

Finanzierung des Lebenslangen Lernens – Zu den Empfehlungen der Expertenkommission

Rolf Dobischat/Hartmut Seifert

Die interessierte Öffentlichkeit hat lange auf die Vorlage des Abschlussberichts der Expertenkommission zur Finanzierung des Lebenslangen Lernens¹ warten müssen, die durch einen Beschluss des Bundestages aus dem Jahre 2001 eingerichtet wurde. Jetzt liegt er vor, und man darf gespannt sein, wie die Empfehlungen zur künftigen Finanzierung die weiterbildungspolitische Debatte in der nächsten Zeit bestimmen werden.

Zur Erinnerung: Der Auftrag der Kommission lautete, neue Finanzierungsoptionen und -elemente unter Einbeziehung bisheriger Finanzierungsströme zu entwickeln, die in Szenarien realistischer Organisationsmodelle zur Finanzierung Lebenslangen Lernens (LLL) münden sollen. Die vorzuschlagenden Instrumente, so der Kommissionsauftrag weiterhin, sollen die Lern- und Bildungsbereitschaft wie auch die Eigenverantwortlichkeit der Individuen anregen und stärken (Schlussbericht, S. III).

Bevor sich die Kommission der Zukunft der Weiterbildungsfinanzierung zuwendet, unterzieht sie im ersten Teil des 321 Seiten umfassenden Berichtes den Status quo der Weiterbildung einer breiten und differenzierenden Analyse aus nationaler und internationaler Perspektive. Sie bildet den Ausgangspunkt für die Formulierung der später folgenden Empfehlungen. Die von der Kommission zusammengetragenen empirischen Forschungsbefunde, wie auch die Ergebnisse und Erfahrungen, die die Kommissionsmitglieder in vielen Expertengesprächen gewonnen haben, sind ein Kompendium der bekannten Themenfelder, die in der wissenschaftlichen wie auch weiterbildungspolitischen Debatte seit Jahren den Diskurs über

Strukturprobleme und -defizite der Weiterbildung als zentrale Barrieren für die Umsetzung des Lebenslangen Lernens bestimmen. Ausgehend von der Bedeutung des Lebenslangen Lernens für wirtschaftliches Wachstum, individuelle Beschäftigungsfähigkeit und Verbesserung der Partizipation an Weiterbildungsprozessen als den wesentlichen Leitlinien, diagnostizieren die Gutachter auf Basis internationaler Vergleichsdaten eine schon fast chronische Unterfinanzierung der Weiterbildung in Deutschland, wie sie aktuell auch wieder von der OECD und zwar für das gesamte deutsche Bildungssystem festgestellt und kritisiert wurde. Die Stagnation der Bildungsausgaben und Humankapitalinvestitionen durch die öffentlichen und privaten Arbeitgeber, so die Experten in ihrer Analyse, stellen zunehmend eine bildungsbedingte Innovations- und Wachstumsbremse dar, die zukünftig aufgelöst werden muss. Unter Bezugnahme auf den empirischen Zusammenhang von individueller Beschäftigungsfähigkeit und Qualifikation verweisen die Gutachter in der weiteren Argumentation besonders auf die erzielbaren individuellen ökonomischen Renditen (Einkommens- und Karriereeffekte wie Reduzierung des Arbeitslosigkeitsrisikos) durch Weiterbildungsteilnahme. Aus dieser Perspektive bewerten sie die nach wie vor hohe selektive Weiterbildungsteilnahme als problematisch, da bestimmte Personen- bzw. Erwerbsgruppen infolge von Ausgrenzungen vom Lernen von diesen potenziellen Effekten abgekoppelt sind.

Die präsentierten detaillierten empirischen Befunde führen zwangsläufig zur Grundsatzfrage, ob das gegenwärtige Mischsystem der Weiterbildungsfinanzierung mit seiner institutionellen und ange-

botsorientierten Ausrichtung den veränderten Herausforderungen (Demographie, Zuwanderung etc.) des lebenslangen Weiterlernens gerecht werden kann. Die Experten sind sich im Urteil weitgehend einig und plädieren nachdrücklich für eine Bündelung der vorhandenen Ressourcen zur Stärkung des Weiterbildungsbereichs. Grundvoraussetzung hierfür ist ein verändertes Finanzierungsfundament. Der trivialen Erkenntnis, dass Lernen Geld kostet und der Feststellung, dass gegenwärtig für Weiterbildung keine weiteren öffentlichen Finanzmittel aufgebracht werden können, folgt das ernüchternde Fazit, dass es nun vornehmlich um die Frage der Umverteilung oder – anders gesagt – um die Frage der „Kofinanzierung“ als künftiges Grundkonzept geht. Wenn im Bericht (S. 211) davon die Rede ist, die finanziellen Leistungen der öffentlichen Hand dann zurückzunehmen, wenn das private Interesse (an der

¹ „Finanzierung Lebenslangen Lernens: der Weg in die Zukunft“ (im Internet abrufbar unter: www.lifelonglearning.de). Der Kommission gehörten WissenschaftlerInnen aus unterschiedlichen Disziplinen an.

Rolf Dobischat, Dr., ist Professor für Wirtschaftspädagogik, mit dem Schwerpunkt Berufliche Aus- und Weiterbildung, an der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen (Campus Duisburg).

e-mail: dobischat@uni-duisburg.de

Hartmut Seifert, Dr., ist Leiter der Abteilung WSI in der Hans-Böckler-Stiftung.

e-mail: hartmut-seifert@boeckler.de

Weiterbildung) steigt (bzw. ein steigender individueller Nutzen unterstellt werden kann), so heißt dies nichts anderes, als dass zukünftig eine stärkere individuelle Mitfinanzierung der Weiterbildung erwartet wird, was im Übrigen bereits jetzt schon gängige Praxis ist, wie empirische Untersuchungen belegen.

Doch nun zu den (nicht immer mehrheitlich von den Mitgliedern getragenen) Empfehlungen der Kommission, denen im Bericht jeweils Ausgangsüberlegungen vorangestellt sind, auf die aber an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden kann.

EMPFEHLUNG: FÖRDERUNG DES ALLGEMEINEN, POLITISCHEN UND KULTURELLEN LERNENS

Die Bundesländer wie auch die Kommunen sollen im Bereich der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung eine flächendeckende Grundversorgung mit Weiterbildungsangeboten sicherstellen und dies durch eine institutionelle Sockelfinanzierung über Haushaltsmittel gewährleisten (damit wird eine Gutscheinelösung abgelehnt). Mit der flächendeckenden Grundversorgung soll zugleich die Infrastruktur bereitgestellt werden, die Angebote bietet, Schulabschlüsse nachzuholen, Sprach- und Integrationskurse für Zuwanderer ermöglicht sowie andere Angebote zum Erwerb internationaler und kultureller Kompetenz vorsieht. Nach Vorstellung der Experten sollen die Angebotsinhalte differenziert werden, und zwar nach Inhalten mit einem öffentlichen und einem privaten Interesse. Eine öffentliche Finanzierung soll nur dann greifen, wenn auch ein öffentliches Interesse an den Angeboten gegeben ist, wie z.B. beim Nachholen von Schul- und Ausbildungsabschlüssen.

EMPFEHLUNG: SCHAFFUNG EINES ERWACHSENENBILDUNGSFÖRDERUNGSGESETZES

Die Kommission strebt als langfristiges Ziel an, ein einheitliches Bildungsförderungsgesetz zu etablieren, das alle Förderleistungen lernender Erwachsener ab dem 18. Lebensjahr mit Ausnahme der des Sozialgesetzbuches III (SGB III) vereint. Bislang gezahlte öffentliche Transferleistungen, die bisher an die Eltern gehen, sollten zukünftig direkt an die Lernenden in Form eines „Bildungsgeldes“ gezahlt werden. Da aber ein Bildungsförderungsgesetz grundle-

gende gesetzliche Änderungen voraussetzt, votiert die Kommission aufgrund der Dringlichkeit für ein „vorgezogenes“ eigenes Erwachsenenbildungsförderungsgesetz (EBifG). Basis hierfür ist das bereits existierende Aufstiegsförderungsgesetz (AFBG), das zum EBifG erweitert werden soll. Durch das EBifG soll die Finanzierung der Maßnahmekosten und des Lebensunterhalts beim Nachholen von schulischen (gebührenfrei) und beruflichen (innerhalb des dualen Systems) Abschlüssen durch Zuschusszahlungen sichergestellt werden. Andere Abschlüsse sollen in Analogie zur bestehenden Aufstiegsfortbildung und zum BAFÖG durch Zuschüsse in Kombination mit Darlehensregelungen abgesichert werden. Neben der Sicherstellung der Finanzierung soll in das EBifG eine bundeseinheitliche Rahmensetzung zur Beratung, Profilierung, Qualität, Zertifizierung und Anerkennung nicht formaler Kompetenz aufgenommen werden. Freigestellten Beschäftigten an Bildungsmaßnahmen nach dem EBifG soll ein Rückkehrrecht in den Betrieb eingeräumt werden.

EMPFEHLUNG: INDIVIDUELLES BILDUNGSSPAREN

Mit dem Hinweis auf die vielfach fehlenden Finanzressourcen für Weiterbildung bei einkommensschwachen Personengruppen schlägt die Kommission als flankierende Stütze zum EBifG das Instrument des Bildungssparens im Rahmen des Gesetzes zur staatlich geförderten Vermögensbildung vor. Die Einrichtung von Bildungssparkonten (mit der Option der Aufstockung durch zinsgünstige Darlehen), die durch staatliche Prämien gefördert und durch betriebliche Leistungen der Vermögensbildung ergänzt werden, die durch tarifliche Regelungen konkretisiert sind, soll private Haushalte motivieren und animieren, verstärkt in Bildung und Weiterbildung zu investieren. Damit soll auch eine höhere Entscheidungssouveränität über die Verausgabung ermöglicht werden. Unter dem Aspekt der Vorsorge schlägt die Kommission ferner vor, den förderungsfähigen Personenkreis auch auf Jüngere auszudehnen.

EMPFEHLUNG: LEBENSLANGES LERNEN IM BETRIEB

Für die betrieblich veranlasste Weiterbildung sehen die Kommissionsgutachter die Finanzierungsverantwortung eindeutig bei

den Betrieben und nicht in staatlichen Interventionen liegen. Dort, wo erhebliche Disparitäten wie z.B. in der Teilnahme insgesamt (z.B. bei Klein- und Mittelbetrieben) bzw. in der Teilnehmerstruktur (geringe Partizipation Geringqualifizierter) auftreten, sollen die Rahmenbedingungen für erweiterte Aktivitäten verbessert werden. Lösungen werden insbesondere von Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern im Rahmen von Qualifizierungstarifverträgen und der Einrichtung von Lernzeitkonten gesehen, wobei Letztere durch eine gesetzliche Insolvenzversicherung der angesparten Guthaben geschützt werden sollten. Für die Geringqualifizierten im Betrieb wird vorgeschlagen, eine stärkere Verknüpfung zwischen öffentlich finanzierten Maßnahmen nach dem EBifG, betrieblichen Maßnahmen, dem Bildungssparen und Maßnahmen nach dem SGB III herbeizuführen, wobei betriebliche Freistellungsregelungen mit einem Rückkehrrecht erforderlich wären. Letztlich schlägt die Expertengruppe für die wachsende Zahl der Leiharbeiter einen tariflichen Branchenfonds für die Qualifizierung vor.

EMPFEHLUNG: LEBENSLANGES LERNEN UND DAS SGB III

Selbst nach Etablierung eines EBifG hält die Kommission die in der SGB III-Förderung enthaltene Finanzierung der Weiterbildung für Arbeitslose und von Beschäftigten, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind, weiterhin dringend für erforderlich. Besonders Anliegen der Gutachter ist es, die Weiterbildungsförderung der Un- und Angelernten herauszustellen. Ihr Plädoyer für eine flexible Handhabung der Förderpolitik schließt u. a. die Forderung nach stärkerer Modularisierung der Maßnahmen, der Rücknahme der gegenwärtig geltenden Prognosen über die Eingliederungsquote nach Maßnahmeabschluss (was zu Selektionseffekten bei der Teilnehmerauswahl führt) und nach Einhaltung von Mindeststandards zur Qualitätssicherung ein.

Die Empfehlungen der Expertenkommission basieren auf der Feststellung, dass die Weiterbildung in Deutschland unterfinanziert ist. Mit dem vorgelegten Konzept einer Finanzierung der Weiterbildung durch alle Beteiligten (Staat, Betriebe und Individuen) hat sich die Kommission von anderen Modellen wie z.B. einer Fondsfinanzierung nach französischem Vorbild oder der generellen Einführung von Bil-

dungsgutscheinen als Steuerungsinstrument verabschiedet, sieht man einmal von dem Minderheitenvotum von *Bernhard Nagel* ab. Er plädiert für ein Fondssystem nach französischem Vorbild, jedoch zugeschnitten auf die besonderen institutionellen Bedingungen in Deutschland, das einen deutlich geringeren bürokratischen Verwaltungsaufwand verspricht.

WÜRDIGUNG

Im analytischen Teil des Gutachtens, das durch Forschungsbefunde und international vergleichende Analysen untermauert ist, wird eine konsistente und stringente Argumentation entfaltet; der weiterbildungspolitische Teil der programmatischen Empfehlungen ist ebenfalls in sich schlüssig und überzeugend. Man muss jedoch konstatieren, dass viele Themenfelder, die im analytischen Teil kritisch diskutiert werden, in den Empfehlungen nicht mehr oder nur cursorisch auftauchen. Der wachsende Bereich atypischer Beschäftigungsformen wird zwar angesprochen, die Schlussfolgerungen beziehen sich dann aber lediglich auf Leiharbeit. Die übrigen, ebenfalls bei beruflicher Weiterbildung benachteiligten Formen wie Teilzeitarbeit, befristete Beschäftigung oder Mini- bzw. Midi-Jobs, sind dann aber nicht mehr Gegenstand besonderer Empfehlungen. Insofern fallen die Empfehlungen hinter die kritisch entfaltete Problemexplikation wie z.B. beim SGB III oder bei der unternehmensfinanzierten beruflichen Weiterbildung zurück.

Das Finanzierungskonzept der Vorschläge für ein umfassend renoviertes und erweitertes Weiterbildungssystem basiert auf folgenden Ausgangsüberlegungen: Erstens sind alle Akteure – Individuen, Unternehmen und öffentliche Hand – im Rahmen von Cost-Sharing an der Finanzierung zu beteiligen, zweitens knüpfen die Überlegungen an bestehende Finanzierungsmodi an, verzichten auf einen Modellwechsel und drittens gehen sie von zukünftig insgesamt erhöhten Aufwendungen für Weiterbildung aus. Auf Schätzungen der künftig zu erwartenden Gesamtkosten wie auch deren Verteilung auf die Akteure verzichtet die Kommission allerdings. Begründet sind die Finanzierungsprinzipien zum einen mit der bestehenden Finanzierungspraxis und zum anderen mit humankapitaltheoretischen Überlegungen.

Die empfohlenen Umsetzungsschritte, die zu einem kohärenten Finanzierungs-

system der Weiterbildung führen sollen, verstehen die Experten als tragfähige Gesamtarchitektur, d.h., alle Empfehlungen sollten möglichst gemeinsam – wenn auch schrittweise – umgesetzt werden. Für die anstehende bildungspolitische Debatte besteht die Gefahr darin, dass dieses explizite Votum der Experten nicht ausreichend beachtet wird und die Diskussion fragmentarisch, d.h. an einzelnen Empfehlungen orientiert, geführt wird. Damit würde die Statik der Empfehlungsarchitektur instabil, mit dem Risiko, politisch wirkungs- und folgenlos zu bleiben oder einseitige Belastungen wie z.B. die weitere Reprivatisierung der Finanzierung beim Individuum etwa durch die isolierte Präferenzsetzung beim Bildungssparen zu forcieren. In der ersten Presseverlautbarung der Arbeitgeber zum Kommissionsbericht ist dies bereits thematisiert worden, wobei die stärkere individuelle Finanzierung zur Beschäftigungsfähigkeit in den Vordergrund geschoben wird.

Aber es gibt noch weitere kritisch zu bewertende Aspekte im Gutachten. So unterstellt die Kommission, dass die Länder und Kommunen in öffentlicher Verantwortung bereits eine flächendeckende Grundversorgung mit Weiterbildungsangeboten durch eine entsprechende Finanzierung der Infrastruktur gewährleisten und es in Zukunft darum geht, dies durch eine institutionelle Sockelfinanzierung abzusichern. Die Realität ist allerdings eine andere, denn Länder und Kommunen haben in den letzten Jahren ihre Finanzierung deutlich zurückgefahren, sodass es bereits zum Abbau von vorhandener institutioneller und damit angebotsbezogener Infrastruktur gekommen ist. Dieser Prozess ist infolge der häufig prekären Haushaltslagen noch nicht abgeschlossen. Berechtigt ist also die Frage, auf welchem abgesenkten Finanzniveau eine Sockelfinanzierung stattfindet. Auch die vorgenommene Differenzierung der Angebote nach den Kriterien des „öffentlichen und privaten Interesses“ und die daran gekoppelte Staffelung der Finanzierung durch den Staat und das Individuum ist problematisch, denn das, was als öffentliches Interesse definiert (und gesetzlich fixiert) wird, ist immer Ergebnis politischer Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse. Ob auf Dauer gerade der Bereich der als wichtig erachteten allgemeinen, politischen und kulturellen Bildung mit seinem gegenwärtigen Volumen gegenüber der wachsenden Dominanz von

Angeboten mit einem beruflich-ökonomischen und arbeitsmarktbezogenen Verwendungskontext, wie auch durch die übergeordneten Ziele des Gutachtens nachdrücklich herausgestellt, bestehen kann, bleibt offen. In diesem Zusammenhang bleibt auch unverständlich, warum sich die Kommission bei der Empfehlung zur SGB III-Förderung – trotz einer kritischen Würdigung der erfolgten negativen Wirkungen durch die Hartz-Gesetze I und II – zurückhält.

Seltsamerweise stellt die Kommission keinerlei Bezüge zu den in elf Bundesländern seit langer Zeit bereits existierenden Bildungsurlaubsgesetzen her, die ja gerade dazu dienen sollen, das allgemeine, politische und kulturelle Lernen zu fördern. Die Inanspruchnahme der bezahlten Freistellung für diese Bildungszwecke ist zwar insgesamt eher bescheiden geblieben. Dieser Umstand hat aber die Arbeitgeberverbände nicht davon abgehalten, nachdrücklich den Gesetzgeber aufzufordern, die Bildungsurlaubsgesetze wieder abzuschaffen. Gerade vor dem Hintergrund des vorgeschlagenen EBifG erscheint es unumgänglich, die Rolle beider Regelungsbereiche zu bestimmen, Grenzziehungen vorzunehmen oder auch zu reflektieren, ob und unter welchen Bedingungen sich die bestehenden Bildungsurlaubsgesetze in das neue Gesetzesvorhaben integrieren ließen.

Gerade das Plädoyer für die besondere Förderung der Geringqualifizierten, was sich mit überzeugenden Argumenten wie ein roter Faden durch den gesamten Bericht zieht, hätte erwarten lassen, dass sich die Gutachter eindeutiger positionieren und z.B. neben die Forderung nach einem EBifG gleichgewichtig die Stärkung der beruflichen Weiterbildungsförderung innerhalb des SGB III mittels höherer steuerfinanzierter Anteile wie z.B. in Dänemark und Schweden stellen; dies wäre konsequent gewesen und hätte dem Gesamtduktus des Gutachtens entsprochen. Für eine Steuerfinanzierung spricht auch, dass es nicht allein Aufgabe der Beitragszahler sein kann, die Weiterbildung von Un- und Angelernten in kleinen und mittleren Unternehmen finanziell zu fördern.

Zweifelloso ist die konzentrierte Forderung nach einer Finanzierungsregelung für die Weiterbildung von Geringqualifizierten, Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit Bedrohten richtig, um deren Beschäftigungsfähigkeit herzustellen und zu sichern. Vernachlässigt wird dabei allerdings die

Frage nach den zukünftigen Weiterbildungschancen und -perspektiven anderer Statusgruppen wie z.B. den Kerngruppen des deutschen Beschäftigungssystem: den Fach- und Sachbearbeitern. Der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit bei dieser Gruppe ist bekanntlich eng mit der Qualifizierung und Weiterbildung verbunden. Bekannt ist aber auch, dass bei höher qualifizierten Personen die vollzogenen Weiterbildungsaktivitäten zunehmend zur Absicherung des eingenommen Status quo dienen und andere (meist unterstellte) Effekte wie die Realisierung eines beruflichen Aufstiegs, die Erhöhung der Mobilität und die Einkommensverbesserungen damit nicht zwangsläufig korrespondieren. Eine verstärkte Überwälzung der Kosten bei der Teilnahme an individuell definierter Weiterbildung könnte daher langfristig negative Effekte für die Weiterbildungsbeteiligung dieser Statusgruppen haben, da die genannten Optionen für die subjektiven Lerneranstrengungen „nicht mehr eingelöst werden“, d.h., die privaten Bildungsinvestitionen sich nicht mehr rentieren. Dies hätte sicherlich auch Konsequenzen für die Wirksamkeit des vorgeschlagenen Instruments des Bildungssparens, zumal dieses auf die Ausweitung privater Investitionen abzielende Instrument als Anreiz im Vergleich zu anderen vermögensbildenden Zielen (Hausbau, Vorsorge für den Ruhestand) eine geringere Priorität genießen dürfte, da es hohe Unsicherheiten über die zu erzielenden Effekte beinhaltet. Hierauf weist die Kommission im Übrigen selbst hin, ebenso wie auf die Gefahr z.B. steigender Gebühren bei der Einführung des Bildungssparens.

Im Grundsatz ist die öffentliche Förderung des Bildungssparens zu begrüßen. Ob es aber hierdurch gelingen wird, die ins Visier genommenen einkommens- und vermögensschwachen Zielgruppen auch tatsächlich zu erreichen und deren Sparneigung zu stimulieren, ist sehr zu bezweifeln. Mehr Eigenverantwortung bzw. mehr Eigenvorsorge ist mittlerweile zum generellen Leitbild des sozial- und arbeitsmarktpolitischen Reformkurses geworden. Dabei besteht die Gefahr, dass die Beschäftigten schlichtweg überfordert sind, neben der Alterssicherung sowie der Gesundheitsvorsorge nun auch noch für ihre Beschäftigungsfähigkeit vermehrt in Eigenverantwortung finanziell Vorsorge zu treffen. Gerade aber im Bereich der Bezieher von Niedrigeinkommen besteht kaum Spielraum, Sparguthaben und Ver-

mögen zu bilden;² es wächst sogar die Zahl der Personen mit negativer Sparquote. Geradezu den Gedanken des Bildungssparens konterkarierend kommt hinzu, dass die jüngsten Regelungen im Rahmen des IV. Gesetzes zur Verbesserung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Gesetze), vorsehen, Vermögen/Sparguthaben bis zu einem bestimmten Betrag aufzubrauchen, bevor bei Arbeitslosigkeit Leistungen gezahlt werden. Marktschwachen Personengruppen fehlt es häufig nicht nur an den finanziellen, sondern auch an den immateriellen Voraussetzungen, vermehrt Eigenverantwortlichkeit zu übernehmen. Gefordert sind Fähigkeiten, Informationen zu beschaffen und zielgerichtet zu verarbeiten, Kosten und Nutzen von Bildungsinvestitionen abzuschätzen und marktmäßig aufzutreten. Speziell die angepeilten Zielgruppen sind hierbei auf gezielte und umfassende Hilfestellungen angewiesen.

Im Gutachten wird kein Zweifel daran gelassen, dass eine veränderte Finanzierung des lebenslangen Lernens für die zukünftigen Herausforderungen einer dynamischen Gesellschaftsentwicklung mit sich rasch verändernden Qualifikations- und Kompetenzanforderungen im Beschäftigungssystem und am Arbeitsmarkt notwendig ist. So sehr auch das Kommissionsgutachten auf der einen Seite den wichtigen Aspekt des Nachholens von Schul- und Berufsabschlüssen als originäre Aufgabe staatlicher Förderung mittels eines EBifG in den Vordergrund rückt, um Beschäftigten eine „zweite Chance“ zu ermöglichen bzw. eine „neue Kompensatorik“ zu verankern, so wenig Aufmerksamkeit schenken die Überlegungen auf der anderen Seite dem Bereich der betrieblich finanzierten Weiterbildung mit ihrem Spektrum an Lernpotenzialen (z.B. informell im Prozess der Arbeit). Mit dem Verweis auf die Gestaltungshoheit des Gegenstandsbereichs durch die Sozialpartner und deren Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der Tarifpolitik bleibt angesichts der erwartbaren Konflikte bei stärkerer staatlicher Regulierungsintervention diese „Tabuzone“ nachvollziehbar außen vor. Vorgeschlagen wird jedoch das Instrument der Lernzeitkonten als realistische Möglichkeit, in der betrieblichen Qualifizierung unterrepräsentierte Beschäftigte stärker in die Weiterbildung einzubeziehen, zumal sich in diesen Modellen bereits das Prinzip der Kofinanzierung weitgehend durchgesetzt hat.

Ob und inwieweit Lernzeitkonten zukünftig an Bedeutung gewinnen und sich als ein neues finanzielles und organisatorisches Modell tariflicher und betrieblicher Weiterbildung etablieren können, hängt von vielen Faktoren ab. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang aber, inwieweit in den Betrieben die Arbeitsorganisation künftig stärker daraufhin ausgerichtet wird, erweiterte Lernstimulanzen in die Arbeitsprozesse bestimmter Belegschaftsgruppen zu integrieren und zugleich die notwendigen „Gelegenheitsstrukturen“ in den Arbeitsumgebungen zur Nutzung der Lernangebote zu etablieren. Der realistische Vorschlag, über die Einrichtung von Lernzeitkonten ungleiche Beteiligungsstrukturen in der betrieblichen Weiterbildung aufzubrechen, ist dennoch positiv zu werten.

Eine umstandslose Umsetzung dieses Konzeptes ist kurzfristig – so steht zu befürchten – nicht zu erwarten, da mit diesem Instrument eine Menge Folgeprobleme wie z.B. der Insolvenzschutz verknüpft sind, wie die Kommission richtig bemerkt. Zudem stößt es gegenwärtig auch auf Vorbehalte (Regulierungsverdacht auf Anspruchsabsicherung) und dies nicht nur bei den Arbeitgebern,³ da mit der Etablierung von betrieblichen Lernzeitkonten konfliktreiche verteilungspolitische Spielräume ausgelotet und austariert werden müssen. Auch betriebliche Interessenvertretungen zeigen sich skeptisch, da sie hierin eine versteckte Form der Arbeitszeitverlängerung sehen.⁴ Zudem ist zu berücksichtigen, dass die tarifpolitische Bindekraft nachlässt und in den neuen Bundesländern nur etwa 55 % und in Westdeutschland 70 % der Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben arbeiten. Ungeachtet dieser Bedenken und Probleme ist aber auch zu sehen, dass in den letzten Jahren Lernzeitkonten in unterschiedlichen Varianten tarifvertraglich und betrieblich

2 Becker, I. (2004), Soziale Gerechtigkeit und Privatisierung von Sicherungssystemen, in: WSI-Mitteilungen 9, S. 474–482.

3 Dobischat, R./Seifert, H. (2001), Betriebliche Weiterbildung und Arbeitszeitkonten, in: WSI-Mitteilungen 2, S. 92–101.

4 Seifert, H. (2003), Betriebsrätebefragung, in: Flüter-Hoffmann, C./Janßen, P./Seifert, H., Investive Arbeitszeitpolitik – Ansätze für eine Verbindung von Arbeitszeitpolitik und beruflicher Weiterbildung, Projektbericht für das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln/Düsseldorf.

vereinbart wurden. Sinnvoll erscheint es daher, die begonnene Forschung im Feld der Praxiserprobung derartiger Konzepte weiter voranzutreiben, um deren Einfluss auf die Weiterbildungsbereitschaft von Betrieben und Beschäftigten zu untersuchen und die notwendigen Rahmenbedingungen einer Implementierung von betrieblichen Lernzeitkonten zu klären.

Letztlich bleibt die Frage, wie die Empfehlungen politisch umzusetzen sind. Damit ist aktuell das Handeln jenseits der tagespolitischen Thematisierung angesprochen, die sich in den wiederholten Reden der Politikverantwortlichen über die Zukunft sichernde Bedeutung des lebenslangen Lernens ausdrückt. Die politischen Kontroversen liegen sicherlich in Fragen der Rechtssetzung wie auch der Aufbrin-

gung von zusätzlichen öffentlichen Mitteln für das vorgeschlagene Instrumentarium. Der Vorschlag, in der Weiterbildung mehr rechtliche Bundeskompetenz zu verankern, lässt erhebliche Konflikte vermuten, da in der laufenden Föderalismusdebatte die Zeichen eher in Richtung der Stärkung von Länderkompetenzen zeigen. Es wird also darauf ankommen, wie sich die Akteure, vor allem aber die Gewerkschaften in den zentralen Fragen der strategischen Umsetzung positionieren.

Das Gutachten der Kommission, so kann man konstatieren, hat wichtige Impulse für die „Neujustierung“ der Finanzierung des lebenslangen Lernens geliefert. Manche Inkonsistenzen zwischen wissenschaftlicher Analyse und politischer Empfehlung sind angesichts des von der

Kommission zu meisternden „politischen Spagats“ nachzusehen, zumal ja kein Automatismus zwischen Analyse und Empfehlung per se hergestellt werden muss. Alle Maßnahmen und vorgeschlagenen Instrumente, so betont die Kommission ausdrücklich, können nur dann eine nachhaltige Wirkung zeigen, wenn sie sich in einem „bildungsfreundlichen Klima“ entwickeln können. So zutreffend diese Einschätzung auch ist, so weit sind wir gegenwärtig noch davon entfernt. Man kann den Ergebnissen des Gutachtens nur wünschen, dass sie, wenngleich als Tiger gesprungen, nicht als Bettvorleger landen, denn dann bliebe die Chance des lebenslangen Lernens für alle so, wie sie sich aktuell präsentiert: weitgehend als ein Mythos.

Baubranche: Illegal ist unsozial

Gregor Asshoff

SCHWARZARBEIT UND ILLEGALE BESCHÄFTIGUNG

Ein neuartiges Bündnis für Arbeit wurde am 13. September 2004 in Köln besiegelt: Die Tarifpartner der Bauwirtschaft und das Bundesfinanzministerium gaben eine Erklärung gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung in der Baubranche ab. Sie wollen damit die öffentliche Information über die schädlichen Folgen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung sowie über die Folgen von Gesetzesverstößen verstärken, den Informationsfluss zwischen den Verbänden und der „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ des Zolls vor Ort weiter verbessern und entsprechende Bündnisse auf regionaler Ebene fördern.

Die ungewöhnliche Koalition ist eine Reaktion auf einen seit Jahren bekannten und beklagten Missstand: Das Baugewerbe ist neben der Gastronomie, der Land- und Forstwirtschaft und dem Speditionsgewerbe der von illegaler Beschäftigung am stärksten betroffene Wirtschaftszweig. Weil

vor allem die illegale Beschäftigung von Ausländern von ihren Profiteuren sorgsam verschleiert wird, sind genaue Zahlen über das tatsächliche Ausmaß nicht vorhanden. Zudem wird illegale Beschäftigung von Ausländern und Schwarzarbeit meist in einen Topf geworfen. Die am meisten zitierte Zahl über den Anteil von „Schwarzarbeit“ in Deutschland ist die – nicht unumstrittene – des Linzer Professors *Friedrich Schneider*, der von einem Umsatz von 370 Milliarden Euro in der Schattenwirtschaft ausgeht; das wäre über ein Siebtel des Bruttosozialprodukts. Allerdings gehören zur Schattenwirtschaft auch die Nachbarschaftshilfe, der Austausch von Gütern und Dienstleistungen ohne Geldfluss oder etwa nicht versteuerte Zinseinkünfte. Nach Schätzungen des Bundesfinanzministeriums fehlen pro Jahr durch illegale Beschäftigung 500.000 legale Arbeitsplätze, wodurch wiederum 6,4 Milliarden Euro Steuern und 5,6 Milliarden Euro Sozialversicherungsbeiträge nicht abgeführt werden.

Eine allgemein geltende Definition des Begriffes „illegale Beschäftigung“ gibt es nicht. Klar ist jedoch, dass darunter mehr fällt als die Nichtabführung von Steuern und Sozialabgaben, also Schwarzarbeit im engeren Sinne. Zur illegalen Beschäftigung gehört in jedem Fall auch der Verstoß gegen gesetzliche Arbeitsbedingungen, z.B. gegen Arbeitszeit- und Mutterschutzbestimmungen oder gegen die durch das Arbeitnehmer-Entsendegesetz für international zwingend erklärten tarifvertraglichen Mindestlöhne, Urlaubsbestimmungen und Urlaubskassenbeiträge in der Bauwirtschaft. Gewerkschafter zählen dazu aber auch Arbeitsverhältnisse, in denen gegen den geltenden Tarif-

*Gregor Asshoff ist Rechtsanwalt und Leiter der Hauptabteilung Politik und Grundsatzfragen beim Bundesvorstand der Industrieergewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt in Frankfurt am Main.
e-mail: Gregor.Asshoff@igbau.de*

vertrag verstoßen und z.B. untertariflich bezahlt wird.

Illegale Beschäftigung findet auf dem Hintergrund einer nun fast zehnjährigen dramatischen Krise im Baugewerbe statt. Seit 1995 – nach dem Ende des „Einigungsbooms“ – sinken die Baupreise. Sie liegen heute um 5 % unter dem damaligen Niveau. Im Bauhauptgewerbe wurden in diesem Zeitraum mehr als 600.000 Arbeitsplätze (von knapp 1,5 Mio.) abgebaut – bei einer nahezu gleich bleibenden Anzahl von Baubetrieben, nämlich immer noch über 70.000. Zum Vergleich: Die medial sehr präsente Luft- und Raumfahrtbranche beschäftigt in Deutschland insgesamt nur 72.000, die Stahlindustrie nur 92.000 Menschen.

Betroffen von illegaler Beschäftigung ist im Wesentlichen der Rohbau: Eisenbieger, Putzer, Maurer und jetzt auch zunehmend Beschäftigte für Erdarbeiten stammen zum großen Teil aus dem Ausland, früher kamen sie aus Portugal, jetzt hauptsächlich aus Polen. Die IG BAU geht davon aus, dass auf deutschen Baustellen derzeit bis zu rund 300.000 Arbeitnehmer aus den mittel- und osteuropäischen Ländern, davon ca. zwei Drittel ohne Arbeitserlaubnis, und in der Land- und Forstwirtschaft 300.000 Saisonarbeiter tätig sind. Über die Pendler, Saisonarbeiter und häufig wechselnden, oft illegalen Ausländer auf dem Arbeitsmarkt gibt es keine verlässlichen Zahlen, weil die ordnungsgemäß Gemeldeten die Minderheit stellen und viele Beschäftigte als Touristen oder Scheinselbstständige unterwegs sind.

EU-ERWEITERUNG UND ILLEGALE PRAKTIKEN

Die illegale Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern in Deutschland ist seit Jahren ein Thema in der Baubranche. Vor der Erweiterung der Europäischen Union am 1.5.2004 wurden vielfach Befürchtungen laut, diese würde das Problem noch verschärfen. Rein rechtlich hat sich durch den Beitritt der zehn vorwiegend osteuropäischen Staaten auf dem deutschen Arbeitsmarkt fast nichts geändert: Eine maximal sieben Jahre nutzbare Übergangsfrist schränkt die Arbeitnehmerfreizügigkeit und insbesondere die Dienstleistungsfreiheit ein und lässt die bisherigen Regulierungen, wie das Arbeitnehmer-Entsendegesetz und die Kontingentregelungen für Werkverträge im Baugewerbe, in Kraft.

Nach dem 1. Mai 2004 gilt insoweit das gleiche Recht wie zuvor. Jedoch ist durch die EU-Osterweiterung eine weitere Form zu den Umgehungsmöglichkeiten gesetzlicher Vorschriften hinzugekommen, die schon vor dem 1. Mai 2004 bestanden, nämlich die Tätigkeit als Einzelselbstständiger in Deutschland. Diese Form der Erwerbstätigkeit ist legal möglich, wird aber gern illegal angewendet, indem Scheinselbstständige, also als Selbstständige auftretende Arbeitnehmer, aus dem Ausland in der Baubranche tätig sind.

Innerhalb der „alten EU“ gilt bereits heute die Arbeitnehmerfreizügigkeit, d.h. alle Arbeitnehmer können innerhalb der EU ihren Arbeitsplatz frei wählen. Für sie gelten die Bestimmungen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG), das EU-Ausländern wie einheimischen Arbeitskräften in der Baubranche zumindest eine Entlohnung auf der Basis der tarifvertraglichen Mindestlöhne und eine Anwendung der tarifvertraglichen Urlaubsbestimmungen einschließlich des Urlaubskassenverfahrens garantieren soll. Oft steht das nur auf dem Papier – auch wenn die Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls erhebliche Anstrengungen unternimmt, die Einhaltung dieser Bestimmungen effektiv zu kontrollieren.

Beschäftigte aus mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) können im Rahmen eines Werkvertrages zwischen ausländischen und heimischen Unternehmen zeitlich befristet nach Deutschland kommen. Dabei werden besondere Kontingente für das Baugewerbe festgelegt. Die Zahl der Werkvertragsarbeiter wird jährlich in zwischenstaatlichen Vereinbarungen neu verhandelt. Im Zeitraum von Oktober 2002 bis September 2003 waren insgesamt 56.620 „Kontingentarbeiter“ in Deutschland gemeldet, davon 28.660 nutzbar im Baugewerbe. In diesem Jahr sind 54.800 Kontingentarbeiter möglich, auf dem Bau nutzbar 26.800. Vereinbarungen über Kontingente gibt es seit 1988 nicht nur mit den Beitrittskandidaten, sondern auch mit Mazedonien, Bosnien und Herzegowina, Serbien und Montenegro und der Türkei.

Grundsätzlich wurde in den Abkommen festgelegt, dass Arbeitnehmer mit Werkverträgen den Lohn erhalten sollen, der nach deutschen Tarifverträgen für vergleichbare Tätigkeiten vorgesehen ist. Sie haben demnach Anspruch auf den Nettotariflohn einschließlich Auslösung, Urlaubsgeld und weitere tariflich geregelte

Bezüge. Sozialversicherungsbeiträge und Krankenkassenbeiträge hingegen sollen im Heimatland entrichtet werden, Lohnsteuer ist in der Regel in Deutschland abzuführen. Voraussetzung für die Arbeitsaufnahme von Beschäftigten aus Beitrittsländern in Deutschland ist eine Arbeitserlaubnis und eine Aufenthaltsgenehmigung. Die Arbeitserlaubnis wird maximal für zwei Jahre erteilt, falls die zu erbringende Leistung länger dauert, kann sie auf drei Jahre verlängert werden.

Doch alle diese Regelungen werden massenhaft umgangen. Ich behaupte, selbst im Bereich der legalen Kontingente gibt es keine legale Beschäftigung. Die auf dem Bau kursierenden Verrechnungspreise für Arbeitskräfte lassen keinen anderen Schluss zu: Der Stundenverrechnungssatz setzt sich aus dem Arbeitslohn, Lohnzusatz- und Nebenkosten, Verwaltungskosten und Gewinn zusammen. Ein Stundenverrechnungssatz auf der Basis der Mindestlöhne für Hilfs- oder Facharbeit müsste selbst ohne Gewinnzuschlag bei 25 bzw. 30 € liegen. Gängig sind derzeit Verrechnungssätze von unter 20 €. Diese sind nur durch Unterschreitung des Mindestlohnes möglich und regelmäßig zusätzlich der Zahlung von zu geringen Sozialversicherungsabgaben. Ausbezahlt bekommen ausländische Bauarbeiter zum Teil weniger als 5 €. Der Mindestlohn für Bauhelfer beträgt aber 10,36 € (Westdeutschland) und 12,47 € für Angelernte und Facharbeiter. Sie sind vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit per Rechtsverordnung für zwingend erklärt worden, gelten also auch für Baubetriebe, die nicht einem Arbeitgeberverband angehören oder ihren Sitz im Ausland haben.

Der Einsatz von ausländischen Arbeitskolonnen auf deutschen Baustellen ist mittlerweile die Regel. Denn einige, insbesondere große deutsche Bauunternehmen sind häufig eigentlich gar keine Bauunternehmen mehr, sie organisieren nur noch das Bauen. Unternehmenstätigkeit im Baugewerbe ist – nicht immer durch die Arbeitsteilung wirklich gerechtfertigt – die tief gestaffelte Zusammenarbeit von Baufirmen mit unglaublich vielen Subunternehmen, die wieder Subunternehmen beauftragen, die wiederum ... – es gibt Subunternehmerketten von mehr als neun Ebenen. In diesen Ketten sind durchweg ausländische Subunternehmen integriert, die lediglich Arbeitskräfte für Gewerke heranzuführen. Die Kontrolle über die tatsäch-

liche Entlohnung oder die Einhaltung der tariflichen und gesetzlichen Arbeitszeiten ist kaum möglich. Die schriftliche Erklärung, dass die gesetzlichen Arbeitsbedingungen eingehalten werden, genügt den Generalunternehmen in der Regel, obwohl das Arbeitnehmer-Entsendegesetz in § 1a bestimmt, dass der Auftraggeber eines Werkvertrages „wie ein Bürge“ für die Zahlung des Mindestlohns und der Urlaubskassenbeiträge seiner Nachunternehmer haftet.

Durch die Aktivitäten der IG BAU und der Ermittler der Zollverwaltung ist bekannt, dass den ausländischen Beschäftigten von den Subunternehmern meist nicht der vertraglich zugesicherte bzw. der gesetzlich vorgeschriebene Mindestlohn ausbezahlt wird. Dreh- und Angelpunkt der illegalen Beschäftigung ist dabei, dass regelmäßig erheblich mehr Stunden gearbeitet als angegeben und bezahlt werden. Der Nachweis ist hier gerade sehr schwierig. Hinzu kommt, dass Vollstreckungsmöglichkeiten von Bußgeldern innerhalb und erst recht außerhalb der EU immer noch begrenzt sind.

Das System der illegalen Beschäftigung schafft neben den wirtschaftlichen auch vielfältige gesellschaftspolitische Schäden. Ein zwar kodifizierter, aber faktisch rechtlich nicht vollstreckbarer Raum beschädigt den Rechtsstaat und ermuntert die sowieso bestehenden mafiösen Strukturen zu unverhohlener Ausbeutung menschlicher Arbeitskraft. Zudem beweisen Baumängel, zum Beispiel beim Bau von Eisenbahnbrücken, dass Arbeit unter Dumpingbedingungen zu erheblichen Qualitätsdefiziten und entsprechenden Sicherheitsrisiken führt.

HALBHERZIGE MAßNAHMEN – UNZUREICHENDE UMSETZUNG

Was ist gegen diese Entwicklung in den letzten fünf bis sechs Jahren getan worden? Mitglieder des Deutschen Bundestages, wie der Bundesvorsitzende der IG BAU, *Klaus Wiese*, haben in der 14. Wahlperiode maßgeblich und gegen erhebliche Widerstände für die Verabschiedung von „Eckpunkten“ zur Verbesserung der illegalen Beschäftigung gesorgt. Jedoch sind auf dem langen Weg der Umsetzung viele Vorschläge wieder verwässert oder ganz begraben worden.

Das so genannte *Baubzugssteuergesetz* vom 1.1.2002 zum Beispiel hat im Endeffekt nicht die gewünschte Wirkung erzielt,

da nahezu alle Unternehmen Freistellungsbescheinigungen erhalten, mitunter selbst solche, gegen die gerade wegen Steuerstrafataten ermittelt wird. Auch die *Generalunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge* (Gesetzesentwurf zur Erleichterung der Bekämpfung illegaler Beschäftigung vom 23. Juli 2002) wurde im Bundesrat wieder verwässert, weil die Bauindustrie mit großem Aufwand dagegen mobilisierte. Angeführt wurde, dass man auf Baustellen und bei Subunternehmen nicht kontrollieren könne, ob Sozialversicherungsabgaben getätigt werden. Nun haften die Hauptunternehmer im Prinzip nur für die nächste Ebene der Subunternehmer. Nur wenn erkennbar ein Strohmann dazwischengeschaltet ist, haftet der Hauptunternehmer auch für die Ebene unterhalb des Strohmanns.

Gescheitert am Widerstand der Unionsparteien im Bundesrat ist 2002 auch der Versuch, ein *Tariftrueugesetz* zu erlassen, obwohl zum Beispiel Bayern – wie einige andere Bundesländer auch – ein solches Gesetz hat. Allerdings weigern sich viele Kommunen, die Ländergesetze anzuwenden, weil sie angeblich personell dazu nicht in der Lage seien.

Ein Hoffnungsschimmer ist die *Neuregelung der Zuständigkeiten* bei der Kontrolle von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung auf Verwaltungsebene. Die Ermittlungstätigkeit wurde jetzt auf die neu geschaffene Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung konzentriert. Personal, das bislang bei der Arbeitsverwaltung in diesem Bereich zuständig war, wurde überführt und die Zahl der Mitarbeiter so auf 5.000 erhöht. Vorgesehen ist eine Aufstockung auf insgesamt 7.000 Planstellen bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Die Konzentration der Ermittlungszuständigkeit auf die Zollverwaltung wird die Effizienz der Kontrollen auf Baustellen und anderen Arbeitsstätten zweifellos erhöhen. Doch leidet diese Methode an einem grundlegenden Problem: Entdeckt werden bei diesen Kontrollen fast ausschließlich die meist ausländischen illegalen Beschäftigten. Den Hintermännern der kriminellen Subunternehmen ist so das Handwerk nicht zu legen, weil sie sich zumeist im sicheren Ausland aufhalten. An die Stelle der ausgewiesenen Arbeitnehmer treten schnell neue, die ebenso ausgebeutet werden.

Es gibt in den osteuropäischen Ländern hunderte privater Arbeitsvermittlungen, die ausschließlich Kontingentarbeiter an-

werben und nach Deutschland vermitteln. Allein dies verstößt schon gegen geltendes Recht, denn Leiharbeit auf dem Bau ist hierzulande nur zwischen Bauunternehmen und nur mit einer Zulassung der Bundesagentur für Arbeit erlaubt.

Die Diskussion um die Neufassung des *Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit* im Frühjahr dieses Jahres krankte an der unglücklichen Konzentration auf die Debatte um den Status von Putzfrauen, Babysittern und Umzugshelfern. Es wurde der Eindruck erweckt, als ob diese haushaltsnahen Dienstleistungen das Hauptproblem der Schwarzarbeit seien.

WAS IST ZU TUN?

Um die diese Volkswirtschaft wirklich bedrohende Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung im gewerblichen Bereich zu bekämpfen braucht es keine neuen Tatbestände, es braucht stattdessen eine Verbesserung der personellen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die Durchsetzung des geltenden Rechtes. Die ermittelnden *Zollbehörden* sollten auf 8.000 Mitarbeiter – etwa ein Mitarbeiter pro 10.000 Einwohner also – aufgestockt werden, auch die Rentenversicherer sollten personell besser ausgestattet werden. Dringend erforderlich ist eine verbesserte Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden, der kommunalen Stellen, der Landes- und Bundesversicherungsanstalten, der Zollämter, der Kriminalpolizei und der Steuerfahndung. Frankreich hat mit einer zentralen Behörde, der „*Inspection du travail*“ – der Arbeitsinspektion – gute Erfahrungen gemacht.

Unwegänglich im Zuge der europäischen Einigung ist die Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Ermittlungs- und Verfolgungsbehörden und der Sozialversicherungsträger. Im Moment kann zum Beispiel jedes polnische Subunternehmen fast beliebig Sozialversicherungsbeiträge nach Polen abführen. Kontrollieren kann die polnische Sozialversicherung in Deutschland nicht. Ähnliches gilt für das Steuerrecht bei grenzüberschreitender Tätigkeit. Einen solchen Zustand kann sich Europa auf Dauer nicht leisten. Die Hinterziehungsmöglichkeiten müssen durch eine enge und routinierte *Zusammenarbeit der Sozialversicherungen und Finanzverwaltungen* verhindert werden. Dazu gehört ein geregelter Datenaustausch über die Grenzen. Ebenso muss

grenzüberschreitend abrufbar sein, wenn ein Unternehmen Insolvenz anmeldet. Die geplante EU-Richtlinie zur Einführung von elektronischen Handelsregistern tritt allerdings erst 2007 in Kraft.

Ein funktionierendes System der justiziellen Zusammenarbeit muss garantieren, dass Geldstrafen und Bußgelder auch über die Grenzen hinweg vollstreckt werden können. Im Bereich der Rechtshilfe wegen Straftaten gab es internationale und bilaterale Abkommen, die als großes Hemmnis bislang immer ein „Gegenseitigkeitserfordernis“ enthielten. Eine Rechtshilfe fand also nur statt, wenn auch der um Rechtshilfe ersuchte Herkunftsstaat den Fall so beurteilte, dass nach seinem Recht eine Verurteilung wegen derselben Straftat erfolgt wäre. Die Handhabung dieses Gegenseitigkeitserfordernisses hing von den nationalen Auslegungsgrundsätzen und häufig auch von der Beurteilung im Einzelfall ab. In Bußgeldsachen gab es bislang – außer in Teilen mit Österreich – überhaupt keine Vollstreckungshilfe. Nun gibt es dazu einen Rahmenbeschluss der Justiz- und Innenminister der EU-Mitgliedstaaten. Danach gilt das Gegenseitigkeitserfordernis nur noch, wenn der Staat, in dem vollstreckt werden soll, auf der Anwendung dieses Prinzips besteht; bei bestimmten schweren Straftaten entfällt es gänzlich.

Straftaten im Bereich der illegalen Beschäftigung nach dem neuen Schwarzarbeitsgesetz, gemäß § 266a Strafgesetz-

buch (Nichtabführung von Sozialversicherungsbeiträgen) oder nach der Abgabenordnung (Steuerhinterziehung u.a.) sowie Ordnungswidrigkeiten nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz sollen aber immer noch grundsätzlich dem Gegenseitigkeitserfordernis unterliegen. Hier wäre es Aufgabe der zuständigen deutschen Ministerien, in Brüssel dafür zu sorgen, dass alle Mitgliedstaaten von vornherein auf die Geltendmachung des Gegenseitigkeitserfordernisses verzichten.

Zuletzt muss alles getan werden, damit die Kontrolle und Ahndung illegaler Beschäftigung in grenzüberschreitenden Fällen nicht durch die *Europäische Dienstleistungs-Richtlinie* vereitelt wird, die im Entwurf seit Februar 2003 vorliegt. Den Aufnahmestaaten soll danach verboten werden, von den Entsendeunternehmen die Vorlage von Unterlagen in der Sprache des Aufnahmestaates zu verlangen. Die Kontrolle soll einzig und allein beim Herkunftsstaat liegen, der dies jedoch offensichtlich weder kann, noch in der Regel daran ein Interesse hat. Die Bauverbände und die IG BAU erwarten, dass die Bundesregierung sich in Brüssel für eine Änderung des Richtlinienentwurfs dahingehend einsetzt, dass der Aufnahmestaat weiterhin mindestens im bisherigen Umfang auf den Baustellen kontrollieren kann. Der Bundeskanzler und der Wirtschafts- und Arbeitsminister haben dies in Gesprächen mit Vertretern der Bauwirtschaft zugesagt.

Die internationalen Dimensionen der illegalen Beschäftigung sollten nicht davon ablenken, dass auch die deutschen Behörden handeln können. Im Bereich der öffentlichen Hand sollte die Vergabe von Bauaufträgen tatsächlich nur an tariffreie Unternehmer erfolgen. Ein zusätzlicher Kinderspielplatz etwa, der durch die Einsparung von 50.000 € beim Bau des Kindergartens unter illegalen Bedingungen finanziert wurde, schädigt nicht allein die Baubeschäftigten, sondern letztlich auch die Kommune, und in der Regel um mehr als die eingesparten 50.000 €.

Gefordert ist schließlich die Bauwirtschaft selbst, zum Beispiel durch die Einführung einer Selbstkontrolle. Das Vorbild der Schweiz mit den paritätischen Kommissionen wäre dabei hilfreich. Ergänzend könnte auch das in einer Arbeitsgruppe unter Federführung des Bau- und des Wirtschaftsministeriums erarbeitete Präqualifizierungssystem wirken. In diesem System wird die Prüfung der Zuverlässigkeit und Eignung von Bewerbern von den einzelnen öffentlichen Auftraggebern auf einige wenige Zertifizierungsstellen verlagert. Wenn sich die Präqualifizierung auch bei den großen privaten Nachfragern von Bauleistungen durchsetzt, kann es gelingen, eine gewisse Bereinigung des übervollen Marktes der Anbieter von Bauleistungen zu erreichen und damit der Schmutzkonzurrenz den Boden zu entziehen.