

## **Der Bauarbeitsmarkt unter Veränderungsdruck. Kontrolldefizit in Folge der Transnationalisierung?**

### **1 Einleitung**

Seit Anfang der 90er Jahre befindet sich der deutsche Bauarbeitsmarkt unter internationalem Anpassungsdruck. Unternehmen aus Mittel- und Osteuropa und der Europäischen Union (EU) entsenden in großem Umfang Arbeitnehmer nach Deutschland. Die negative konjunkturelle Lage in der deutschen Bauindustrie verschärft die Situation seit geraumer Zeit zusätzlich. Diese Entwicklung führte zu einem anhaltenden Rückgang an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Bau. Eine Ursache hierfür ist in der Transnationalisierung des Arbeitsmarktes zu sehen, die sich insbesondere in der Baubranche abspielt. Die bedingte Öffnung des Arbeitsmarktes für mittel- und osteuropäische Unternehmen und die Vollendung des EU-Binnenmarktes waren und sind mit erheblichen sozialen Problemen verbunden: in Folge der Beschäftigung entsandter Arbeitnehmer fallen heimische Arbeitsplätze weg, existierende Arbeits- und Sozialstandards geraten unter Druck, einige wurden bereits zum Teil aufgegeben (z.B. volle Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, 13. Monatsgehalt, Urlaubsentgelt); entsandte Arbeitskräfte werden teilweise zu menschenunwürdigen Bedingungen in Deutschland beschäftigt.

Erst nachdem die Folgen der Entsendung für den deutschen Arbeitsmarkt auch in der Öffentlichkeit thematisiert wurden, sah man auf politischer Ebene Handlungsbedarf. Der Gesetzgeber reagierte mit dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG), in dem Bedingungen festgelegt sind, die bei der Entsendung von Arbeitnehmern nach Deutschland einzuhalten sind. Inzwischen geht zwar die registrierte Zahl der nach Deutschland entsandten Arbeitnehmer zurück, die negativen Folgen sind jedoch weiterhin existent. Nach ersten Erfahrungen mit dem AEntG kritisieren Gewerkschaften und Politik weiterhin ein Kontrolldefizit, das einen Wettbewerbsvorteil für ausländische gegenüber heimischen Unternehmen determiniere.

Der vorliegende Beitrag geht darauf ein, warum gerade der Bauarbeitsmarkt stark von der Transnationalisierung betroffen ist und wie sich das Ausmaß der Entsendung von Arbeitskräften nach Deutschland entwickelt hat. Es wird aufgezeigt, mit welchen Maßnahmen auf nationaler und EU-Ebene den Herausforderungen der Transnationalisierung bisher begegnet

wird, welcher Handlungsbedarf nach wie vor besteht und welche Anhaltspunkte für zukünftige Veränderungen die Erfahrungen mit der Transnationalisierung liefern können.

## **2 Transnationalisierung des Bauarbeitsmarktes**

Durch die fortschreitende Transnationalisierung steht auf dem deutschen Arbeitsmarkt ein zusätzliches flexibles Arbeitskräftepotential und -reservoir zur Verfügung. Die frühere Arbeitskräfteintegration von angeworbenen Arbeitsmigranten („Gastarbeitern“) erfolgte vor allem auf Positionen in den unteren Rängen der Statushierarchie im Arbeitsmarkt, ermöglichte so den einheimischen Beschäftigten eine Aufwärtsmobilität und der Beschäftigungsumfang folgte gewöhnlich der konjunkturellen Entwicklung. Mit der derzeitigen Entsendung von Arbeitskräften ist hingegen die Gefahr einer Deregulierung nationaler Arbeitsmärkte verbunden, da die Entsendung auch antizyklisch eingesetzt werden kann, um in wirtschaftlichen Krisensituationen und Konjunkturabschwüngen verbleibende Aufträge kostengünstiger abzuwickeln (Faist u.a. 1996: 7f.). Die Substitution heimischer Arbeitskräfte ist die Folge.

Die gegenwärtig stattfindende Entsendung von Arbeitskräften betrifft vor allem die Baubranche. Die dortigen Produktionsbedingungen unterscheiden sich in einem wesentlichen Merkmal von den Bedingungen anderer Branchen: Die Ortsgebundenheit der Produktion. Die z.B. in der Automobilindustrie häufig praktizierte Auslagerung der Produktion in ausländische Produktionsstätten mit niedrigerem Lohnniveau ist in der Baubranche nicht möglich, da die Bauproduktion an den Ort der späteren Nutzung des Produktes gebunden ist. Produktionsmittel und insbesondere Personal sind jedoch mobil und können – auch aus dem Ausland – an den Ort der Produktion gebracht werden. Auf diese Weise können u.a. die niedrigeren Lohnkosten vom ausländischen Unternehmen als Wettbewerbsvorteil genutzt werden. Die Entsendung von ausländischen Arbeitnehmern stellt demzufolge ein Pendant zur Auslagerung der Produktion in anderen Branchen dar.

Bei der grenzüberschreitenden Entsendung wird ein Unternehmen in einem anderen Land tätig und entsendet zur Auftragserbringung eigene, im Sitzland des Unternehmens eingestellte und üblicherweise dort tätige Arbeitskräfte in ein anderes Land. Die Entsendung von Arbeitnehmern findet häufig aus Ländern mit niedrigem Lohnniveau in Länder mit hohem Lohnniveau statt und wird vorwiegend in Branchen praktiziert, in denen die Produktionskosten einen hohen Lohnkostenanteil haben. Diese Voraussetzungen sind u.a. für die deutsche Baubranche

gegeben.<sup>1</sup> Ein weiterer Grund für die umfangreiche Entsendung im Baubereich ist in der großen Nachfrage nach Bauleistungen und Arbeitskräften infolge der deutschen Wiedervereinigung zu sehen.

Bei der Transnationalisierung des deutschen Bauarbeitsmarktes sind zwei Formen der Entsendung zu unterscheiden, auf die nachfolgend näher eingegangen wird. Zum einen konnten seit Anfang der 90er Jahre Unternehmen aus Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE) und der Türkei, mit denen Vereinbarungen über die Entsendung abgeschlossen wurden, Werkvertragsarbeitnehmer (WVAN) nach Deutschland entsenden. Andererseits erfolgt die Entsendung von Arbeitskräften seit der Vollendung des EU-Binnenmarktes im Jahr 1993 aus Mitgliedsstaaten der EU.

---

<sup>1</sup> ) Ähnliche Strukturen und Vorgehensweisen sind in weitaus geringerem Ausmaß als in der Baubranche in der Seeschiffahrtsassistenten (Hafenschlepper) (vgl. Lange 1998: 57ff.) und im Hotel- und Gaststättengewerbe festzustellen (vgl. Hanau 1996: 1369).

## 2.1 Entsendung von Werkvertragsarbeitnehmern aus Staaten Mittel- und Osteuropas sowie der Türkei

Rechtsgrundlage der Entsendung von WVAN sind bilaterale völkerrechtliche Verträge zwischen der Bundesrepublik Deutschland und einer Reihe von Staaten, die nicht der EU angehören (vgl. Tabelle 1). Ziel der „Vereinbarungen über die Entsendung von Arbeitnehmern auf der Grundlage von Werkverträgen“ ist u.a. die Heranführung dieser Staaten an Westeuropa, die Förderung der wirtschaftlichen Beziehungen und die Vermittlung von Know-how sowie der Abbau des Wanderungsdrucks aus den MOE-Staaten nach Westeuropa (vgl. Heyden 1997: 29ff; Sieveking/Reim/Sandbrink 1997: 39ff). Gemäß der Vereinbarungen können Arbeitskräfte nach Deutschland entsandt werden, wobei die entsendenden Unternehmen in den jeweiligen Entsendeländern ansässig sein müssen. Die entsandten Arbeitskräfte bedürfen einer Aufenthaltsgenehmigung und Arbeitserlaubnis, die zeitlich befristet ist (Höchstdauer in der Regel zwei, max. drei Jahre), und ihnen ist ein Lohn zu zahlen, wie er für vergleichbare Tätigkeiten nach deutschen Tarifverträgen vorgesehen ist. Die Höchstzahl an WVAN, die in Deutschland tätig werden können (Kontingent), wurde für die einzelnen Staaten in unterschiedlicher Höhe festgelegt (vgl. Tabelle 1) und eine einheitliche jährliche Anpassung der Zahl an die Entwicklung der Arbeitsmarktlage in Deutschland vereinbart.<sup>2</sup> Aufgrund der negativen Arbeitsmarktentwicklung wurde die Zahl der WVAN aus MOE-Staaten und der Türkei seit Beginn der bilateralen Vereinbarungen kontinuierlich nach unten korrigiert.<sup>3</sup>

Tabelle 1: Umfang der Gesamt-, Grund- und Zusatzkontingente nach Werkvertragsarbeiter-Vereinbarungen ab 1.10.1997 nach Entsendestaaten

	ehem. Jugoslawien	Kroatien	Slowenien	Bosn.-Herz.	Mazedonien	Polen	Rumänien	Tschechien	Slowakei	Ungarn	Bulgarien	Lettland	Türkei	Gesamt
Grundkontingent	1.510	3.050	990	910	450	16.250	3.010	1.970	1.330	4.710	1.520	350	5.270	41.320
Zusatzkontingent	-	1.520	780	-	-	4.270	780	690	90	1.560	-	-	-	9.690
Gesamtkontingent	1.510	4.570	1.770	910	450	20.520	3.790	2.660	1.420	6.270	1.520	350	5.270	51.010

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

<sup>2</sup>) Neben den Werkvertrags-Vereinbarungen existieren weitere Abkommen zur Beschäftigung von Arbeitnehmer aus MOE-Staaten in Deutschland: Grenzgänger, die in grenznahem Gebiet bei deutschen Arbeitgebern beschäftigt sind und ständig im Ausland wohnen; Gastarbeitnehmer, die befristet bei deutschen Arbeitgebern beschäftigt sind; Saisonarbeitnehmer, die unter bestimmten Voraussetzungen für maximal drei Monate bei deutschen Arbeitgebern beschäftigt sind.

<sup>3</sup>) Nach den jeweiligen bilateralen Vereinbarungen ist die deutsche Arbeitslosenquote am 30. Juni eines Jahres für die Anpassung der Kontingente maßgebend. „Bei einer Verbesserung der Arbeitsmarktlage erhöhen sich die (...) festgelegten Zahlen um jeweils fünf von Hundert für jeden vollen Prozentpunkt, um den sich die Arbeitslosenquote in den letzten zwölf Monaten verringert hat. Bei einer Verschlechterung der Zahlen verringern sich die Zahlen entsprechend.“ Die Anpassung der Kontingente wurden jeweils zum 1. Oktober umgesetzt.

Ein großer Teil der entsandten WVAN arbeitet im lohnkostenintensiven Baubereich, denn für Entsendeunternehmen aus MOE-Staaten und der Türkei besteht der zentrale Wettbewerbsvorteil gegenüber heimischen Unternehmen in geringeren Lohn- und Lohnnebenkosten. WVAN haben zwar laut Werkvertragsabkommen Anspruch auf einen am deutschen Tariflohn orientierten Stundenlohn, doch werden sie häufig tariflich niedriger eingestuft. Außerdem sind die Lohnnebenkosten geringer, weil z.B. Urlaubsgeld und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall nach dem Recht des Herkunftslandes gezahlt werden und somit gewöhnlich niedriger liegen als nach deutschen Tarifbestimmungen.

Im Zusammenhang mit der legalen Beschäftigung wird auch ein Zugang zum illegalen Arbeitsmarkt gesehen, da über die befristeten legalen Beschäftigungsverhältnisse zwischen WVAN, Entsendeunternehmen und/oder Auftraggeber Verbindungen entstehen, die auch für (anschließende) illegale Beschäftigungsformen genutzt werden können (vgl. Werner 1996: 42). Migranten ohne Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung sind eher bereit bzw. gezwungen, auf die Einhaltung von Arbeitsschutz- und Arbeitszeitvorschriften sowie Tariflöhne zu verzichten, was von (illegalen) Arbeitgebern zur Kostensenkung ausgenutzt werden kann. Illegal tätige Entsendeunternehmen können Auftraggebern günstigere Angebote für Bauaufträge unterbreiten, als dies deutschen Bauunternehmen möglich ist. Ein weiteres Problem bestand bis 1993 in der Überschreitung der Kontingente, die erst im Nachhinein festgestellt werden konnte (vgl. Sieveking/Reim/Sandbrink 1997: 46). Seit Vollendung des EU-Binnenmarktes sinkt die Zahl der entsandten WVAN stetig, eine Kontingentüberschreitung kam nicht mehr vor.

## **2.2 Entsendung von Arbeitnehmern aus EU-Mitgliedsstaaten**

Zeitlich später als die bilateralen Werkvertragsabkommen, aber mit weitaus größerer Wirkung auf die Zahl der entsandten Arbeitnehmer war die Vollendung des EU-Binnenmarktes, durch die die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit von Unternehmen und Selbständigen sowie die Freizügigkeit von Arbeitnehmern im EG-Vertrag (EGV) festgeschrieben wurden. Auf dieser Grundlage können seit 1993 Unternehmen und Arbeitnehmer aus EU-Mitgliedsstaaten innerhalb der EU tätig werden.

Bei Arbeitnehmern aus EU-Mitgliedsstaaten, die in einem anderen EU-Mitgliedsstaat tätig werden, ist zwischen Mobilität auf Grundlage der Freizügigkeit und Mobilität auf Grundlage der Dienstleistungsfreiheit zu unterscheiden. Die Grundfreiheit der Freizügigkeit erlaubt je-

dem EU-Staatsangehörigen, in einen anderen EU-Mitgliedsstaat zum Zwecke einer Arbeitsaufnahme zu wechseln. Wird eine Arbeit bei einem ansässigen Unternehmen aufgenommen, sind die dort geltenden Arbeits- und Sozialbedingungen anzuwenden. Auf dieser Basis arbeiten bereits seit Jahrzehnten ausländische Arbeitnehmer in Deutschland.

Insbesondere die Dienstleistungsfreiheit hat weitreichende Folgen für den deutschen Bauarbeitsmarkt. Sie erlaubt es Unternehmen aus EU-Mitgliedsstaaten, Arbeitnehmer in ein anderes EU-Mitgliedsland zu entsenden, um dort für das Unternehmen Leistungen zu erbringen (vgl. Lorenz 1996: 9). Problematisch ist dabei die mögliche Ausnutzung eines niedrigeren Lohnniveaus und der geringeren Arbeits- und Sozialstandards des Entsendelandes. Diese Möglichkeit besteht, da im EGV zwar die Dienstleistungsfreiheit innerhalb der EU geregelt wird, jedoch keine Arbeits- und Sozialbedingungen festgelegt sind, die bei der Entsendung eingehalten werden müssen. Der EU-Binnenmarkt war diesbezüglich zunächst unreguliert. Eine Begrenzung der Zahl an Arbeitskräften, wie etwa bei den Kontingenten für WVAN aus MOE-Staaten, war und ist nicht möglich. Eine Festlegung von Arbeitsbedingungen, die bei der Entsendung nach Deutschland zwingend einzuhalten sind, erfolgte erst durch das AEntG (vgl. Pkt. 3).

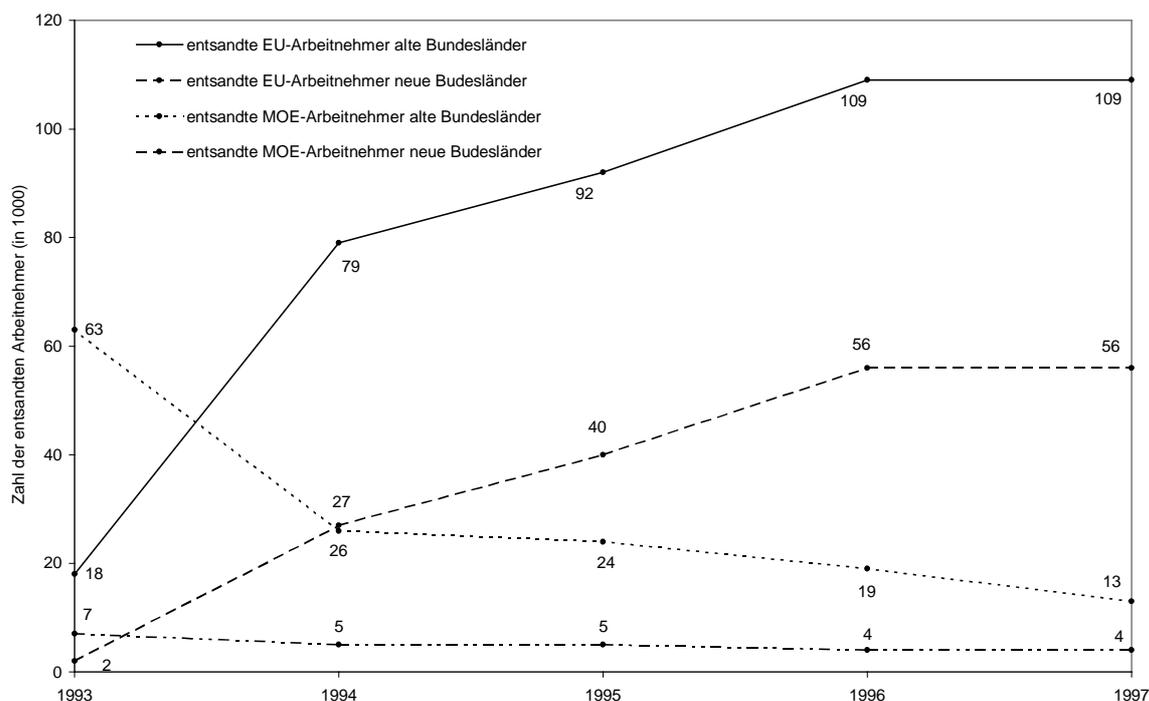
### **2.3 Zahl der entsandten Arbeitnehmer in Deutschland**

Die Zahl der entsandten WVAN aus MOE-Staaten und der Türkei ist seit 1993 rückläufig und hat gegenwärtig hinsichtlich der Gesamtzahl an entsandten Arbeitskräften eine eher untergeordnete Bedeutung. Umfaßten alle Kontingente im Jahr 1991 noch 89.340 WVAN, lag die Zahl 1997 bei 51.010 WVAN (vgl. Tabelle 1). Dabei handelt es sich um die Obergrenze der Kontingente an WVAN. Doch selbst die Obergrenze wird seit 1993 bei weitem nicht mehr voll ausgeschöpft, was möglicherweise auf eine Verdrängung durch entsandte EU-Arbeitnehmer zurückzuführen ist, da diese seit Vollendung des EU-Binnenmarktes zu noch günstigeren Konditionen tätig werden können. Nach Angaben des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie sank von 1993 bis 1997 die Zahl der entsandten Arbeitnehmer aus MOE-Staaten sowohl in den alten wie in den neuen Bundesländern (vgl. Schaubild 1).

Waren bis einschließlich 1993 WVAN aus MOE-Staaten stärker auf dem deutschen Arbeitsmarkt vertreten als entsandte Arbeitnehmer aus der EU, kehrte sich das Verhältnis im darauffolgenden Jahr um. Nach Angaben des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie stieg die Zahl der entsandten Arbeitnehmer aus EU-Mitgliedsstaaten von 1993 bis 1996 in den alten

und neuen Bundesländern kontinuierlich an und blieb 1997 auf dem Stand des Vorjahres. Die Zahl der nach Deutschland entsandten Arbeitskräfte aus der EU betrug 1997 mit ca. 165.000 Arbeitnehmern etwa das 10-fache der Zahl an WVAN aus MOE-Staaten (vgl. Schaubild 1).

Schaubild 1: Zahl der entsandten Arbeitnehmer aus EU- und MOE-Staaten in den alten und neuen Bundesländern 1993 bis 1997 (in 1000)



Quelle: Hauptverband der Deutschen Bauindustrie, 1997, Anlage 2

Nach Schätzungen des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie wird die Zahl der entsandten WVAN sowohl in den alten wie in den neuen Bundesländern im Jahr 1998 zurückgehen: Für Deutschland insgesamt wird sich demnach die Zahl an WVAN aus MOE-Staaten von ca. 17.000 (1997) auf ca. 12.000 (1998) reduzieren (vgl. Hauptverband der Deutschen Bauindustrie, 1997, Anlage 2).<sup>4</sup> Die Zahl der entsandten EU-Arbeitnehmer wird dieser Prognose zufolge im Jahr 1998 auf insgesamt ca. 150.000 sinken (1997: 165.000).

### 3 Regulierung der Transnationalisierung auf nationaler und EU-Ebene

Für Deutschland sind zwei Regulierungen der Transnationalisierung relevant: auf nationaler

<sup>4</sup> ) Neuerlicher Anlaß für eine geringere Ausschöpfung der Kontingente ist eine Prüfung der Europäischen Kommission, ob auch nicht-deutsche EU-Unternehmen die Möglichkeit haben, mit WVAN aus MOE-Staaten in Deutschland tätig zu werden. Sollte die EU-Kommission diese Möglichkeit einräumen, ist mit der Aufkündigung der Entsendevereinbarungen durch die Bundesregierung zu rechnen (vgl. Gutmann 1997: 1977ff.).

Ebene legt seit 1996 das AEntG zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen (Mindestlohn und Urlaubsregelungen) fest, auf EU-Ebene wird ab Dezember 1999 die EU-Entsenderichtlinie den Katalog an zwingenden Arbeitsbedingungen erweitern und für alle EU-Mitgliedsstaaten vereinheitlichen.

### **3.1 Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz**

Von der Vollendung des EU-Binnenmarktes zu Beginn des Jahres 1993 bis zum Inkrafttreten des AEntG am 1.3.1996 bzw. bis zur Umsetzung des für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrages zum Mindestentgelt am 1.1.1997 unterlagen in Deutschland tätige Arbeitnehmer aus EU-Mitgliedsstaaten, die bei einem ausländischen Unternehmen beschäftigt wurden, nicht den deutschen Arbeitsstandards, sondern arbeiteten zu den Bedingungen des entsendenden Unternehmens bzw. Landes. Vor allem geringere Lohnkosten und kostengünstigere Urlaubsregelungen bei ausländischen Unternehmen erlaubten diesen, Leistungen zu deutlich niedrigeren Preisen anzubieten, als es deutschen Firmen möglich war. Den Wettbewerbsvorteil ausländischer Unternehmen machten sich auch deutsche Unternehmen zunutze, indem sie Unteraufträge an ausländische Baubetriebe vergaben und somit Leistungen billig einkaufen konnten. In Folge dieser Strategien kam es in der Bauindustrie zu einem Preisverfall für Bauleistungen und zur Ersetzung heimischer Arbeitskräfte durch entsandte Arbeitnehmer. Diese Situation war darüber hinaus mit erheblichen Nachteilen für viele entsandte Arbeitnehmer verbunden: Sie wurden z.B. zu Niedrigstlöhnen eingesetzt, arbeiteten unter unzumutbaren Bedingungen, hatten keinen Urlaubsanspruch und zahlten überhöhte Preise für Unterkunft und Verpflegung (vgl. auch Cyrus 1997: 76). Nachdem diese Entwicklung auch öffentlich problematisiert wurde, wurden durch das AEntG zwingend einzuhaltende Arbeitsbedingungen festgelegt.

Ziel des AEntG ist es, in- und ausländische Arbeitnehmer der Baubranche auf einem Mindestniveau gleichzustellen und so einen „doppelten“ Arbeitsmarkt und soziale Spannungen im Inland zu vermeiden, Arbeitsplätze insbesondere in kleinen und mittleren Betrieben der inländischen Bauwirtschaft zu sichern und gleiche Wettbewerbschancen wieder herzustellen. Das AEntG verpflichtet alle Arbeitgeber, deren Arbeitnehmer in Deutschland in der Baubranche tätig sind, einen Mindestlohn zu zahlen, wie er zwischen den Tarifvertragsparteien des Baugewerbes in einem für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag festgelegt ist.<sup>5</sup> Außerdem

---

<sup>5</sup> ) Laut Tarifvertrag vom 17.7.1997 liegt der derzeitige Mindestlohn je Stunde im Baugewerbe bei 16,-- DM in den alten und bei 15,14 DM in den neuen Bundesländern.

werden durch das AEntG Regelungen zur Dauer des Erholungsurlaubs, zum Urlaubsentgelt und zusätzlichem Urlaubsgeld in der Baubranche verbindlich. Dies gilt unabhängig vom Sitz des Unternehmens. Arbeitgeber ohne Sitz in der Bundesrepublik Deutschland, die dort Arbeitnehmer beschäftigen, sind verpflichtet, vor Beginn einer Bauleistung eine schriftliche Anmeldung bei dem für den Ort der Baustelle zuständigen LAA vorzulegen, um eine Kontrolle der Auflagen zu ermöglichen.

Rechtlich ist das AEntG nicht unumstritten, denn hinsichtlich der Arbeits- und Sozialbestimmungen bei grenzüberschreitender Leistungserbringung werden zwei Prinzipien, die aus dem internationalen Recht abgeleitet werden, kontrovers diskutiert: entweder gelten diejenigen Arbeits- und Sozialbestimmungen des Landes, aus denen die Arbeitnehmer entsandt werden (Sitzlandprinzip), oder es gelten diejenigen des Landes, in dem die Leistung erbracht wird (Produktionsortprinzip). Befürworter des Sitzlandprinzips verweisen auf Regelungen des EGV (vgl. z.B. Junker/Wichmann 1996: 505ff.) und halten eine Regulierung für unangemessenen Protektionismus (vg. z.B. Straubhaar 1996). Hingegen sieht das Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch (EGBGB) vor, daß das nationale Arbeits- und Sozialrecht des Entsendelandes anzuwenden ist. Dessen Befürworter klagen über ein Kontroll- und Regulierungsdefizit und unzureichende Maßnahmen für eine sozialverträgliche Form der Dienstleistungsfreiheit (vgl. z.B. Deinert 1996: 341; Webers 1996: 574). Wettbewerbsbeschränkungen, die bei grenzüberschreitenden Warenlieferungen nicht auftreten, würden bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen unangemessene Folgen wie Arbeitsmarktsplattungen, soziale Spannungen und Umgehung der Regelungen des Arbeits- und Sozialsystems des „Empfängerlandes“ bedeuten (vgl. Koberski/Sahl/Hold 1997: 7f.). Das AEntG legt somit das Produktionsortprinzip bindend fest.<sup>6</sup>

### **3.2 Die EU-Entsenderichtlinie**

Die Notwendigkeit der Regelung von Arbeits- und Sozialbedingungen, die bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen zwingend einzuhalten sind, wurde auf EU-Ebene schon früh erkannt. Seit 1991, also bereits zwei Jahre vor der Vollendung des EU-Binnenmarktes, wurde über eine EU-Entsenderichtlinie verhandelt. Die Verabschiedung dieser Richtlinie verzögerte sich, da kein Konsens unter den Mitgliedsstaaten gefunden werden konnte (vgl. Sahl/Stang,

---

<sup>6</sup> ) Bereits 1994 stellt der Europäische Gerichtshof fest, daß EU-Mitgliedsstaaten eine Ausdehnung der nationalen gesetzlichen und tarifvertraglichen Mindestlohnvorschriften auf alle im Inland beschäftigten Arbeitnehmer gestattet ist. (Urteil Vander Elst: EuGH 9.4.1994, Rs.C. 43/93, EuZW 1994, 600)

1996: 652; Hanau 1996: 1373). Insbesondere kam der Widerstand aus Ländern, in denen vornehmlich Entsendeunternehmen ihren Sitz haben, da diese kein Interesse an einer Einschränkung der Entsendepraxis hatten. Aufgrund der Verzögerung beschlossen einige EU-Mitgliedsstaaten (Belgien, Frankreich, Österreich und Deutschland), eine nationale Regelung herbeizuführen. Inzwischen wurde die EU-Entsenderichtlinie verabschiedet und wird zum 1.12.1999 in Kraft treten.

Die EU-Entsenderichtlinie sieht vor, daß für alle Entsendefälle eine Reihe von Mindestarbeitsbedingungen des jeweiligen Beschäftigungslandes hinsichtlich Arbeitszeit, Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz sowie Mindestentgelt und Urlaub gelten sollen. Die Bedingungen gelten für alle Branchen. Die Richtlinie geht damit inhaltlich über die gegenwärtige Regulierung durch das AEntG hinaus. Außerdem ist die zwischenstaatliche Kooperation von Behörden bei der Verfolgung und Sanktionierung von Verstößen gegen die Regelungen festgeschrieben, was ein effektiveres Vorgehen gegen illegale Praktiken bei der Entsendung verspricht. Wichtig dürfte die Entsenderichtlinie in Hinsicht auf eine Annäherung der Mindestarbeitsbedingungen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten sein. Letztlich werden mit Regulierungen zur Transnationalisierung jene Folgen behandelt, die sich aus den stark differierenden Arbeits- und Sozialbedingungen der einzelnen Mitgliedsstaaten ergeben.

#### **4 Der Bauarbeitsmarkt nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetzes**

Seit Einführung des verbindlichen Mindestlohnes ist ein wesentlicher Wettbewerbsvorteil von Unternehmen aus Niedriglohnländern der EU nivelliert. Für viele ausländische Unternehmen ist eine Entsendung eigener Arbeitskräfte nach Deutschland nicht (mehr) profitabel, weil sie mit sehr viel höheren Stundenlöhnen kalkulieren müssen und viele deutsche Auftraggeber vergeben Subaufträge an heimische Unternehmen, die (wieder) konkurrenzfähig sind. Die vom Hauptverband der Deutschen Bauindustrie festgestellte Stagnation der Zahl an registrierten entsandten Arbeitnehmern im Jahr 1997 und der prognostizierte Rückgang für 1998 (vgl. Pkt. 2.3) kann damit in Zusammenhang stehen.<sup>7</sup> Allerdings hatten Entsendeunternehmen sowohl aus der EU als auch aus den MOE-Staaten in den vergangenen Jahren ausreichend Zeit, sich am Markt zu etablieren. Inzwischen sind sie als feste Kooperationspartner deutscher Bauunternehmen anzusehen, die mit deutschen Firmen konkurrieren.

Eine andere Reaktion der Unternehmen ist die Abwanderung in die Illegalität, wobei sie unter

---

<sup>7</sup>) Eine weitere mögliche Ursache für Stagnation und Rückgang ist in der baukonjunkturellen Entwicklung ins-

Verstoß gegen gesetzliche Regelungen Arbeitskräfte nach Deutschland entsenden. Die Nutzung von vorhandenen Strukturen, die bis zum Inkrafttreten des AEntG aufgebaut werden konnten, erleichtert den Zugang zur illegalen Beschäftigung. Für die Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt liegt seit Inkrafttreten des AEntG bzw. des Mindestlohn-Tarifvertrages der zentrale Wettbewerbsvorteil von Entsendeunternehmen nicht in der unzureichenden Regulierung des Bauarbeitsmarktes, wie von 1993 bis 1996, sondern in den schwachen Kontrollmöglichkeiten und -kapazitäten, die zu einer großen Zahl an Verstößen gegen das AEntG führen.

Es liegt in der Natur der Sache, daß sich illegale Beschäftigungsverhältnisse der offiziellen Statistik entziehen, weshalb eine Quantifizierung ihres Ausmaßes nicht möglich ist. Mitteilungen der Kontrollbehörden zeigen jedoch, daß in großem Umfang gegen das AEntG verstoßen wird.<sup>8</sup> Allerdings ist nicht zu erwarten, daß mit einer Ausdehnung der Kontrollen illegale Verhaltensweisen von Subunternehmen und Auftraggebern aufgegeben werden. Dazu ist der Anreiz zu illegalen Praktiken aufgrund der dabei zu erzielenden enormen Gewinne zu groß. Vielmehr wäre das Resultat einer stärkeren Kontrolle eine höhere Zahl an registrierten Verstößen gegen das AEntG (und andere gesetzliche Regelungen). Außerdem bedeutet die Feststellung von Verstößen nicht die Sanktionierung derselben: die Ahndung illegalen Verhaltens ausländischer Entsendeunternehmen ist kaum möglich, da diese oft nur kurzzeitig auf dem deutschen Bauarbeitsmarkt auftreten. Die Sanktionierung von Ordnungswidrigkeiten – wie sie bei einem Verstoß gegen das AEntG vorliegt – ist außerhalb Deutschlands (außer in Österreich) nicht möglich. Auf nationaler Ebene scheint daher der Handlungsspielraum erschöpft, ohne die sozialen Probleme tatsächlich gelöst zu haben, die die Transnationalisierung mit sich bringt.

## **5 Resümee und Ausblick**

Die Transnationalisierung des Bauarbeitsmarktes fand zunächst in einem regulierungs- und kontrollpolitischen Vakuum statt. Zwar galt, daß WVAN aus MOE-Staaten laut bilateralen Regierungsabkommen mindestens zu den hiesigen Tariflohnbedingungen zu beschäftigen sind, doch die Praxis der Betriebe sah oft anders aus. Noch dramatischer war die Situation im

---

besondere in den neuen Bundesländern zu sehen.

<sup>8</sup>) Nach einer Pressemitteilung des Arbeitsamtes Mönchengladbach vom 16.4.1998 wurden bei Prüfungen von 1900 Arbeitnehmern in 205 Fällen weiterführende Ermittlungen u.a. wegen untertariflicher Entlohnung notwendig. Auf einer Baustelle wurden Stundenlöhne für polnische Monteure in Höhe von 2,-- DM (statt des Mindestlohns von 16,-- DM) festgestellt.

Falle der Entsendung von Arbeitnehmern aus EU-Mitgliedsstaaten. Sie konnten in Deutschland sogar zu den meist geringeren Tarifbedingungen ihres Herkunftslandes tätig werden. Mit dem AEntG und der Festlegung eines tarifvertraglichen Mindestlohnes wurde versucht, die Situation zu verbessern. Alle in der Baubranche in Deutschland tätigen Arbeitnehmer unterliegen den Bestimmungen des AEntG. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, daß die Sozial- und Tarifbestimmungen im Baugewerbe eingehalten werden.

Der Wettbewerbsvorteil ausländischer Unternehmen kann gegenwärtig in einem Kontrolldefizit gesehen werden. Doch die bloße Forderung nach mehr Personal der Kontrollbehörden, umfassenderen Kontrollmöglichkeiten oder auch schärferen Sanktionen greift zu kurz. Eine entsprechendes Vorgehen würde vermutlich eher zu einer höheren Zahl an registrierten Verstößen führen, nicht aber das Ausmaß der (illegalen) Entsendung nachhaltig beeinflussen. Eine Behebung der Folgen der Transnationalisierung bzw. der Vollendung des EU-Binnenmarktes scheint im nationalen Alleingang nicht möglich.

Eine Veränderung der Situation in absehbarer Zeit verspricht daher zunächst die EU-Entsenderichtlinie, die Ende 1999 in Kraft treten wird. Das Spektrum der Regelungen dieser Richtlinie, die in nationales Recht umzusetzen ist, geht über die Inhalte des AEntG hinaus. Dies kann ein wichtiger Schritt zur Annäherung der Arbeits- und Sozialbedingungen innerhalb der EU sein, die ohnehin notwendig ist, da die starke nationale Diskrepanz der Arbeits- und Sozialbedingungen in den EU-Mitgliedsstaaten überhaupt erst zur gegenwärtigen Entsendeproblematik führt. Es ist davon auszugehen, daß sich in den kommenden Jahren die sozialen Bedingungen innerhalb der EU nivellieren werden (müssen). Offen bleibt dabei, auf welchem Niveau ein „europäischer Sozialstandard“ liegen wird. Es ist zu erwarten, daß nicht allein das (verglichen mit den Standards anderer EU-Staaten hohe) deutsche Niveau als Maßstab bei der Ausgestaltung europäischer Mindeststandards entscheidend sein wird.

Die Erfahrungen mit dem AEntG zeigen, daß ein nationales Problem, das – wie die Transnationalisierung – internationale Ursachen hat, nicht auf nationaler Ebene zu lösen ist, sondern daß es dazu gemeinsamer Anstrengungen der beteiligten Staaten bedarf. Die Verzögerung bei der Genese der EU-Entsenderichtlinie zeigt, wie schwierig ein entsprechendes Vorgehen sein kann.

Eine weitere Herausforderung stellt in diesem Zusammenhang die geplante EU-Osterweiterung dar. Auch hier gilt, daß die Notwendigkeit der Festlegung von Arbeits- und Sozialbedingungen schon jetzt bekannt ist. Die Praxis in der EU-Politik, auf gegebene Situationen eher zu reagieren (anstatt Probleme zu antizipieren und zu deren Vermeidung rechtzei-

tig zu handeln), hätte bei der EU-Osterweiterung wirtschaftliche und sozialen Folgen, die erheblich stärker ausfallen würden als dies im Zusammenhang mit der Vollendung des EU-Binnenmarktes seit 1993 der Fall war. Denn die Beitrittskandidaten weisen eklatante Lohndifferenzen zu den bisherigen Mitgliedsstaaten auf. Der Anreiz für Entsendungen aus diesen Ländern (mit einem Wanderungspotential von insgesamt ca. 600.000 Arbeitnehmern) wird noch stärker sein, als er gegenwärtig für EU-Niedriglohnländer schon ist. Eine sofortige volle Mitgliedschaft ohne Übergangsregelungen würde einen enormen Druck auf die jeweiligen nationalen Arbeitsmärkte ausüben und zu einem beschäftigungspolitischen „Kollaps“ führen. Auf politischer Ebene werden bereits Übergangsfristen von etwa 15 Jahren für die volle Umsetzung der Dienstleistungsfreiheit der Beitrittskandidaten diskutiert. Dies wäre eine Möglichkeit der sozialverträglichen Veränderung bestehender Strukturen im Zuge der „Europäisierung“. Solche Übergangsphasen können einem plötzlichen wirtschaftlichen Anpassungszwang der Unternehmen und seinen sozialen Folgeproblemen für die Bürger, wie er bei der Vollendung des EU-Binnenmarktes 1993 auftrat, entgegenwirken.

## Literatur

- Cyrus, Norbert, 1997: Moderne Migrationspolitik im alten Gewand: Zur sozialen Situation polnischer Werkvertragsarbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland, in: Neue Formen der Arbeitskräftezuwanderung und illegale Beschäftigung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Heft 75, S. 63-76.
- Deinert, Olaf, 1996: Arbeitnehmerentsendung im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen innerhalb der Europäischen Union, RdA, 6, S. 339-352.
- Faist, Thomas/Hillmann, Felicitas/Zühlke-Robinet, Klaus, 1996: Einleitung, in: Neue Migrationsprozesse: politisch-institutionelle Regulierung und Wechselbeziehung zum Arbeitsmarkt, Zentrum für Sozialpolitik-Arbeitspapier Nr. 6/1996, Bremen.
- Gutmann, Rolf, 1997: Werkvertragsarbeitnehmer im Streit. Ein aktueller Konflikt zwischen EG-Kommission und Bundesregierung, in: Der Betrieb, 39, S. 1977-1979.
- Hanau, Peter, 1996: Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz, in: NJW, 21, S. 1369-1373.
- Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V., 1997: Baukonjunkturelle Lage im Herbst 1997, Wiesbaden.
- Heyden, Helmut, 1997: Entwicklungs- und außenpolitische Herausforderung: Zur Beschäftigung von Arbeitnehmern aus Mittel- und Osteuropa, in: Neue Formen der Arbeitskräftezuwanderung und illegale Beschäftigung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Heft 75, Bonn, S. 29-37.
- Junker, Abbo/Wichmann, Julia, 1996: Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz – Doch ein Verstoß gegen Europäisches Recht?, in: NZA, 10, S. 500-512.
- Koberski, Wolfgang/Sahl, Karl-Heinz/Hold, Dieter, 1997: Arbeitnehmer-Entsendegesetz. Kommentar, München.
- Lange, Andreas, 1998: Schlepperkampf im Hamburger Hafen, in: Die Mitbestimmung, 1/2, S. 57-59.
- Lorenz, Frank, 1996: Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG), Baden-Baden.
- Sahl, Karl-Heinz/Stang, Brigitte, 1996: Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz und die Europäische Entsenderichtlinie, in: Arbeitsrecht im Betrieb, 11, S. 652-661.
- Sieveking, Klaus/Reim, Uwe/Sandbrink, Stefan, 1997: Werkvertragsarbeitnehmer aus osteuropäischen Ländern: Politische Konzepte und arbeitsmarktpolitische Probleme, in: Neue Formen der Arbeitskräftezuwanderung und illegale Beschäftigung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Heft 75, S. 39-62.
- Straubhaar, Thomas, 1996: Schutzzoll auf Arbeit – das neue Gesicht des Protektionismus, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 22, 3, S. 209-221.
- Webers, Gerhard, 1996: Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz, in: Der Betrieb, 11, S. 574-577.
- Werner, Heinz, 1996: Befristete Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern: Dargestellt unter besonderer Berücksichtigung der Ost-West-Wanderungen, in: Mitteilungen aus

der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1, S. 36-53.