

Antrag

der Abgeordneten Werner Dreibus, Dr. Barbara Höll, Ulla Lötzer, Kornelia Möller, Dr. Herbert Schui, Dr. Axel Troost, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.

Verstöße gegen den Mindestlohn im Baugewerbe wirksam bekämpfen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Mindestlohn im Baugewerbe hat nach übereinstimmender Einschätzung der IG Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) und der Spitzenverbände der Bauwirtschaft in den letzten Jahren viele zehntausend Arbeitsplätze gesichert. Dennoch gibt es bei der Durchsetzung des Mindestlohns für alle Beschäftigten des Baugewerbes dringenden Handlungsbedarf. Denn es wird vielfach gegen die Regelung des Mindestlohns im Baugewerbe verstoßen, obwohl nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz ein Mindestlohtarifvertrag in dieser Branche für allgemeinverbindlich erklärt wurde.

Verstöße gegen den Mindestlohn können nach Ansicht der IG BAU, des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie e. V. und des Zentralverbandes des Deutschen Baugewerbes nur wirksam bekämpft werden, wenn ausreichend Kontrollen durchgeführt und aufgedeckte Verstöße strikt sanktioniert werden. Für die Kontrolle und Ahndung zuständig ist die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) des Zolls, die bundesweit gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung vorgeht. Die Zahl der Mitarbeiter der FKS ist jedoch viel zu niedrig, weshalb zu wenige Kontrollen durchgeführt werden. Häufig werden bei aufgedeckten Verstößen lediglich niedrige Bußgelder verhängt oder diese werden durch die Gerichte ermäßigt, so dass deren abschreckende Wirkung verloren geht. Hinzu kommt, dass sich die Konditionen für die Beschäftigten durch die Kontrollen häufig nicht verbessern, da sie zu den gleichen rechtswidrigen Bedingungen weiter beschäftigt werden.

Die Bundesregierung ist deshalb dringend aufgefordert, den Regelungen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes zu mehr Geltung zu verhelfen. Existenzsichernde Löhne sind ein elementarer Bestandteil „guter Arbeit“, weswegen die Vorgaben zur Mindestentlohnung eingehalten und Verstöße wirksam bekämpft werden müssen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

ein Maßnahmenpaket zur wirksamen Bekämpfung von Verstößen gegen den Bau-Mindestlohn vorzulegen:

1. Die Kontrolle der Einhaltung des vorgeschriebenen Mindestlohns wird effektiviert und ausgeweitet:
 - Die Personal- und Sachmittelausstattung der FKS ist erheblich zu verbessern. Das Personal der FKS wird zunächst auf 8 000 Stellen erhöht, um die Kontrollen zur Einhaltung des Mindestlohns so zu verstärken, dass eine relevante Anzahl von Betrieben und Baustellen vor Ort überprüft werden kann. Darüber hinaus ist die Personalausstattung der FKS an die Ausweitung ihrer Aufgaben durch die Aufnahme von weiteren Branchen in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz anzupassen.
 - Um die Kontrollen durch die Mitarbeiter der FKS zu vereinfachen und somit mehr Prüfungen zu ermöglichen, wird eine Mitführungspflicht von amtlichen Personaldokumenten am Arbeitsplatz eingeführt, die eine schnelle und sichere Identitätsfeststellung der kontrollierten Personen ermöglicht.
 - Die Meldung zur Sozialversicherung wird dahingehend verändert, dass die Möglichkeit des Arbeitgebers, ein neues Beschäftigungsverhältnis erst bis zu sechs Wochen nach dem eigentlichen Beginn der Beschäftigung bei den Sozialversicherungsträgern zu melden, abgeschafft und stattdessen die Pflicht zur Anmeldung vor Beginn der Beschäftigung eingeführt wird.
 - Die Anfang 2008 begonnene Strukturreform des Zolls muss dem Ziel der bundesweiten wirksamen Bekämpfung von Verstößen gegen die Mindestlohnvorschriften, illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit gerecht werden. Um beurteilen zu können, inwiefern die Neuorganisation der FKS diesem Ziel dient und eine Grundlage für weitere politische Weichenstellungen zu erhalten, ist eine Evaluation ihrer Organisation und Arbeitsweise bis zum Ende der Legislaturperiode im Jahr 2009 vorzunehmen und zu veröffentlichen.
 - Die Anzahl der durchgeführten Kontrollen, der aufgedeckten Verstöße, die Anzahl und Höhe der verhängten und rechtskräftigen Ordnungsgelder und Strafen sowie die ermittelten Schäden werden nach Tatbeständen und Branchen aufgeschlüsselt der Öffentlichkeit in übersichtlicher Weise zugänglich gemacht.
2. Die Sanktionen bei Verstößen gegen den Mindestlohn werden so gestaltet und angewandt, dass sich ihre abschreckende Wirkung deutlich erhöht:
 - Werden im Rahmen der Kontrollen durch die FKS Verstöße gegen die Mindestlohnvorschriften, illegale Beschäftigung oder Schwarzarbeit festgestellt, ist das Unternehmen umgehend von der Bauleistung auszuschließen. Bei Zuwiderhandlung haftet der Auftraggeber für das nicht ausgeschlossene Unternehmen.
 - Die Bundesregierung hat die Ursachen, die in Einspruchs- und Gerichtsverfahren zu einer Reduzierung der Geldbußen führten, auszuwerten und die gesetzlichen Vorgaben gegebenenfalls so zu verändern, dass eine wirksamere Sanktionierung von Verstößen gegen die Mindestlohnvorschriften gewährleistet ist.
 - Die Bundesregierung setzt sich für ein EU-weites Abkommen ein, das eine europaweite Anerkennung und Vollstreckung von rechtskräftigen Geldbußen ohne bilaterale Vollstreckungshilfevereinbarungen ermöglicht.
 - Die Generalunternehmerhaftung wird ausgeweitet und ihre strikte Anwendung gewährleistet. Die Generalunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge (§ 28e Abs. 3 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch – SGB IV) wird mit der Generalunternehmerhaftung für die Zahlung

der Mindestentgelte (§ 1a AEntG) harmonisiert, indem die Bagatellgrenze von 500 000 Euro Gesamtbauvolumen und die Möglichkeit der Exkulpation abgeschafft wird. Außerdem findet die Generalunternehmerhaftung auf alle beteiligten Subunternehmen Anwendung. Darüber hinaus wird für die Steuerzahlungspflicht eine Unternehmerhaftung gemäß § 1a AEntG eingeführt.

Berlin, den 18. Juni 2008

Dr. Gregor Gysi, Oskar Lafontaine und Fraktion

Begründung

Anlass für die Festsetzung zwingend vorgeschriebener Mindestarbeitsbedingungen im Baugewerbe war der Wegfall tausender tariflich bezahlter Arbeitsplätze und der Konkurs zahlreicher kleinerer und mittlerer Unternehmen durch den ruinösen Unterbietungswettkampf, den sich in- und ausländische Bauunternehmen bis Mitte der 90er-Jahre lieferten. Bis zur Einführung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes war es weit verbreitete Praxis, dass ausländische Bauunternehmen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu den Arbeitsbedingungen ihres Herkunftslandes in der Bundesrepublik beschäftigten. Die zum Teil gravierenden Unterschiede gegenüber den im Inland geltenden tariflichen Vereinbarungen führten zu starken Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der tarifgebundenen Unternehmen und deren Beschäftigten.

Mit dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz wurde 1996 die Einhaltung tariflich vereinbarter Arbeitsbedingungen, wie Arbeitsentgelt und Urlaub, mittels Allgemeinverbindlichkeitserklärung allen in Deutschland tätigen Bauunternehmen zwingend vorgeschrieben. Inländische und ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden damit auf einem Mindestniveau gleichgestellt.

Nach übereinstimmender Einschätzung der Verbände der Bauwirtschaft und der IG BAU hat die Einführung des Mindestlohns viele zehntausend Arbeitsplätze sichern können. Für das Bauhauptgewerbe konnten deutlich positive Lohneffekte der Mindestlohnregelung nachgewiesen werden (IAB Discussion Paper 30/2007).

Doch gegen die Mindestlohnvorschriften wird immer wieder verstoßen. Der Zentralverband Deutsches Baugewerbe schätzte im November 2007, dass 150 000 Beschäftigte unterhalb des Mindestlohns bezahlt werden. Unter Einbeziehung der aus dem mittel- und osteuropäischen Ausland entsandten Beschäftigten hält die IG BAU diese Größenordnung für realistisch.

Bisher liegen keine statistischen Angaben darüber vor, wie viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von aufgedeckten Mindestlohnverstößen betroffen sind, und wie hoch der Schaden für die Betroffenen ist (Antwort auf die Kleine Anfrage „Organisation und Ergebnisse der Finanzkontrolle Schwarzarbeit“, Bundestagsdrucksache 16/8156). In der Jahresstatistik der Bundeszollverwaltung für 2007 wird eine ermittelte Schadenssumme von 561,8 Mio. Euro für 2007 und 603,6 Mio. Euro für 2006 für den gesamten Bereich Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung angegeben. Eine Differenzierung nach Art der Schäden oder Branchen findet nicht statt. Der Bericht des Bundesrechnungshofs differenziert diese Schäden für das Jahr 2006 in 330 399 753 Euro Schäden für die Sozialversicherung, 57 501 615 Euro Schäden für die Steuer und 215 676 204 sonstige Schäden (Bericht nach § 99 BHO über die Organisation und Arbeitsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, 2008, S. 23).

Auch werden in der Jahresstatistik der Bundeszollverwaltung bisher keine nach Branchen differenzierten Angaben zu den durchgeführten Kontrollen und zur Art der ermittelten Verstöße veröffentlicht. Während die statistische Erfassung der einzelnen Tatbestände erst im letzten Jahr eingeführt wurde, werden die Zahl der Arbeitgeberprüfungen im Baugewerbe seit 1996 und die Zahl der geprüften Baustellen seit 2005 statistisch erfasst (Bundestagsdrucksache 16/8156). Veröffentlicht wurden diese allerdings erst durch den Bericht des Bundesrechnungshofs.

Für die Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohns zuständig sind bundesweit knapp 6 500 Beamte des Bereiches FKS der Zollverwaltung. Die FKS wurde im Jahr 2004 zur verstärkten Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung geschaffen. Seit Beginn ihrer Tätigkeit sinkt die Anzahl der ihr zur Verfügung gestellten Stellen kontinuierlich. Während der FKS im Jahr 2004 7 000 Planstellen zur Verfügung standen, sind es im Jahr 2008 noch 6 600. Ein Grund dafür ist die jährliche pauschale Stellenkürzung, von der alle Bundesbehörden betroffen sind. Obwohl im letzten Jahr mit dem Gebäudereinigerhandwerk und den Briefdienstleistern zwei weitere Branchen in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz aufgenommen wurden, ist auch für das Jahr 2008 keine Erhöhung der Mitarbeiterzahl der FKS geplant. Auch für die geplante Aufnahme von weiteren Branchen in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz liegen bisher keine konkreten Pläne zur Erhöhung dieses Personalbestands vor (Bundestagsdrucksache 16/8156).

Eine Aufstockung des Personals ist angesichts der Zahl der durchgeführten Kontrollen dringend geboten. Während die Zahl der Personenüberprüfungen an der Arbeitsstelle von insgesamt 423 175 im Jahr 2006 auf 477 035 im Jahr 2007 gestiegen ist, ist die Zahl der Arbeitgeberprüfungen deutlich gesunken. Laut Jahresstatistik der Bundeszollverwaltung fanden im Jahr 2006 insgesamt 83 258 Prüfungen von Arbeitgebern statt. Im Jahr 2007 waren es hingegen insgesamt nur noch 62 256 und dies in sämtlichen Branchen. Im Juni 2006 gab es allerdings allein im Bauhauptgewerbe 76 034 gemeldete Betriebe (<http://www.zdb.de>). Anhaltspunkte über die Qualität der stattgefundenen Prüfungen liefern diese Zahlen nicht. Notwendig sind nicht nur mehr Kontrollen, sondern eine deutlich höhere Zahl von intensiven Prüfungen vor Ort. Nach Einschätzung der IG BAU sind für eine angemessene Kontroll- und Ahndungstätigkeit in der Bauwirtschaft 8 000 Zollbeamte notwendig, die sich ausschließlich der Bekämpfung von Mindestlohn-Verstößen, Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung widmen.

Erheblich beschleunigt werden könnte die Kontrolltätigkeit der FKS durch die Einführung einer Mitführungspflicht von amtlichen Personaldokumenten am Arbeitsplatz. Zu diesem Schluss kommt der Anfang 2008 veröffentlichte Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums der Finanzen „Einführung einer Sozialkarte zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung“, der zeigt, dass insbesondere die Identitätsfeststellung der kontrollierten Personen problematisch ist, da die Abfrage bei Einwohnermeldeämtern oder örtlichen Polizeidienststellen bis zu 60 Minuten in Anspruch nimmt, wenn diese kein Personaldokument mit sich führen. Erst auf Basis der Personendaten können weitere Daten über die Art des Beschäftigungsverhältnisses, den Aufenthalts- bzw. arbeitsgenehmigungsrechtlichen Status, die Arbeitsbedingungen, den Sozialleistungsbezug und über die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern bei den verschiedenen zuständigen Institutionen abgerufen werden. Eine Beschleunigung der Identitätsfeststellung würde das Kontrollverfahren damit insgesamt beschleunigen und es der FKS ermöglichen, mehr Kontrollen durchzuführen.

Die IG BAU und die Verbände der Bauwirtschaft betonen, dass die Zulässigkeit der nachträglichen Meldung zur Sozialversicherung Bauunternehmen, die die

Vorschriften des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes zum Beispiel durch illegale Beschäftigung umgehen, ein Schlupfloch bietet, das dringend geschlossen werden muss. Der Arbeitgeber hat momentan die Möglichkeit, dem Sozialversicherungsträger ein neues Beschäftigungsverhältnis erst sechs Wochen nach dem eigentlichen Beginn der Beschäftigung zu melden. So kann er bei Kontrollen immer vorgeben, dass ein noch nicht gemeldeter Beschäftigter gerade erst eingestellt worden sei und die Meldung noch erfolgen werde. Dies kann vermieden werden, indem die Pflicht zur Meldung vor Beginn der Beschäftigung eingeführt wird.

Die FKS ist in die seit 1. Januar 2008 wirksam werdende Strukturreform des Zolls einbezogen. Der Bundesrechnungshof kritisierte die Neuorganisation der FKS deutlich, da vor der Reform keine Evaluation stattgefunden hat und nicht ersichtlich ist, wie die Neuorganisation die Wirksamkeit der FKS erhöhen soll (Bericht nach § 99 BHO, 2008, S. 35 ff.). Von 2004 bis 2007 wurden die FKS-Abteilungen bei den örtlichen Hauptzollämtern von der Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Oberfinanzdirektion Köln koordiniert und geleitet. Jetzt erhalten die Hauptzollämter die alleinige Verantwortung für die Erfüllung der gesamten operativen Aufgaben. Die neu geschaffene Bundesfinanzdirektion West mit der Abteilung FKS ist gegenüber den Hauptzollämtern nur noch in Ausnahmefällen bezirksübergreifend weisungsbefugt. Es droht somit die Regionalisierung der Bekämpfung von Mindestlohnverstößen, illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit. Hinzu kommt, dass die vormals zusammengehörenden Arbeitsbereiche der FKS-Abteilungen bei den Hauptzollämtern aufgeteilt und zum Teil mit anderen Aufgabenbereichen des Zolls zusammengefasst werden und damit in Zukunft ein Teil der Mitarbeiter der FKS auch für andere Aufgaben des Zolls eingesetzt werden kann.

Eine Ausweitung und Effektivierung der Kontrolltätigkeit allein genügt angesichts der Defizite in der Sanktionierung von Mindestlohnverstößen nicht. In der Praxis werden nach Angaben der IG BAU und der Verbände der Bauwirtschaft im Rahmen der Kontrollen durch die FKS zwar oft Verstöße gegen die Mindestlohnvorschriften, Schwarzarbeit oder illegale Beschäftigung festgestellt, doch die Beschäftigten arbeiten nach Beendigung der Kontrolle trotz Verhängung eines Bußgeldes gegen den Arbeitgeber häufig zu den gleichen rechtswidrigen Bedingungen weiter. Die Beendigung des gesetzeswidrigen Zustands lässt sich am wirkungsvollsten durch den sofortigen Ausschluss des betreffenden Unternehmens von der Bauleistung gewährleisten. Zudem bedeutet der Verlust des Auftrages aufgrund der finanziellen Einbußen für viele Unternehmen eine weitaus wirksamere Sanktion als die Verhängung einer Geldbuße.

Die Bußgeldbilanz für Verstöße gegen die Mindestlohnvorschriften fällt ausgesprochen bescheiden aus. In der Jahresstatistik der Bundeszollverwaltung ist für das Jahr 2006 eine Bußgeldsumme von 46,4 Mio. Euro und für 2007 von 51,9 Mio. Euro veröffentlicht. Allerdings handelt es sich bei dieser Summe um die Summe der insgesamt im Bereich Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung verhängten Bußgelder. Auskunft über die Höhe der tatsächlich rechtskräftig gewordenen Bußgelder oder über Tatbestände gibt diese Statistik nicht. Im Gewerbezentralregister, in dem alle rechtskräftigen Bußgeldbescheide über 200 Euro registriert werden, sind für das Jahr 2007 insgesamt lediglich 1 076 Bußgeldentscheidungen aufgrund von Verstößen gegen die Mindestlohnvorschriften vermerkt. Auch die Höhe der Bußgelder ist bemerkenswert niedrig. Lediglich in 20 Fällen wurden Bußgelder in Höhe von 20 000 bis 50 000 Euro verhängt und nur in 10 Fällen mehr als 50 000 Euro. Der Bundesrechnungshof stellte in diesem Zusammenhang fest, dass die festgesetzten Geldbußen nach einem Einspruch durch die FKS oder das zuständige Amtsgericht häufig ermäßigt oder sogar aufgehoben werden (Bericht nach § 99 BHO, 2008, S. 25). Die Gründe dafür sind der Bundesregierung jedoch nicht bekannt (Bundestagsdrucksache 16/8156).

Verschärft wird die Situation dadurch, dass die Vollstreckung von Bußgeldbescheiden gegen ausländische Unternehmen im Herkunftsland nur auf Grundlage bilateraler Anerkennungs- und Vollstreckungsabkommen möglich ist. Vielfach können Geldbußen bei Arbeitgebern mit Sitz im Ausland deshalb nicht vollstreckt werden. Im Jahr 2005 trat der EU-Rahmenbeschluss über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen in Kraft, der die gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung von rechtskräftigen Geldsanktionen über 70 Euro für eine Reihe von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten innerhalb der EU vorsieht. In Deutschland soll der Rahmenantrag voraussichtlich Anfang 2009 in nationales Recht umgewandelt werden. Doch Mindestlohn-Verstöße, Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung wurden im Gegensatz zu Verstößen gegen die Straßenverkehrsordnung nicht in den Rahmenbeschluss aufgenommen. Gerade dieser Bereich könnte als Vorbild für das europaweite Vorgehen dienen. Die EU-Kommission plant zur grenzüberschreitenden Verfolgung von Verkehrsverstößen die Einführung eines elektronischen Informationssystems in allen Mitgliedstaaten, das den einheitlichen Datenaustausch und somit die Vollstreckung der Bußgeldentscheidungen erleichtern soll.

Ansatzpunkte für die wirksame Selbstkontrolle der Unternehmen bieten die Regelungen zur Generalunternehmerhaftung, die in Bezug auf die Mindestentgelte (§ 1a AEntG) und die Sozialversicherungsbeiträge (§ 28e Abs. 3a ff. SGB IV) eine Haftung des beauftragenden Unternehmens für die Zahlungspflicht eines beauftragten Unternehmens normieren. Die Ausgestaltung der Regelungen unterscheidet sich jedoch deutlich. So tritt für die Sozialversicherungsbeiträge die Haftung erst ab einem Gesamtbauvolumen von mindestens 500 000 Euro ein, während in § 1a AEntG eine solche Bedingung nicht festgelegt ist. Außerdem legt § 28e Abs. 3b SGB IV fest, dass die Haftungspflicht entfällt, wenn das beauftragende Unternehmen beweist, dass es ohne eigenes Verschulden, davon ausgehen konnte, dass der Nachunternehmer seine Zahlungspflicht erfüllt (Exkulpation). Die Haftungspflicht in Bezug auf die Mindestentgelte wird hingegen verschuldensunabhängig wirksam. § 1a AEntG wird außerdem für die gesamte Subunternehmerkette wirksam und bietet somit einen größeren Anreiz für die Unternehmen, die Einhaltung der Mindestlohnvorschriften in den beauftragten Subunternehmen zu kontrollieren.

