wenn wir aber hier über den europäischen Arbeitsmarkt reden, so meinen wir den Teilarbeitsmarkt innerhalb des Rechtsraums der EU-Mitgliedsstaaten. Aber was wir in Bezug auf die Europäische Union diskutieren, gilt für den Weltmarkt in dem Grade, als dieser ein einheitlicher Arbeitsmarkt wird.

2. Die Bauindustrie auf dem europäischen Arbeitsmarkt

Die Bauindustrie ist ein Teilarbeitsmarkt unter vielen, wohl mit gewissen Besonderheiten aber nicht mehr so besonders wie früher. In der Tendenz müssen wir uns mit dem Gedanken vertraut machen, dass die Grenzen zwischen den Sektoren durchlässiger oder die Zugehörigkeiten zu Sektoren ungewisser geworden sind. Nur um ein paar Beispiele in Erinnerung zu rufen, es gibt keine zwingende Begründung, dass die Gebäudereinigung zur Bauindustrie zählt oder dass die Zementproduktion und Ziegeleien zugerechnet werden, wozu Architekten und Statiker gezählt werden etc.

Wenn wir den Anteil der Bauindustrie am Arbeitsmarkt bestimmen wollen, so kommt es darauf an, welche Besonderheiten betrachtet werden. Dabei sind die statistischen Abgrenzungen von Staat zu Staat verschieden. Aber immer ist es ein großer Arbeitsmarkt, etwa zwischen 7 und 17%. Doch kommt es weniger auf die Größe an, wenn wir uns Gedanken darüber machen, wieso der Bausektor oft im Brennpunkt steht, wenn von Verletzungen des Arbeitsrechts und kollektiver Vertragsbedingungen die Rede ist.

An erster Stelle weiß man, dass die Bauindustrie am Ort der Nutzung produzieren oder doch wenigstens montieren muss. Dies bedingt die Mobilität der Fertigungsstellen und Arbeitskräf-

te. Inwieweit dieser Umstand die Mobilität der Arbeitskräfte über große Entfernungen erfordert, ist jedoch von einer großen Zahl von Variablen abhängig, die schwer zu bestimmen sind.

Zweitens weiss man, dass die Bauten meist verschieden sind und infolgedessen die Produktion immer wieder neu und mit wechselnden Arbeitskräften organisiert werden muss. Inwieweit dies kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse notwendig macht, ist bestimmt strittig. Es kann aber nicht strittig sein, dass diese Besonderheit von Betrieben genutzt wird, um sich dauerhafte Arbeitsverhältnisse mit entsprechenden Rechten und Ansprüchen zu ersparen und Geschäftsrisiken auf die Arbeitnehmer abzuwälzen.

Drittens ist die Bauindustrie weitgehend mit Investitionen verbunden. Investitionsgüter sind konjunkturellen Bewegungen stärker ausgesetzt als Konsumgüter. Also gibt es immer ein starkes Auf und Ab bei der Nachfrage nach Arbeitskräften und einen Wechsel zwischen Zeiten des Mangels und der Arbeitslosigkeit. So tendieren die Bauunternehmen dazu, nicht mehr Beschäftigte unbefristet einzustellen, als selbst in zu erwartenden Krisenzeiten noch gebraucht werden. Der Rest bleibt freie Verfügungsmasse in ungesicherten Beschäftigungsverhältnissen. Wer ganz auf sicher gehen will, stellt überhaupt nur noch einen Kern von Managern ein und nennt sich Generalunternehmer, während die Subunternehmer sich nach Bedarf bei Arbeitskraftverleihern bedienen.

Jedenfalls führen diese Besonderheiten dazu, dass die Bauindustrie notorisch für die Beschäftigung von Migranten, die Beschäftigung von Zeitarbeit, und schließlich aller Formen ‚ungemeldeter‘ oder illegaler Arbeit ist. Sie teilt diesen Ruf mit Landwirtschaft, Gaststättengewerbe und Hausarbeit. Es wäre aber ein Irrtum, die Ausbreitung von Arbeitsmigration, Zeitarbeit und ungemeldeter Arbeit der Bauarbeit zuzuschreiben. Diese Erscheinungen haben mit grundlegenden Veränderungen des Beschäfti-

gungsverhältnisses zu tun, die sich in verschiedenen Sektoren unterschiedlich auswirken.

3. Diskussionen zum europäischen Arbeitsrecht seit dem ‚Grünbuch‘ der Kommission

Das europäische Arbeitsrecht ist schon lange in der Diskussion. Wir erinnern uns an die Sozialcharta von Madrid 1989, die Margaret Thatcher nicht unterschrieben hat. Verspätet hat die britische Regierung das Protokoll über Sozialpolitik von Maastricht 1992 schließlich auch unterschrieben. Aber das ist höchstens eine Grundlage für ein Arbeitsrecht der Europäischen Union. Es gab öffentliche Diskussionen, unterschiedlich intensiv in den Mitgliedsstaaten, je nachdem was es für sie ausmachte, über einige EU-Richtlinien wie die Dienstleistungsrichtlinie, Arbeitszeitrichtlinie, Richtlinie über Eurobetriebsräte, über ungemeldete Arbeit und Scheinselbständigkeit. Diese Diskussionen des vergangenen Jahrzehnts waren seitens der Arbeitnehmer von der Vorstellung beherrscht, dass vorhandene Regelungen zum Schutz der Arbeit verteidigt werden müssten. Wo solcher Schutz ohnehin fehlte, wie in Großbritannien, hat man die Diskussion kaum wahrgenommen.

Nun hat die EU-Kommission ihr Grünbuch unter dem Titel „Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“ vorgelegt. Dafür kann man gute Gründe anführen. Jan Cremers hat ausgeführt, dass nationales Arbeitsrecht unter den Belastungen eines offenen europäischen Arbeits- und vor allem Dienstleistungsmarktes kaum standhält. Die bisherigen Versuche, ungemeldete und illegale Arbeit einzuschränken, sind nicht gelungen. Im Gegenteil, der Umfang solcher Arbeit jenseits bestehender Arbeitsrechte und Kollektivverträge nimmt zu. Die Gewerkschaften haben allenfalls auf nationaler Ebene reagiert. Zu einer Offensive auf europäischer Ebene hat es auf Arbeitnehmerseite nicht gereicht, weil die nationalen Organisationen untereinander uneins sind. Darum

hat die EU-Kommission die Gelegenheit genutzt und ihr Grünbuch vorgelegt und zwar mit neo-liberaler Schlagseite, wie man gleich am Anfang liest: „Eine Steigerung der Reaktionsfähigkeit der europäischen Arbeitsmärkte ist ein ausschlaggebendes Element zur Anregung der Wirtschaftstätigkeit und Steigerung der Produktivität.“ Damit ist eine Diskussion über europäisches Arbeitsrecht eröffnet, die längst überfällig ist. Hierauf reagieren nun die Organisationen der Arbeitnehmer, man hätte es vorhersagen können, vorwiegend defensiv. Wir müssen uns auf ein paar Beispiele beschränken und können auch diese hier nicht ausführlich behandeln.

Der deutsche Gewerkschaftsbund hat in seiner Stellungnahme zum Grünbuch natürlich Recht, wenn er feststellt, dass es ein Missbrauch des Arbeitsrechts ist, wenn es für kapitalistische Wirtschaftspolitik instrumentalisiert wird. Er hat auch Recht, wenn er vorhandenen rechtlichen und tariflichen Arbeitsschutz verteidigt. Aber er identifiziert den Angriff auf das deutsche Arbeitsrecht „in Veränderungsprozessen in Folge der Globalisierung“, als ob der Angriff seine Wurzeln nicht auch im eigenen Land hätte. Er verteidigt dann folgerichtig vor allem deutsche Arbeitsrechte, wie man sie als ‚Normalarbeitsverhältnis‘ kennt, als ob es noch einen abgeschirmten deutschen Arbeitsmarkt gäbe. Wenn dieses Modell so wertvoll ist, warum entwirft der DGB keine Perspektive, wie man es auf den gesamten Arbeitsmarkt Europas (oder der Welt) ausdehnen könnte. Statt dessen bleibt es bei den Vorschlägen „zur Regelung des europäischen Arbeitsmarktes“ bei Reparaturvorschlägen an vorhanden Richtlinien, der Arbeitszeitrichtlinie, der Gleichstellungsrichtlinie, der Entsenderichtlinie und der Betriebsratsrichtlinie.

Demgegenüber hat die Stellungnahme des Europäischen Gewerkschaftsbundes durchaus auch strategische Perspektiven. Sie tritt für eine Stärkung der Stellung der Arbeiter beim Wechsel zwischen Arbeitsverhältnissen ein und

verlangt entsprechende Veränderungen im Sozialversicherungswesen. Er fordert vor allem die Entwicklung eines „EU-weiten rechtlichen Rahmenwerks“ mit Minimalstandards. Er listet in einem Aktionsprogramm auf, was als Antwort auf das Grünbuch gefordert werden sollte:

- Gleichstellung der Zeitarbeit,
- Kettenhaftung für Unternehmen,
- Verbindliche Arbeitszeiten ohne ‚opt-out‘,
- Definition des Arbeitnehmers,
- Durchsetzung von Arbeitsstandards gegenüber ‚ungemeldeter Arbeit‘,
- Schutz von Wanderarbeitern gegen Ausbeutung.

Schließlich verlangt der EGB eine Stärkung des europäischen Arbeitsrechts, „um den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu begegnen“.

Übrigens versucht auch ver.di in ihrer Stellungnahme offensiv zu antworten. Sie fordert auf, den Blick auf das „Phänomen des Zweiten Arbeitsmarkts in Europa zu lenken, seine wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ursachen zu hinterfragen“ und schließlich die „überfällige Debatte über ein umfassendes europäisches Sozialmodell“ zu eröffnen.

Das ‚Europäische Institut für Bauarbeitsforschung‘ (CLR) hat selbst eine Stellungnahme abgegeben, in der zwei Punkten Priorität eingeräumt wird:

- einer klaren europäischen Definition des Arbeitnehmers im Gegensatz zum Unternehmer,
- einer Verpflichtung aller Mitgliedsstaaten, Rahmenwerke zu schaffen, welche die Einhaltung arbeits- und tarifrechtlicher Standards garantieren.

4. Bisherige Bausteine europäischen Arbeitsrechts

Bevor wir strategische Leitlinien für die Weiterentwicklung des europäischen Arbeitsrechts diskutieren, sollten wir uns die gegenwärtige Situation anhand der bestehenden Richtlinien, ihrer Umsetzung und Wirkung im europäischen Rahmen kurz vor Augen führen.

Die bisherige europäische Gesetzgebung hat drei Schwerpunkte,

- Gleichberechtigung,
- Arbeits- und Gesundheitsschutz,
- Information und Anhörung.

Mit Ausnahme von Mitbestimmung, die ebenso wie Sozialversicherung, Entlassung und Arbeitnehmer aus Drittländern im Bereich einstimmiger Beschlussfassung bleibt, unterliegen diese Gesetze qualifizierter Mehrheitsentscheidung. Infolgedessen wurden in den neunziger Jahren eine Reihe von Richtlinien erlassen, die weitgehend aus dem Sozialdialog und den Verfahren des Protokolls zum Einbezug der Sozialpartner in den Entscheidungsprozess hervorgegangen sind. Für die Regelung der Arbeitsbeziehungen blieben Entlohnung, Versammlungs- und Streikrecht außerhalb des EU-Rechts.

In Bezug auf Gleichberechtigung war, jedenfalls anfangs, beabsichtigt, die Integration von Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu gleichen Bedingungen zu erleichtern und gleichzeitig die Beschäftigung unter verschiedenen Bedingungen zu regeln und zu harmonisieren. Die frühere Verordnung über ‚Gleichwertigkeit‘ von 1984 regelte gleichen Lohn für Männer und Frauen. Hierzu kamen die Verordnung für ‚Mutterschafts- und Elternurlaub‘ von 1999, die Verordnung für ‚Teilzeitarbeit‘ von 2000, wonach diese der Ganztagsbeschäftigung gleichgestellt ist, und die Richtlinie für ‚befristete Arbeit‘, umgesetzt im Jahre 2002, wonach auch unbefristete Arbeit gleichgestellt sein muss. Zum Bereich der Gleichberechtigung gehört auch die ‚Entsende-Richtlinie‘ von 1996, wonach die Bedingungen

des Gastlandes eingehalten werden müssen, wenn diese günstiger als die des Herkunftslandes sind. Schließlich gehört in diesen Bereich die jüngere Antidiskriminierungs-Richtlinie, welche die Gleichbehandlung und das Verbot der Diskriminierung aufgrund von Rasse oder ethnischer Herkunft, Behinderung, Religion, Alter und sexueller Neigung fordert. Diese muss sich erst noch auswirken. Wir warten auch noch auf eine Einigung zur gesetzlichen Regelung der Gleichbehandlung von Beschäftigung bei Arbeitsvermittlern.

Im Bereich Gesundheitsschutz ist die Arbeitszeitrichtlinie von 1993 von größter Bedeutung. In einem Land wie dem Vereinigten Königreich, das bisher keine gesetzliche Arbeitszeitregelung hatte, hätte die Richtlinie größte Wirkung gehabt, wurde aber durch das sogenannte ‚opt-out‘ weitgehend unterlaufen.

Der dritte Bereich der EU-Arbeitsgesetzgebung über Mitbestimmung und besonders Information und Anhörung betraf die Richtlinie über ‚erworbene Rechte‘, ‚Eurobetriebsräte‘ und zuletzt ‚Information und Anhörung‘.

Als wichtiges Ergebnis kann man festhalten, dass in Ländern, in denen entsprechende Rechte bereits existierten, die Wirkung gering ist. So hatten die Richtlinien über Teilzeit- und befristete Beschäftigung wenig Auswirkungen in Frankreich, dagegen große im Vereinigten Königreich. Das gleiche gilt für die Arbeitszeitrichtlinie. Die neue Antidiskriminierungsgesetzgebung wird große Wirkung in Deutschland haben, viel weniger dagegen im Vereinigten Königreich, wo seit langem Gesetze gegen Rassendiskriminierung gelten.

Im Allgemeinen hat europäisches Arbeitsrecht in einzelnen Mitgliedsstaaten geltende Rechte auf die anderen übertragen, und dadurch das Arbeitsrecht in der Europäischen Union harmonisiert, aber kaum neues Recht geschaffen.

5. Strategische Leitlinien für die Weiterentwicklung des europäischen Arbeitsrechts

Wir schlagen vor, mit der Frage nach den „wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ursachen“ zu beginnen.

Für die Beurteilung der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Entwicklungen ist die Gestaltung des Arbeitsverhältnisses die entscheidende Kategorie. Ohne weiterreichende historische Analyse wollen wir darauf hinweisen, dass das 20. Jahrhundert in Europa davon geprägt ist, dass das Lohnarbeitsverhältnis durch Sozialversorgung verschiedener Art - etwa nach den Modellen Bismarcks oder Beveridges - ausgebaut wurde. Dadurch wurde die Arbeitskraft vor einer Ausbeutung geschützt, welche ihrer vollen Nutzung und weiteren Entwicklung im Wege stand. Auf dieser Grundlage erlebte Europa einen riesigen Wirtschaftsaufschwung mit fundamentalen Veränderungen in den Lebensbedingungen. In dieser Phase erhielt sich nichtsdestoweniger das Abhängigkeitsverhältnis zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Der Arbeitsvertrag blieb in verschiedenen Varianten Voraussetzung des Zugangs zur Sozialversorgung für alle Fälle der Arbeitsunfähigkeit infolge von Krankheit, Invalidität, Alter und Arbeitslosigkeit. Die Bindung an den individuellen Arbeitgeber zeigt sich mittlerweile als Einschränkung der Entfaltung der Arbeitskraft - aus der Sicht des Arbeitnehmers wie auch aus der Sicht des Arbeitgebers. Weder ist es für den Arbeitnehmer wünschenswert, sich einem Arbeitgeber langfristig zu verschreiben, noch ist es vorteilhaft für den Arbeitgeber, eine unbefristete Verantwortung für Arbeitnehmer auf sich zu nehmen. Infolgedessen hat sich, teilweise in beiderseitigem Einverständnis, ein Arbeitsmarkt entwickelt, der die Bindungen dieses Arbeitsverhältnisses umgeht und dabei Schutzrechte des Arbeitnehmers ausser Kraft setzt. Dieser Arbeitsmarkt wird selbstverständlich in grossem Umfang von Arbeitgebern missbraucht, um Verpflichtungen loszuwerden und

Kosten zu sparen, ebenso wie von Arbeitnehmern, um Steuern und Sozialbeiträge zu hinterziehen. Der Arbeitnehmer wird individualisiert, sein eigener Unternehmer, ‚self-employed‘.

Organisch mit diesem Prozess der Auflösung des dauerhaften Arbeitsverhältnisses verbunden, erleben wir die Desintegration von Unternehmen in Betriebsteile, die nach Bedarf zu wechselnden Produktionsketten kombiniert werden und dabei kein festes Verhältnis zu einem Eigentümer mehr haben. Die Eigentümer sind zunehmend direkte oder indirekte Anteilseigner, die nicht einmal wissen, woran sie Anteil haben, geschweige denn, wen sie beschäftigen. Sie können infolgedessen auch keine Rolle als Arbeitgeber spielen. Der virtuelle Arbeitgeber ist entweder durch ‚Human Resource Management‘ oder, als ausgelagerte Varianten, durch Arbeitsagenturen oder Arbeitskraft-Subunternehmer in beliebig verlängerbarer Kette vertreten. Dies ist der wachsende Sumpf halbkrimeller und wahrhaft krimineller Ausbeutung, die in einem rechtlosen Raum wuchert, weil bestehendes Arbeitsrecht allein für als solche identifizierbare Arbeitgeber-Arbeitnehmerverhältnisse gemacht ist. Der Geltungsbereich des Arbeitsrechts bröckelt ab.

In dem Maße, in dem Arbeitnehmer ebenso wie Arbeitgeber ihre Identität aufgeben, können sie auch nicht mehr kollektiv vertreten werden. Anders gesagt, der Kollektivvertrag verliert an Legitimation ebenso wie an Ausdehnung. Umgekehrt verlieren die Arbeitgeber oder die Arbeitnehmer, wo sie sich überhaupt noch als solche verstehen können, ihr Interesse, sich als solche zu organisieren, was zu Mitgliederschwund bei Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften führt.

Der zu beobachtenden Verfall der Geltung des Arbeitsrechts und der Kollektivverträge in allen Staaten Europas wird durch die sogenannten ‚Freizügigkeiten‘ in der EU vielleicht verstärkt: indem verschiedene Arbeitsrechtsräume in einem offenen Markt in Konkurrenz zueinander tre-

ten, können bestehende Rechte und Verträge untergraben werden. Daher die Forderung nach einem europäischen Rechtsrahmen. Aber die Freizügigkeiten sind nicht die Ursache des Verfalls. Daher stellt sich die Kernfrage nach dem Subjekt und den Inhalten dieses Rechtsrahmens.

Wie wird der Arbeitnehmer definiert, dem eigentlich kein Arbeitgeber gegenüber steht? Dies ist keine linguistische Frage. Es ist gleichgültig, wie wir ihn nennen, es ist der Bürger oder die Bürgerin, der/die zu arbeiten bereit ist. Er/Sie hat Rechte und Pflichten. Er/Sie hat das Recht auf Lebensbedingungen, die dem allgemeinen Niveau entsprechen, solange er/sie sich verpflichtet, seine/ihre Arbeit für den allgemeinen gesellschaftlichen Prozess der Ausbildung und Arbeit bereitzustellen. Arbeitslosigkeit kann es nicht geben, wohl aber den Fall, dass Arbeit nicht in Anspruch genommen wird und Ausbildung an deren Stelle tritt. Soziale Vorsorge ist überflüssig, da diese im Recht auf Unterhalt enthalten ist.

Der wichtigste Teil des Arbeitsrechts ist, wie die Beschäftigung der Arbeit durch Arbeitslohn und Arbeitszeit differenziert geregelt und von wem die Bedingungen ausgehandelt und entschieden werden. Die Verteilungsmasse ist der gesellschaftliche Reichtum im Raum oder in Teilräumen und Sektoren des Arbeitsmarktes. Man könnte sich vielleicht vorstellen, dass die Vertreter der nicht-Arbeitsbereiten mit den Vertretern der Arbeitsbereiten verhandeln.

Diese Überlegungen sollen nicht mehr und nicht weniger als strategische Leitlinien „für ein umfassendes europäisches Sozialmodell“ (ver.di) sein. Wir sagen damit nicht, dass bestehende Arbeitsrechte abgeschafft werden sollen, sondern, dass diese weiterhin geschützt, strategisch entwickelt und auf die Teile des Arbeitsmarktes ausgedehnt werden sollen, die aus dem Raum geltenden Rechts herausgefallen sind. Der erste wichtige Schritt ist die Definition des arbeitenden Bürgers oder der arbeitenden Bürgerin und die Bestimmung des Raums, in

dem sein/ihr Recht entwickelt werden soll. Es mag wohl sein, dass im Rahmen einer solchen Strategie die Wege je nach bestehendem Recht in den Mitgliedsstaaten unterschiedlich sind, aber sie sollten auf ein gemeinsames Ziel ge-

richtet sein. Dazu müssen sich die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union verpflichten lassen.

London, Mai 2007

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 16.5.2007
KOM(2007) 249 endgültig
2007/0094 (COD)

Vorschlag für eine
RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen

(von der Kommission vorgelegt)

{SEK(2007) 596}

{SEK(2007) 603}

{SEK(2007) 604}

BEGRÜNDUNG

1) KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Der vorliegende Vorschlag ist Teil der Bemühungen der EU um eine umfassende Migrationspolitik. Im September 2007 wird die Kommission, wie in ihrem Strategischen Plan vom Dezember 2005¹ vorgesehen, einen ersten Vorschlag zur legalen Migration vorlegen. Die illegale Einwanderung in die EU wird u. a. dadurch begünstigt, dass Aussichten auf Beschäftigung bestehen. Ziel des Vorschlags ist, die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal in der EU aufhalten, zu bekämpfen und so die Wirkung dieses Pull-Faktors zu vermindern. Ausgehend von den bereits in den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen soll dafür gesorgt werden, dass alle Mitgliedstaaten für Personen, die solche Drittstaatsangehörigen beschäftigen, vergleichbare Sanktionen vorsehen und diese wirksam anwenden. Die Kommission hat diese Maßnahmen in ihrer Mitteilung vom Juli 2006 über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen² vorgeschlagen. Der Europäische Rat billigte die Mitteilung im Dezember 2006 und forderte die Kommission auf, Vorschläge auszuarbeiten.

• Allgemeiner Kontext

Zur Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthalt (im Folgenden "illegale Beschäftigung") kommt es, weil Migranten, die bessere Lebensbedingungen suchen, dem Bedarf von Arbeitgebern an Kräften entsprechen, die sie in der Regel für Tätigkeiten, die eine geringe Qualifikation erfordern und schlecht bezahlt sind, einsetzen. Das Ausmaß des Problems lässt sich zwangsläufig nur schwer quantifizieren: Schätzungen zufolge halten sich zwischen 4,5 und 8 Millionen Drittstaatsangehörige illegal in der EU auf. Besonders betroffen sind die Wirtschaftszweige Baugewerbe, Landwirtschaft, Reinigungsdienste sowie das Hotel- und Gaststättengewerbe.

Zum einen verursacht illegale Beschäftigung, als einer der Pull-Faktoren für illegale Einwanderung, genau wie von EU-Bürgern geleistete "Schwarzarbeit", den öffentlichen Haushalten Verluste, kann einen Druck auf die Löhne bewirken, eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen bewirken und den Wettbewerb zwischen Unternehmen verzerren; außerdem haben illegal Beschäftigte kein Anrecht auf Leistungen aus der Kranken- und Altersversicherung, da sie keine Beiträge entrichten. Zum anderen befinden sich die illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen in einer besonders unsichereren Lage, denn normalerweise müssen sie, wenn sie aufgegriffen werden, das Land verlassen.

Der Vorschlag ist ein einwanderungspolitischer, kein beschäftigungs- oder sozialpolitischer Vorschlag. Die Kommission schlägt vor, nicht den illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen, sondern den Arbeitgeber zu strafen (allerdings sollen die Mitgliedstaaten nach dem Vorschlag der Kommission von 2005 für eine Rückkehr-Richtlinie generell nicht aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige ausweisen.)

¹ KOM(2005) 669.

² KOM(2006) 402.

• **Bestehende Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet**

Gemäß der Empfehlung des Rates vom 22. Dezember 1995 zur Harmonisierung der Mittel zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der illegalen Beschäftigung³ sollen Arbeitgeber, die Ausländer einstellen wollen, dazu angehalten werden, deren aufenthalts- oder arbeitsrechtlichen Status zu überprüfen; außerdem sollten Arbeitgeber, die Ausländer ohne die erforderliche Arbeitserlaubnis beschäftigen, bestraft werden. Die Empfehlung des Rates vom 27. September 1996 zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen⁴ richtet sich insbesondere auf das Verbot der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen, die nicht im Besitz der erforderlichen Erlaubnis sind, und die Ahndung mit strafrechtlichen und/oder verwaltungsrechtlichen Sanktionen. Der vorliegende Vorschlag stützt sich auf diese Empfehlungen und verpflichtet die Mitgliedsstaaten, illegale Beschäftigung zu untersagen, Sanktionen einzuführen und von Arbeitgebern vorbeugende Maßnahmen und sonstige Kontrollen zu verlangen.

Die EU-Politik zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung umfasst Bestimmungen gegen Menschenhandel und die grenzüberschreitende Schleusung von Menschen. Der Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Menschenhandel⁵ stellt Menschenhandel zur Ausbeutung von Arbeitskraft oder zur sexuellen Ausbeutung unter Strafe und sieht eine Angleichung der Strafen vor. Im Rahmen des vorliegenden Vorschlags könnte illegale Beschäftigung auch den gravierenderen Tatbestand des Menschenhandels erfüllen, wenn die im Rahmenbeschluss genannten Bedingungen, einschließlich der Anwendung von Zwang oder Täuschung für die Zwecke der Arbeitsausbeutung, gegeben sind. Der Vorschlag erfasst jedoch nur Situationen, in denen weder Zwang noch Täuschung vorliegt.

2002 wurden eine Richtlinie⁶ über die Problematik des Menschenhandels und ein damit zusammenhängender Rahmenbeschluss⁷ verabschiedet, in denen der Straftatbestand der Beihilfe zur illegalen Einreise und zum unerlaubten Aufenthalt definiert und die Strafen harmonisiert werden. Zwischen illegaler Beschäftigung und der Beihilfe zur illegalen Einreise und/oder zum unerlaubten Aufenthalt kann zwar durchaus ein Zusammenhang bestehen, aber der vorliegende Vorschlag gilt auch für Arbeitgeber, die an Einreise oder Aufenthalt von illegalen Drittstaatsangehörigen nicht beteiligt sind.

• **Kohärenz mit anderen Politikbereichen und Zielen der Union**

Die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthalt in der EU ist Teil des weiter reichenden Problems der Schwarzarbeit, d. h. der Ausübung von vergüteten Tätigkeiten, die an sich rechtmäßig sind, aber den Behörden nicht gemeldet werden⁸. Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit und andere damit zusammenhängende Aspekte sind bei EU-Bürgern ebenso häufig anzutreffen wie bei Drittstaatsangehörigen; zu dieser Thematik wird die Kommission im Herbst 2007 eine Mitteilung vorlegen.

Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen stehen im Einklang mit der Politik und den Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung des Steuerbetrugs und unterstützen sie.

Der Vorschlag steht mit den Grundrechten im Einklang. Er beeinträchtigt nicht die Rechte, die einem Drittstaatsangehörigen als Arbeitnehmer zustehen, wie das Recht auf Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft, das Recht auf Teilnahme an Tarifverhandlungen und den Genuss der erzielten Vorteile sowie das Recht auf Gesundheits- und Sicherheitsstandards entsprechenden Arbeitsbedingungen. Der Vorschlag sieht vor, dass ein Arbeitgeber, der die Dokumente potenzieller Arbeitskräfte kontrolliert hat, nicht haftbar ist, wenn sich später herausstellt, dass die Dokumente gefälscht waren. Strafrechtliche Sanktionen werden auf schwere Fälle begrenzt, in denen eine Strafe dem Umfang oder der Schwere der begangenen Rechtsverletzung angemessen ist. Personenbezogene Daten, mit denen Arbeitgeber und Behörden bei der Umsetzung dieses Vorschlags in Berührung kommen, müssen nach Maßgabe der Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten⁹ verarbeitet werden.

³ ABl. C 5 vom 10.1.1996, S. 1.

⁴ ABl. C 304 vom 14.10.1996, S. 1.

⁵ ABl. L 203 vom 1.8.2002, S. 1.

⁶ ABl. L 328 vom 5.12.2002, S. 17.

⁷ ABl. L 328 vom 5.12.2002, S. 1.

⁸ KOM(98) 219.

⁹ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

2) ANHÖRUNG VON INTERESSIERTEN KREISEN UND FOLGENABSCHÄTZUNG

• Anhörung von interessierten Kreisen

Anhörungsverfahren, angesprochene Sektoren und allgemeines Profil der Befragten

Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) und der europäische Unternehmerverband (UNICE/Business Europe) sind angehört worden. Konsultationen der Mitgliedstaaten fanden im Rahmen des Ausschusses für Einwanderung und Asyl statt.

Bei der Vorbereitung des Vorschlags wurden auch Beiträge berücksichtigt, die Vertreter der Sozialpartner und anderer NRO in Seminaren und Workshops zum Thema geleistet haben. Im Zusammenhang mit der von der Kommission in Auftrag gegebenen externen Studie, auf die sich die Folgenabschätzung stützt², wurde – mithilfe von Fragebögen und Befragungen - die Konsultation der Mitgliedstaaten (einschließlich der Strafverfolgungsbehörden), Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sowie einschlägiger NRO fortgesetzt.

Zusammenfassung der Antworten und Art ihrer Berücksichtigung

Die Kommission hat den Bemerkungen zu ihrer Mitteilung vom Juli 2006 Rechnung getragen.

• Einholung und Nutzung von Expertenwissen

Externe Sachverständige mussten nicht hinzugezogen werden.

• Folgenabschätzung

Bei der Folgenabschätzung wurden folgende Möglichkeiten geprüft:

Option 1: Status quo. Die meisten (wenn auch nicht alle) Mitgliedstaaten haben bereits Sanktionen für Arbeitgeber eingeführt und Präventivmaßnahmen ergriffen, die allerdings nicht die erwünschte Wirkung zeigen. Diese Option würde nicht ermöglichen, gleiche Bedingungen für alle zu schaffen; eine Verschlechterung der Situation wäre nicht auszuschließen, da die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten noch zunehmen könnten. Das Strafmaß ist möglicherweise so gering, dass die wirtschaftlichen Vorteile der illegalen Beschäftigung schwerer wiegen. Arbeitgebern, Drittstaaten und Drittstaatsangehörigen würde nicht eindringlich genug klar gemacht, dass die Gesetzeslücken, die zurzeit noch Schutz vor Strafe bieten, geschlossen werden sollen.

Option 2: EU-weit harmonisierte Strafen für Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen, sowie die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Vollstreckung (Verpflichtung zur Durchführung einer bestimmten Zahl von Inspektionen in Unternehmen). Durch diese Option würden die Unterschiede zwischen den Rechtsvorschriften und deren Durchsetzung verringert und gleiche Bedingungen für alle geschaffen. Das Mindeststrafmaß würde in mehreren Mitgliedstaaten erhöht, was den Abschreckungseffekt verstärken würde. Die illegale Beschäftigung könnte infolge einer wirksameren Durchsetzung zurückgehen.

Option 3: Harmonisierte Präventivmaßnahmen: gemeinsame EU-weit geltende Verpflichtung der Arbeitgeber, die relevanten Dokumente (Aufenthaltsurkunden) zu kopieren und die zuständigen nationalen Stellen zu unterrichten. Durch diese Option würde die illegale Beschäftigung reduziert, da der Arbeitgeber frühzeitig feststellen kann, ob eine Person, die er einstellen möchte, zur Arbeit berechtigt ist. Die zusätzliche Belastung für Arbeitgeber wäre minimal; im Übrigen verlangen einige Mitgliedstaaten von den Arbeitgebern bereits die Kontrolle der Dokumente. Die Schaffung gleicher Voraussetzungen würde gefördert, weil EU-weit nach denselben Verfahren vorgegangen würde. Allerdings könnten Identitätsbetrug und Dokumentenfälschung zunehmen. Der Datenschutz müsste gewährleistet werden.

Option 4: Harmonisierte Sanktionen für Arbeitgeber sowie Präventivmaßnahmen (d. h. Optionen 2 und 3). Bei dieser Option würden sich die positiven Wirkungen der Optionen 2 und 3 gegenseitig verstärken; außerdem würde stärker deutlich, dass die EU zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung entschlossen ist.

Option 5: Sensibilisierungskampagne der EU über die Folgen der Einstellung von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthalt. Diese Option, für die es nur geringer Ressourcen bedarf, könnte, wenn auch nur vorübergehend und begrenzt, zu einem positiven Ergebnis hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften führen. Eine mittel- oder langfristige Verringerung der illegalen Beschäftigung wäre dadurch jedoch nicht zu erreichen. In Arbeitgeberkreisen sind die schädlichen Auswirkungen illegaler Beschäftigung bereits bekannt.

Option 6: Ermittlung bewährter Praktiken für die Verhängung von Sanktionen gegen Arbeitgeber und Austausch zwischen den Mitgliedstaaten. Alle Beteiligten sind sich darin einig, dass eine wirksamere Anwendung der Sanktionen erforderlich ist. Durch diese Option würden die Kapazität und Wirkung der Vollstreckungsbehörden gestärkt. Allerdings würden die Mitgliedstaaten nach wie vor bestimmen, welche Ressourcen sie für Inspektionen einsetzen. Durch diese Option würde nur eine begrenzte Angleichung der Bedingungen erreicht, denn die Unterschiede bei Sanktionen und Präventivmaßnahmen würden weiterbestehen und könnten sogar noch zunehmen.

Aus dem Vergleich der Optionen und ihrer Auswirkungen sowie der von den Mitgliedstaaten und den beteiligten Kreisen vertretenen Haltung ergibt sich als bevorzugte Option eine Kombination der Optionen 4 und 6. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sollten durch eine Sensibilisierungskampagne begleitet und unterstützt werden, die sich an die Arbeitgeber richtet (insbesondere an Einzelpersonen und KMU). Die Option 4 ist in den Vorschlag eingegangen. Die Option 6 und die Sensibilisierungskampagnen werden in der ergänzenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen behandelt.

3) RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS

• Zusammenfassung der vorgeschlagenen Maßnahme

Der Vorschlag enthält ein generelles Verbot der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal in der EU aufhalten. Rechtsverletzungen würden mit Sanktionen (gegebenenfalls verwaltungsrechtlicher Art) geahndet, bei denen es sich um Geldbußen und, im Fall von Unternehmen, weitere Maßnahmen wie den Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen und die Rückzahlung gewährter Zuwendungen handelt. Für schwere Fälle wären strafrechtliche Sanktionen vorgesehen.

Um die Wirkung des Verbots zu gewährleisten, würden die Arbeitgeber verpflichtet, vor der Einstellung eines Drittstaatsangehörigen bestimmte Kontrollen durchzuführen, die Beschwerdeverfahren würden erleichtert werden, und die Mitgliedstaaten würden zur Durchführung einer bestimmten Anzahl von Inspektionen verpflichtet.

Die vorgeschlagene Richtlinie sieht für Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt strengere Sanktionen und Vollstreckungspflichten vor als die, welche in den geltenden Gemeinschaftsinstrumenten, insbesondere im Bereich der Dienstleistungserbringung durch EU-Bürger und aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige, vorgesehen sind, was angesichts des Ziels der Richtlinie gerechtfertigt und nicht diskriminierend ist.

• Rechtsgrundlage

Ziel der Richtlinie ist die Verringerung der illegalen Einwanderung in die EU. Die angemessene Rechtsgrundlage ist daher Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe b EG-Vertrag.

Diese Rechtsgrundlage kann nicht für Maßnahmen hinzugezogen werden, die Drittstaatsangehörige betreffen, die sich zwar rechtmäßig in der EU aufhalten, aber unter Verletzung ihres aufenthaltsrechtlichen Status einer Erwerbstätigkeit nachgehen, z. B. Studenten aus Drittstaaten, die eine höhere als die erlaubte Stundenzahl arbeiten. Obwohl auch diese Situationen für die Verringerung des Pull-Faktors Beschäftigung eine Rolle spielen, sieht der Vorschlag deshalb keine einschlägigen Maßnahmen vor.

• Subsidiaritätsprinzip

Da der Vorschlag nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt, greift das Subsidiaritätsprinzip.

Die Ziele des Vorschlags können von den Mitgliedstaaten aus folgenden Gründen nicht ausreichend verwirklicht werden: Bei einem Alleingang der Mitgliedstaaten besteht die Gefahr, dass Strafmaß und Vollstreckung in den einzelnen Mitgliedstaaten zu unterschiedlich sind. Dies könnte die Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt verfälschen und Sekundärbewegungen von Drittstaatsangehörigen in Mitgliedstaaten mit weniger strengen Strafen und Vollstreckungsmaßnahmen auslösen.

Die Ziele des Vorschlags können aus folgenden Gründen besser durch Maßnahmen der Gemeinschaft erreicht werden:

In einem Raum ohne Binnengrenzen bedarf es eines gemeinsamen Vorgehens gegen illegale Einwanderung, und zwar nicht nur an den gemeinsamen Grenzen, sondern auch mit Blick auf die Abschwächung der Pull-Faktoren. Durch gemeinschaftliches Handeln wird sich der Pull-Faktor Beschäftigung wirksamer verringern lassen. Die Festlegung eines gemeinsamen Mindestmaßes an Sanktionen gegen Arbeitgeber wird Folgendes gewährleisten: 1. Alle Mitgliedstaaten verfügen über ausreichend hohe und abschreckend wirkende Sanktionen; 2. die Unterschiede sind nicht so groß, dass dies Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt zu Sekundärbewegungen veranlassen würde; 3. für Unternehmen gelten EU-weit die gleichen Bedingungen.

Der Vorschlag sieht lediglich ein Mindestmaß an Harmonisierung vor.

Der Vorschlag steht daher mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang.

• Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Der Vorschlag entspricht aus folgenden Gründen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit:

Das Rechtsinstrument Richtlinie lässt den Mitgliedstaaten viel Umsetzungsspielraum. Gemäß Artikel 63 EG-Vertrag (vorletzter Unterabsatz) ist es den Mitgliedstaaten unbenommen, andere als in der Richtlinie vorgesehene Maßnahmen beizubehalten oder einzuführen, sofern sie mit dem Vertrag und internationalen Übereinkünften vereinbar sind.

Die Durchführung der Richtlinie erfordert die Entwicklung der vorgeschriebenen Durchsetzungsstrategie und die Durchführung einer Mindestzahl von Inspektionen; für die nationalen und regionalen Behörden der Mitgliedstaaten kann dies gewisse zusätzliche finanzielle und verwaltungsmäßige Lasten bedeuten. Auch die mögliche Zunahme der Verwaltungs- und Strafverfahren bedeutet möglicherweise eine gewisse zusätzliche Belastung. Diese höheren Belastungen sind jedoch auf das zur Gewährleistung der Wirkung Erforderliche begrenzt.

Für die Wirtschaftsteilnehmer beschränken sich die Belastungen auf vor der Einstellung von Drittstaatsangehörigen durchzuführende Überprüfungen, die Meldung an die zuständigen Behörden und die Aufbewahrung von Unterlagen. Diese Belastungen stehen in einem angemessenen Verhältnis zu den Zielen des Vorschlags.

• Wahl des Instruments

Vorgeschlagenes Instrument: Richtlinie.

Andere Instrumente wären aus folgenden Gründen nicht angemessen:

Eine Richtlinie ist das geeignete Instrument für diese Maßnahme, denn sie gibt zwar Mindeststandards vor, lässt den Mitgliedstaaten aber bei der Umsetzung in innerstaatliches Recht und der Durchsetzung Handlungsspielraum.

4) AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag wirkt sich nicht auf den EU-Haushalt aus.

5) WEITERE ANGABEN

• Überprüfungs-/Revisions-/Verfallsklausel

Der Vorschlag enthält eine Überprüfungsklausel.

• Entsprechungstabelle

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, der Kommission den Wortlaut der innerstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie mitzuteilen und eine Tabelle der Entsprechungen zwischen der Richtlinie und diesen innerstaatlichen Vorschriften beizufügen.

Anhang 1

• Erläuterung der Artikel

Artikel 1 und 2

Der Vorschlag betrifft nicht die Unionsbürger, also auch nicht EU-Bürger, die aufgrund von Übergangsregelungen in einem bestimmten Mitgliedstaat nur einen begrenzten Zugang zur Beschäftigung haben.

Unter "Arbeitgeber" werden nicht nur natürliche und juristische Personen verstanden, die andere im Rahmen einer Geschäftstätigkeit beschäftigen, sondern auch Privatpersonen, die beispielsweise Putzhilfen einstellen. Da es darum geht, illegale Beschäftigung als Pull-Faktor zu verringern, erscheint es nicht sinnvoll, private Arbeitgeber auszunehmen.

Artikel 3

Die zentrale Bestimmung des Vorschlags besteht in einem allgemeinen Verbot der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen, die in der EU kein Aufenthaltsrecht genießen.

Artikel 4 und 5

Die Arbeitgeber müssen vor der Einstellung von Drittstaatsangehörigen nachprüfen, ob diese im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder eines anderen Aufenthaltstitels sind. Handelt es sich bei dem Arbeitgeber um ein Unternehmen oder um eine juristische Person (wie einen eingetragenen gemeinnützigen Verein), hat er außerdem die zuständigen nationalen Behörden zu unterrichten. Kann der Arbeitgeber nachweisen, dass er diese Pflichten erfüllt hat, können gegen ihn keine Sanktionen verhängt werden.

Von einem Arbeitgeber kann nicht verlangt werden, dass er falsche Dokumente erkennt. Die Kommission hat in ihrer Mitteilung vom Juli 2006 festgehalten, dass für Dokumente, einschließlich der Aufenthaltstitel, gemeinsame Leitlinien zu den Mindestsicherheitsstandards insbesondere hinsichtlich der Ausstellungsverfahren festgelegt werden sollten. Doch Arbeitgeber sollen haftbar gemacht werden können, wenn Dokumente offenkundig falsch sind (z. B. wenn das Lichtbild in einem Dokument offensichtlich nicht dem potenziellen Arbeitnehmer entspricht oder wenn das Dokument offensichtlich verfälscht wurde).

Artikel 6

Rechtsverletzungen der Arbeitgeber sollen durch wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen, gegebenenfalls verwaltungsrechtlicher Art, geahndet werden. Diese Sanktionen müssen in jedem Einzelfall Geldbußen und die Übernahme der Kosten für die Rückführung des Drittstaatsangehörigen umfassen.

Gegen die betreffenden Drittstaatsangehörigen können auf der Grundlage der Richtlinie keine Sanktionen verhängt werden. Die Kommission hat einen anderen Richtlinienvorschlag¹⁰ vorgelegt, der vorsieht, dass die Mitgliedstaaten gegen jeden sich illegal aufhaltenden Drittstaatsangehörigen eine Rückführungsentscheidung erlassen müssen.

Artikel 7

Die Arbeitgeber müssen den illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen die gegebenenfalls ausstehenden Vergütungen auszahlen, und die Mitgliedstaaten müssen Verfahren einführen, die gewährleisten, dass Drittstaatsangehörigen auch nach Verlassen des Mitgliedstaats die ihnen zustehende Restbeträge ausgezahlt werden.

Artikel 8

Gegen nicht-private Arbeitgeber könnten andere Maßnahmen ergriffen werden, wie Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen, Finanzhilfen (einschließlich der von den Mitgliedstaaten verwalteten EU-Mittel) und öffentlichen Vergabeverfahren. Auch könnten die dem Arbeitgeber während der zwölf Monate vor Feststellung der illegalen Beschäftigung gewährten Subventionen, einschließlich der von den Mitgliedstaaten verwalteten EU-Mittel, zurückgefordert werden. Die Haushaltsordnung sieht diese Möglichkeit auch für die EU-Mittel vor, die von der Kommission direkt verwaltet werden.

¹⁰ KOM(2005) 391.

Artikel 9

Für den Fall, dass eine Geldbuße nicht von einem Unterauftragnehmer eingezogen werden kann, soll sie von anderen an der Subunternehmerkette beteiligten Auftragnehmern bis hin zum Hauptunternehmer eingezogen werden können.

Artikel 10 und 11

Geldbußen und andere Maßnahmen wirken bei bestimmten Arbeitgebern möglicherweise nicht genügend abschreckend. Deshalb müssen die Mitgliedstaaten für vier Arten schwerer Rechtsverletzungen strafrechtliche Sanktionen vorsehen: wiederholte Zuwiderhandlungen, Beschäftigung einer erheblichen Anzahl von Drittstaatsangehörigen, besonders ausbeuterische Arbeitsbedingungen und Kenntnis des Umstands, dass der Arbeitnehmer Opfer von Menschenhändlern ist. Einzelne Arbeitgeber sollen nur in schweren Fällen strafrechtlich verfolgt werden können; deshalb soll die wiederholte Zuwiderhandlung erst beim dritten Mal innerhalb eines Zweijahreszeitraums strafbar sein.

Artikel 12 und 13

Die Mitgliedstaaten sollen sicherstellen, dass juristische Personen für Straftaten haftbar gemacht werden können. Ob juristische Personen strafrechtlich haften sollen, wird nicht präzisiert. Folglich sind Mitgliedstaaten, in denen die strafrechtliche Haftung juristischer Personen nicht vorgesehen ist, nicht zur Änderung ihres Systems verpflichtet.

Artikel 14

Zur wirksameren Durchsetzung sind Verfahren erforderlich, durch die Drittstaatsangehörige unmittelbar oder über dazu benannte Dritte Beschwerde einreichen können. Diese Dritten müssen vor möglichen Sanktionen im Zusammenhang mit dem Verbot der Beihilfe zur unerlaubten Einreise und zum unerlaubten Aufenthalt geschützt werden. Gewerkschaften und NRO haben auf die Notwendigkeit einer solchen Vorschrift hingewiesen.

Weitere Maßnahmen sind zum Schutz von Drittstaatsangehörigen vorgesehen, die unter besonders ausbeuterischen Bedingungen, die eine strafrechtliche Haftung begründen, beschäftigt werden. Zum Einen soll denjenigen, die mit den Behörden zusammenarbeiten, analog zu EG-Vorschriften über kooperationsbereite Opfer von Menschenhandel, eine befristete Aufenthaltserlaubnis in Aussicht gestellt werden. Zum Anderen soll die Rückführung erst stattfinden, wenn die Betroffenen vollständig ausbezahlt worden sind.

Artikel 15

Die Mitgliedstaaten müssen eine bestimmte Anzahl von Kontrollen auf der Grundlage einer Risikobewertung durchführen.

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe b,

auf Vorschlag der Kommission¹¹,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses¹²,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen¹³,

gemäß dem Verfahren des Artikels 251 EG-Vertrag¹⁴,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Der Europäische Rat ist auf seiner Tagung vom 14./15. Dezember 2006 übereingekommen, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung zu verstärken; insbesondere müsse die illegale Beschäftigung entschlossener bekämpft werden.
- (2) Ein wichtiger Pull-Faktor für die illegale Einreise in die EU besteht darin, dass es in der EU möglich ist, eine Beschäftigung zu finden, auch ohne den erforderlichen Rechtsstatus zu besitzen. Die Bekämpfung von illegaler Einwanderung und illegalem Aufenthalt muss daher auch Maßnahmen zur Verringerung dieses Pull-Faktors einschließen.
- (3) Als zentrales Element dieser Maßnahmen sollte ein allgemeines Verbot der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthalt in der EU eingeführt werden; dieses Verbot sollte durch Sanktionen gegen Arbeitgeber, die ihm zuwiderhandeln, ergänzt werden.
- (4) Die Vorschriften sollten nicht für Drittstaatsangehörige gelten, die sich nicht unrechtmäßig in der EU aufhalten. Von der Regelung ausgeschlossen sind also ihr Recht auf Freizügigkeit in der Gemeinschaft ausübende Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige von Unionsbürgern sind, sowie Personen, die gemäß Übereinkommen zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den Ländern, deren Staatsangehörigkeit sie besitzen, andererseits, Freizügigkeitsrechte genießen, die denen von Unionsbürgern gleichwertig sind. Ebenso ausgeschlossen sind Drittstaatsangehörige die sich in einer Situation befinden, auf die Gemeinschaftsrecht Anwendung findet, z.B. Personen, die ordnungsgemäss in einem anderen Mitgliedstaat beschäftigt sind und die von einem Dienstleistungsanbieter im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen in einen anderen Mitgliedstaat entsandt werden.
- (5) Um der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthalt vorzubeugen, sollten Arbeitgeber verpflichtet werden, vor der Einstellung eines Drittstaatsangehörigen, einschliesslich in Fällen, wo der Drittstaatsangehörige für den Zweck eingestellt wird, um in einen anderen Mitgliedstaat im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen entsandt zu werden, zu prüfen, ob dieser im Besitz einer für die Dauer der Beschäftigung gültigen Aufenthaltserlaubnis oder eines sonstigen Aufenthaltstitels ist. Die Arbeitgeber sollten lediglich kontrollieren müssen, ob das Dokument nicht offenkundig falsch ist, beispielsweise ein offensichtlich falsches Lichtbild enthält. Unternehmen und juristische Personen sollten darüber hinaus verpflichtet werden, den zuständigen Behörden die Beschäftigung eines Drittstaatsangehörigen zu melden, damit den Mitgliedstaaten insbesondere die Möglichkeit gegeben wird, festzustellen, ob Dokumente gefälscht sind.

¹¹ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

¹² ABl. C [...] vom [...], S. [...].

¹³ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

¹⁴ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

- (6) Ist ein Arbeitgeber den Verpflichtungen aus dieser Richtlinie nachgekommen, soll er nicht dafür haftbar gemacht werden können, dass er Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigt hat, wenn die zuständige Behörde später feststellt, dass das von einem Arbeitnehmer vorgelegte Dokument gefälscht war oder missbräuchlich benutzt wurde.
- (7) Zur Durchsetzung des allgemeinen Verbots und als Abschreckung gegen Zuwiderhandlungen sollten die Mitgliedstaaten angemessene Sanktionen vorsehen. Dazu gehören Geldbußen und Geldstrafen sowie Beiträge zu den Kosten der Rückführung von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthalt.
- (8) In jedem Fall sollte der Arbeitgeber verpflichtet sein, Drittstaatsangehörigen ausstehende Vergütungen für geleistete Arbeit zu zahlen sowie fällige Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten.
- (9) Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass Drittstaatsangehörige ihre Ansprüche geltend machen können, und Mechanismen einrichten, die gewährleisten, dass die Drittstaatsangehörigen die eingezogenen Beträge der ihnen zustehenden Vergütungen erhalten.
- (10) Die Mitgliedstaaten sollten eine Rechtsvermutung für ein Arbeitsverhältnis von mindestens sechsmonatiger Dauer vorsehen, so dass der Arbeitgeber die Beweislast für das Vorliegen eines anderen Zeitraums trägt.
- (11) Die Mitgliedstaaten sollten vorsehen, dass weitere Sanktionen gegen nicht-private Arbeitgeber verhängt werden können, u. a. der Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen, Hilfen oder Subventionen einschließlich Agrarbeihilfen; der Ausschluss von öffentlichen Auftragsvergabeverfahren sowie die Einziehung von bereits gewährten öffentlichen Zuwendungen, Hilfen oder Subventionen, einschließlich der von den Mitgliedstaaten verwalteten EU-Mittel.
- (12) Diese Richtlinie, insbesondere die Artikel 8, 11 und 13, lässt die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften¹⁵ unberührt.
- (13) Da in einigen betroffenen Sektoren die Vergabe von Unteraufträgen gängige Praxis ist, muss sichergestellt werden, dass alle Glieder einer Kette von Subunternehmen gesamtschuldnerisch haften, wenn finanzielle Sanktionen gegen einen Arbeitgeber am Ende der Kette, der Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigt, verhängt werden.
- (14) Die Erfahrung zeigt, dass die derzeitigen Sanktionsregelungen nicht ausreichen, um das Verbot der Beschäftigung illegal eingereister Drittstaatsangehörige voll und ganz durchzusetzen. Dies liegt unter anderem daran, dass Verwaltungssanktionen allein gewisse skrupellose Arbeitgeber nicht abschrecken dürften. Die Durchsetzung dieses Verbots kann und sollte durch die Verhängung strafrechtlicher Sanktionen verbessert werden.
- (15) Damit das allgemeine Verbot wirklich zum Tragen kommt, sind insbesondere für schwerwiegende Fälle Sanktionen mit größerer Abschreckungswirkung vorzusehen, beispielsweise bei wiederholten Zuwiderhandlungen, illegaler Beschäftigung einer erheblichen Anzahl von Drittstaatsangehörigen, besonders ausbeuterischen Arbeitsbedingungen sowie wenn der Arbeitgeber Kenntnis davon hatte, dass der Arbeitnehmer Opfer von Menschenhandel war. Arbeitsbedingungen sollten dann als besonders ausbeuterisch betrachtet werden, wenn sich die Vergütungen oder die Arbeitsbedingungen, insbesondere solche mit Auswirkungen für die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer, wesentlich von denen rechtmäßig beschäftigter Arbeitnehmer unterscheiden.
- (16) In allen gemäß dieser Richtlinie als schwer einzustufenden Fällen sollte deshalb die vorsätzlich begangene Rechtsverletzung gemeinschaftsweit als Straftat gelten. Die Anwendung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung von Menschenhandel¹⁶ bleibt hiervon unberührt.
- (17) Die Straftat sollte mit wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden strafrechtlichen Sanktionen geahndet werden, die in der gesamten Gemeinschaft auch für juristische Personen vorgesehen werden sollten, da viele Arbeitgeber juristische Personen sind.

¹⁵ ABl. L 248 vom 19.9.2002, S. 1. Zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1995/2006 vom 13. Dezember 2006 (ABl. L 390 vom 30.1.2006, S. 1).

¹⁶ ABl. L 203 vom 1.8.2002, S. 1.

Anhang 1

- (18) Zur Erleichterung der Durchsetzung sind wirksame Verfahren erforderlich, durch die betroffene Drittstaatsangehörige unmittelbar oder über dafür benannte Dritte, wie Gewerkschaften oder andere Vereinigungen, Beschwerde einreichen können. Diese benannten Dritten sollten, wenn sie Drittstaatsangehörige in Beschwerdeverfahren unterstützen, vor möglichen Sanktionen im Zusammenhang mit dem Verbot der Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt geschützt werden.
- (19) Zur Ergänzung der Beschwerdeverfahren sollten die Mitgliedstaaten besonders ausbeuterischen Arbeitsbedingungen ausgesetzten Drittstaatsangehörigen, die bei Strafverfahren gegen den Arbeitgeber kooperieren, eine befristete Aufenthaltserlaubnis entsprechend der Dauer der betreffenden innerstaatlichen Verfahren gewähren. Diese Aufenthaltserlaubnis sollte nach denselben Bedingungen gewährt werden, wie diejenigen, die gemäß der Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren¹⁷ gewährt werden.
- (20) Um ein ausreichendes Maß an Durchsetzung zu gewährleisten und in dieser Hinsicht beträchtliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zu verhindern, sollte in jedem Mitgliedstaat in einem bestimmten Anteil von Unternehmen Inspektionen durchgeführt werden.
- (21) Die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit der Durchführung dieser Richtlinie muss nach Maßgabe der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr¹⁸ erfolgen.
- (22) Da das mit dieser Richtlinie angestrebte Ziel, illegale Einwanderung durch eine Abschwächung des Pull-Faktors Beschäftigung zu verringern, auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden kann und daher wegen des Umfangs und der Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene zu erreichen ist, kann die Gemeinschaft im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Die vorliegende Richtlinie steht auch im Einklang mit dem in diesem Artikel festgeschriebenen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da sie nicht über das für die Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinausgeht.
- (23) Diese Richtlinie steht im Einklang mit den Grundrechten sowie den Grundsätzen, die insbesondere mit der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden. Bei ihrer Anwendung sind folgende Grundsätze gebührend zu beachten: unternehmerische Freiheit, Gleichheit vor dem Gesetz, Nichtdiskriminierung, Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht sowie Gesetzmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen (Artikel 16, 20, 21, 47 und 49 der Charta).
- (24) Gemäß den Artikeln 1 und 2 des Protokolls über die Position Dänemarks, das dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügt ist, beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieser Richtlinie, die daher für Dänemark nicht bindend oder anwendbar ist -

HABEN FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1
Gegenstand und Anwendungsbereich

Diese Richtlinie sieht gemeinsame Sanktionen und Maßnahmen vor, die in den Mitgliedstaaten gegen Arbeitgeber von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthalt zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung verhängt bzw. getroffen werden müssen.

Artikel 2
Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnen die Ausdrücke:

- a) „Drittstaatsangehöriger“: jede Person, die nicht Unionsbürger im Sinne von Artikel 17 Absatz 1 EG-Vertrag ist;

¹⁷ ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 19.

¹⁸ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

- b) „Beschäftigung“: Beschäftigung eines Arbeitnehmers zur weisungsgebundenen Ausübung vergüteter Tätigkeiten für eine andere Person;
- c) "ohne legalen Aufenthalt“: die Voraussetzungen für den Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats nicht oder nicht mehr erfüllend;
- d) "illegale Beschäftigung“: Beschäftigung eines Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats;
- e) "Arbeitgeber“: jede Person, einschließlich juristischer Personen, für die und unter deren Weisung ein Drittstaatsangehöriger vergütete Tätigkeiten ausübt;
- f) "Unterauftragnehmer“: natürliche oder juristische Person, der die Ausführung aller oder einiger Verpflichtungen aus einem Vertrag übertragen wird.

Artikel 3

Verbot der illegalen Beschäftigung

Die Mitgliedstaaten untersagen die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthalt.

Zuwiderhandlungen gegen dieses Verbot werden mit den in dieser Richtlinie festgeschriebenen Sanktionen und Maßnahmen geahndet.

Artikel 4

Pflichten der Arbeitgeber

1. Die Mitgliedstaaten verpflichten Arbeitgeber:
 - a) von Drittstaatsangehörigen die Vorlage einer Aufenthaltserlaubnis oder eines anderen für die Dauer der betreffenden Beschäftigung gültigen Aufenthaltstitels zu verlangen;
 - b) vor Beginn der Beschäftigung eine Kopie der Aufenthaltserlaubnis oder eines anderen Aufenthaltstitels anzufertigen oder den Inhalt der Aufenthaltserlaubnis oder des anderen Aufenthaltstitels aufzuzeichnen;
 - c) die Kopien oder Aufzeichnungen mindestens während der Dauer der Beschäftigung im Hinblick auf Inspektionen durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten aufzubewahren.
2. Die Mitgliedstaaten verpflichten Arbeitgeber, die im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit handeln oder die juristische Personen sind, den von den Mitgliedstaaten benannten zuständigen Behörden spätestens jeweils binnen einer Woche den Beginn und das Ende der Beschäftigung mitzuteilen.
3. Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass die Pflicht der Arbeitgeber gemäß Absatz 1 Buchstabe a als erfüllt gilt, außer wenn das als Aufenthaltserlaubnis oder anderer Aufenthaltstitel vorgelegte Dokument offenkundig falsch ist.

Artikel 5

Folge der Erfüllung der Pflichten der Arbeitgeber

Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass Arbeitgeber nicht für die Zuwiderhandlung gegen Artikel 3 haftbar gemacht werden, wenn sie nachweisen können, dass sie den Verpflichtungen gemäß Artikel 4 nachgekommen sind.

Anhang 1

Artikel 6 Finanzielle Sanktionen

1. Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Zuwiderhandlungen gegen Artikel 3 mit wirksamen, angemessenen und abschreckenden Sanktionen gegen den Arbeitgeber geahndet werden.
2. Jede Zuwiderhandlung gegen Artikel 3 wird mit folgenden Sanktionen geahndet:
 - a) Geldstrafen für jede illegale Beschäftigung eines Drittstaatsangehörigen;
 - b) Übernahme der Kosten der Rückführung eines jeden illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen, sofern Rückführungsverfahren durchgeführt werden.

Artikel 7 Vom Arbeitgeber zu leistende Nachzahlungen

1. Bezüglich aller Zuwiderhandlungen gegen Artikel 3 tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass der Arbeitgeber folgende Zahlungen leistet:
 - a) dem illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen noch zustehende Vergütungen;
 - b) fällige Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, einschließlich diesbezüglicher Geldbußen.
2. Im Hinblick auf die Anwendung von Absatz 1 Buchstabe a
 - a) setzen die Mitgliedstaaten Mechanismen in Kraft, die gewährleisten, dass die erforderlichen Verfahren zur Einforderung ausstehender Vergütungen automatisch anlaufen und der Drittstaatsangehörige nicht gezwungen ist, Klage zu erheben;
 - b) schreiben die Mitgliedstaaten fest, dass ein Arbeitsverhältnis von mindestens sechsmonatiger Dauer vermutet wird, es sei denn, der Arbeitgeber kann diese Vermutung durch Gegenbeweis ausräumen.
3. Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen die gemäß Absatz 1 Buchstabe a eingezogene ausstehende Vergütung ausgezahlt wird, und zwar auch nach ihrer Rückkehr bzw. Rückführung.
4. Mit Blick auf die Straftaten nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe c treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Vollstreckung von Rückführungsentscheidungen ausgesetzt wird, bis der Drittstaatsangehörige die gemäß Absatz 1 Buchstabe a eingezogenen Beträge seiner Vergütung erhalten hat.

Artikel 8 Sonstige Maßnahmen

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass gegen einen Arbeitgeber, der im Rahmen seiner Geschäftstätigkeit handelt, gegebenenfalls auch folgende Maßnahmen verhängt werden können:

- a) Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen, Hilfen oder Subventionen für die Dauer von bis zu fünf Jahren;
- b) Ausschluss von öffentlichen Vergabeverfahren für die Dauer von bis zu fünf Jahren;
- c) Einziehung von öffentlichen Zuwendungen, Hilfen oder Subventionen, einschließlich der von den Mitgliedstaaten verwalteten EU-Mittel, die dem Arbeitgeber während der zwölf Monate vor Feststellung der illegalen Beschäftigung gewährt wurden;
- d) vorübergehende oder endgültige Schließung der Betriebsstätten, die zur Begehung der Zuwiderhandlung genutzt wurden.

Artikel 9 *Vergabe von Unteraufträgen*

1. Handelt es sich bei dem Arbeitgeber um einen Unterauftragnehmer, tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass der Hauptauftragnehmer und etwaige zwischengeschaltete Unterauftragnehmer für folgende Zahlungen haften:
 - a) etwaige Sanktionen gemäß Artikel 6 sowie
 - b) etwaige Nachzahlungen gemäß Artikel 7.
2. Der Hauptauftragnehmer und etwaige zwischengeschaltete Untervertragnehmer unter Absatz 1 haften unbeschadet der innerstaatlichen Rechtsvorschriften über Regressansprüche und Rückgriffsrechte gesamtschuldnerisch.

Artikel 10 *Straftaten*

1. Jeder Mitgliedstaat trägt dafür Sorge, dass eine vorsätzlich begangene Zuwiderhandlung gegen Artikel 3 in folgenden Fällen eine Straftat darstellt:
 - a) die Zuwiderhandlung wird nicht abgestellt oder wird wiederholt, nachdem die zuständigen innerstaatlichen Behörden oder Gerichte innerhalb eines Zeitraums von zwei Jahren bei zwei Gelegenheiten eine Zuwiderhandlung des Arbeitgebers gegen Artikel 3 festgestellt haben;
 - b) die Zuwiderhandlung betrifft eine erhebliche Zahl illegal beschäftigter Drittstaatsangehörige; dies gilt als gegeben, wenn mindestens vier Drittstaatsangehörige illegal beschäftigt sind;
 - c) die Zuwiderhandlung geht mit besonders ausbeuterischen Arbeitsbedingungen einher, die sich beispielsweise wesentlich von den Arbeitsbedingungen rechtmäßig beschäftigter Arbeitnehmer unterscheiden, oder
 - d) die Zuwiderhandlung wird von einem Arbeitgeber begangen, der die von einer Person unter Zwang erbrachten Arbeiten oder Dienste nutzt, obwohl er weiß, dass die betreffende Person Opfer von Menschenhandel ist.
2. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass die Beteiligung an oder die Anstiftung zu den in Absatz 1 genannten Handlungen strafbar ist.

Artikel 11 *Sanktionen für Straftaten*

1. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass die Begehung der Straftat nach Artikel 10 mit wirksamen, angemessenen und abschreckenden strafrechtlichen Sanktionen geahndet wird.
2. Zusätzlich zu den in diesem Artikel vorgesehenen strafrechtlichen Sanktionen können andere Sanktionen oder Maßnahmen, insbesondere jene nach den Artikeln 6, 7 und 8 verhängt oder ergriffen werden und kann die richterliche Entscheidung im Zusammenhang mit der Verurteilung oder mit verhängten Strafen oder getroffenen Maßnahmen veröffentlicht werden.

Artikel 12 *Haftung juristischer Personen*

1. Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass eine juristische Person für eine Straftat nach Artikel 10, die zu ihrem Gunsten von einer Person begangen wurde, die entweder allein oder als Teil eines Organs dieser juristischen Person gehandelt hat und die eine Führungsposition innerhalb dieser juristischen Person einnimmt, aufgrund folgender Elemente haftbar gemacht werden kann:

Anhang 1

- a) Befugnis zur Vertretung der juristischen Person oder
 - b) Befugnis, Entscheidungen im Namen der juristischen Person zu treffen, oder
 - c) Kontrollbefugnis innerhalb der juristischen Person.
2. Die Mitgliedstaaten tragen ebenfalls dafür Sorge, dass eine juristische Person haftbar gemacht werden kann, wenn mangelnde Überwachung oder Kontrolle seitens einer Person gemäß Absatz 1 die Begehung der Straftat nach Artikel 10 zugunsten der juristischen Person durch eine ihr unterstellte Person ermöglicht hat.
 3. Die Haftung der juristischen Person nach den Absätzen 1 und 2 schließt die strafrechtliche Verfolgung natürlicher Personen als Täter, Anstifter oder Gehilfe im Falle der Straftat nach Artikel 10 nicht aus.

Artikel 13

Sanktionen gegen juristische Personen

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass gegen eine juristische Person, die für eine Straftat nach Artikel 10 haftbar gemacht wird, wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen verhängt werden können, zu denen Geldstrafen und Geldbußen gehören und andere Sanktionen gehören können, beispielsweise:

- a) Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen oder Hilfen,
- b) Ausschluss von öffentlichen Vergabeverfahren für die Dauer von bis zu fünf Jahren;
- c) vorübergehendes oder ständiges Verbot der Ausübung einer landwirtschaftlichen, einer Gewerbe- oder einer Handelstätigkeit,
- d) Unterstellung unter richterliche Aufsicht,
- e) richterlich angeordnete Eröffnung des Liquidationsverfahrens.

Artikel 14

Erleichterung von Beschwerden

1. Die Mitgliedstaaten sehen wirksame Verfahren vor, mit deren Hilfe illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige unmittelbar oder über dazu benannte Dritte Beschwerde gegen ihre Arbeitgeber einreichen können.
2. Die Mitgliedstaaten verhängen keine Sanktionen wegen Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt gegen benannte Dritte, die Drittstaatsangehörige bei der Einreichung von Beschwerden unterstützen.
3. Mit Blick auf die Straftaten nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe c gewähren die Mitgliedstaaten Drittstaatsangehörigen, die ausbeuterischen Arbeitsbedingungen ausgesetzt sind oder waren und in Verfahren gegen den Arbeitgeber Kooperationsbereitschaft zeigen, gemäß den Artikeln 4 bis 15 der Richtlinie 2004/81/EG befristete Aufenthaltserlaubnisse entsprechend der Dauer der betreffenden innerstaatlichen Verfahren.

Artikel 15

Inspektionen

1. Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass jährlich in mindestens 10 % der in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Unternehmen Inspektionen durchgeführt werden, die der Kontrolle der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthalt dienen.
2. Die Auswahl der zu inspizierenden Unternehmen erfolgt auf der Grundlage einer von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten vorzunehmenden Risikobewertung, bei der Faktoren wie der Sektor, in dem ein Unternehmen tätig ist, und in der Vergangenheit begangene Zuwiderhandlungen berücksichtigt werden.

Artikel 16 *Berichterstattung*

Bis spätestens [*Drei Jahre nach dem in Artikel 17 genannten Zeitpunkt*] und dann alle drei Jahre unterrichten die Mitgliedstaaten die Kommission über die Durchführung dieser Richtlinie in Form eines Berichts, der die Zahl und die Ergebnisse der gemäß Artikel 15 vorgenommenen Inspektionen enthält.

Auf der Grundlage dieser Berichte erstattet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht.

Artikel 17 *Umsetzung*

1. Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie spätestens am [24 Monate nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union] nachzukommen. Sie teilen der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Rechtsvorschriften mit und übermitteln ihr eine Tabelle der Entsprechungen zwischen ihren Vorschriften und den Bestimmungen dieser Richtlinie.

Bei Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

2. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

Artikel 18 *Inkrafttreten*

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft.

Artikel 19 *Adressaten*

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Brüssel, den

Für das Europäische Parlament
Der Präsident

Für den Rat
Der Präsident

Anhang 2

Anhang

Erste EFBH-Analyse des

Vorschlags für eine Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen
(KOM(2007)249)

EFBH office
Ansprechpartner:
Werner BUELEN
wbuelen@efbh.be
Tel.: +32 2 227 1044
Fax: +32 2 219 8228
Koningsstraat 45/3
B-1000 Brüssel

I. Einleitung

In der Begründung des Richtlinienvorschlags wird mit Recht das Baugewerbe als einer der besonders von "illegaler Beschäftigung" betroffenen Wirtschaftszweige erwähnt. Verschiedene Faktoren haben das Phänomen der "illegalen Beschäftigung" in den vergangenen Jahren verschärft. Einige Faktoren:

Die Erweiterung der Europäischen Union hatte verschiedene verheerende Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Die Kluft zwischen den Lebensstandards in Ost- und Westeuropa beispielsweise ist sehr groß und sogar noch größer zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten. Dieser Unterschied löst eine Arbeitswanderung von armen nach reichen Ländern aus. In der "illegalen Beschäftigung" werden die betroffenen Arbeitnehmer maßlos ausgebeutet. Wegen ihres illegalen Aufenthaltes können diese Arbeitnehmer kaum die selbstverständlichsten Grundrechte und Schutzmaßnahmen in Anspruch nehmen. Zur Lösung dieses Problems ist es notwendig, dass die EU und die Mitgliedstaaten die Wanderung von Arbeitnehmern im Herkunftsland, in den Transitländern und im Beschäftigungsland wirksam organisieren und kontrollieren. Zu den wichtigen Ergänzungsmaßnahmen gehören die Eindämmung der Korruption, die Verstärkung der Zolldienststellen und die Verstärkung der Gewerbeaufsicht in verschiedenen Mitgliedstaaten. Schließlich betont die EFBH auch, dass es eindeutig im Interesse der EU ist, die "illegale Beschäftigung" zusammen mit den Herkunftsländern zu bekämpfen und zugleich den Lebensstandard der Einwohner aus Drittstaaten zu erhöhen.

Ein zusätzlicher negativer Faktor in der Europäischen Union ist der ständige Deregulierungsdrang, der jede Ver-

waltungsmaßnahme als "administratives Hemmnis" betrachtet. Die illegale Beschäftigung kann nur eingedämmt werden, indem wirksame Vorschriften auch tatsächlich durchgesetzt werden. Die EFBH betont ausdrücklich, dass es nicht dem europäischen Gesetzgeber zusteht, durchdachte, aufgrund einer breiten Tragfläche entstandene und auf tatsächlichen Problemen basierende nationale administrative Vorschriften in Frage zu stellen oder an die Stelle nationaler Behörden zu treten.

Nach Auffassung der EFBH ist der Bedarf an Beschäftigung für Bürger von außerhalb der Europäischen Union beschränkt. Diese Nachfrage nach Arbeitnehmern kann aus der EU vollständig abgedeckt werden. Deshalb hat die Europäische Union genügend Gründe, aus denen sie kräftig gegen die Arbeitgeber von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthalt vorgehen muss.

Angesichts des vorliegenden Richtlinienvorschlags freut sich die EFBH, dass die Europäische Kommission und insbesondere der zuständige Kommissar eine Initiative ergreifen, um das Problem der "illegalen Beschäftigung" in koordinierter Weise zu bekämpfen. Auf den gesammelten Erfahrungen und Kenntnissen basierend möchte die EFBH einen konstruktiven Beitrag zum Gesetzgebungsverfahren im Europäischen Parlament und im Rat leisten.

II. Erste Analyse des Richtlinienvorschlags

Anwendungsbereich der Richtlinie:

Die wohl wichtigste Frage im Richtlinienvorschlag bilden der Anwendungsbereich und insbesondere die Frage, warum die Richtlinie ausschließlich für Drittstaatsangehörige gilt. Deutlichkeitshalber würde es sich empfehlen, den Anwendungsbereich auf alle Arbeitnehmer zu erweitern, ungeachtet der Tatsache, ob sie wohl oder nicht Angehöriger eines EU-Mitgliedstaates sind.

Die EFBH anerkennt, dass diese Frage eng mit der Rechtsgrundlage der Richtlinie zusammenhängt. Allerdings ist es unverständlich, dass Arbeitnehmer aus Drittstaaten, die sich legal in der EU aufhalten (beispielsweise Studenten), aber wider ihren Aufenthaltsstatus tätig sind, außerhalb des Anwendungsbereichs fallen.

Will die Richtlinie konkrete Ergebnisse erzielen, muss die Diskussion über den Anwendungsbereich der Richtlinie grundlegend revidiert werden. Dabei geht es sowohl um die sachliche wie persönliche Diskussion über die vorgeschlagene Richtlinie.

ARTIKEL 1: Gegenstand und Anwendungsbereich

Die EFBH stellt fest, dass der Richtlinienvorschlag nur für "Arbeitgeber" gilt. Diese Betrachtungsweise ist nach Auffassung der EFBH zu beschränkt und der Anwendungsbereich sollte um die folgenden Personen erweitert werden:

- Auftraggeber und Kunden, wenn Selbständige eingesetzt werden;
- Entleiher und Ausleiher, wenn Leiharbeiter eingesetzt werden;
- Entsendungsunternehmen und -agenturen, wenn entsandte Arbeitnehmer eingesetzt werden;
- Arbeitsvermittler, wenn vermittelte Arbeitnehmer eingesetzt werden.

Nach Ansicht der EFBH sollten im Anwendungsbereich auch die vielen Zwischenpersonen, die in der "illegalen Beschäftigung" ihre Rolle spielen, berücksichtigt werden. Aus der Praxis wissen wir, dass "illegale Beschäftigung" meist über "illegale Arbeitsvermittler", die als Zwischenperson (natürliche und juristische Personen) auftreten, organisiert wird. Deshalb ist es nur logisch, dass auch diese Personen in den Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Richtlinie fallen würden.

ARTIKEL 2: Begriffsbestimmungen

Die Definition der verschiedenen Begriffe ist von großer Bedeutung, denn sie wirkt sich auf den Anwendungsbereich aus.

Der in Artikel 2, b) definierte Begriff "Beschäftigung" soll möglichst umfassend umschrieben werden. Deshalb sollte "Beschäftigung" nach Auffassung der EFBH als "Ausübung bezahlter Tätigkeiten" definiert werden". Der EFBH-Vorschlag umfasst auch die "selbständige Beschäftigung". Laut der Definition im Richtlinienvorschlag fällt "selbständige Beschäftigung" nicht unter den Begriff "Beschäftigung". Auf Grund der Erfahrungen weiß die EFBH, dass die Arbeitgeber meistens versuchen, die "illegale Beschäftigung" zu verschleiern, indem sie den "Selbständigenstatus" nutzen und missbrauchen (Scheinselbständigkeit).

ARTIKEL 3: Verbot der illegalen Beschäftigung

Dieser Artikel wiederholt die allgemeine Zielsetzung des Richtlinienvorschlags, d. h. "das Verbot der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthalt" durch "festgeschriebene Sanktionen und Maßnahmen". Nach der Lektüre der Vorbereitungsunterlagen des Richtlinienvorschlags kommt man zum Schluss, dass die Kommission eindeutig und tatkräftig "illegale Beschäftigung" verhindern und betrügerische Arbeitgeber strafen

will. Der Sinn des Richtlinienvorschlags würde aber noch besser zum Ausdruck kommen, wenn der Artikel 3 den Mitgliedstaaten objektiv messbare Zielsetzungen auferlegen würde. Dieses Prinzip ist sehr wichtig, denn es stellt einen starken Faktor für die Umsetzung und Durchführung der Richtlinie dar.

Die EFBH betont, dass die Mitgliedstaaten einen jährlichen Aktionsplan ausarbeiten sollten über die Art und Weise, wie sie die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthalt vermeiden, kontrollieren und ahnden wollen. Die nationalen Sozialpartner müssen in der Vorbereitungsphase dieser jährlichen Aktionspläne eine aktive Rolle spielen können.

ARTIKEL 4: Pflichten der Arbeitgeber

Dieser Artikel bildet den Kern des Richtlinienvorschlags. Einerseits enthält er die Pflichten der Arbeitgeber, andererseits schreibt er die Befreiung eventueller Sanktionen vor. Die EFBH findet es positiv, dass den Arbeitgebern konkrete Inspektionspflichten auferlegt werden. Leider stellt die EFBH fest, dass im Richtlinienvorschlag eine oberflächliche Kontrolle als ausreichend gilt. Man sollte vermeiden, dass die Richtlinie nur zu einer pro forma Kontrolle durch die/den Arbeitgeber führt.

Nach Ansicht der EFBH vermissen bestimmte Aspekte des Artikels 4 den Bezug zur Wirklichkeit:

Die reine Vorlage einer Aufenthaltserlaubnis oder eines anderen "für die Dauer der betreffenden Beschäftigung" gültigen Aufenthaltstitels entspricht einer sehr minimalistischen Betrachtungsweise. Vernünftigerweise sollte man davon ausgehen, dass die Aufenthaltserlaubnis eine Woche vor der Beschäftigungszeit bis einer Woche nach der Beschäftigungszeit gültig sein sollte. Die vorangehende Zeit ist notwendig, um sich in normaler Weise niederlassen zu können, die nachfolgende Zeit ist notwendig, um in normaler Weise das Land zu verlassen oder eine neue Aufenthaltserlaubnis oder einen neuen Aufenthaltstitel zu bekommen.

Die Lage wird noch undeutlicher, denn in Artikel 4, Absatz 2, c) steht, dass der Arbeitgeber die Kopien oder Aufzeichnungen "mindestens während der Dauer der Beschäftigung im Hinblick auf Inspektionen durch die zuständigen Behörden" aufzubewahren hat. Man kann sich für eine minimalistische Umsetzung und Durchführung der Richtlinie entscheiden und dies würde bedeuten, dass nach der Beschäftigung keine Kopien oder Aufzeichnungen aufbewahrt werden müssen. Infolgedessen wird eine Inspektion nach der Beschäftigungszeit unmöglich und kann die "illegale Beschäftigung" nicht mehr nachgewiesen werden. Die illegale Beschäftigung kenn-

Anhang 2

zeichnet sich meistens durch die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte während einer sehr kurzen Zeit und mit einer großen Mobilität. Auf diese Weise organisieren die Arbeitgeber ein Karussell der "illegalen Beschäftigung". Aus diesem Grund ist es unbedingt notwendig, dass die Kopien und Aufzeichnungen während mindestens zwei Jahren nach der Beschäftigung aufbewahrt werden.

Gleiches gilt auch für die Verpflichtung der Arbeitgeber (Artikel 4, Absatz 2), "den zuständigen Behörden spätestens jeweils binnen einer Woche den Beginn und das Ende der Beschäftigung mitzuteilen". Auch hier gilt, dass eine minimalistische Umsetzung und Durchführung diese Maßnahme nutzlos machen. Wie bereits erwähnt, setzen betrügerische Arbeitgeber während einer sehr kurzen Zeit (eine Woche) "illegale Beschäftigte" ein und schieben die betroffenen Arbeitnehmer dann anderen Arbeitgebern zu. Andere Arbeitgeber behaupten, der bei der Kontrolle angetroffene Beschäftigte habe gerade erst an diesem Tag angefangen und man habe noch keine Zeit für die Formalitäten gehabt oder sie behaupten, der Beschäftigte sei noch gar nicht eingestellt und zeige im Moment nur in einem praktischen Einstellungstest, ob er die Arbeit bei Einstellung überhaupt ausüben könnte. Nach Auffassung der EFBH ist es absolut notwendig, dass die zuständigen Behörden vor Anfang der Beschäftigung detailliert über die Initiative zur Einstellung "ausländischer Arbeitnehmer" unterrichtet werden.

Diese Mitteilung muss mindestens die folgenden Angaben enthalten:

1. Vollständige Identität des/der Arbeitnehmer(s);
2. Kopie und Aufzeichnung der Aufenthaltserlaubnis(se) und Aufenthaltstitel;
3. Vollständige Identität des betroffenen Unternehmens und Benennung eines Verantwortlichen bzw. mehrerer Verantwortlichen;
4. Beschäftigungsart und -ort;
5. Dauer der Tätigkeit.

Diese Mitteilung bzw. Unterrichtung ermöglicht es den zuständigen Behörden, tatkräftige und gezielte Inspektionen durchzuführen. Sind diese Bedingungen nicht erfüllt, verstehen sich die Pflichten der Arbeitgeber als rein pro forma.

Außerdem versteht die EFBH nicht, warum nur Unternehmen oder juristische Personen verpflichtet sind, die Mitteilung zu machen. Auf diese Weise wird auch eine Gesetzeslücke zugunsten der "illegalen Beschäftigung" geschaffen.

Die im Richtlinienvorschlag vorgeschlagene Inspektionspflicht der Arbeitgeber, d. h. nachprüfen, ob die Aufenthaltserlaubnis oder der Aufenthaltstitel nicht offenkun-

dig falsch ist, öffnet Missbräuchen Tür und Tor. In der Begründung des Richtlinienvorschlags steht, dass ein Arbeitgeber beispielsweise nachprüfen muss, ob das Lichtbild in einem Dokument offensichtlich nicht dem potenziellen Arbeitnehmer entspricht. Dies zeigt, dass der Richtlinienvorschlag wieder eine oberflächliche und pro forma Kontrolle von den Arbeitgebern verlangt. Die Nachprüfung durch die Arbeitgeber muss ernsthaft erfolgen und der Arbeitgeber muss im Voraus Kontakt mit den zuständigen Behörden aufnehmen um zu prüfen, ob die erteilten Angaben tatsächlich stimmen .

ARTIKEL 5: Folge der Erfüllung der Pflichten der Arbeitgeber

Artikel 5 besagt, dass Arbeitgeber nicht haftbar gemacht werden, wenn sie eine oberflächliche Kontrolle durchgeführt haben. Nach Analyse des Artikels 4 hält die EFBH eine derartige Vorgehensweise für nicht akzeptierbar.

Ein in diesem Zusammenhang nicht zu übersehender Faktor ist die Frage der Beweispflicht. Nach Auffassung der EFBH hat der Arbeitgeber den unumstößlich Beweis zu liefern, dass eine gediegene Kontrolle stattgefunden hat.

ARTIKEL 6: Finanzielle Sanktionen

Dieser Artikel schreibt vor, dass die Mitgliedstaaten wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen gegen den Arbeitgeber treffen sollen. Nach Ansicht der EFBH sollte es sich um "wesentliche" finanzielle Sanktionen handeln und sollten die Kosten der Rückführung eines jeden illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen "vollständig" zurückgezahlt werden .

In der Zeit zwischen der Beendigung der illegalen Beschäftigung und dem tatsächlichen Rückkehr ins Herkunftsland müssen die Kosten für den Lebensunterhalt erstattet werden. Die EFBH schlägt vor, dass die nationalen Behörden diese direkt zahlen und nachher vom betroffenen Arbeitgeber zurückfordern.

Die EFBH schlägt vor, dass die Mitgliedstaaten gegen Arbeitgeber, die sich auf "illegale Beschäftigung" einlassen, immer ein Strafverfahren einleiten sollten.

ARTIKEL 7: Vom Arbeitgeber zu leistende Nachzahlungen

Mit Recht besagt dieser Artikel, dass betrügerische Arbeitgeber den illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen noch zustehende Vergütungen zu zahlen haben. Die EFBH möchte den Begriff "Vergütungen" als die "gemäß Artikel 3 der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern zustehenden Arbeitsbedingungen

und -regelungen" auslegen. Eine eindeutige Beschreibung ist notwendig, um spätere Missverständnisse zu vermeiden.

Im Begriff "Vergütungen" ist auch der Faktor "Arbeitsdauer" zu berücksichtigen. Dazu gehören beispielsweise die gesetzlichen Feiertage, die Ruhetage, Mehrarbeit, usw.

Der Richtlinienvorschlag besagt weiter, dass "fällige Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, einschließlich diesbezüglicher Geldbußen" von dem/den Arbeitgeber(n) zu zahlen sind. Ergänzend sollten auch die kraft nationaler, sektoraler, regionaler und betrieblicher Vereinbarungen fälligen Beiträge einbegriffen sein.

Die Bestimmung, dass die Verfahren zur Einforderung ausstehender Vergütungen automatisch anlaufen, ist positiv. Die EFBH schlägt vor, dass dies auch für die "fälligen Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, einschließlich diesbezüglicher Geldbußen" gilt.

Die Vermutung, dass immer von einem Arbeitsverhältnis "von mindestens sechs Monaten" die Rede ist, sollte unwiderlegbar sein. Außerdem sollten die Mitgliedstaaten, in denen die Dauer der vermuteten Arbeitsbeziehung länger ist, zumindest diese Dauer gelten lassen.

ARTIKEL 8: Sonstige Maßnahmen

Dieser Artikel gibt eine Übersicht der ergänzenden Sanktionen, die die Mitgliedstaaten anordnen dürfen. Die EFBH bedauert, dass der Richtlinienvorschlag die Dauer der Sanktionen beeinträchtigt, ohne allerdings eine Mindestdauer festzulegen.

Eine wichtige fehlende Sanktion in Artikel 8 ist "das auf die schwarze Liste setzen" von Unternehmen, juristischen und natürlichen Personen, die sich auf "illegale Beschäftigung" eingelassen haben. Nach Ansicht der EFBH sollte dies auf europäischer Ebene erfolgen. Betrügerische Arbeitgeber sind äußerst mobil und treiben im gesamten EU-Gebiet ihr Unwesen. Die Veröffentlichung der Betroffenen stellt ein bedeutendes Hilfsmittel für die ausländischen Inspektionsbehörden dar, z. B. um Vorbeugungskontrollen durchzuführen.

ARTIKEL 9: Vergabe von Unteraufträgen

Die EFBH bestätigt die Argumentation der Europäischen Kommission, dass "illegale Beschäftigung" immer öfter in Subunternehmensketten auftritt. Auch das Europäische Parlament teilt diese Ansicht. Dieser Artikel schließt die Hintertür, mittels Subunternehmung die

steuerlichen und sozialen gesetzlichen, vorschriftsmäßigen und tariflichen Verpflichtungen zu umgehen, den Markt zu verderben und den Arbeitnehmern ihren Sozialschutz zu verweigern.

Die EFBH schlägt vor, dass die ergänzenden Sanktionen (Artikel 8) unverzüglich auch für die Vertrags- oder Subunternehmer gelten.

ARTIKEL 10: Straftaten

Der Richtlinienvorschlag besagt, dass nur in vier bestimmten Fällen von einer Straftat die Rede ist: 1) wiederholte Zuwiderhandlungen, 2) Einstellung einer erheblichen Zahl illegal beschäftigter Drittstaatsangehöriger, 3) besonders ausbeuterische Arbeitsbedingungen am Arbeitsplatz, 4) wenn der Arbeitgeber weiß (?), dass es um Menschenhandel geht. Aufgrund dieser Argumentation der Europäischen Kommission versteht sich "illegale Beschäftigung" nur als Straftat, wenn erschwerende Umstände vorhanden sind. Dies ist für die EFBH nicht akzeptierbar. "Illegale Beschäftigung" sollte immer eine Straftat sein, die die Mitgliedstaaten ahnden sollten.

ARTIKEL 11: Sanktionen für Straftaten

Ähnlich wie für Artikel 10 wiederholen wir, dass "illegale Beschäftigung" immer eine Straftat ist.

ARTIKEL 12: Haftung juristischer Personen

Die EFBH betont, dass es tatsächlich richtig ist, sowohl natürliche wie juristische Personen strafrechtlich haftbar machen zu können.

ARTIKEL 13: Sanktionen gegen juristische Personen

Die EFBH stellt wieder einmal fest, dass die Liste der Sanktionen gegen juristische Personen eingeschränkt wird. So darf der Ausschluss von öffentlichen Vergabeverfahren nicht auf "die Dauer von bis zu fünf Jahren" beschränkt werden.

ARTIKEL 14: Erleichterung von Beschwerden

Es spricht für sich, dass ein vereinfachtes Beschwerdeverfahren für die Ermittlung und Ahndung "illegaler Beschäftigung" notwendig ist. Die EFBH möchte, dass der Richtlinienvorschlag ausdrücklich besagt, dass die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Einreichung von Beschwerden keine administrativen oder Formvorschriften auferle-

Anhang 2

gen können. Dies bedeutet, dass beispielsweise anonyme telefonische Beschwerden akzeptiert werden sollten.

In Bezug auf die Immunität der "benannten Dritten, die Drittstaatsangehörige bei der Einreichung von Beschwerden unterstützen" möchte die EFBH darauf hinweisen, dass sie aus eigener Erfahrung weiß, dass bestimmte betrügerische Arbeitgeber sogar ihre eigenen "illegalen Beschäftigten" anzeigen. Die EFBH akzeptiert nur eine Immunität für Dritte, die bei der "illegalen Beschäftigung" eine "beschränkte" Rolle gespielt haben und die "völlig mit den nationalen Behörden mitarbeiten".

ARTIKEL 15: Inspektionen

Der Richtlinienvorschlag besagt, dass die Mitgliedstaaten "jährlich in mindestens 10% der in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Unternehmen" Inspektionen durchführen. Die EFBH verlangt, dass sich die Schwelle der 10% als "Erfolgsverpflichtung" versteht. Außerdem sollte der Begriff "Inspektion" weiter spezifiziert werden, um zu vermeiden, dass sie sich nicht auf rein theoretische Inspektion am Bürotisch beschränkt. Die Inspektionen sollten tatsächlich an den Arbeitsplätzen durchgeführt werden und zwar mittels gezielter und eingehender Kontrollen mit Besuchen in einem Unternehmen und auf den Baustellen und mit einer Überprüfung sämtlicher relevanter Angaben und Unterlagen.

Zur erfolgreichen Durchführung der Inspektion(en) schreibt der Richtlinienvorschlag vor, dass diese auf der Grundlage einer Risikobewertung erfolgt/erfolgen. Die EFBH verlangt eine jährliche Risikobewertung, die außerdem jedes Mal, wenn sich dies als notwendig erweist, angepasst wird, denn ein solches Hilfsmittel kann sehr schnell überholt, unrichtig oder ungenau werden. Die EFBH verlangt, dass dabei alle relevanten Parteien - z. B. Gewerkschaften, Inspektionsbehörden und sonstige - konsultiert werden.

Die EFBH betont, dass das quantitative Kriterium von 10% nicht dazu führen darf, dass in den Risikosektoren - darunter das Baugewerbe und die Landwirtschaft - keine Kontrolle stattfinden, und dass Kontrollen in Sektoren vorgenommen werden, in denen illegale Beschäftigung nahezu nicht vorkommt. Die Kontrollen sind vorrangig in den Sektoren mit gesteigertem Risiko der illegalen Beschäftigung durchzuführen".

Es sei auch darauf hingewiesen, dass es in unterschiedlichen Mitgliedstaaten unterschiedliche Vorgehensweisen für die Kontrolle des Arbeitsmarkts gibt. In Schweden spielen die Gewerkschaften eine wichtige Rolle bei der Kontrolle über die Einhaltung der Tarifverträge und sie besuchen häufig Baustellen. Die Aufgaben der schwedi-

sehen Arbeitsinspektoren sind beschränkter als in den meisten europäischen Ländern und sie beziehen sich größtenteils auf Sicherheit und Gesundheitsschutz.

ARTIKEL 16: Berichterstattung

Angesichts der Bedeutung des Phänomens der "illegalen Beschäftigung" ist die EFBH sehr erstaunt darüber, dass die Mitgliedstaaten nur alle drei Jahre die Kommission über die Durchführung dieser Richtlinie (zwei Jahre?) in Form eines Berichts unterrichten müssen. Laut dem Text des Richtlinienvorschlags müsste der erste Bericht fünf Jahre nach dem Gesetzgebungsverfahren erstellt werden. Eine derart lange Frist ist für die EFBH nicht akzeptierbar.

ARTIKEL 17: Umsetzung

Ähnlich wie in der vorigen Anmerkung bedauert die EFBH zutiefst, dass die Mitgliedstaaten "die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zwei Jahre nach der Veröffentlichung der Richtlinie in Kraft treten lassen". Eine Periode von zwei Jahren ist viel zu lange. Auf Grund der Erfahrungen weiß die EFBH, dass die Umsetzung einer Richtlinie kurzfristig erfolgen kann, und dass bestimmte Mitgliedstaaten eine lange Umsetzungsperiode missbrauchen, um Missstände straflos anhalten zu lassen (diese Mitgliedstaaten setzten die Richtlinie dann erst während der letzten zwei Monate der Friste um).

III. Vorläufige Beschlüsse

Nach Auffassung der EFBH bildet dieser Richtlinienvorschlag einen guten Schritt. Die EFBH unterstützt völlig die Zielsetzungen des Richtlinienvorschlags.

Auf ihren praktischen Erfahrungen basierend stellt die EFBH fest, dass der Richtlinienvorschlag in vielen Punkten verschärft werden sollte. Passiert dies nicht, wird die Richtlinie nur sehr beschränkte Auswirkungen haben und das Phänomen der "illegalen Beschäftigung" nicht wesentlich eindämmen.

Die EFBH drängt darauf, dass alle sich kritisch fragen, welche die praktischen Folgen jeder Bestimmung der Richtlinie sind. In diesem Zusammenhang sollte sicherlich nicht übersehen werden, dass "illegale Beschäftigung" von kriminellen Organisationen organisiert werden, die genauestens alle Gesetzeslücken kennen und sich darauf spezialisiert haben, diese voll auszunutzen. Hält man dies vor Augen, ist die EFBH zuversichtlich, dass die Richtlinie ihre ehrgeizigen Ziele erreichen wird.

In der Reihe Dortmunder Arbeitshefte
Bauforschung sind bisher erschienen:

22/2005

Kritik zum Entwurf einer
EU-Dienstleistungsrichtlinie

21/2005

Europäisches Stadtmanagement - Qualifikation für die Zukunft der Stadt

20/2004

Bauarbeit 2004 - Aktuelle Studien zu Arbeitsmarkt und Arbeitsbedingungen

19/2003

Förderung aktueller und umfassender Weiterbildung im Strukturwandel der Bauarbeit

18/2002

Die Bauwirtschaft
Alles anders, alles neu?

17/2002

Weiterbildung für Geprüfte Poliere am Beispiel
"EDV auf der Baustelle"

16/2001

Impulse: Von der Lehre in die Forschung

15/2001

Gegenwart und Zukunft der Qualifikation in der Bauarbeit

14/2000

Situation, Anforderungen und Perspektiven einer Weiterbildung nach der Weiterbildung zum Geprüften Polier

13/2000

Aktuelle Strategien des Arbeitskräfteeinsatzes in der regionalen Bauwirtschaft

12/1994

Neue Technologien am Bau und die Zukunft der Facharbeit
Angestellte und Qualifizierung – gut gerüstet ins nächste Jahrtausend?

Innovation und Humanisierung in der Bauwirtschaft

11/1993

Thesen zum Schlußbericht des Forschungsprojekts "Organisation und technische Entwicklung in der Bauwirtschaft und die Qualifizierung der Poliere"

10/1993

Der Polier – eine gestandene aber wenig formalisierte Berufslaufbahn in der Baufacharbeit, Notizen zu einer Bestandsaufnahme

Die Bedeutung branchenspezifischer Qualifizierungskonzeptionen in der Bauwirtschaft, Ansätze für eine neue Qualifizierung von mittleren Führungskräften im Baubereich (Poliere)

Zur Qualität der Weiterbildung im Meisterbereich

9/1993

Befragung aller Absolventen der Weiterbildung zum Geprüften Polier an der VHS Dortmund 1980 – 1992. Grafische Darstellung der Antworten

8/1992

Geschäftsbericht des Deutschen Polier-Bundes
1913 und 1914

7/1992

Der Polier in der Bauarbeit, Anmerkungen zum
Zusammenhang und zu Ihrer gemeinsamen Ent-
wicklung

6/1992

Beobachtungen und Einschätzungen von Polie-
ren zu Strukturveränderungen in der Bauwirt-
schaft

Qualifikation und Weiterbildung zum Geprüften
Polier

Der Polier – leitender Facharbeiter oder Lei-
tung der Facharbeit, Kurz-Thesen zu Funktion
und Tätigkeit des Poliers – Erste Auswertungs-
ergebnisse der Expertenbefragung

5/1992

Strukturveränderungen in der Bauwirtschaft
und damit verbundene Probleme und Aufgaben

Faktoren und Tendenzen in der Entwicklung der
Polierarbeit

In den Veränderungen der Polierarbeit erfahrene
Qualifikationsdefizite

4/1991

Befindet sich die Weiterbildung zum Industrie-
meister in der Sackgasse

Arbeit und Gesundheit 1 Umfrage im Dezember
1989

Poliere und Meister in der Umfrage der IG Bau-
Steine-Erden zu „Arbeit und Gesundheit“ vom
Dezember 1989

3/1991

Motive für die Weiterbildung zum Geprüften
Polier

Ausbildungssituationen und Absolventen der
Weiterbildung zum Geprüften Polier

Strukturmerkmale beschäftigter Poliere

Einsatz des „Geprüften Poliers“ auf Baustellen
der öffentlichen Hand

2/1991

Wie denken Bauarbeiter über Ihren Beruf? Die
Krise des Bauarbeiterberufs – Hintergründe

Ganz schlimm ist der Termindruck

Der Polier in der Beschäftigungsstruktur – Zah-
len und Tendenzen

1/1991

Poliere mit Zukunft oder Zukunft ohne Poliere