

Uwe Reim und Stefan Sandbrink

**Die Werkvertragsabkommen als Entsenderegelung für
Arbeitnehmer aus den Staaten Mittel- und Osteuropas**

ZeS-Arbeitspapier Nr. 12/96

Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Parkallee 39, Barkhof
28209 Bremen

Dieses Arbeitspapier entstand im Rahmen des von der Volkswagen-Stiftung finanzierten Forschungsprojekts: "Die Beschäftigung von ausländischen Werkvertragsarbeitnehmern in der Bundesrepublik Deutschland. Rechtliche Regulierung und politische Konflikte." Besonderer Dank für kritische Anmerkungen und hilfreiche Kommentare gilt Thomas Faist, Claus Offe und Klaus Sieveking.

Zusammenfassung

Die Beschäftigung von mittel- und osteuropäischen Werkvertragsarbeitnehmern stellt seit Beginn der neunziger Jahre in der Bundesrepublik Deutschland eine weitverbreitete Form der transnationalen Unternehmenskooperation und Arbeitsmigration dar. Vertragliche Grundlage für die Entsendung dieser Arbeitnehmer sind die sogenannten "Werkvertragsabkommen", die die Bundesregierung seit 1988 mit zahlreichen mittel- und osteuropäischen Staaten abschloß. Im Zuge der Werkvertragsbeschäftigung kam es in der Bundesrepublik Deutschland zu einer heftigen politischen Kontroverse. In diesem Beitrag soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit rechtliche Regelungen und politische Zielsetzungen die im politischen Konflikt um die Werkvertragsbeschäftigung thematisierten Folgeprobleme bedingen.

Zu diesem Zweck werden zunächst die allgemeinen rechtlichen Voraussetzungen für die Entsendung von ausländischen Arbeitnehmern in die BRD dargestellt und anschließend die in den Werkvertragsabkommen festgelegten Regelungen analysiert. Im Anschluß daran erfolgt eine Darstellung und Untersuchung der Entstehungsgeschichte der Abkommen zwischen 1988 und 1995. Zentraler Gegenstand dieser Untersuchung sind die Motive, die zum Abschluß der Werkvertragsabkommen (WVA) führten. Dabei wird deutlich, daß mit der Ausweitung der Werksvertragsbeschäftigung aus nunmehr außenpolitischen Motiven rechtliche Regulierungen der Abkommen konflikthaft wurden. Ebenso zeigt sich, daß aufgrund der rechtlichen Konstruktion des Werkvertrages und der dadurch bedingten Extraterritorialität der Beschäftigungsverhältnisse die Steuerbarkeit und Kontrollierbarkeit der Werkvertragstätigkeit zunehmend schwieriger wurden.

Inhalt

1. Einleitung	5
2. Die Werkvertragsbeschäftigung als Form transnationaler Arbeitsmigration	6
2.1. Werkvertrag als privatrechtliche Grundlage	7
2.2. Werkverträge mit ausländischen Subunternehmern	8
2.2.1 Das Subunternehmerverhältnis	8
2.2.2 Nachunternehmerverträge mit ausländischen Subunternehmern	8
2.2.3 Arbeitsverhältnisse nach ausländischem Recht	9
3. Prinzipien der Arbeitsmarktzulassung für ausländische Arbeitnehmer	11
3.1. Staatsangehörige von Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraumes	11
3.2. Ausnahmeregelungen für Drittstaatenangehörige	12
4. Die Regelungen bei der Entsendung von Werkvertragsarbeitnehmern aus Mittel- und Osteuropa	13
4.1. Zeitliche Abfolge der Abkommen	13
4.2. Vertragliche Vereinbarung von Kontingenten	14
4.3. Aufenthaltbewilligung für Werkvertragsarbeitnehmer	15
4.4. Arbeitsmarktzulassung für Werkvertragsarbeitnehmer	15
4.5. Sanktionsregelungen	19
5. Die Entstehung der Werkvertragsabkommen mit mittel- und osteuropäischen Staaten	20
5.1. Verhandlung der Abkommen	20
5.2. Konzeption der Abkommen	22
5.3. Motive der Abkommen	23
5.4. Typologie möglicher Motive	24
6. Drei Phasen der Werkvertragsabkommen	26
6.1. Die ersten Werkvertragsabkommen	28
6.2. Erhöhung bestehender Kontingente und Abschluß neuer Abkommen	30
6.3. Verringerung der Werkvertragskontingente	35
7. Resümee	37
8. Abkürzungsverzeichnis	40
9. Literaturverzeichnis	44

1. Einleitung

Seit Ende der achtziger Jahre wurde die Entsendung von Werkvertragsarbeitnehmern aus den mittel- und osteuropäischen Staaten (MOE-WVAN) in die Bundesrepublik Deutschland (BRD) im Rahmen bilateraler Regierungsvereinbarungen auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt.

Die Beschäftigung von MOE-WVAN beruht auf zuwanderungs-, arbeits- und sozialrechtlichen Sonderregelungen. Durch lediglich befristete Gebiets- und Arbeitsmarktzulassung sowie durch eine weitgehende Suspendierung des sonst für Arbeitnehmer im Inland gültigen Arbeits- und Sozialrechts sollen die Integrationsprobleme im Wohnungs-, Bildungs- und Arbeitsbereich vermieden werden, die aus der Beschäftigung der früheren Gastarbeiter hervorgingen.

Gleichwohl kann aber vermutet werden, daß mit der Beschäftigung der Werkvertragsarbeitnehmer (WVAN) ebenfalls Folgeprobleme verbunden sind. So ist es möglich, daß im Zuge der Werkvertragsbeschäftigung eine verstärkte Kontrolle von Arbeitsverhältnissen in Sektoren mit einem hohen Anteil von WVAN erforderlich wird, daß die MOE-Werkvertragsbeschäftigung zu einer sektoralen Lohn- und Arbeitsplatzkonkurrenz in der BRD führt bzw. daß sie eine mögliche Vorbildfunktion für weitere arbeits- und sozialrechtliche Ausnahmeregelungen hat. Darüber hinaus besteht die Gefahr eines Anwachsens xenophober Tendenzen unter deutschen Arbeitnehmern.¹

Hinweise auf solche möglichen Folgeprobleme ergeben sich aus der politischen Diskussion, die sich im Zuge der MOE-Werkvertragstätigkeit entwickelte. Vor allem ging es hierbei um Fragen der Lohn- und Arbeitsplatzkonkurrenz in der BRD und um die Veränderungen der Arbeitsbeziehungen (Faist 1995: 109).

Der politische Konflikt um diese Beschäftigungsform entwickelte sich zum einen deshalb, weil einzelne in den Abkommen verortete Regelungen konflikthaft wurden, so zum Beispiel die Ausgestaltung und Höhe der Kontingente, die tarifliche Einordnung der Werkvertragsarbeit sowie die Kontrollmöglichkeiten zur Einhaltung einer ordnungsgemäßen Durchführung der MOE-Werkvertragsbeschäftigung. Zum anderen umfaßte diese Form der transnationalen Arbeitsmigration und Unternehmenskooperation eine Reihe von Politikbereichen und Zielsetzungen, die nur bedingt miteinander vereinbar waren, so daß verschiedenste Akteursinteressen miteinander kollidierten.

¹ Das von der Volkswagenstiftung geförderte Forschungsprojekt "Die Beschäftigung von ausländischen Werkvertragsarbeitnehmern in der BRD. Rechtliche Regulierung und politische Konflikte" (Projektleitung: Thomas Faist, Claus Offe, Klaus Sieveking) hat zum Ziel, die sich aus der MOE-Werkvertragsbeschäftigung ergebenden Folgeprobleme zu erforschen. Dabei soll untersucht werden, welche Form, welchen Inhalt und welche Folgen die in den Werkvertragsabkommen getroffenen rechtlichen Regelungen haben. Im juristischen Teil des Projekts geht es um die Analyse der rechtlichen Regulierungen der Werkvertragsbeschäftigung insbesondere um die zuwanderungs-, sozial- und arbeitsrechtlichen Aspekte. Aus politikwissenschaftlicher Sicht interessieren vor allem die Problemsicht und das Verhalten der maßgeblichen kollektiven Akteure.

In diesem Arbeitspapier soll herausgearbeitet werden, inwieweit die rechtlichen Regelungen sowie die Genese der Abkommen für die Entstehung des politischen Konfliktes von Bedeutung waren. Zu diesem Zweck werden zunächst die allgemeinen rechtlichen Voraussetzungen für die Entsendung von ausländischen Werkvertragsbeschäftigten in die BRD dargestellt und anschließend die in den Werkvertragsabkommen festgelegten Regelungen analysiert. Im Anschluß daran erfolgt eine Darstellung und Untersuchung der Entstehungsgeschichte der Abkommen zwischen 1988 und 1995. Zentraler Gegenstand dieser Untersuchung sind die Motive, die zum Abschluß der Werkvertragsabkommen (WVA) führten.

Anhand der rechtlichen und der politikwissenschaftlichen Analysen können im abschließenden Resümee Schlußfolgerungen über die Ursachen und den Gegenstand des politischen Konfliktes um die WVA präsentiert werden.

2. Die Werkvertragsbeschäftigung als Form transnationaler Arbeitsmigration

Im Zuge einer zunehmenden Internationalisierung von Wirtschaftsprozessen und des Voranschreitens der europäischen Integration sowie aufgrund des seit 1973 geltenden sogenannten Anwerbestopps etablierte sich in den siebziger Jahren in der Bundesrepublik eine neue Form der transnationalen Arbeitskräftemobilität: die kurzzeitige Entsendung von Arbeitnehmern auf der Basis von Werkverträgen. Die Besonderheit dieser Form der Arbeitskräftemobilität liegt darin, daß sie nur in Kombination mit einer transnationalen Unternehmenskooperation erfolgen kann und somit auch eine Form der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung darstellt. Erst bei dem Vorliegen eines entsprechenden Werkvertrages zwischen einem deutschen und einem im Ausland ansässigen Unternehmen kann es zur Entsendung von Arbeitnehmern ausländischer Unternehmen kommen. Durch diese Unternehmenskooperation bzw. Arbeitskräftemobilität kann deutschen Unternehmen ein zeitlich befristeter und flexibler Zugriff auf ausländisches Arbeitskräftepotential ermöglicht werden. Diese können dadurch gegebenenfalls Kostensenkungen aufgrund niedrigerer Lohn- und Arbeitskosten in den meisten Entsendestaaten sowie aufgrund eingesparter deutscher Lohnnebenkosten realisieren. Für die ausländischen Unternehmen und für die ausländischen Arbeitskräfte können sich durch die Entsendung in die BRD ebenfalls bessere Verdienstmöglichkeiten ergeben.

Gleichzeitig kommt es durch die Zulassung von ausländischen WVAN zur Herausbildung von "Inseln fremden Rechts" auf bundesdeutschem Staatsgebiet und gegebenenfalls zur Etablierung unterschiedlicher Arbeits- und Sozialstandards auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Die WVAN haben im Gegensatz zu den Gastarbeitern der sechziger und siebziger Jahre und den osteuropäischen Grenzgängern, Gastarbeitnehmern und Saisonarbeitern der neunziger Jahre, die bei deutschen Arbeitgebern beschäftigt waren bzw. sind und für die daher deutsches Arbeitsrecht galt bzw. gilt, keine arbeitsvertragliche Beziehung zum deutschen Vertragspartner des ausländischen Unternehmens.

Während die Entsendung von WVAN innerhalb der Europäischen Union (EU) und des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) sowohl durch die Dienstleistungs- als auch durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit weitgehend liberalisiert ist, unterliegt sie im Falle von Staaten, die nicht der EU angehören (sogenannte Drittstaaten) einer weitreichenderen Regulierung.

2.1. Werkvertrag als privatrechtliche Grundlage

Grundvoraussetzung einer Beschäftigung von Ausländern als WVAN ist - unabhängig davon, ob sie aus einem EU-Mitgliedstaat oder einem Drittstaat kommen - der Abschluß eines Werkvertrages im Sinne von § 631 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) zwischen einer deutschen und einer im Ausland ansässigen Firma. Bei einem derartigen Vertragsverhältnis verpflichtet sich der Werkunternehmer gegenüber dem Werkbesteller zur vertragsgemäßen, mangelfreien und rechtzeitigen Herstellung eines Werkes. Als Gegenleistung hat der Besteller die dafür vereinbarte Vergütung zu zahlen. Gegenstand eines Werkvertrages kann außer der Herstellung auch die Veränderung einer Sache oder ein durch eine Arbeit oder Dienstleistung herbeizuführender Erfolg sein. Neben der Neuherstellung oder Reparatur von körperlichen Werken (z.B. Bauten) können auch geistige oder unkörperliche Werke, wie Manuskripte oder Theateraufführungen, Vertragsinhalt sein. Rechtlich als Werkvertrag qualifiziert wird die schuldrechtliche Beziehung jeweils dadurch, daß der Werkunternehmer die Herbeiführung eines bestimmten abgrenzbaren Leistungserfolges schuldet (Thomas 1996: Einf. v. § 631 Rn.1).

Die dem Werkunternehmer obliegende Leistungspflicht ist keine höchstpersönliche, d.h. er ist nicht verpflichtet, das Werk selbst zu erstellen. Vielmehr hat er unabhängig von der Größe des Werkes die Möglichkeit, bei dessen Erstellung auch Arbeitnehmer, die Erfüllungsgehilfen im Sinne des § 278 BGB sind, einzusetzen (Heinrichs 1996: § 278 Rn.7f.). Insofern handelt es sich bei einem Werkvertrag um eine Form des drittbezogenen Personaleinsatzes.

In der Praxis findet sich eine Vielzahl weiterer derartiger Konstruktionen, wie z.B. die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung oder Maschinenüberlassungsverträge (Becker/Wulfgramm 1981: Einleitung Rn.14ff.). Dadurch wird die Einordnung des konkreten Vertragsverhältnisses erschwert. Insbesondere bereitet die Abgrenzung des Werkvertrages von der Arbeitnehmerüberlassung, die, wenn sie ohne die nach § 1 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) erforderliche Erlaubnis betrieben wird, illegal ist, oft Schwierigkeiten. Das Bundesarbeitsgericht (BAG) hat dazu in einer umfangreichen Rechtsprechung eine Reihe von Kriterien entwickelt, die im Rahmen einer Gesamtbeurteilung der vertraglichen Beziehung eine Unterscheidung von Werkvertrag und Arbeitnehmerüberlassung ermöglichen sollen. Grundsätzlich ist dabei zu beachten, daß bei der Beurteilung des Vertragsverhältnisses, sofern sich dessen tatsächliche Durchführung von der vertraglichen Vereinbarung unterscheidet, ersterer der Vorrang einzuräumen ist.² Ergibt diese z.B., daß statt eines abgrenzbaren Werkes lediglich eine mengenmä-

² BAG AP Nr.2 zu § 1AÜG.

ßige Leistung, etwa eine bestimmte zu verputzende Quadratmeterzahl Mauerwerks durch den Unternehmer zu erbringen ist, oder sind die Arbeitnehmer in die Firma des Auftraggebers eingegliedert, bzw. übt er oder einer seiner Vertreter ihnen gegenüber das arbeitsvertragliche Weisungsrecht aus, so ist vom Vorliegen einer Arbeitnehmerüberlassung auszugehen (Schüren 1994: § 1 Rn.100ff.). Die angesprochenen Kriterien zeigen, daß die Grenzen zwischen Werkvertrag und Arbeitnehmerüberlassung fließend sind, so daß selbst Unternehmer, die ordnungsgemäße Werkvertragsbeziehungen abwickeln wollen, Gefahr laufen, illegale weil nicht genehmigte Arbeitnehmerüberlassung zu betreiben (Leitner 1990: 36ff.).

2.2. Werkverträge mit ausländischen Subunternehmern

2.2.1. Das Subunternehmerverhältnis

Vor allem bei Großaufträgen in der Bauwirtschaft findet sich häufig der Fall, daß Teilleistungen des Vertrages zwischen Auftraggeber und Unternehmer, von letzterem in Form von Nachunternehmerverträgen an andere Unternehmer (Subunternehmer) weitergegeben werden. So ist es gängige Praxis, daß ein großes Bauunternehmen bei einem Millionenobjekt beispielsweise die Eisenbiege- oder Fliesenlegearbeiten an kleinere Firmen, meist Handwerksbetriebe, weitervergift. Diese Vorgehensweise hat für die beteiligten Unternehmen und den Auftraggeber Vorteile. Sie ermöglicht es dem Generalunternehmer auch Aufträge, die das eigene Leistungsvermögen überschreiten oder Teilleistungen beinhalten, die nicht ins Firmenprofil passen, anzunehmen. Die Nachunternehmer können auf diese Weise an Aufträgen partizipieren, von denen sie aufgrund ihres geringen Personals ansonsten ausgeschlossen sein würden. Nicht zuletzt ist es für den Auftraggeber günstiger, wenn er mit nur einem Vertragspartner verhandeln muß und auch nur einen Adressaten für eventuelle Haftungsansprüche hat.

Seinem rechtlichen Charakter nach handelt es sich bei dieser Vergabe wiederum um einen Werkvertrag. Dabei nimmt der ursprüngliche Auftragnehmer als nunmehriger Generalunternehmer im Verhältnis zum Subunternehmer die Position des Auftraggebers ein. Der Subunternehmer seinerseits steht in keinerlei vertraglichen Beziehungen zum eigentlichen Auftraggeber. Sein Vertragspartner ist ausschließlich der Generalunternehmer. Wie bereits im Verhältnis des Generalunternehmers zum Auftraggeber kann auch der Subunternehmer eigene Arbeitskräfte bei der Erfüllung des Vertrages mit dem Generalunternehmer einsetzen.

2.2.2. Nachunternehmerverträge mit ausländischen Subunternehmern

Der deutsche Generalauftragnehmer kann Nachunternehmerverträge auch mit ausländischen Firmen abschließen. Die Konstruktion zwischen den Unternehmen entspricht der bei der ausschließlichen Beteiligung deutscher Firmen. Jedoch sind von den ausländi-

schen Subunternehmen, auch wenn sie ihren Sitz im Ausland haben, die Vorschriften des deutschen Niederlassungsrechtes zu beachten. Das bedeutet, daß sie, sofern sie sich industriell betätigen und zu diesem Zweck in der BRD einen selbständigen Betrieb, eine Zweigniederlassung oder eine unselbständige Betriebsstätte (Zweigstelle, Agentur o.ä.) unterhalten, die Ausübung des Gewerbes gemäß § 14 GewO bei der Gemeinde, in der diese liegen, anzeigen müssen. Das gilt jedoch nicht für Baustellen, die von Bauunternehmen zur Abwicklung von Bauvorhaben eingerichtet werden, außer es handelt sich bei diesen um große Baubüros, in denen über die Koordinierung der Tätigkeit der WVAN hinaus weitere Geschäftstätigkeiten, wie z.B. Vertragsverhandlungen mit neuen Auftraggebern, abgewickelt werden. Unabhängig von der Gewerbebeanmeldung ist, wenn der Unternehmer ein Handwerk betreiben will, gemäß § 1 Abs. 1 Handwerksordnung (HWO) eine Eintragung in die Handwerksrolle erforderlich. Grundsätzlich setzt diese die Ablegung einer Meisterprüfung voraus (§ 7 Abs.1 HWO). Für ausländische Unternehmer nimmt die zuständige Handwerkskammer beim Vorliegen bestimmter Qualifikationen oder nachgewiesener Berufserfahrung die Eintragung entsprechend § 8 HWO ausnahmsweise auch ohne die erforderliche deutsche Meisterprüfung vor.

2.2.3. Arbeitsverhältnisse nach ausländischem Recht

Die zur Erfüllung der vereinbarten Leistungen benötigten Arbeitskräfte werden von den Firmen grundsätzlich aus den Entsendeländern mitgebracht. Die WVAN erhalten, sofern zwischenstaatliche Vereinbarungen nichts anderes bestimmen, den in ihren Heimatländern üblichen Lohn, der meist unter dem deutschen Tariflohn liegt. Darüber hinaus sind von den Firmen die in den Herkunftsländern oft geringeren Sozialabgaben abzuführen. Zudem entfällt für Unternehmen, die in der Bauwirtschaft tätig sind, der dort für deutsche Firmen übliche Sozialkassenbeitrag. Diese für die ausländischen Firmen kostengünstigen Umstände haben ihre Ursache darin, daß auf die Arbeitsverhältnisse der in der BRD arbeitenden WVAN weiterhin das Recht ihres Entsendelandes Anwendung findet. Das auf diese Arbeitsverhältnisse anwendbare Recht bestimmt sich entweder nach einer entsprechenden arbeitsvertraglichen Vereinbarung zwischen dem ausländischen Unternehmer und dem WVAN oder, wo eine solche fehlt, nach den kollisionsrechtlichen Vorschriften der Art. 27ff. des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch (EGBGB).

Die Zulässigkeit einer vertraglichen Vereinbarung ausländischen Rechts ergibt sich aus Art. 27 EGBGB, der es den Parteien freistellt, das auf ihr Vertragsverhältnis anwendbare Recht zu bestimmen. Diese Autonomie beschränkt Art. 30 Abs. 1 EGBGB jedoch dahin, daß durch die Rechtswahl dem Arbeitnehmer nicht der Schutz, den ihm zwingende Bestimmungen des mangels einer Rechtswahl nach Art. 30 Abs. 2 EGBGB auf das Arbeitsverhältnis anzuwendende Recht einräumen würden, entzogen werden darf. Daher bestimmt sich auch bei erfolgter Rechtswahl das anwendbare Recht zumindest teilweise nach den Vorschriften, die beim Fehlen einer diesbezüglichen vertraglichen Vereinbarung Anwendung finden.

Haben die Vertragsparteien keine Aussagen über das auf das Arbeitsverhältnis anwendbare Recht getroffen, so unterliegt dieses gemäß Art. 30 Abs. 2 EGBGB zunächst grundsätzlich dem Recht, das am gewöhnlichen Arbeitsort des Arbeitnehmers gilt, es sei denn, die Gesamtumstände des Arbeitsverhältnisses, zu denen u.a. der Ort des Vertragsschlusses, die Vertragssprache und die Staatsangehörigkeit der Vertragsparteien zählen³, deuten auf eine engere Verbindung zu einem anderen Staat hin. War der WVAN bereits vor der Entsendung im Unternehmen beschäftigt und wird er nur befristet in die BRD entsandt, ist der gewöhnliche Arbeitsort fraglos das Entsendeland, wodurch die Anwendbarkeit des dort geltenden Rechts gegeben ist. Da die Vertragsparteien in der Regel zudem die Staatsangehörigkeit des Entsendelandes haben und die Arbeitsverträge in den Heimatländern in deren Muttersprache abgeschlossen werden, deutet meist auch die Gesamtheit der Umstände des Arbeitsverhältnisses auf eine engere Verbindung zum Entsendeland hin. Insofern unterliegt das Arbeitsverhältnis der WVAN bei einer vorübergehenden Entsendung sowohl bei erfolgter als auch bei unterlassener Rechtswahl dem Recht seines Heimatlandes.

Etwas anderes könnte jedoch dann gelten, wenn der WVAN ausschließlich zum Zweck der Entsendung nach Deutschland eingestellt wurde. Da die Arbeitsleistung ausschließlich im Beschäftigungsland erbracht wird, wäre hier nach Art. 30 Abs. 2 Nr. 1 EGBGB Deutschland als gewöhnlicher Arbeitsort anzunehmen, mit der Folge, daß das Arbeitsverhältnis deutschem Recht unterfiele. Jedoch liegt aufgrund der o.g. Gesamtumstände auch hier meist eine engere Verbindung zum Entsendeland vor, die auch im Fall eines ausschließlichen Einsatzes des WVAN in der BRD über Art. 30 Abs. 2 2. Halbsatz EGBGB zur Anwendbarkeit ausländischen Rechts führt. Treten jedoch weitere Umstände hinzu, wie der Wohnsitz des WVAN in der BRD, die Planung und Organisation seines Einsatzes von einer in der BRD gelegenen selbständigen Niederlassung oder eine ausschließliche Entlohnung in DM, so können diese auch zu einer Anwendbarkeit deutschen Rechts führen.⁴

Die nach diesen Vorschriften weitreichende Anwendung ausländischen Rechts gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Andernfalls wäre es z.B. möglich, durch den Einsatz ausländischer Arbeitskräfte deutsche Arbeitsschutzstandards oder kollektivarbeitsrechtliche Bestimmungen zu umgehen. Um dies zu verhindern verschafft Art. 34 EGBGB all den Vorschriften deutschen Rechts, die überwiegend dem Schutz öffentlicher Interessen dienen, wie z.B. dem Betriebsverfassungsgesetz⁵, als zwingende Vorschriften auch bei der Anwendbarkeit ausländischen Rechts Geltung (Heldrich 1996: EG 34 RN. 1ff.). Darüber hinaus schränkt der als *ordre public* (Vorbehalt der öffentlichen Ordnung) bezeichnete Art. 6 EGBGB die Anwendbarkeit des vereinbarten oder sich aus Art. 30 EGBGB ergebenden Rechts ein, indem er alle ausländischen Normen, die mit wesentlichen Grundsätzen deutschen Rechts, insbesondere mit den Grundrechten, unvereinbar sind, für unanwendbar erklärt.

³ Vgl. zu den Kriterien BAG AP Nr. 12 und Nr. 30 zu IPR.

⁴ Vgl. LAG Hamm 18 Sa 202/94.

⁵ BAG AP Nr. 13 und 16 zu IPR.

3. Prinzipien der Arbeitsmarktzulassung für ausländische Arbeitnehmer

Grundlage einer jeden legalen Beschäftigung eines ausländischen Arbeitnehmers sind sein legaler Aufenthalt in der BRD und die Gestattung einer Erwerbstätigkeit. Das bedeutet, der Arbeitnehmer muß sowohl im Besitz des für ihn gültigen Aufenthaltstitels als auch einer Arbeitserlaubnis sein. Diese zweigleisige Erlaubnispflicht für Ausländer, die in der BRD erwerbstätig sein wollen, ergibt sich aus § 3 Abs.1 S.2 Ausländergesetz (AuslG) und § 19 Abs.1 Arbeitsförderungsgesetz (AFG). Zur Bestimmung, wer Ausländer und damit erlaubnispflichtig ist, verweisen sowohl das AuslG (§ 1), als auch das AFG (§ 19 Abs.1) auf die in Art. 116 I Grundgesetz (GG) getroffene Begriffsbestimmung des Deutschen. Als solcher unterliegt hinsichtlich des Aufenthaltes und der Erwerbstätigkeit keiner Erlaubnispflicht, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, oder wer als Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit, dessen Ehegatte oder Abkömmling in dem Gebiet des Deutschen Reiches nach dem Stande von 1937 Aufnahme gefunden hat (Statusdeutsche).

3.1. Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraumes

Wollen EU-Bürger einer Erwerbstätigkeit in einem anderen Mitgliedsland der EU nachgehen, so genießen sie innerhalb der Gemeinschaft nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts Freizügigkeit.⁶ Sie benötigen kein Einreisevisum und erhalten eine Aufenthaltserlaubnis-EG im Regelfall für fünf Jahre. Diese ist keine Aufenthaltsgenehmigung im Sinne des AuslG (Huber 1995: Rn.12) und darf nur unter den engen Voraussetzungen des § 12 AufenthG/EWG versagt oder nicht verlängert werden. Arbeitsuchende oder in einem Arbeitsverhältnis stehende EU-Bürger bedürfen keiner Aufenthaltserlaubnis-EG, wenn die Suche bzw. die Beschäftigungsdauer drei Monate nicht überschreitet. Gleiches gilt ohne zeitliche Befristung für Grenzpendler, die mindestens einmal in der Woche in den Heimatstaat zurückkehren.⁷ § 15c AufenthG/EWG erstreckt in Verbindung mit dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) diese Regelungen auch auf Staatsangehörige der EWR-Staaten.

Gleichzeitig befreit die Arbeitnehmerfreizügigkeit der Art. 48f. EGV, die jede auf der Staatsangehörigkeit beruhende Diskriminierung von EU-Arbeitnehmern verbietet und der die Notwendigkeit einer Arbeitserlaubnis zuwiderlaufen würde, Arbeitnehmer aus der Gemeinschaft vom Erfordernis der Arbeitserlaubnis (Schuler 1995: Rn.38ff.). Das Abkommen über den EWR dehnt, indem es dieses Diskriminierungsverbot übernimmt, die Möglichkeit einer arbeitserlaubnisfreien Beschäftigung auf Arbeitnehmer aus den EWR-Staaten aus.⁸

⁶ Vgl. § 1 Abs.1 Nr.1 und 4 AufenthG/EWG.

⁷ Vgl. § 8 AufenthG/EWG.

⁸ Vgl. Art. 28 Abkommen über den EWR, BGBl 1993 II, S.267 ff.

Werden EU-Bürger jedoch als Arbeitnehmer von in der Gemeinschaft ansässigen Unternehmen zur Leistungserbringung in ein anderes Mitgliedsland der EU entsandt, wie dies bei der Ausführung von Werkverträgen der Fall ist, so nehmen sie nicht ihr Recht auf Arbeitnehmerfreizügigkeit aus Art. 48 EGV in Anspruch (Eichenhofer 1996: 61f.). Die gemeinschaftsrechtlichen Grundlagen ihrer Entsendung sind die Vorschriften über die Dienstleistungsfreiheit der Art. 59f. EGV. Danach kann ein in einem Mitgliedstaat ansässiger Unternehmer Dienstleistungen innerhalb der Gemeinschaft ohne Beschränkungen erbringen. Dienstleistungen im Sinne des Gemeinschaftsrechts sind gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche oder selbständige Tätigkeiten, die in der Regel entgeltlich erbracht werden und nicht unter die Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr bzw. unter die Personenfreizügigkeit fallen (Art. 60 EGV), innerhalb der Gemeinschaft ohne Beschränkungen ausüben kann. Dazu stellte der Europäische Gerichtshof (EuGH) in einer Entscheidung aus dem Jahre 1990 fest, daß es mit dem in der Dienstleistungsfreiheit für Unternehmer aus der EU hinsichtlich der Leistungserbringung innerhalb der Gemeinschaft enthaltenen Diskriminierungsverbot unvereinbar ist, den beim Dienstleistungserbringer beschäftigten Arbeitskräften die Einreise zu verbieten bzw. deren Einreise von der Bedingung der Einstellung einheimischer Arbeitskräfte oder der Einholung einer Arbeitserlaubnis abhängig zu machen.⁹ Insofern umfaßt die Dienstleistungsfreiheit neben dem Recht des Unternehmers, selbst in jedem Mitgliedstaat in Erfüllung vertraglicher Verpflichtungen tätig zu werden, auch die Möglichkeit, dabei Staatsangehörige aus der Gemeinschaft als eigene Arbeitskräfte ungehindert einzusetzen. Zusätzlich erweiterte der EuGH dieses Recht auch auf Arbeitnehmer aus Nichtmitgliedstaaten der EU, den sog. Drittstaaten, die im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit der Art. 59ff. EGV innerhalb der Gemeinschaft entsandt werden, sofern diese ordnungsgemäß und dauerhaft bei einer in einem Mitgliedstaat der EU ansässigen Firma beschäftigt sind.¹⁰

3.2. Ausnahmeregelungen für Drittstaatenangehörige

Für Drittstaatenangehörige, die nicht als Arbeitnehmer von EU-Firmen in die BRD kommen wollen, gilt seit 1973 ein Anwerbestopp, aufgrund dessen sie grundsätzlich weder die für eine Erwerbstätigkeit erforderliche Aufenthaltsgenehmigung noch die dafür notwendige Arbeitserlaubnis erhalten. Hinsichtlich der Aufenthaltsgenehmigung enthalten die §§ 1-9 der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (DVAuslG) für bestimmte Gruppen von Drittstaatenangehörigen Ausnahmeregelungen, die auf osteuropäische WVAN aber nicht anwendbar sind. Diese Arbeitnehmer bedürfen nach Maßgabe des § 3 Arbeitsaufenthalteverordnung (AAV) einer Aufenthaltsgenehmigung in Form einer Aufenthaltsbewilligung.¹¹

⁹ EuGH- Urteil vom 27.03.1990 (Rs C-113/89 - Rush-Portugesas), Slg. 1990 I, S.1417.

¹⁰ EuGH-Urteil vom 9.8.1994 (Rs C-43/93 - Vander Elst), Slg. 1994 I, S.3818. Die BRD reagierte auf diese Entscheidung mit sehr detaillierten Anweisungen hinsichtlich einer Arbeitserlaubnisbefreiung für Drittstaatenangehörige, die im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit in die BRD entsandt werden, vgl. DB-RdErl 72/95.

¹¹ Näher unter 4.2.

Durch § 9 Arbeitserlaubnisverordnung (AEVO) werden Ausländer aus Drittstaaten, unabhängig von ihrem Herkunftsland von der Arbeitserlaubnispflicht befreit, wenn sie eine bestimmte Tätigkeit ausüben.¹² Letztlich kann gemäß § 19 Abs.1 S.1 AFG eine Befreiung von der Arbeitserlaubnispflicht ihre Rechtsgrundlage auch in einem bilateralen Vertrag haben. Für alle nicht von der Erlaubnispflicht befreiten Ausländer gilt der Anwerbestopp vom 23.11.1973. Von dieser Einschränkung gibt es inzwischen jedoch einige Ausnahmen, die in der Anwerbestopp-Ausnahmeverordnung (ASAV) geregelt sind. So wird Arbeitnehmern aus den in § 9 ASAV ausdrücklich genannten sog. "privilegierten" Industriestaaten (z.B. Australien und USA) abweichend von den sonstigen Regelungen der ASAV unabhängig davon welcher Beschäftigung sie nachgehen wollen, eine Arbeitserlaubnis erteilt, wenn kein Deutscher oder bevorzogter Ausländer (Inländerprimat) für den Arbeitsplatz zur Verfügung steht.¹³

Arbeitserlaubnispflichtige Ausländer aus anderen Staaten können eine solche nur erhalten, wenn sie eine der in der ASAV ausdrücklich genannten Tätigkeiten ausüben wollen.¹⁴

4. Die Regelungen bei der Entsendung von Werkvertragsarbeitnehmern aus Mittel- und Osteuropa

4.1. Zeitliche Abfolge der Abkommen

Seit Ende der achtziger Jahre schloß die Bundesregierung eine Reihe von bilateralen Regierungsabkommen mit Staaten Mittel- und Osteuropas sowie der Türkei ab, in denen die Entsendung von Arbeitnehmern von Unternehmen dieser Länder zur Ausführung von Werkverträgen geregelt wird.¹⁵ Bei diesen Vereinbarungen handelt es sich um völkerrechtliche Verträge, die in einem einfachen Verfahren, das Verhandlung, Paraphierung und Unterzeichnung beinhaltet, zustande kommen und daher inklusive der inzwischen getroffenen Veränderungsvereinbarungen weder eines innerstaatlichen Zustimmungsverfahrens noch der völkerrechtlichen Ratifikation durch die Vertragspar-

¹² Vgl. § 9 Nr. 1, 9, 10 AEVO.

¹³ Zu diesen zählen u. a. die von der Arbeitserlaubnispflicht befreiten EU-Bürger und sich lange in der BRD aufhaltende Ausländer, die im Besitz einer besonderen Aufenthaltsgenehmigung sind.

¹⁴ Vgl. §§ 2-8 ASAV.

¹⁵ **Jugoslawien** BGBl. 1989 II, S.774, für **Bosnien-Herzegowina** BGBl. 1995 II, S.374 und **Mazedonien** BGBl. 1995 II, S.731 inzwischen durch separate Vereinbarungen ersetzt; **Ungarn** BGBl. 1989 II, S.244 (geändert durch BGBl. 1991 II, S.861 und BGBl. 1992 II, S.1151); **Polen** BGBl. 1990 II, S.602 (geändert durch BGBl. 1992 II, S.93 und BGBl. 1993 II, S.1125), **Rumänien** BGBl. 1991 II, S. 666 (geändert durch BGBl. 1991 II, S.822); **CSFR** BGBl. 1990 II, S.602 (geändert durch BGBl. 1991 II, S.820 und BGBl. 1993 II, S.178); **Bulgarien** BGBl. 1991 II, S.863 (geändert BGBl. 1995 II, S.90); sowie **Lettland** BGBl. 1992 II, S.1204 und **Türkei** BGBl. 1992 II, S.54. Bei der folgenden Darstellung der Regelungsinhalte der Abkommen wird auf die deutsch-polnische Vereinbarung sowie deren Veränderung Bezug genommen, die im weiteren als Grundabkommen bzw. Änderungsvereinbarung + Jahreszahl aufgeführt werden. Teilweise abweichende Regelungen mit Staaten werden gesondert gekennzeichnet.

teilen bedürfen, um verbindliche Geltung zu erlangen (Heintschel von Heinegg 1990: Rn.20).

Das erste dieser WVA wurde zwischen Jugoslawien und der BRD im August 1988 unterzeichnet und trat im Juli 1989 in Kraft. Es folgte im April 1989 ein Abkommen mit Ungarn. Nach dem Fall der innerdeutschen Mauer wurden sukzessive Abkommen mit Polen, der Tschechoslowakei, Rumänien, Bulgarien, der Türkei und Lettland unterzeichnet und in Kraft gesetzt. 1995 folgten Abkommen mit den neugegründeten Staaten Bosnien-Herzegowina und Mazedonien.

Seit September 1990 kam es zu ersten Veränderungen bereits abgeschlossener und in Kraft getretener Abkommen. Diese Veränderungen betrafen die Höhe und Art der Kontingente, die in den Abkommen enthaltenen Sanktionsregelungen und ausländerrechtliche Aspekte.

4.2. Vertragliche Vereinbarung von Kontingenten

Die Abkommen ersetzen bezüglich der MOE-Staaten die früher durch die BRD praktizierte einseitige Festsetzung¹⁶ der Anzahl der zur Erwerbstätigkeit zugelassenen Arbeitnehmer aus diesen Staaten durch die vertragliche Aushandlung von Kontingenten, deren Höhe nunmehr völkerrechtlich verbindlich ist. Die jeweils vereinbarten Kontingente, die Unterkontingente für bestimmte Berufsgruppen (Bau) enthalten, unterlagen in der Vergangenheit starken Schwankungen. 1990/1991 stiegen sie durch die Ausweitung der Grundkontingente sowie durch die Vereinbarung von zusätzlichen Kontingenten für die Baubranche und für Mittelstandskooperationen deutlich an, um in den Folgejahren merklich zurückzugehen. Eine Ursache dafür war die Nichtverlängerung der befristeten Bauzusatzkontingente nach Fristablauf. Zusätzlich beeinflusst eine ständig wachsende inländische Arbeitslosigkeit die Kontingenthöhen negativ. Dies ist zurückzuführen auf eine in allen Abkommen enthaltene Arbeitsmarktanpassungsklausel, nach der die Kontingenthöhen für WVAN nach dem Modus +/- 1% Arbeitslosenquote in der BRD gleich +/- 5% WVAN-Kontingent jährlich verändert werden.¹⁷ Nicht zuletzt bewirkten die Kontingentüberschreitungen in den Jahren 1991/1992 über die damaligen Sanktionsregelungen, die für den folgenden Abrechnungszeitraum eine Verringerung der vereinbarten Zahlen entsprechend der Höhe der Überschreitung vorsahen, eine Absenkung der Kontingente.¹⁸

Bei den jeweils geltenden Zahlen handelt es sich nicht um feststehende Werte. Vielmehr sind sie als Jahresdurchschnittszahlen zu verstehen.¹⁹ Die zunächst noch im ungarischen bzw. jugoslawischen Abkommen enthaltene Höchstzahlenregelung²⁰ wurde an die Durchschnittszahlenregelung angepaßt.²¹ Diese ermöglicht es den MOE-Staaten bei

¹⁶ Vgl. Durchführungsanordnung Arbeitserlaubnisrecht (DA AER) 1.Erg.-Lieferg. 1985 S.36.

¹⁷ Art. 2 II deutsch-polnisches Grundabkommen.

¹⁸ Art. 1 Nr. 5 der deutsch-polnischen Änderungsvereinbarung 1992.

¹⁹ Art. 1 I S.3 deutsch-polnischen Grundabkommen.

²⁰ Ungarn BGBl. 1989 II, S.244, Jugoslawien BGBl. 1989 II, S.774.

²¹ Rundschreiben der BA vom 27. Dezember 1989.

saisonbedingtem Arbeitsanfall in den Sommermonaten, beispielsweise in der Bauwirtschaft, Arbeitnehmer über das vereinbarte Kontingent hinaus in die BRD zu entsenden. Wird diese Überschreitung in den Wintermonaten durch den Einsatz einer entsprechend geringeren Zahl von WVAN wieder ausgeglichen, liegt kein Verstoß gegen die WVA vor. Die Kontingentausnutzung wird nach dem Verbrauch von sog. Mann-Monaten berechnet. Ein Mann-Monat ist nur verbraucht, wenn sich der WVAN am 25. des jeweiligen Monats in der BRD aufhält.²² Die Firmen haben die Anzahl der zu diesem Termin beschäftigten Arbeitnehmer monatlich zu melden.

4.3. Aufenthaltsbewilligung für Werkvertragsarbeitnehmer

Nach den in Anlehnung an die Grundsätze des Aufenthaltsrechts in den WVA getroffenen Regelungen benötigen MOE-WVAN aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit und der von ihnen beabsichtigten Erwerbstätigkeit eine Aufenthaltsgenehmigung²³. Gemäß § 3 Arbeitsaufenthalteverordnung (AAV) kann ihnen eine solche in Form einer Aufenthaltsbewilligung für die Dauer des Werkvertrages erteilt werden. Diese darf in ihrer Gesamtdauer jedoch nicht die in den Regierungsvereinbarungen hinsichtlich der Beschäftigungsdauer getroffenen Regelungen überschreiten. Zudem ist eine wiederholte Erteilung erst möglich, wenn sich der WVAN genauso lange außerhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes aufgehalten hat, wie die letzte Bewilligung gültig war. Diese Frist beträgt maximal zwei Jahre; für Arbeitnehmer, die höchstens neun Monate in der BRD waren, drei Monate.

4.4. Arbeitsmarktzulassung für Werkvertragsarbeitnehmer

Für MOE-WVAN gilt zunächst wie für alle der Arbeitserlaubnispflicht unterliegenden ausländischen Arbeitnehmer der vom Bundesminister für Arbeit 1973 erlassene Anwerbestopp, der in Form der allgemeinen Stichtags- und Wartezeitregelung des § 19 Abs.1 S.4 AFG praktisch dazu führt, daß ihnen keine Arbeitserlaubnisse mehr erteilt werden dürften. Jedoch läßt § 3 ASAV ausdrücklich eine Arbeitserlaubniserteilung an WVAN, die im Rahmen bilateraler Verträge einer Erwerbstätigkeit nachgehen, zu.

Als solche bestimmen die WVA, daß Arbeitserlaubnisse nur für Werkverträge erteilt werden, die überwiegend qualifizierte Arbeitnehmer erfordern. Dagegen sollen unqualifizierte Arbeitnehmer eine solche nur erhalten, wenn sie für die Erstellung des Werkes unbedingt notwendig sind.²⁴ Die unbestimmten Rechtsbegriffe des "überwiegenden" Erfordernisses qualifizierter WVAN und der "Unerläßlichkeit" unqualifizierter Arbeitnehmer sind auslegungsbedürftig, wobei insbesondere die Festlegung der Anzahl der bei einem konkreten Werkvertrag erforderlichen Hilfskräfte problematisch sein dürfte. Die Einhaltung des Kriteriums des überwiegenden Erfordernisses für qualifizierte WVAN bestimmt sich nach deren Anzahl im Verhältnis zur Gesamtzahl der von der

²² Dienstblatt-Runderlaß (DB-RdErl) der BA 60/95 S.11.

²³ Vgl. Art.4a deutsch-polnisches Grundabkommen.

²⁴ Art.3 deutsch-polnisches Grundabkommen.

ausländischen Firma eingesetzten Arbeitskräfte. Darüber hinaus wird die Arbeitserlaubnis nur erteilt, wenn der entsprechende Aufenthaltstitel vorliegt und sich aus dem Werkvertrag bezüglich der Entlohnung der WVAN ergibt, daß diese, einschließlich aller Sonderzahlungen wie Auslöse, Urlaubs- und Weihnachtsgeld der des einschlägigen deutschen Tarifvertrages für eine vergleichbare Tätigkeit entspricht. Bezugsgröße ist dabei jedoch nicht der tarifliche Bruttolohn, sondern die sich daraus ergebende Nettolohnhöhe, von der im Baugewerbe eine Abweichung vom Ecklohn von bis zu 10% zugelassen²⁵ ist. Die Entlohnung muß nicht ausschließlich in DM erfolgen.

Aufgrund der Zweigleisigkeit der Arbeitsmarktzulassung wird das diesbezügliche Verfahren mit der Beantragung eines Einreisevisums für den WVAN bei der deutschen Auslandsvertretung eingeleitet. Gleichzeitig beginnt mit der Einreichung des zwischen einer MOE-Firma und einem deutschen Unternehmen geschlossenen Werkvertrages bei der für die Kontingentvergabe im jeweiligen Entsendeland zuständigen Stelle das Verfahren zur Erteilung einer Arbeitserlaubnis. Soweit das Landeskontingent nicht verbraucht ist, vergibt diese Stelle an die Firma ein Kontingent in der beantragten Höhe und für die beantragte Dauer. Beides ist auf dem Originalwerkvertrag zu vermerken, der an das zuständige deutsche Arbeitsamt (AA) weitergeleitet wird. Dieses prüft die Vollständigkeit der Unterlagen und die Voraussetzungen für die Arbeitserlaubniserteilung.

Dazu gehören:

1. das Vorliegen eines Werkvertrages
2. der überwiegende Anteil von Fachkräften
3. die Erfüllung der Voraussetzungen nach § 3 ASAV
4. die Vergleichbarkeit der Lohn- und Arbeitsbedingungen mit denen deutscher Arbeitnehmer
5. die Kontingenteinhaltung durch die Firma
6. das Nichteingreifen der Arbeitsmarktschutzklausel
7. die Gebührentrichtung
8. die Einhaltung der aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen
9. die Einhaltung der Höchstbeschäftigungsdauer für den WVAN.²⁶

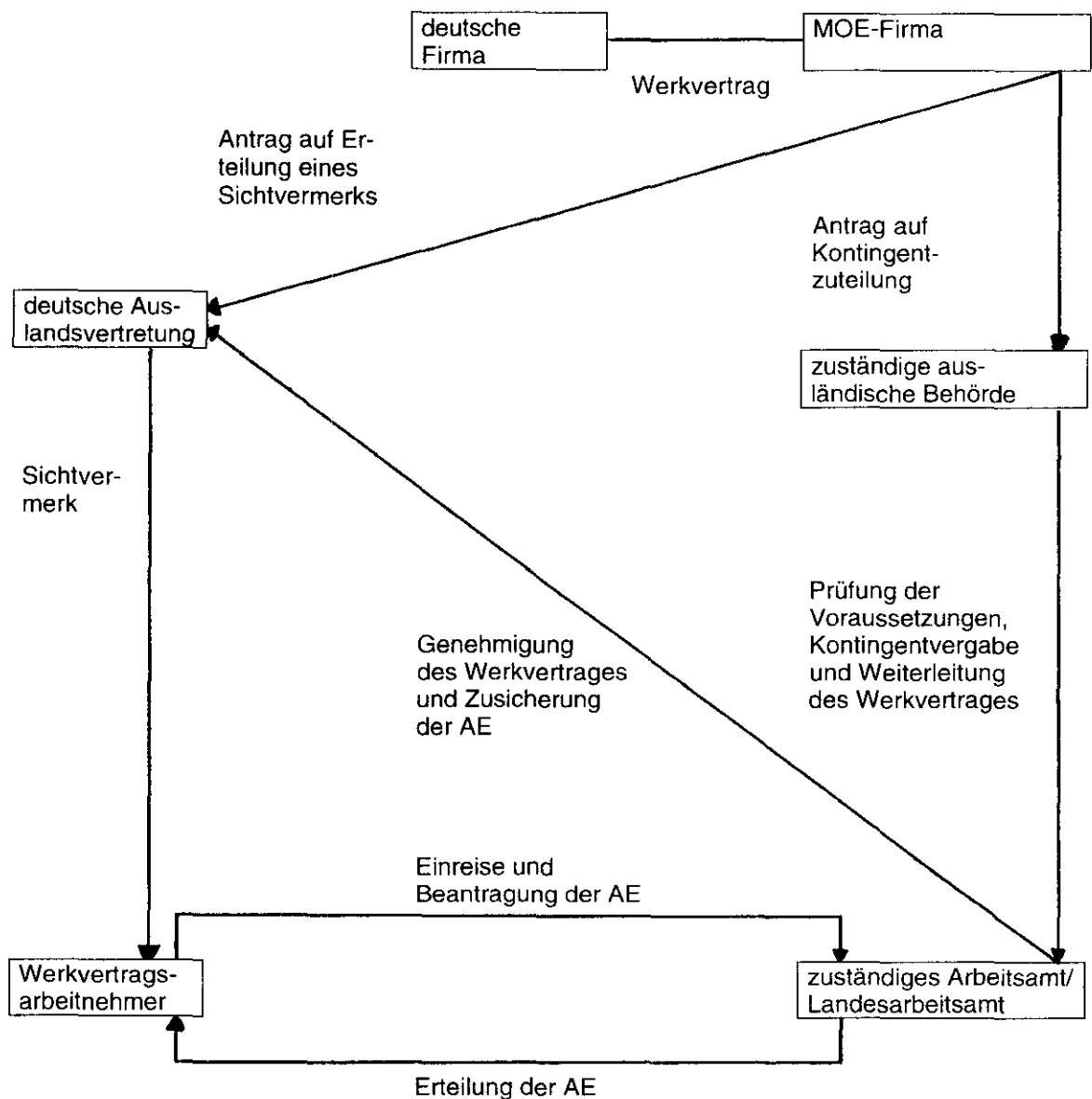
Kommt das AA zu einem positiven Ergebnis, wird ein Bewilligungsbescheid erlassen, der einschließlich der Unterlagen an das zuständige Landesarbeitsamt (LAA) weitergeleitet wird, das noch einmal insbesondere das Vorliegen eines Werkvertrages im Sinne von § 631 BGB überprüft.

²⁵ Vgl. Art.4b deutsch-polnisches Grundabkommen i.V.m. DB RdErl. 60/95 S.15.

²⁶ Vgl. DB RdErl. 60/95 S.19.

Über das Ergebnis wird das entsprechende AA informiert, das dann die Erteilung einer Arbeitserlaubnis gegenüber der jeweiligen deutschen Auslandsvertretung zusichert. Diese erteilt dem WVAN daraufhin ein auf drei Monate befristetes Einreisevisum.²⁷ Die Arbeitserlaubnis ist dann unverzüglich nach der Einreise entweder vom WVAN selbst oder vom ausländischen Werkunternehmer an Hand einer Namensliste zu beantragen.

Übersicht: Verfahren der Arbeitsmarktzulassung von MOE-WVAN



²⁷ Eine früher für polnische WVAN vorgeschriebene Rückfrage der Botschaft bei der Ausländerbehörde (vgl. Art. 7 Grundabkommen) ist nicht mehr erforderlich.

Die Arbeitserlaubnisse sind den MOE-WVAN im Rahmen der bilateralen Vereinbarungen unabhängig von der Arbeitsmarktlage zu erteilen.²⁸ D.h., vor ihrer Erteilung ist nicht mehr zu prüfen, ob nicht ein deutscher oder bevorrechtigter ausländischer Arbeitnehmer zur Verfügung steht. Trotz dieser Arbeitsmarktunabhängigkeit handelt es sich bei dieser Arbeitserlaubnis um eine allgemeine Arbeitserlaubnis nach § 1 der Arbeitserlaubnisverordnung (AEVO).

Neben der Zulässigkeit ihrer Beschränkung auf einen bestimmten Betrieb und auf eine berufliche Tätigkeit (§ 1 Abs.1 Nr. AEVO) kann sie im Unterschied zur besonderen Arbeitserlaubnis sowohl örtlich als auch zeitlich einschränkt werden (§§ 3 Abs.1 und 4 Abs.1 AEVO). Dazu bestimmen die WVA, daß die Arbeitserlaubnis jeweils nur für einen bestimmten Werkvertrag erteilt und auf dessen Dauer (maximal zwei Jahre) begrenzt wird.²⁹ Teilweise sehen die Abkommen eine zusätzliche Bindung der Arbeitserlaubnis an die berufliche Tätigkeit des WVAN vor.³⁰ Sie kann um 6 Monate verlängert werden, sofern sich die Fertigstellung des Werkes verzögert. Steht bereits vor Beginn des Werkes fest, daß dessen Fertigstellung länger als 2 Jahre dauern wird, kann dem Arbeitnehmer eine Arbeitserlaubnis bis maximal 3 Jahre erteilt werden. Eine Sonderregelung gilt für Führungs- und Verwaltungskräfte. Sie können eine Arbeitserlaubnis bis zu einer Dauer von 4 Jahren erhalten. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, daß der Arbeitnehmer nach Beendigung des Werkvertrages, sofern die maximale Höchstdauer von zwei Jahren noch nicht erreicht wurde, im Rahmen dieser eine Arbeitserlaubnis für einen anderen Werkvertrag erhalten kann. Eine Arbeitserlaubnis kann aber auch für mehrere Werkverträge gleichzeitig erteilt werden. Zudem erlauben alle Abkommen eine zeitweilige Beschäftigung des Arbeitnehmers im Rahmen einer gültigen Arbeitserlaubnis an einem anderen als dem Werkvertrag, für den diese erteilt wurde. Den Subunternehmer trifft dann eine unverzügliche Mitteilungspflicht an das zuständige LAA, damit dieses die Erteilung einer Arbeitserlaubnis für das neue Werk in die Wege leiten kann. Diese Regelung ist nicht unproblematisch, weil es durchaus vorstellbar ist, daß ein Unternehmer, der seinen Arbeitnehmer nur kurzzeitig umsetzen will, den bürokratischen Aufwand scheut, zumal nicht sicher ist, daß die neue Arbeitserlaubnis rechtzeitig erteilt wird.

Die detaillierten Befristungsregelungen werden durch eine Vorschrift ergänzt, die festlegt, daß ein Arbeitnehmer, der in der BRD im Rahmen eines Werkvertrages gearbeitet hat, erst dann wieder eine Arbeitserlaubnis erhalten kann, wenn er sich genau solange außerhalb der BRD aufgehalten hatte, wie er zuletzt dort tätig war.³¹ In Verbindung mit der Befristung der Arbeitserlaubnis bedeutet dies für osteuropäische Subunternehmen, die längerfristig auf dem deutschen Markt tätig sein wollen, ihr Personal regelmäßig austauschen zu müssen (Rotationsprinzip).

²⁸ Art.1 deutsch-polnisches Grundabkommen.

²⁹ Art.5 deutsch-polnisches Grundabkommen.

³⁰ Art.6 deutsch-ungarisches und deutsch-tschechoslowakisches Grundabkommen.

³¹ Art. 6 der deutsch-polnisches Grundabkommen.

4.5. Sanktionsregelungen

Verstöße der MOE-Werkunternehmer gegen das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung, Kontingentüberschreitungen, die Beschäftigung von Arbeitnehmern ohne entsprechenden Aufenthaltstitel oder Arbeitserlaubnis oder die Nichteinhaltung der vorgeschriebenen Entlohnung können zum Ausschluß von den Werkverträgen führen.³² Dieser erfolgt einerseits durch Nichtgenehmigung weiterer Werkverträge dieser Firmen durch die Bundesanstalt für Arbeit (BA) und Nichtberücksichtigung bei der Kontingentvergabe in den Entsendestaaten. Zum anderen wird er durch eine Nichtmehrerteilung von Arbeitserlaubnissen an Arbeitnehmer dieser Firmen realisiert.³³

Teilweise ist in den Abkommen ausdrücklich die Möglichkeit einer Befristung des Ausschlusses vorgesehen³⁴ und das Ausschlußverfahren vorgeschrieben. Danach ist die zuständige Stelle des Entsendelandes über den geplanten Ausschluß einer Firma zu informieren und ihr die Möglichkeit zur Stellungnahme einzuräumen. Zudem ist dieser Stelle von der BA monatlich eine Liste der von der Verteilung ausgeschlossenen Unternehmen zu übergeben.³⁵

Zur Feststellung von o.g. Verstößen führen die Stützpunktarbeitsämter zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung in Zusammenarbeit mit den zuständigen Hauptzollämtern, der Gewerbeaufsicht und der Polizei Außenprüfungen gem. § 150a AFG auch ohne Bestehen eines Anfangsverdacht durch. Sofern es sich bei den festgestellten Verstößen um Ordnungswidrigkeiten handelt, können die Stützpunktarbeitsämter sowohl gegen die beteiligten ausländischen und deutschen Unternehmen, als auch gegen die ausländischen Arbeitnehmer Bußgelder verhängen.³⁶ Wird mit dem Verstoß jedoch ein Straftatbestand verwirklicht, so wird das Verfahren an die Staatsanwaltschaft abgegeben. Das von dieser einzuleitende Strafverfahren kann eine Geld- oder Freiheitsstrafe in unterschiedlicher Höhe nach sich ziehen.³⁷

Die Firmen erhalten vor Beginn ihrer Tätigkeit von ihren ausländischen Kontingentvergabestellen ein zweisprachiges Merkblatt, in dem sie über die bei der Ausführung von Werkverträgen in der BRD zu beachtenden Rechtsvorschriften und die ihnen bei Verstößen drohenden Sanktionen informiert werden. Der Empfang dieses Merkblattes ist durch die Firmen zu quittieren.³⁸

³² Vgl. Nr. 2 der deutsch-polnischen Änderungsvereinbarung 1993; Ausnahme: Ungarn, wo der Ausschluß wegen fehlender Arbeitserlaubnis nicht ausdrücklich erwähnt ist. Vgl. Nr.2 der deutsch-ungarischen Änderungsvereinbarung 1992. Hier dürfte jedoch Gleiches gelten.

³³ Vgl. Nr.3 der deutsch-tschechoslowakischen Änderungsvereinbarung 1993 und Nr.4 der deutsch-ungarischen Änderungsvereinbarung 1992.

³⁴ Vgl. Nr. 2 der deutsch-polnischen Änderungsvereinbarung 1993. Aus den Durchführungsbestimmungen zu dieser Regelung, die bei der Befristung des Ausschlusses generell von ausländischen Unternehmen spricht, dürfte eine solche auch für Unternehmen aus Staaten gelten, in deren Abkommen sie nicht ausdrücklich vorgesehen ist.

³⁵ Vgl. Nr.2 der deutsch-polnischen Änderungsvereinbarung 1993.

³⁶ Bußgeldtatbestände: §§ 2 Abs.1 SchwarzarbeitsG; 229 Abs.1 Nr.2 AFG, 16 Abs.1 AÜG.

³⁷ Straftatbestände §§ 227 Abs.1 und 2 AFG; 227a Abs.1 und 2; 15 Abs.1 und 2 AÜG; 15a Abs.1 und 2 AÜG; 266a Abs.1 und 2 StGB.

³⁸ Vgl. Nr.2 der deutsch-polnischen Änderungsvereinbarung 1993; Ausnahme: Ungarn. Jedoch lassen die Durchführungsbestimmungen ebenfalls die Aushändigung eines Merkblattes vermuten.

5. Die Entstehung der Werkvertragsabkommen mit mittel- und osteuropäischen Staaten

Die WVA stellen, wie bereits in den vorhergehenden Kapiteln dargestellt, eine neue Form der rechtlichen Regulierung der Werkvertragsbeschäftigung in der BRD dar. Über die Entstehungsgeschichte dieser Abkommen ist bis jetzt in der Öffentlichkeit wenig bekannt. Sie ist aber von überragender Bedeutung für die Entwicklung des politischen Konflikts um die Werkvertragsbeschäftigung und dessen Auswirkungen. Die in den folgenden Abschnitten dargestellten Forschungsergebnisse beruhen einerseits auf Auswertungen von Interviews, die mit Experten des BMAS und der BA sowie mit Vertretern der von den WVA betroffenen Interessenverbände der Bauwirtschaft im Frühjahr 1996 geführt wurden und andererseits auf Analysen von Policy-Dokumenten. Das nachfolgende Kapitel befaßt sich zum einen mit der Verhandlung und der Konzeption der Abkommen und zum anderen mit den Motiven, die dem Abschluß bzw. der Veränderung der Abkommen zugrunde lagen.

5.1. Verhandlung der Abkommen

Die Verhandlung der Abkommen wurde auf deutscher Seite von Delegationen geführt, die sich aus Mitarbeitern verschiedener Bundesministerien sowie der BA zusammensetzten. Federführendes Ministerium war auf deutscher Seite das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMAS). Beteiligt waren weiterhin das Bundesinnenministerium, das Außenministerium und, zumindest in der Phase, in der die Grundabkommen abgeschlossen wurden, auch das Bundeswirtschaftsministerium. Je nach Zeitpunkt und Partner gestalteten sich die Verhandlungen sehr unterschiedlich.

Die erste Phase, in der die Abkommen mit Jugoslawien, Ungarn, Polen und der damaligen CSSR ausgehandelt wurden, war gekennzeichnet durch zahlreiche Meinungsverschiedenheiten zwischen den beteiligten Delegationen. Die Bereitschaft zum Abschluß der Abkommen war auf Seiten der MOE-Staaten in dieser Phase als gering einzustufen.³⁹ Zwar sollte durch die WVA der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt prinzipiell erleichtert werden, was im Sinne der Entsendestaaten war, doch taten sich die mittel- und osteuropäischen Staaten mit der Einführung von festen Kontingenten schwer, da sie eine völkerrechtlich verbindliche Begrenzung der Anzahl der Entsendungen darstellte, wie sie vorher nicht existierte. Folglich zählte die Aushandlung der Kontingenthöhe bei den ersten vier Abkommen zu den schwierigsten Verhandlungspunkten. Meinungsverschiedenheiten gab es auch hinsichtlich der tariflichen Einordnung der Werkvertragsbeschäftigung, durch die die mittel- und osteuropäischen Staaten ihre Wettbewerbsvorteile gefährdet sahen. Außenpolitische Sachverhalte führten ebenfalls zu Komplikationen. So erwies sich die Bewertung des Status Westberlins vor allen Dingen in den Treffen mit den Delegationen Polens und der Tschechoslowakei als zentrales Hindernis, wodurch sich der Abschluß der Verhandlungen dieser Abkommen stark verzögerte. Erst durch den Fall der innerdeutschen Mauer und durch die politischen Veränderungen in Mittel-

³⁹ Interview mit Mitarbeiter der BA am 23.1.1996.

und Osteuropa kam es Anfang 1990 zu einem raschen Abschluß der WVA mit diesen beiden Staaten.

In einer zweiten Phase gestalteten sich die Verhandlungen aufgrund der neuen politischen und ökonomischen Verhältnisse in Mittel- und Osteuropa weniger problematisch. Auf der einen Seite sah die Bundesregierung dank günstiger ökonomischer Rahmenbedingungen und wegen der neuen politischen Situation einen größeren Handlungsspielraum bzw. größeren Handlungsbedarf, auf der anderen Seite waren die MOE-Staaten durch den wirtschaftlichen Zusammenbruch in viel größerem Umfang an der Zusammenarbeit mit der BRD interessiert.

Gleichzeitig kam es während dieser Phase zum Abschluß der Europa-Abkommen zwischen der EG und Polen und Ungarn. Ein zeitgleich mit der damaligen CSFR ausgehandeltes Abkommen wurde aufgrund der absehbaren staatlichen Teilung mit den beiden Nachfolgestaaten erst 1993 abgeschlossen. Diese Abkommen beinhalten in den Vorschriften über die Arbeitnehmerfreizügigkeit eine arbeits- und sozialrechtliche Gleichstellung von bereits in der EU beschäftigten Arbeitnehmern aus diesen Staaten mit EU-Arbeitnehmern (Sieveking 1995a: 247 f.).⁴⁰ Hinsichtlich einer Zulassung zum Arbeitsmarkt geben die Abkommen lediglich Empfehlungen an die Mitgliedstaaten. Diese sollen Möglichkeiten einer Erleichterung des Arbeitsmarktzuganges im Rahmen der bilateralen Verträge prüfen. Damit wird die diesbezügliche Kompetenz bei den Mitgliedstaaten belassen.⁴¹ Insofern dient auch die auf zwischenstaatlichen Abkommen zwischen der BRD und MOE-Staaten basierende Beschäftigung von WVAN dem in den Europa-Abkommen formulierten Ziel der Fortentwicklung der politischen, wirtschaftlichen und handelspolitischen Beziehungen der EU mit diesen Staaten (Sieveking 1995b: 42).

In der dritten Phase, die gekennzeichnet war durch die innenpolitischen Auseinandersetzungen um die Werkvertragsbeschäftigung in der BRD und durch eine sich verschlechternde Wirtschaftslage in der BRD, kam es erneut zu schwierigen bilateralen Gesprächen, in denen es den deutschen Delegationen in erster Linie darum ging, die Fehlentwicklungen zu korrigieren, die im Zuge der MOE-Werkvertragsbeschäftigung auftraten. Besonders die Verhandlungen mit Polen gestalteten sich wiederum sehr schwierig.⁴²

Seit 1993 wurden angesichts des innenpolitischen Drucks auf die Bundesregierung und der deutschen Arbeitsmarktentwicklung abgesehen von zwei Regierungsvereinbarungen mit Mazedonien und Bosnien-Herzegowina, in denen 1995 nur vergleichsweise kleine Kontingente vergeben wurden, keine neuen Abkommen mehr abgeschlossen. Selbst eine bereits mit Rußland ausgehandelte Vereinbarung trat nicht mehr in Kraft.

⁴⁰ Abkommen zur Gründung einer Assoziation (Europa-Abkommen) bestehen mit Ungarn (BGBl. 1993 II, S.1472), Polen (BGBl. 1993 II, S.1316), Tschechien (BGBl. 1994 II, S.3320) und der Slowakei (BGBl. 1994 II, S.3126). Sie enthalten gleichlautende Bestimmungen. Daher erfolgt hier lediglich eine Bezugnahme auf das Europa-Abkommen mit Polen (vgl. Art. 37, 38). Weitere Abkommen bestehen mit Bulgarien (BGBl. 1994 II, S.2753), Rumänien (BGBl. 1994 II, S.2957).

⁴¹ Vgl. Art. 41.

⁴² Interview mit Mitarbeiter des BMAS am 23.1.1996.

5.2. Konzeption der Abkommen

Die Konzeption der WVA wurde durch die Bundesregierung unter Federführung des BMAS erarbeitet und beinhaltete die Neuregelung der Entsendung von mittel- und osteuropäischen Arbeitnehmern zur Ausführung von Werkverträgen in die BRD. Die Werkvertragsbeschäftigung sollte nunmehr im Rahmen bilateraler Regierungsvereinbarungen unter Berücksichtigung arbeitsmarktpolitischer Erfordernisse vereinfacht werden. Im Vordergrund der Werkvertragskonzeption stand die Unterstützung und Förderung der wirtschaftlichen Kooperation zwischen deutschen und ost- und mitteleuropäischen Unternehmen (Heyden 1993: 26). Anstelle einer aufwendigen auf dem Inländerprimat basierenden Arbeitsmarktüberprüfung für jeden einzelnen zu entsendenden WVAN sollten feste Kontingente treten, die jährlich an die deutsche Arbeitsmarktlage angepaßt werden konnten. Sanktionsregelungen sollten dabei in die Abkommen genauso aufgenommen werden wie die tarifliche Einbindung der Werkvertragsbeschäftigung, die vor dem Abschluß der bilateralen Abkommen in dieser Form nicht existierte. Zudem sollte den Entsendestaaten mehr Verantwortung bei der Gestaltung der transnationalen Unternehmenskooperation eingeräumt werden, indem diese für die Auswahl der Unternehmen und für die Vergabe der Kontingente zuständig sein sollten. Diese Regelung schien aus Sicht der Bundesregierung aufgrund der langjährigen Kooperation auf diesem Gebiet und aufgrund der stabilen politischen Rahmenbedingungen in den sozialistischen Entsendestaaten als unproblematisch und außenpolitisch genehm.⁴³ Ein weiterer wichtiger Eckpunkt der Konzeption war die zeitliche Begrenzung des Aufenthalts und der Arbeitsmarktzulassung. Mit dieser Befristung zielte die Bundesregierung auf eine unbedingte Vermeidung einer Verstetigung des Aufenthaltes der WVAN ab.

Noch vor Abschluß der ersten WVA wurde diese Konzeption unter Federführung des BMAS im Arbeitskreis "Ausländische Arbeitnehmer" vorgestellt und von Vertretern der Bundesregierung und Vertretern der Tarifpartner erörtert.⁴⁴ Die Konzeption wurde von den Mitgliedern des Arbeitskreises akzeptiert. Von zentraler Bedeutung waren dabei vor allem die Regelungen zur tariflichen Einbindung der WVAN und zur jährlichen Anpassung der Kontingente an die jeweilige Arbeitsmarktlage. Zustimmung fand vor allem die Zielsetzung der WVA, die Reformprozesse in den osteuropäischen Staaten zu stärken. Die Höhe der in den Abkommen zu vereinbarenden Kontingente wurde in diesem Gremium allerdings nicht besprochen, sondern erst bei den jeweiligen Verhandlungen der Abkommen festgelegt.⁴⁵

⁴³ Interview mit Mitarbeiter der BA am 28.3.1996.

⁴⁴ Dieser Arbeitskreis wurde Mitte der sechziger Jahre im Zuge der Gastarbeiterbeschäftigung in der BRD von der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA) und dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) gegründet und dient seitdem dazu, Angelegenheiten der Ausländerbeschäftigung auf informeller Ebene zu besprechen, um öffentliche Konflikte in diesem sensiblen Politikbereich von vornherein zu vermeiden. Neben Vertretern der BDA und des DGB werden zu den Sitzungen dieses Arbeitskreises Mitarbeiter des BMAS und der BA sowie je nach Gesprächsthema Vertreter unterschiedlicher Verbände und Experten geladen.

⁴⁵ Interview mit Mitarbeiter des BMAS 23.1.1996.

5.3. Motive der Abkommen

Im Rahmen der bisherigen wissenschaftlichen Aufarbeitung der MOE-Werkvertragsbeschäftigung wurde eine genauere Analyse der Motive, die den Abkommen zu Grunde lagen, noch nicht vorgenommen. Sie ist aber von großer Wichtigkeit für das Verständnis und die Deutung des politischen Konfliktes, für das Verhalten der daran maßgeblich beteiligten kollektiven politischen Akteure sowie für die rechtliche Regulierung der Abkommen und die Durchführungsregelungen. Die Analyse der Motive, die tatsächlich zum Abschluß der Abkommen bzw. zu deren Veränderungen führten, erweist sich *ex post* als schwierig, da im Zuge der politischen Diskussion um die MOE-Werkvertragsbeschäftigung ein Bündel von Motiven in die Diskussion eingeführt wurde, bei denen nur schwer zu erkennen ist, inwieweit sie ursprünglich vorhanden waren, inwieweit sie sich bedingt durch neue politische und ökonomische Entwicklungen veränderten oder inwieweit sie nur nachträglich konstruiert und für entsprechende Argumentationen in der politischen Diskussion instrumentalisiert wurden (vgl. Sandbrink 1996).

Basierend auf der von Hollifield als "liberales Paradoxon" gekennzeichneten Situation moderner westlicher Staaten, nach der diese Länder ihre Zuwanderungspolitiken nicht mehr umstandslos nur an ökonomischen Zielen orientieren, beschreibt Rudolph (1994: 227 ff.) die neuen Regelungen zur selektiven Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für Arbeitskräfte aus mittel- und osteuropäischen als einen Kompromiß zwischen wirtschaftlichen und politisch-moralischen Interessen: Das politisch-moralische Interesse besteht darin, daß ein Zeichen gesetzt werden soll für die Unterstützungsbereitschaft bei der wirtschaftlichen Restrukturierung in den Reformländern. Das ökonomische Ziel ist der zeitlich befristete Zugriff auf bestimmte Arbeitskräftegruppen für den bundesdeutschen Arbeitsmarkt.

Prinzipiell lassen sich diese neuen Formen der Arbeitsmigration zwischen den MOE-Staaten und der BRD in diesem Licht betrachten. Bei genauerem Hinsehen wird aber deutlich, daß eine solche Interpretation nicht ausreichend ist, da hier wesentliche Aspekte außer acht gelassen werden: Es stellt sich die Frage, ob es neben den politisch-moralischen und den ökonomischen Motiven nicht noch weitere maßgebliche Motive für den Abschluß der WVA gibt, vor allem im Zusammenhang mit der außenpolitischen Situation 1989/90 in Deutschland und Europa.

Um eine wissenschaftlich angemessene Analyse der Motive, die für den Abschluß der Werkvertragsabkommen maßgeblich waren, durchführen zu können, ist es sinnvoll, zunächst eine typologische Einordnung der möglichen Motive vorzunehmen, um diese dann in einem zweiten Schritt auf der Basis eines "Drei-Phasen-Modells der Werkvertragsabkommen" in den tatsächlichen politischen, ökonomischen und historischen Kontext einzuordnen. Diese Einordnung ermöglicht eine genauere Herausarbeitung der tatsächlich den Abkommen zugrunde liegenden Motive.

5.4. Typologie möglicher Motive

Im folgenden Abschnitt werden die wesentlichen Motive skizziert und erläutert, die für den Abschluß der WVA für die Bundesregierung von Bedeutung gewesen sein könnten. Diese können dabei in folgende Kategorien unterteilt werden: ökonomische, entwicklungspolitische, migrationspolitische, deutschlandpolitische und europapolitische. Im einzelnen ergeben sie sich aus dem wissenschaftlichen Diskurs, Stellungnahmen der in der Angelegenheit der Werkvertragsbeschäftigung relevanten kollektiven politischen Akteure und Plausibilitätsannahmen.

Wirtschaftspolitische Motive:

- a) Durch die Zulassung von MOE-WVAN soll die Versorgung der deutschen Wirtschaft mit kostengünstigen, flexiblen, zeitlich befristeten und legal beschäftigten Arbeitnehmern sichergestellt werden.
- b) Durch die Kooperation zwischen den Unternehmen sollen deutsche Unternehmen Zugang zu neuen Märkten in Mittel- und Osteuropa erhalten bzw. mittel- und osteuropäische Unternehmen sollen deutsche Technologie erwerben können.
- c) Durch die Zulassung von MOE-Arbeitnehmern auf den deutschen Arbeitsmarkt sollen neue Impulse für die Bauwirtschaft und aufgrund der herausragenden Bedeutung der Bauwirtschaft auch für die gesamte Volkswirtschaft ausgehen. Durch die Beschäftigung von WVAN können niedrigere Preise und dadurch ein höheres Bauvolumen realisiert werden.
- d) Mit dem Abschluß der WVA soll ein gezielter Versuch unternommen werden, einen hochregulierten sektoralen Arbeitsmarkt, nämlich den Bauarbeitsmarkt, durch die Aushebelung arbeits- und sozialrechtlicher Standards zu deregulieren.⁴⁶

Entwicklungspolitische Motive:

- a) Die Beschäftigung in Deutschland soll den MOE-Arbeitnehmern eine Möglichkeit bieten, sich westliches Know-how anzueignen, welches wiederum bei einer Rückkehr in das Entsendeland sowohl dem einzelnen Arbeitnehmer selbst als auch der Wirtschaft zugute kommen kann. Bei der Beschäftigung von WVAN kann es zusätzlich zu einem kollektiven Know-how-Transfer sowie möglicherweise zu einem Technologietransfer durch die MOE-Subunternehmen, die dadurch langfristig ihre Wettbewerbsfähigkeit sowohl national als auch international verbessern könnten, kommen.
- b) Die Werkvertragsbeschäftigung soll einen Devisentransfer in die MOE-Entsendestaaten ermöglichen. Unternehmen sollen ihre Gewinne in die Entsendestaaten transfe-

⁴⁶ Deregulierung wird in diesem Zusammenhang in Anlehnung an Kock (1993: 577) als Abbau betrieblicher, tariflicher und gesetzlicher Regeln zugunsten von Marktmechanismen definiert. Durch die Zurücknahme von Schutzregelungen in Gesetzen, Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen soll die Arbeitskraft wieder dem "freien Spiel" von Angebot und Nachfrage unterworfen werden.

rieren können. Entsendestaaten können dann zumindest theoretisch durch eine entsprechende gesonderte Unternehmensbesteuerung höhere Steuereinnahmen realisieren.

Migrationspolitische Motive:

a) Die WVA könnten als ein Versuch interpretiert werden, illegale Arbeitsmigration durch das Anbieten einer legalen Alternative zu vermeiden.

Mit dem Fall des "Eisernen Vorhangs" fallen auch diejenigen Barrieren, die bisher dafür gesorgt haben, daß die Migration aus den MOE-Staaten nur in sehr begrenztem und kontrolliertem Umfang stattgefunden hat. Aus dieser neuen Situation heraus wächst in den westeuropäischen Staaten und besonders in der BRD die Furcht vor einer unkontrollierbaren Massenwanderung von Ost nach West (Knigge /Becker 1992: 14).

b) Die WVA könnten als Erprobung neuer Formen der Arbeitsmigration gesehen werden: Hintergrund dieser sogenannten "prophylaktischen Ausländerpolitik" (Cyrus/ Helias 1993:51) sind Prognosen, die ab dem Jahre 2030 einen deutlichen Arbeitskräftemangel in der BRD sowie in der gesamten EU vorhersehen (Klauder 1992: 458ff).

c) Die Arbeitsmigration aus Staaten, die nicht der EU angehören, soll aus Sicht der Bundesregierung so geregelt werden, daß Integrationskosten vermieden werden und die Arbeitnehmer nach Beendigung des zu erledigenden Werkes in ihre Heimatländer zurückkehren. In diesem Sinne ist die Werkvertragsbeschäftigung eine besonders geeignete Form, da keine direkten Arbeitsverhältnisse zwischen dem deutschen Unternehmen und den MOE-WVAN bestehen, die Arbeitnehmer im Regelfall nur kurzfristig, auf jeden Fall aber befristet, in der BRD tätig sind und ihre regulären Arbeitsplätze in den Entsendeländern haben. Insgesamt sollen so Folgen, die sich im Zuge der Gastarbeiterbeschäftigung ergaben, bei der das "Rotationsprinzip" durchbrochen wurde, vermieden werden.

Deutschlandpolitische Motive:

Als vertrauensbildende Maßnahme verpflichtet sich die BRD im Einigungsvertrag, die Belange der Staaten des ehemaligen Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW-Staaten) zu berücksichtigen:

Im Einigungsvertrag Art. 12 wird die Überprüfung bestehender völkerrechtlicher Verträge der DDR mit den ehemaligen RGW-Staaten unter dem Gesichtspunkt des "Vertrauensschutzes" festgeschrieben. Zudem stellt Art. 29 unter Maßgabe des Vertrauensschutzes einen Ausbau und eine Fortentwicklung der gewachsenen außenwirtschaftlichen Beziehungen der DDR gegenüber den ehemaligen RGW-Staaten bei besonderer Berücksichtigung bereits bestehender Verträge in Aussicht.

Europapolitische Motive:

Die WVA können als eine den EU-Beitritt der MOE-Staaten vorbereitende Maßnahme angesehen werden (Floeth, BT-Drucksache 12/3299 1993: 100). Fast alle mittel- und osteuropäischen Staaten streben nach dem Zusammenbruch des RGW eine Mitgliedschaft in der EU an.

Die WVA haben dabei einerseits eine große symbolische Bedeutung. Die MOE-Arbeitnehmer erhalten einen legalen Zugang zum EU-Arbeitsmarkt, auch wenn das quantitative Ausmaß eher gering ist. Dieser Zugang zum EU-Arbeitsmarkt könnte als eine Bevorzugung der MOE-Staaten gegenüber anderen nicht der EU bzw. des EWR zugehörigen Staaten interpretiert werden. Zudem können MOE-Unternehmen als Subunternehmer Dienstleistungen in die EU exportieren. Andererseits unterstützt die Werkvertragsbeschäftigung die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der MOE-Volkswirtschaften, die als elementare Voraussetzung für den Beitritt der MOE-Staaten zur EU angesehen wird.

6. Drei Phasen der MOE-Werkvertragsabkommen

Die im vorangehenden Kapitel typologisch erfaßten Motive, die dem Abschluß der Abkommen zugrunde gelegen haben könnten, bedürfen bedingt durch die historischen und politischen Entwicklungen seit Ende der achtziger Jahre einer weitergehenden Differenzierung und einer Einordnung in den zeitgeschichtlichen Kontext. Dabei spielen die politischen und ökonomischen Veränderungen in Osteuropa, in deren Verlauf es auch zur deutschen Vereinigung kam, sowie die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes eine entscheidende Rolle. Ein geeignetes Mittel zur Differenzierung der Motive bietet die Aufteilung der WVA in drei unterschiedliche Phasen.

Bereits in den siebziger Jahren wurden nach Angaben der BA in der BRD osteuropäische WVAN in größerem Umfang beschäftigt. Diese kamen überwiegend aus Jugoslawien, Polen und Ungarn, in geringerem Maße aus der damaligen CSSR. Die Zulassung von osteuropäischen WVAN auf den deutschen Arbeitsmarkt stellte dabei aus Sicht des BMAS ein geeignetes Instrument zur Feinsteuerung des Bedarfs an ausländischen Arbeitskräften unter Umgehung des Anwerbestopps dar.⁴⁷ Besonders deutlich wurde diese Steuerungsmöglichkeit in den achtziger Jahren: Zurückgehend auf einen Kabinettsbeschuß der Bundesregierung sollte die Ausländerbeschäftigung in der BRD verringert werden, um dadurch den deutschen Arbeitsmarkt zu entlasten. Von 26.300 WVAN 1981 sank die Zahl der in der BRD beschäftigten ausländischen WVAN (ausgenommen EU) bis auf 8.830 im Jahre 1985. Im Zuge der Verbesserung der Arbeitsmarktsituation und der Wirtschaftslage in der BRD, wurden seit 1986 wieder mehr ausländische WVAN in der BRD zugelassen und eingesetzt.

⁴⁷ Interview mit Mitarbeiter des BMAS am 27.6.1996.

**Tab. 1: Beschäftigte ausländische Werkvertragsarbeitnehmer in der BRD
(ausgenommen EG) 1981-1988**

1981	26.300	1985	8.830
1982	20.400	1986	9.411
1983	11.377	1987	12.318
1984	8.998	1988	14.494

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Die WVAN konnten nur dann in der BRD beschäftigt werden, wenn sie bei bestimmten den für die Arbeitserlaubniserteilung zuständigen Stellen namentlich bekannten osteuropäischen Firmen angestellt waren.⁴⁸ Gleichzeitig unterlagen sie, sofern zwischenstaatliche Vereinbarungen nichts anderes festlegten, den allgemeinen ausländerrechtlichen Bestimmungen und benötigten neben einer Aufenthaltsgenehmigung eine Arbeitserlaubnis. Der Erhalt einer Arbeitserlaubnis war entsprechend § 19 Abs.1 S.2 AFG von der Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt abhängig. D.h. die Arbeitsämter hatten vor der Erteilung, wie bei Arbeitnehmern aus "privilegierten Industriestaaten des § 9 AEVO das Eingreifen des Inländerprimats zu prüfen. Der WVAN konnte die Arbeitserlaubnis erst dann erhalten, wenn die Prüfung ergab, daß für die beantragte Tätigkeit weder ein deutscher noch ein bevorzogter ausländischer Arbeitnehmer verfügbar war. Nach Aussagen des BMAS änderten auch die die WVAN betreffenden Regelungen der mit einigen osteuropäischen Staaten abgeschlossenen Vereinbarungen zur Erleichterung der Arbeitsaufnahme für den überwiegenden Teil der Arbeitnehmer nichts an der Erforderlichkeit einer derartigen Vorrangprüfung.⁴⁹

Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht war ein solches Vorgehen auf der einen Seite sehr aufwendig. Auf der anderen Seite konnte so aber auch der Arbeitsmarktsituation in der BRD Rechnung getragen werden. Aus handelspolitischer bzw. aus wirtschaftspolitischer Sicht wurde eine solche Regelung vom Bundesministerium für Wirtschaft und von Unternehmen als unbefriedigend angesehen, da so die Zusammenarbeit von den deutschen Unternehmen mit osteuropäischen Unternehmen erschwert wurde.⁵⁰

Ausgehend von dieser Sachlage wurde die Werkvertragsbeschäftigung mit den osteuropäischen Staaten durch WVA neu geregelt und zwar so, daß arbeitsmarktpolitischen und wirtschaftspolitischen Erfordernissen gleichzeitig Rechnung getragen werden konnte (Heyden 1991: 5ff).

⁴⁸ Vgl. DB RdErl. 93/83.

⁴⁹ Vereinbarungen mit Ungarn (BGBl 1981 II, S.904) und Polen (BGBl. 1979 II, S.1164).

⁵⁰ Interview mit Mitarbeiter der BA am 28.3.1996.

6.1. Die ersten Werkvertragsabkommen

Diese erste Phase beinhaltet den Abschluß der Abkommen mit Jugoslawien, Ungarn, Polen und der Tschechoslowakei während des Zeitraums von 1988 bis Mitte 1990. Die Abkommen mit Ungarn und Jugoslawien wurden vor dem Fall der innerdeutschen Mauer ausgehandelt und abgeschlossen. Die Verhandlungen für das Abkommen mit Polen und der Tschechoslowakei begannen zwar bereits vor dem Fall der Mauer, wurden aber erst 1990 zum Abschluß gebracht. Alle vier Staaten hatten gemeinsam, daß sie als einzige osteuropäische Staaten bereits vor 1988 WVAN in die BRD entsandten.

Der Abschluß der WVA war während dieser ersten Phase vorrangig wirtschaftspolitisch motiviert und auch nur für die Staaten vorgesehen gewesen, die bereits vorher WVAN in die BRD entsandten. Die Abkommen stellten zwar formal eine weiterreichende rechtliche Regulierung der Werkvertragsbeschäftigung aus Osteuropa dar, indem sie auf eine völkerrechtlich verbindliche Basis gestellt wurde, doch wurde diese Regulierung inhaltlich so gestaltet, daß der Einsatz von WVAN in der BRD durch die Unternehmen faktisch flexibler gestaltet werden konnte als zuvor. Deutschen Unternehmen wurde durch den Abschluß der WVA der Zugriff auf ausländische Arbeitskräfte wieder erleichtert, der seit 1973 durch den Anwerbestopp stark eingeschränkt war. Für osteuropäische Unternehmen wurde trotz einer völkerrechtlich verbindlichen Begrenzung der Kontingente der Zugang zur deutschen Wirtschaft bzw. zum deutschen Arbeitsmarkt vereinfacht. Angesichts der Ausgestaltung der Abkommen und der dazugehörigen Durchführungsbestimmungen kann allerdings nicht von einem Deregulierungsversuch gesprochen werden, zumal die Beschäftigung von EU-WVAN wesentlich weniger reguliert ist und keinerlei mengenmäßigen Beschränkungen unterliegt.⁵¹ Außerdem ist es unwahrscheinlich, daß die Vertreter des DGB im Arbeitskreis "Ausländische Arbeitnehmer" ihre Zustimmung zur Konzeption der WVA gegeben hätten, wenn es sich um einen bewußt angelegten Deregulierungsversuch gehandelt hätte.⁵² Vielmehr könnte man den Abschluß der Abkommen als "Regulierung der Flexibilisierung"⁵³ bezeichnen.

Interessant ist in diesem Zusammenhang aber auch der Zeitpunkt der Abschlüsse dieser ersten Abkommen. Er fiel in eine Phase, in der die bundesdeutsche Bauwirtschaft eine mehrjährige Rezession überwunden hatte und wieder expandierte. Angesichts der Tatsache, daß sowohl die Werkvertrags- als auch die Ausländerbeschäftigung ein unverzichtbarer Bestandteil der deutschen Bauwirtschaft sind, könnte der Abschluß der Abkommen auch in unmittelbarer Verbindung mit der von deutschen Unternehmen, vor allem der Bauwirtschaft, immer wieder geäußerten Forderung nach kostengünstigen flexiblen Arbeitskräften gestanden hat. So wich die Baubranche bereits seit 1981 nach

⁵¹ Das Deregulierungsargument spielt aber in der späteren politischen Diskussion um die MOE-Werkvertragsbeschäftigung eine wesentliche Rolle. So stellt der SPD-Bundestagsabgeordnete Büttner die Beibehaltung der Abkommen in einen direkten Zusammenhang mit dem Abbau von Arbeits- und Sozialstandards durch die Bundesregierung (Deutscher Bundestag 1994: 17759).

⁵² Der Arbeitskreis "Ausländische Arbeitnehmer" hat allerdings keine tarifpolitische Entscheidungskompetenz.

⁵³ Vgl. Keller (1993:538).

dem Verbot der gewerbsmäßigen Überlassung von Bauarbeitern zunehmend auf die Rekrutierung von ausländischen Arbeitskräften im Rahmen von Werkverträgen mit ausländischen Subunternehmen aus (Pahl et al. 1995: 111).

In einem gewissen Umfang können auch außenpolitische Aspekte für den Abschluß der WVA eine Rolle gespielt haben. Ein Indiz dafür ist die Tatsache, daß diese Abkommen nur mit Staaten des Ostblocks bzw. mit der sozialistischen Volksrepublik Jugoslawien abgeschlossen wurden. So könnten die Abkommen dazu gedient haben, die in Osteuropa einsetzenden Reformprozesse zu unterstützen, indem die Entsendung von WVAN flexibilisiert und der Zugang zum bundesdeutschen Arbeitsmarkt erleichtert wurde, wenn auch nur in einem durch die Kontingente begrenztem Umfang. Hinweise auf einen solchen Zusammenhang liefert dabei auch der Polenbesuch Kanzler Kohls im November 1989, bei dem auf die Wechselwirkung zwischen Reformpolitik und dem Ausmaß der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Unterstützung hingewiesen wurde. Das zu diesem Zeitpunkt unmittelbar vor dem Abschluß stehende WVA mit Polen wurde dabei in den Kontext eines Gesamtpakets wirtschaftlich-finanzieller Hilfen an Polen gestellt (Teltschik 1990: 12ff). Allerdings erscheint ein zusätzlicher wirtschaftspolitischer Nutzen für die Entsendeländer durch diese ersten Abkommen eher unwahrscheinlich. Die Arbeitsmarktzulassung wurde nun zwar einfacher, doch die Kontingente waren nicht wesentlich höher als die bisherigen Höchstgrenzen der einzelnen Länder vor dem Abschluß der Abkommen. So lag das polnische Kontingent nunmehr bei 11.000, das jugoslawische bei 5.000, das ungarische bei 2.500 und das tschechoslowakische bei 1.500 WVAN.⁵⁴ In gewisser Weise änderte sich diese Situation Ende 1989, als durch eine Anweisung der BA die monatlichen Höchstgrenzen durch Jahresdurchschnittszahlen ersetzt wurden. Bei den Abkommen mit Polen und der CSFR wurden die Kontingente von vornherein als Jahresdurchschnittswerte in die Verträge eingeführt. Dies führte dazu, daß die Kontingente durch die Entsendestaaten besser ausgenutzt werden konnten. Diese neue Handhabung der Kontingentregelung deutet indirekt schon auf eine Veränderung der Funktion der WVA hin und damit auch auf eine Veränderung der Motive der Bundesregierung im Hinblick auf die weitere Handhabung des Instrumentes "Werkvertragsabkommen".

Entwicklungs-, migrations-, europa-, und deutschlandpolitische Motive, wie sie im Verlauf der Diskussion um die Werkvertragsbeschäftigung angeführt wurden, dürften zumindest bei diesen ersten Abkommen noch keine wesentliche Rolle gespielt haben und zwar deshalb nicht, da zum Zeitpunkt der Aushandlung bzw. zum Abschluß der Abkommen ein Beitritt bzw. eine Annäherung dieser Staaten an die EU aufgrund bestehender machtpolitischer Verhältnisse noch nicht auf der politischen Tagesordnung stand, eine Massenwanderung von Ost nach West aufgrund bestehender Reisebeschränkungen der Ostblockstaaten und Jugoslawiens nicht drohte und im Rahmen der Zusammenarbeit von westlichen Staaten mit Staaten des RGW allein aus politischen Gründen im Rahmen des Ost-West-Konflikts nie von Entwicklungshilfe gesprochen wurde bzw. keine Entwicklungshilfe geleistet wurde. Deutschlandpolitische

⁵⁴ Jugoslawien BGBI. 1989 II, S.774; Ungarn BGBI. 1990 II, S.244; Polen BGBI. 1990 II, S.60; CSFR BGBI. 1990 II, S. 602.

Gründe hätten theoretisch beim Abschluß der Abkommen mit Polen und der Tschechoslowakei eine Rolle gespielt haben können. Angesichts der Tatsachen, daß die Abkommen mit diesen beiden Ländern nahezu identisch sind mit denen Jugoslawiens und Ungarns und die Verhandlungen weitestgehend noch vor dem Fall der Mauer geführt wurden, kann ein deutschlandpolitisches Motiv weitgehend ausgeschlossen werden.

Ein migrationspolitisches Motiv im Sinne einer "prophylaktischen Ausländerpolitik" (Cyrus/Helias 1993: 51) scheint für den Abschluß der WVA nicht relevant gewesen sein. Zwar handelt es sich bei den WVA rein formal um eine neue rechtliche Regulierung von Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik und könnte somit als ein ausländerpolitisches Experiment angesehen werden. Dieses aber in den Zusammenhang mit einer prognostizierten Arbeitskräfteknappheit in der BRD ab dem Jahre 2030 zu stellen, widerspricht politischer Handlungslogik, die durch eine überwiegend kurzfristige Handlungsweise geprägt ist. Zudem muß bei den WVA berücksichtigt werden, daß sie in erster Linie die Kooperation von Unternehmen zum Gegenstand haben und daß die Zusammenarbeit über Werkverträge nur für bestimmte Branchen in Frage kommt.

6.2. Erhöhung bestehender Kontingente und Abschluß neuer Abkommen

Nach dem Abschluß der ersten vier Abkommen begann Mitte 1991 eine neue Phase der Gestaltung der Abkommen. Zum einen wurden Kontingente bereits bestehender Abkommen erhöht, zum anderen wurden Abkommen mit Staaten abgeschlossen, die neu entstanden waren (Lettland), bzw. mit Staaten, die zuvor keine WVAN in die BRD entsandt hatten (Rumänien, Bulgarien). Formal und inhaltlich stimmten die neuen Abkommen weitgehend mit den ersten Abkommen überein.

Die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen während dieser zweiten Phase hatten sich im Vergleich zur ersten Phase fundamental verändert. Im Zuge politischer und wirtschaftlicher Reformprozesse wurden in zahlreichen ehemaligen Ostblockstaaten die kommunistischen Regierungen abgelöst und erste Schritte unternommen, die ehemals zentralistischen Staatswirtschaften in marktwirtschaftliche Systeme zu transformieren. Insgesamt kam es im Zuge der politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesse zu einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den mittel- und osteuropäischen Staaten und den westlichen Industrieländern, wobei vor allem die BRD aufgrund ihrer wirtschaftlichen und geopolitischen Lage eine besondere Rolle spielte. Aber auch die sich 1990 abzeichnende deutsche Vereinigung prägte das Verhältnis zu den Staaten Mittel- und Osteuropas.

Die ersten WVA dieser Phase wurden mit Rumänien und Bulgarien abgeschlossen. Beide hatten vor der deutschen Vereinigung keine WVAN in die BRD entsandt. Die Kontingente waren dafür aber mit 3.000 bzw. 4.000 WVAN im Vergleich zu den ursprünglichen Kontingenten Ungarns und der Tschechoslowakei (2.500 und 1.500) als klassische Werkvertragsländer der BRD relativ hoch. Neben diesen Neuabschlüssen wurden zwischen September 1990 und November 1992 die in den ursprünglichen Abkommen festgelegten Kontingente deutlich erhöht. Besonders deutlich fiel diese Erhö-

hung bei Polen (von 11.000 auf 35.170), der CSFR (von 1.500 auf 8.250) und Ungarn (von 2.500 auf 10.000 und anschließend um weitere 4.000 auf 14.000) aus. Das jugoslawische Kontingent wurde um 4.500 auf 9.500 erhöht, das rumänische wurde bereits kurz nach dem Abschluß der deutsch-rumänischen Regierungsvereinbarung von 3.000 auf 7.000 angehoben.

Die deutliche Erhöhung der Kontingente sowie der Neuabschluß von Abkommen mit vergleichsweise hohen Kontingenten kann als ein Indiz dafür gesehen werden, daß das Handeln der BRD bzw. der Bundesregierung in dieser Phase bereits durch andere Motive geleitet wurde. Nach Angaben eines Mitarbeiters der BMAS spielten vor allem außenpolitische Überlegungen, die sich auf die Neugestaltung der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu den ehemaligen Ostblockstaaten bezogen, eine wichtige Rolle.⁵⁵

Neben der in allen Abkommen zum Ausdruck gebrachten Absicht, die wirtschaftliche Zusammenarbeit auf eine dauerhafte Grundlage zu stellen, dürften die neuen Hauptmotive nach dem Zusammenbruch des RGW außen- und entwicklungspolitischer Natur gewesen sein. Durch die Ausweitung der MOE-Werkvertragsbeschäftigung sollte es den Entsendestaaten und den Entsendebetrieben in erster Linie ermöglicht werden, für die Bewältigung der Transformationsprozesse benötigte zusätzliche Devisen einzunehmen. Aus Sicht der Bundesregierung war diese Form der Zusammenarbeit besonders günstig, da die Devisentransfers durch deutsche Unternehmen an MOE-Unternehmen erfolgten. Angesichts eines hohen Finanzbedarf im Zusammenhang mit der deutschen Vereinigung und bereits geleisteter finanzieller Unterstützung der BRD an MOE-Staaten, schienen die WVA in diesem Sinne ein ideales entwicklungspolitisches Instrument zu sein, zumal sie eine Art der "Hilfe zur Selbsthilfe" darstellten. Inwieweit ein Transfer von Know-how ein wesentliches Motiv für den Abschluß neuer Abkommen und für die Erhöhung bereits bestehender Kontingente darstellte, ist an dieser Stelle nicht endgültig zu klären. Ein Transfer von Know-how im Sinne einer Weiterbildung mittel- und osteuropäischer Arbeitnehmer stellte wohl kein wesentliches Motiv dar. Für den Zweck der individuellen Weiterbildung wurden zwischen der BRD und einigen MOE-Staaten eigens die sogenannten "Gastarbeitnehmerabkommen" abgeschlossen.⁵⁶ Ein Transfer von westlichem "Management-know-how" an MOE-Werkvertragsunternehmen dürfte eher ein Nebeneffekt der Zusammenarbeit mit deutschen Unternehmen sein als ein originäres Motiv für die vertragliche Ausweitung der MOE-Werkvertragsbeschäftigung.

Nach wie vor war aber die wirtschaftspolitische Komponente ein bedeutendes Motiv für das Handeln der Bundesregierung. So war es ein primäres Ziel der Bundesregierung, die Unternehmenskooperation zwischen deutschen und osteuropäischen Unternehmen zu fördern⁵⁷, um so neue Märkte in Mittel- und Osteuropa erschließen zu können. Die

⁵⁵ Interview mit Mitarbeiter des BMAS am 27.6.1996.

⁵⁶ Interview mit Mitarbeiter des BMAS am 27.6.1996.

⁵⁷ Vgl. Verträge zwischen der BRD und Polen sowie der CSFR über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit (BGBl. 1991 II, S. 1315; BGBl. 1992 II, S.463).

WVA schienen für diesen Zweck ein sehr geeignetes Mittel zu sein, da gerade sie die transnationale Zusammenarbeit von Unternehmen fördern konnten.

Ein weiteres wichtiges Motiv für die Ausweitung der Kontingente dürfte in der Versorgung der deutschen Wirtschaft und vor allem der deutschen Bauwirtschaft mit kostengünstigen ausländischen Arbeitskräften gelegen haben. So gab es im Zuge der deutschen Vereinigung wiederholt Forderungen der deutschen Bauwirtschaft, die vereinigungsbedingt boomte, nach eben diesen Arbeitskräften. Ohne zusätzliche Arbeitskräfte hätte nach Aussagen von Vertretern der Bauwirtschaft das durch die Vereinigung angefallene Bauvolumen nicht bewältigt werden können.

Deutschlandpolitische Motive dürften in erster Linie bei der Ausweitung des Kontingentes mit Polen eine Rolle gespielt haben. Bereits vor der deutschen Vereinigung gab es neben ca. 11.000 polnischen WVAN in der BRD mehr als 35.000 polnische Vertragsarbeitnehmer in der DDR (Marek 1992: 44). Vor diesem Hintergrund setzte sich die polnische Regierung in den Verhandlungen mit der Bundesregierung für die Aufstockung der Kontingente auf eine Größenordnung von 50.000 - 60.000 WVAN als Bestandschutz ein. Nach Angaben eines Mitarbeiters des BMAS stellt die Zahl von 35.170 WVAN einen Kompromiß zwischen der Bundesregierung und der polnischen Regierung dar.⁵⁸ Der Einigungsvertrag enthält Artikel (Art. 12 und 29), die die völkerrechtlichen Verträge und die gewachsenen außenwirtschaftlichen Beziehungen der DDR, insbesondere die vertraglichen Verpflichtungen gegenüber den Ländern des RGW, unter Vertrauensschutz stellen. Diese außenwirtschaftlichen Beziehungen, zu denen man auch die Erbringung von Dienstleistungen und somit die Werkvertragsbeschäftigung zählen kann, sollen laut Art. 29 des Einigungsvertrages unter Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten und unter Beachtung marktwirtschaftlicher Grundsätze sowie der Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften fortentwickelt und ausgebaut werden. Die gesamtdeutsche Regierung werde dafür Sorge tragen, daß diese Beziehungen im Rahmen der fachlichen Zuständigkeit organisatorisch angemessen geregelt werde (Vertrag zwischen der BRD und der DDR über die Herstellung der Einheit Deutschlands, 31.8.1990). Nach Angaben diplomatischer Vertreter Polens stellt dieser von der Bundesregierung gewährte Vertrauensschutz die Grundlage für den Abschluß und die Beibehaltung der WVA dar (Büro des Handelsrates der Botschaft der Republik Polen in der BRD, 1993: 2). Vor diesem Hintergrund und aufgrund der Tatsache, daß die polnische Zustimmung aufgrund historischer Gegebenheiten eine wichtige Voraussetzung für das Zustandekommen der Vereinigung war, kann die deutliche Aufstockung der Kontingente zumindest teilweise erklärt werden.

Die deutliche Aufstockung des polnischen Kontingents steht vermutlich aber auch in direktem Zusammenhang mit dem Abschluß des deutsch-polnischen Abkommens über Soziale Sicherheit vom 8.12.1990. Dieses Abkommen trug der deutschen Vereinigung Rechnung. Es ersetzte sowohl das Sozialversicherungsabkommen zwischen der BRD und der Volksrepublik Polen von 1975 als auch das Sozialversicherungsabkommen zwischen der DDR und der Volksrepublik Polen von 1957 und schuf eine neue einheitliche Regelung. Auf Wunsch der Bundesregierung (Büro des Handelsrates der

⁵⁸ Interview mit Mitarbeiter des BMAS am 23.1.1996.

Botschaft der Republik Polen in der BRD, 1993: 3) wurde in diesem neuen Abkommen das bis dahin geltende "Integrationsprinzip" in der Rentenversicherung, nach dem die Vertragsstaaten auch Renten für Versicherungszeiten zahlen, die im anderen Vertragsstaat zurückgelegt worden sind und für die sie selber keine Beiträge erhalten haben, durch ein "Leistungsexportprinzip" abgelöst, nach dem beide Vertragsstaaten nur noch für Zeiten zahlen, für die sie auch Beiträge erhalten haben. Eine Rente wird auch dann gezahlt, wenn der Berechtigte sich im Hoheitsgebiet des anderen Vertragsstaates aufhält (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 329/1991: 1). Parallel zum Abschluß des neuen Sozialversicherungsabkommens wurde zwischen Bundesarbeitsminister Blüm und dem polnischen Sozialminister Kuron eine Vereinbarung über polnische Arbeitnehmer in der BRD getroffen. Diese enthielt unter anderem die Erhöhung der Werkvertragskontingente auf 35.170 und die Zusicherung, daß polnische Arbeitnehmer, die noch im Rahmen von Firmenkooperationen auf der Grundlage des Aushandelsabkommens der ehemaligen DDR tätig waren, ihre Beschäftigung bis Ende 1991 ohne Anrechnung auf die bestehenden Kontingente für Werkvertragsarbeitnehmer fortsetzen konnten (Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1/1996). Aufgrund der Gleichzeitigkeit beider Vereinbarungen liegt die Vermutung nahe, daß die "großzügigen" Regelungen zur Werkvertragsbeschäftigung eine "Gegenleistung" für das polnische Entgegenkommen in der Frage des Leistungsexportprinzips, dessen Umsetzung im finanziellen Interesse der BRD lag, darstellte.

Vereinigungsbedingte Motive könnten, wenn auch nur indirekt, ebenfalls bei der Erhöhung der Kontingente Ungarns und der Tschechoslowakei eine Rolle gespielt haben, und zwar insofern, als daß die Bundesregierung durch verschiedenste Maßnahmen, vor allem im Rahmen der wirtschaftlichen und finanziellen Zusammenarbeit, ihre Dankbarkeit für den Beitrag dieser beiden Staaten zur deutschen Vereinigung zum Ausdruck brachte.⁵⁹

Migrationspolitische Motive dürften selbst in dieser zweiten Phase, wenn überhaupt, für den Abschluß der Abkommen und die Ausweitung der Kontingente nur am Rande eine Rolle gespielt haben. Zwar gab es Anfang der neunziger Jahre in Westeuropa eine große Besorgnis hinsichtlich einer bevorstehenden Massenwanderung von Ost nach West, doch dürften die im Vergleich zu den befürchteten Auswanderungszahlen geringen WVAN-Kontingente allein wohl niemals in der Lage gewesen sein, den bestehenden oder vermeintlich bestehenden Wanderungsdruck zu kanalisieren. Außerdem gab es mit den Ländern, aus denen die größte Wanderung zu erwarten war (GUS-Staaten, Rumänien) keine Abkommen bzw. nur vergleichsweise geringe Kontingente. Dem migrationspolitischen Motiv muß aber insofern Beachtung geschenkt werden, als daß die WVA im Kontext der gesamten Maßnahmen der Bundesrepublik zur Regulierung der Arbeitsmigration (Saisonarbeiter, Gastarbeiter, Grenzgänger) einen Teilbeitrag darstellen (Heyden 1993: 26). Alle diese Regelungen sehen zeitliche Befristungen des Arbeitsaufenthalts in der BRD vor, um eine Verstetigung des Aufenthaltsstatus der Arbeitsmigranten zu verhindern. Aus Sicht eines Mitarbeiters des BMAS waren die in der politischen Diskussion vorgebrachten migrationspolitischen

⁵⁹ Interview mit Mitarbeiter der BA am 28.3.1996.

Motive im wesentlichen nur konstruiert und spielten für den Abschluß der Abkommen und für die Erhöhung der Kontingente keine wesentliche Rolle.⁶⁰

Während dieser zweiten Phase der WVA schloß die Bundesregierung ebenfalls ein Abkommen mit der Türkei ab. Dieses stellt ein Spezialfall dar. Es ist zwar inhaltlich, aber wohl nicht von der Intention her mit den übrigen Abkommen vergleichbar. Diese Regierungsvereinbarung kam aufgrund türkischen Druckes auf die Bundesregierung zustande. Die Türkei sah aufgrund der WVA mit den MOE-Staaten ihre durch die Assoziierung mit der EG begründeten Privilegien hinsichtlich eines bevorrechtigten Zugangs zum Arbeitsmarkt verletzt.⁶¹ Um einer drohenden Klage vor dem Europäischen Gerichtshof bzw. weitergehende außenpolitische Konflikte zu vermeiden, schloß die Bundesregierung ein entsprechendes WVA mit der Türkei ab.⁶² In diesem Fall hat tatsächlich ein europapolitisches Motiv für den Abschluß des Abkommens vorgelegen. Für das Zustandekommen der anderen Abkommen hat dagegen - abgesehen von einer symbolischen Komponente - das europapolitische Motiv keine Rolle gespielt. Allerdings könnten die Abkommen insofern eine europapolitische Bedeutung haben, als daß sie den mittel- und osteuropäischen Staaten bzw. Unternehmen, die einzige Möglichkeit bieten, Dienstleistungen mit eigenem Personal innerhalb der EU zu erbringen, zumal die Europa-Abkommen hinsichtlich der Arbeitnehmer- und Dienstleistungsfreizügigkeit den MOE-Staaten aus ihrer Sicht keine zufriedenstellende Regelungen brachten. Der europapolitische Aspekt hat abgesehen vom Abschluß des Abkommens mit der Türkei demnach eher eine größere Bedeutung für die politische Diskussion um die Abkommen als für den Abschluß der Abkommen.

Abgesehen von länderspezifischen Besonderheiten, die für den Abschluß neuer Abkommen und für die Erhöhung der Kontingente eine Rolle spielten, kam der Erhöhung des polnischen Kontingents eine zentrale Bedeutung für die Entwicklung der übrigen Abkommen während dieser Phase zu. Durch die deutliche Aufstockung dieses Kontingents konnte sich die Bundesregierung Wünschen anderer Entsendestaaten nach einer Erhöhung der Kontingente kaum mehr widersetzen. Aufgrund der großen Nachfrage nach Arbeitskräften seitens der Bauwirtschaft sah man auf Seiten der Bundesregierung zu diesem Zeitpunkt in der Ausweitung der Kontingente aber auch noch keinen Grund zur Besorgnis.⁶³ Tatsächlich führte diese Entwicklung bei der Ausweitung der Kontingente jedoch dazu, daß das gesamte Instrument "MOE-Werkvertragsbeschäftigung" nicht mehr in dem Maße wie zuvor "beherrschbar" war.

⁶⁰ Interview mit Mitarbeiter des BMAS am 27.6.1996.

⁶¹ Vgl. Beschluß des Assoziationsrates EWG/Türkei 1/80 Artikel 8, nach dem EG-Mitgliedsstaaten sich bemühen, ein Stellenangebot mit Vorrang vor anderen Drittstaatenangehörigen türkischen Arbeitnehmern anzubieten. Je nach Interpretation dieser Regelung könnte dieser Vorrang auch für türkische Arbeitnehmer gelten, die nicht in einem Mitgliedsland der EG, sondern noch in der Türkei leben (Heyden 1993: 22 f).

⁶² Interview mit Mitarbeitern der BA (28.3.1996) und des BMAS (23.1.1996).

⁶³ Interview mit Mitarbeiter des BMAS am 27.6.1996.

6.3. Verringerung der Werkvertragskontingente

Die dritte Phase der WVA ist gekennzeichnet durch die Auswirkungen des politischen Konflikts um die WVA in der BRD und durch eine sich verschlechternde Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage in der BRD, die die Haltung der Bundesregierung zu der WVAN-Beschäftigung nachhaltig beeinflusste. Zudem erhöhte sich seit Anfang 1993 die Zahl der in der BRD tätigen entsandten EU-Arbeitnehmer durch die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes und die Herstellung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit für portugiesische Arbeitnehmer deutlich. Die Veränderung dieser Rahmenbedingungen führte dazu, daß zwar nach wie vor die in den Werkvertragsabkommen festgelegten Konsultationen bilateraler Delegationen stattfanden, die Bundesregierung sich aber gegenüber Forderungen nach einer Ausweitung von Kontingenten unnachgiebig zeigte. Im Gegenteil, befristete Zusatzkontingente wurden nicht mehr verlängert, Arbeitsmarktanpassungen wurden konsequent angewandt und Kontingentüberschreitungen wurden mit Kontingentkürzungen sanktioniert, so daß sich die Gesamthöhe aller Kontingente zwischen Mitte 1992 und 1995 um mehr als 40% verringerte. Außerdem wirkte die Bundesregierung in den regelmäßig stattfindenden bilateralen Konsultationen dahingehend auf die Entsenderegierungen ein, Fehlentwicklungen bei der Werkvertragsbeschäftigung bereits in den Entsendestaaten zu korrigieren. Vor allem betraf dies die Auswahl der Unternehmen und die Einhaltung der Kontingente.

Die Bundesregierung beschloß Ende 1992 als Folge der politischen Auseinandersetzung um die WVA bzw. als Folge der direkten Auswirkungen der Werkvertragsbeschäftigung auf den deutschen Arbeitsmarkt, keine weiteren Abkommen mit nicht der EG assoziierten Staaten abzuschließen und bestehende Zusatzkontingente nicht mehr zu verlängern. Neue Abkommen wurden lediglich noch mit Bosnien-Herzegowina und Mazedonien 1995 abgeschlossen und in Kraft gesetzt, weil es sich bei diesen Abkommen um sehr geringe Kontingente handelte und weil beide Staaten Nachfolgestaaten der ehemaligen Volksrepublik Jugoslawien sind, dessen Kontingent auf die Nachfolgestaaten aufgeteilt wurde⁶⁴. Ein bereits mit Rußland ausgehandeltes und paraphiertes Abkommen trat dagegen nicht mehr in Kraft, was insofern bemerkenswert erscheint, als daß mit Rußland ein Kontingent von 17.000 WVAN (Heyden 1991: 7) vereinbart wurde. Ein mit Litauen verhandeltes Abkommen wurde aus den gleichen Gründen trotz eines niedrigen Kontingentes nicht mehr umgesetzt.

⁶⁴ So erhielten auch Kroatien und Slowenien durch Absprachen Kontingente zugeteilt, wogegen das Kontingent der neuentstandenen Bundesrepublik Jugoslawiens stark gekürzt wurde.

Tab. 2: Kontingenthöhen in den Werkvertragsabkommen

Land	bis 30.9.1992	ab 1.10.1995
Bulgarien	4.000	1.690
CSFR	8.250	
- Tschechien		2.940
- Slowakei		1.600
Jugoslawien	9.500	1.680
- Kroatien	2.000	5.100
- Slowenien	1.000	1.960
- Bosnien-Herzegowina	400	1.010
- Mazedonien	200	490
Lettland	400	380
Polen	35.170	22.900
Rumänien	7.000	4.220
Türkei	7.000	5.890
Ungarn	14.000	6.990

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Als weiteres Indiz für eine veränderte Haltung der Bundesregierung gegenüber dem Instrument der WVA können auch die 1993 veränderten Durchführungsanordnungen der BA gelten. Die ergriffenen Maßnahmen betrafen im wesentlichen die Arbeitserlaubniserteilung. In Abänderung der bisherigen Zuständigkeit wurde die Prüfungskompetenz bezüglich der Genehmigung von Werkverträgen auf wenige AA bzw. LAA, die jeweils bestimmte MOE-Länder bearbeiten, konzentriert. Darüber hinaus wurden durch eine Verordnung des Verwaltungsrates der BA Gebühren für die Arbeitserlaubniserteilung eingeführt, die gestaffelt nach der Geltungsdauer bis zu DM 2.000.- betragen, und von den MOE-Werkvertragsfirmen im voraus zu entrichten sind.⁶⁵ Die damit der BA zusätzlich zufließenden Mittel werden zur Finanzierung von 800-1.000 zusätzlichen Stellen für Mitarbeiter bei den Stützpunktarbeitsämtern zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung, die ausschließlich Außenprüfungen von MOE-Werkverträgen durchführen, verwandt. Zusätzlich werden seit 1993 aufgrund einer Arbeitsmarktschutzklausel keine Arbeitserlaubnisse mehr für AA-Bezirke erteilt, deren Arbeitslosenquote 30% über dem Bundesdurchschnitt liegt. Gleiches gilt, wenn in einem Betrieb oder Betriebsteil des

⁶⁵ Vgl. DB RdErl 38/93 § 5.

deutschen Partners bereits kurzgearbeitet wird bzw. Kurzarbeit beantragt ist.⁶⁶ Letztendlich ist die Erteilung von Arbeitserlaubnissen an MOE-WVAN in der Bauwirtschaft seit 1993 von der Anzahl der gewerblichen Arbeitnehmer beim deutschen Vertragspartners abhängig (Quotierung).⁶⁷ Diese Bestimmung soll dafür sorgen, daß auch kleine Firmen an den WVAN-Geschäft teilhaben können.

Gleichzeitig wurden die Sanktionen, deren Art und Umfang sich nunmehr nach der Höhe des verhängten Bußgeldes richtet, verschärft.⁶⁸

7. Resümee

Die Werkvertragsbeschäftigung als Form transnationaler Arbeitsmigration und Unternehmenskooperation hat seit den siebziger Jahren in der BRD immer stärker an Bedeutung gewonnen. Waren es zunächst hauptsächlich wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Motive, die für den Einsatz ausländischer WVAN sprachen, spielten seit Anfang der neunziger Jahre im Zuge der Abschlüsse der MOE-WVA auch außenpolitische Überlegungen bei der Zulassung mittel- und osteuropäischer WVAN eine wichtige Rolle. Während die Werkvertragsbeschäftigung unabhängig von länderspezifisch unterschiedlichen Zulassungsbedingungen der Arbeitnehmer bis Ende der achtziger Jahre sowohl politisch, ökonomisch und rechtlich weitgehend unproblematisch und konfliktfrei zu sein schien, zeigten sich im Zuge der Ausweitung der Werkvertragsbeschäftigung in den neunziger Jahren in der BRD auch zunehmend negative Auswirkungen.

Am Beispiel der MOE-WVA wird deutlich, welche Rolle politische Motive und rechtliche Regelungen hinsichtlich dieser Folgen spielen können.

Die WVA wurden ursprünglich mit dem wirtschaftspolitischen Ziel der Flexibilisierung der Zusammenarbeit deutscher und osteuropäischer Unternehmen konzipiert und umgesetzt. Die rechtlichen Regelungen in den Abkommen wurden dabei so gewählt, daß sie den Abkommen zugrunde liegenden politischen und ökonomischen Motiven Rechnung tragen konnten: Die Werkvertragsbeschäftigung konnte flexibel aber arbeitsmarktverträglich eingesetzt werden. Entscheidend für das problemlose Funktionieren war die Kontrollierbarkeit, die nicht zuletzt dadurch gewährleistet wurde, daß die Kontingente gering waren, daß es sich bei den osteuropäischen Unternehmen in der Regel um große Staatshandelsunternehmen handelte, mit denen es langjährige Kooperationserfahrungen gab, und daß die Aufenthalts- und Einreisemöglichkeiten der WVAN aufgrund einer re-

⁶⁶ Vgl. DB RdErl 60/95 S.13; Damit soll sowohl eine sektorale als auch eine regionale Konzentration von WVAN in Bereichen mit hoher Arbeitslosigkeit und schlechter wirtschaftlicher Lage verhindert werden. Die Arbeitsmarktschutzklausel hat im Ergebnis dazu geführt, daß in fast allen AA-Bezirken Ostdeutschlands keine Werkverträge mehr genehmigt werden.

⁶⁷ Vgl. DB RdErl. 60/95 S.33.

⁶⁸ Die Anwendung dieser Sanktionsregelungen führte zu Rechtsstreitigkeiten, in denen überwiegend das Vorliegen eines Ausschlußtatbestandes bestritten wird. Diese sind derzeit noch nicht abschließend entschieden.

striktiven Visumshandhabung sehr beschränkt waren. Die rechtlichen Regelungen in den Abkommen standen insgesamt in Einklang mit den äußeren Rahmenbedingungen. Auf diese Weise erwiesen sich die Abkommen als erfolgreiches und sowohl politisch als auch ökonomisch weitgehend unumstrittenes Instrument.

Diese Situation änderte sich Anfang der neunziger Jahre. Das wirtschaftspolitische Instrument "Werkvertragsabkommen" wurde durch die Bundesregierung angesichts der Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa zu einem außenpolitischen Instrument "umfunktioniert", ohne dabei allerdings den wirtschaftspolitischen Anspruch aufzugeben. Wichtige außenpolitische Ziele der Bundesregierung waren die Stabilisierung der MOE-Staaten während der Transformationsphase durch gezielte wirtschaftliche Unterstützung und der Ausbau der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu den Staaten Mittel- und Osteuropas. Bei der Umsetzung dieser Ziele zeigte sich die Bundesregierung unter anderem "großzügig" bei der Erhöhung bereits bestehender Kontingente und beim Abschluß neuer Abkommen, ohne daß dabei jedoch die einzelnen Vertragsregelungen sowie die dazugehörigen Durchführungsbestimmungen entscheidend an die neuen Rahmenbedingungen angepaßt wurden. Diese neuen Rahmenbedingungen waren die Öffnung der Grenzen, die weitgehende Substitution der ehemaligen Staatshandelsunternehmen durch privatwirtschaftliche Betriebe, die Transformation der politischen und administrativen Systeme in den Staaten Osteuropas und nicht zuletzt auch der deutlich höhere Zustrom von in die BRD entsandten Arbeitnehmern aus der EU. Im Zuge der deutlichen Ausweitung der Kontingente unter diesen neuen Umständen war die ordnungsgemäße Umsetzung der Abkommen nicht mehr zu gewährleisten. Zum einen kam es deshalb zu Zielkonflikten, indem außenpolitische Ziele nicht mehr im Einklang standen mit der Arbeitsmarktverträglichkeit, zum anderen wurden rechtliche Regelungen der WVA, die anfänglich unproblematisch erschienen, konflikthaft.

So überschritten insbesondere 1992 die maßgeblichen Entsendestaaten die vertraglich vereinbarten Kontingente deutlich. Eine Ursache dafür dürfte die Jahresdurchschnittszahlenregelung gewesen sein, aufgrund der das Vorliegen einer tatsächlichen Kontingentüberschreitung erst nach Ende des Abrechnungszeitraumes festgestellt werden konnte. Die Arbeitsmarktanpassungsklausel wurde hinsichtlich ihrer Effizienz in Frage gestellt, da sie sich auf die Entwicklung des Gesamtarbeitsmarktes bezieht und somit sektoralen wie auch regionalen Entwicklungen nicht Rechnung tragen konnte, wie sie sich durch die Konzentration der Werkvertragsbeschäftigung auf die Baubranche bzw. auf Großstädte und die neuen Länder ergab.

Darüber hinaus führten die den Preis der Dienstleistung bestimmenden Faktoren (nicht zu zahlende Sozialkassenbeiträge, Entlohnungsvorschriften und -praktiken, niedrigere Sozialabgaben in den Heimatländern) dazu, daß MOE-Firmen ihre Leistungen zu günstigeren Konditionen als deutsche Unternehmen anbieten konnten.

Nicht zuletzt war (und ist) die illegale Beschäftigung, deren Ausmaß nicht quantifizierbar ist, im Rahmen von Werkverträgen ein Problem. Eine Ursache dafür kann, wie die differenzierte Rechtsprechung des BAG zur Abgrenzung von der (gewollten oder ungewollten) illegalen Arbeitnehmerüberlassung zeigt, in der Beschäftigung der MOE-

Arbeitnehmer im Rahmen der rechtlichen Konstruktion des Werkvertrages gelegen haben.

Ein Indiz für die Konflikthaftigkeit gerade dieser Regelungen der Abkommen sind die von der Bundesregierung seit Mitte 1992 eingeführten Maßnahmen zur Bekämpfung des Mißbrauchs im Rahmen der MOE-Werkvertragsbeschäftigung. So wurden Arbeitmarktschutzklauseln erlassen, Zusatzkontingente nicht verlängert, Gebühren zur Verteuerung der MOE-Werkvertragsbeschäftigung eingeführt, Sanktionsregeln verschärft und Kontrollmaßnahmen verstärkt bzw. reorganisiert.

Die Probleme um die MOE-Werkvertragsbeschäftigung führten in der BRD Anfang der neunziger Jahre zu einer heftigen politischen Kontroverse, in der die Gegner der Werkvertragsabkommen auf die sozialen und ökonomischen Folgeprobleme dieser Beschäftigungsform hinwiesen - nämlich auf Wettbewerbsverzerrung, Lohn- und Arbeitsplatzkonkurrenz sowie auf die Gefährdung deutscher Arbeits- und Sozialstandards. Im Zuge dieser Auseinandersetzung um die WVA wurde deutlich, daß das Instrument "Werkvertragsbeschäftigung" hinsichtlich seiner Folgen kritisch eingeschätzt werden muß und daß es nicht ohne weiteres - wie Anfang der neunziger Jahre geschehen - als politisches und ökonomisches "Allround-Instrument" eingesetzt werden kann. Denn gerade aufgrund der rechtlichen Konstruktion des Werkvertrages und der Extraterritorialität der Beschäftigungsverhältnisse ist eine Steuerbarkeit und Kontrollierbarkeit der Werkvertragsbeschäftigung äußerst schwierig. Ohne eine angemessene Steuerung und Kontrolle kann es einerseits zu politischen und ökonomischen Zielkonflikten kommen und andererseits vergrößert sich die Gefahr des Mißbrauchs der Werkvertragsbeschäftigung.

8. Abkürzungsverzeichnis

AA	= Arbeitsamt
AAV	= Arbeitsaufenthalteverordnung
Abs.	= Absatz
AE	= Arbeitserlaubnis
AEVO	= Arbeitserlaubnisverordnung
AFG	= Arbeitsförderungsgesetz
Art.	= Artikel
ASAV	= Anwerbestopp-Ausnahmeverordnung
AufenthG	= Aufenthaltsgesetz
AuslG	= Ausländergesetz
AÜG	= Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
BA	= Bundesanstalt für Arbeit
BAG	= Bundesarbeitsgericht
BAG AP	= Sammlung der Rechtsprechung des BAG
BDA	= Bundesverband Deutscher Arbeitgeberverbände
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BMAS	= Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BRD	= Bundesrepublik Deutschland
bzw.	= beziehungsweise
CSFR	= Tschechische und Slowakische Föderative Republik
CSSR	= Tschechische und Slowakische Sozialistische Republik
DB-RdErl.	= Dienstblattrunderlaß der Bundesanstalt für Arbeit
DDR	= Deutsche Demokratische Republik
DGB	= Deutscher Gwewerkschaftsbund
d.h.	= das heißt
DM	= Deutsche Mark
DVAuslG	= Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes
EG	= Europäische Gemeinschaft

EGBGB	= Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
EGV	= Vertrag über die Europäischen Gemeinschaften
Einf. v.	= Einführung vor
EU	= Europäische Union
EuGH	= Europäischer Gerichtshof
EWG	= Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	= Europäischer Wirtschaftsraum
GewO	= Gewerbeordnung
GG	= Grundgesetz
HWO	= Handwerksordnung
IPR	= Internationales Privatrecht
LAA	= Landesarbeitsamt
LAG	= Landesarbeitsgericht
MOE-Staaten	= Mittel- und osteuropäische Staaten
Nr.	= Nummer
o.ä.	= oder ähnliches
o.g.	= oben genannte
RGW	= Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe
Rn.	= Randnummer
SchwarzarbeitsG	= Schwarzarbeitsgesetz
sog.	= sogenannte
StGB	= Strafgesetzbuch
USA	= Vereinigte Staaten von Amerika
vgl.	= vergleiche
WVA	= Werkvertragsabkommen
WVAN	= Werkvertragsarbeitnehmer
z.B.	= zum Beispiel

9. Literaturverzeichnis:

- Becker, Friedrich; Wulfgramm, Jörg, 1981: *Kommentar zum Arbeitnehmerüberlassungsgesetz*. Neuwied/Darmstadt: Luchterhand.
- Büro des Handelsrates der Botschaft der Republik Polen in der BRD, 1993: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 20.1.1993 zum Thema: "Mißbrauch ausländischer Werkvertrags- und Saisonarbeiter, Lohn- und Arbeitsreichtdumpling und verstärkte Verfolgung illegaler Beschäftigungsverhältnisse durch die Bundesanstalt für Arbeit und die Hauptzollämter". (Unveröffentlichtes Manuskript) Bonn.
- Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hg.) 1/1991: "Vereinbarung über polnische Arbeitnehmer in Deutschland", *sozialpolitische informationen*.
- Cyrus, Norbert; Helias, Ewa, 1993: *Es ist möglich, die Baukosten zu senken. Zur Problematik der Werkvertragsvereinbarungen seit 1991*. Berlin: Edition Parabolis.
- Eichenhofer, Eberhard, 1996: "Arbeitsbedingungen bei der Entsendung von Arbeitnehmern", *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS)* 10: 55-82.
- Faist, Thomas, 1995: "Migration in transnationalen Arbeitsmärkten: Zur Kollektivierung und Fragmentierung sozialer Rechte in Europa", *Zeitschrift für Sozialreform* 42: 108-122.
- Floeth, Sachverständiger vor dem Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestags, 1993: Öffentliche Anhörung am 20.1.1993 zum Thema: "Mißbrauch ausländischer Werkvertrags- und Saisonarbeiter, Lohn- und Arbeitsreichtdumpling und verstärkte Verfolgung illegaler Beschäftigungsverhältnisse durch die Bundesanstalt für Arbeit und die Hauptzollämter", Bundestagsdrucksache 12/3299. Bonn.
- Heinrichs, Helmut, 1996, in: Otto Palandt, *Bürgerliches Gesetzbuch*, 55. Auflage. München: C.H. Beck, 1-493.
- Heintschel von Heinegg, Wolf, 1990, in: Knut Ipsen, *Völkerrecht*, 3. Auflage. München: C.H. Beck, 94-226.
- Heldrich, Andreas, 1996, in: Otto Palandt, *Bürgerliches Gesetzbuch*, 55. Auflage. München: C.H. Beck, 2186-2321.
- Heyden, Helmut, 1991: "Neue sozialpolitische Herausforderung", *Bundesarbeitsblatt* 9: 5-9.
- Heyden, Helmut, 1993: "Hilfen zum Aufbau Osteuropas", *Bundesarbeitsblatt* 6: 26-29.
- Huber, Bertold, 1995: "Einreise und Aufenthalt von Ausländern aus Nicht-EG-Staaten", in: Bertold Huber, *Handbuch des Ausländer- und Asylrechts*, SystDarst.II. München: C.H. Beck, 1-78.

- Klauder, Wolfgang, 1992: "Deutschland im Jahr 2030: Modellrechnungen und Visionen", in: Klaus Bade (Hg.), *Deutsche im Ausland - Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart*. München: C.H. Beck, 455-464.
- Keller, Berndt; Seifert, Hartmut, 1993: "Regulierung atypischer Beschäftigungsverhältnisse", *WSI-Mitteilungen* 9: 538-545.
- Knigge, Arnold; Becker, Wolfgang, 1992: "Sozialpolitische Flankierung notwendig", *Bundesarbeitsblatt* 5: 14-17.
- Kock, Klaus, 1993: "Deregulierung durch Fremdfirmenbeschäftigung", *WSI-Mitteilungen* 9: 577-583.
- Leitner, Ulrich, 1990: *Arbeitnehmerüberlassung in der Grauzone zwischen Legalität und Illegalität*. Spardorf: Rene F. Wilfer.
- Marek, Edward, 1992: *Auswanderung aus Polen*. Warschau: Auxilium.
- Pahl, Hans-Detlef; Stroink, Klaus; Syben, Gerd 1995: *Betriebliche Arbeitskraftprobleme und Produktionskonzepte in der Bauwirtschaft*. Abschlußbericht des Forschungsprojekts "Betriebliche Arbeitskraftprobleme in der Bauwirtschaft". Bremen.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.) 1991: "Deutsch-polnisches Abkommen über Soziale Sicherheit tritt in Kraft", *Sozialpolitische Umschau* 329: 1-2.
- Rudolph, Hedwig, 1994: "Grenzgängerinnen und Grenzgänger aus Tschechien in Bayern", in: Mirjana Morokvasic; Hedwig Rudolph (Hg.), *Wanderungsraum Europa. Menschen und Grenzen in Bewegung*. Berlin: Edition Sigma, 225-249.
- Sandbrink, Stefan, 1996: "Die Beschäftigung von osteuropäischen Werkvertragsarbeitnehmern in der BRD: Vorstellung des Forschungsprojekts" in: Thomas Faist; Felicitas Hillmann; Klaus Zühlke-Robinet (Hg.), *Neue Migrationsprozesse: politisch-institutionelle Regulierung und Wechselbeziehungen zum Arbeitsmarkt*. Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, ZeS-Arbeitspapier Nr.6/96.
- Schüren, Peter, 1994: *Arbeitnehmerüberlassungsgesetz*. München: C.H. Beck.
- Schuler, Rolf, 1995: "Arbeitserlaubnisrecht", in: Bertold Huber, *Handbuch des Ausländer- und Asylrechts*. München: C.H. Beck, 713-1044.
- Sieveking, Klaus, 1995a: "Die Rechtsstellung von Drittstaatenangehörigen nach Assoziationsrecht", *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* 2: 227-252.
- Sieveking, Klaus, 1995b: "EuroAS-Stichwort: Werkvertragsabkommen", *Informationsdienst Europäisches Arbeits- und Sozialrecht*, 3: 42-44.
- Teltschik, Horst, 1990: "Die BRD und Polen - eine schwierige Partnerschaft im Herzen Europas", *Außenpolitik* 41, 3:14.
- Thomas, Heinz, 1996, in: Otto Palandt, *Bürgerliches Gesetzbuch*. 55. Auflage, München: C.H. Beck, 713-1044.