

Das fragmentierte Kontrollsystem in Deutschland

„Gute Gesetze und gute Umsetzung: Durchsetzung des Arbeits(schutz)rechts in Deutschland durch wirksame Kontrollen“

Fachkonferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung und DGB

21.2.2024, Berlin

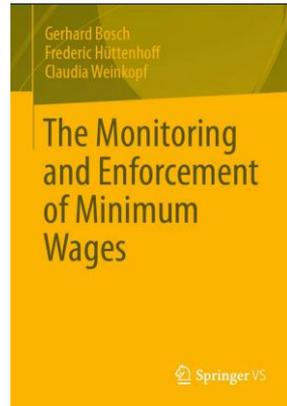
Prof. Dr. Gerhard Bosch / Frederic Hüttenhoff

Grundlage unseres Vortrages: Zwei Projekte

Projekt: „Kontrolle von Mindestlöhnen“

(gefördert durch die HBS (5/2015 – 6/2018))

- Untersuchung der FKS und Branchenfallstudien: Bau, Fleischwirtschaft, Hotels- und Gaststätten
- Insgesamt 63 Interviews mit 102 Personen, darunter auch bei der FKS



Projekt „Fragmentierte Kontrolle von Mindestarbeitsbedingungen in Deutschland“

(gefördert durch die Friedrich-Ebert-Stiftung (10/2023 – 12/2024))

- Untersuchung Analyse und Bewertung der Stärken und Schwächen des deutschen Kontrollsystems
- Herausarbeitung von Ansatzpunkten zur verbesserten Durchsetzung von Mindestlöhnen
- Dokumenten- und Literaturanalysen - qualitative Interviews mit Expert*innen
 - 6 Interviews geführt und weitere 20 Interviews geplant (Zoll/HZÄ, Generalzolldirektion), Gewerkschaften, BMF, Rentenversicherung, Arbeitsschutzbehörden, Staatsanwaltschaften, Steuerfahndung ...)
- **Laufendes Projekt: heute Zwischenstand und offene Fragen**

Zentrale Frage

Wie müssen sich die Strukturen des Kontrollsystems ändern, wenn sich Herausforderungen aus dem Arbeitsmarkt, Aufgaben und Personalgröße sowie –struktur ändern?

Agenda

- 1 Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt – zunehmende Compliance Probleme
 - 2 Internationale Forschung zu Enforcement
 - 3 Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit
 - 4 Schlussfolgerungen
-

Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt

- Bis in die 80er Jahre Schwarzarbeit überwiegend lokal
 - z.B. Verstoß gegen HWO, Arbeit ohne Rechnung
- Seit den 90er Jahren wird Schwarzarbeit systemisch :
 - Erosion der Selbstkontrolle durch Sozialpartner: Tarifbindung sinkt auf 50% (Stand: 2022)
 - Internationalisierung der Arbeitsmärkte: Neue Formen der Migration über Entsendungen und Scheinselbständigkeit unterlaufen Territorialprinzip der Arbeitsmarkregulierungen
 - Viele Geschäftsmodelle basieren auf niedrigen Löhnen und aktiv betriebener non-Compliance
 - Fragmentierung von Unternehmen mit oft intransparenten Subunternehmerketten und hohen Anteilen prekärer Beschäftigter
 - zunehmend transnationale Verstöße - in kriminellen Netzwerken organisiert mit abnehmender „Deliktneue“

Fazit: Mit lokal entwickelten Kontrollstrategien und unzureichender Kooperation mit anderen Behörden ist Gesamtbild nicht mehr zu erkennen

Weiterhin hohe Compliance-Probleme

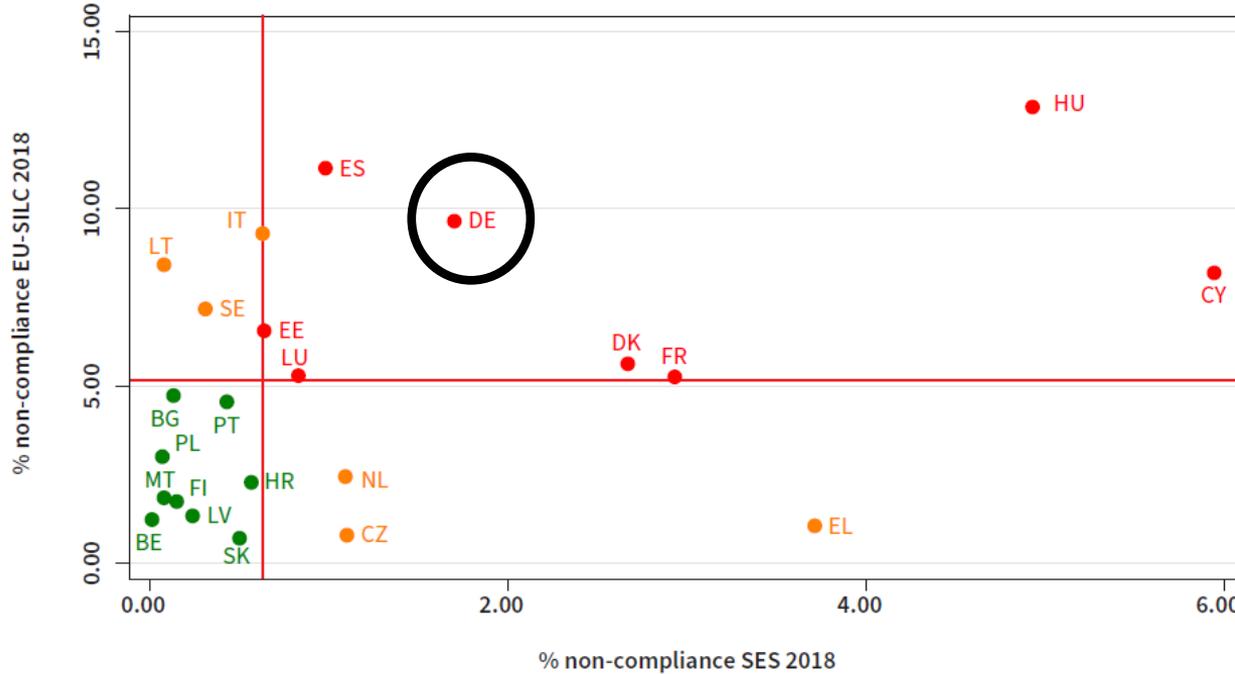
- Höhere Quoten in Niedriglohnbranchen, bei Frauen, Jüngeren, Migranten, Befristeten, in KMU's und prekärer Beschäftigung
- Leichte Abnahme der non-compliance, aber Mindestlohn von 12 € noch nicht abgebildet
- Mit Befragungen nur die Spitze des Eisbergs messbar
- **Unternehmen haben meistens saubere Aktenlage**
- Non-Compliance nur durch Ermittlungen feststellbar

Unterschreitung des Mindestlohns in % der Beschäftigten

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019
SOEP	8,5	7,5	7,6	7,2	5,9
SOEP mit Nebentätigkeit*			9,8	9,2	7,8
VSE/VF	3,4	2,7	3,2	2,7	3,0

SOEP – Beschäftigtenbefragung, VSE/VF = Unternehmensbefragung

Deutschland: überdurchschnittliche Anteile der Nichteinhaltung von Mindestlöhnen in der EU (EUROFOUND 2023 Studie)



Agenda

- 1 Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt – zunehmende Compliance Probleme
 - 2 Internationale Forschung zu Enforcement
 - 3 Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit
 - 4 Schlussfolgerungen
-

Befunde internationaler Forschung zur Durchsetzung

- Eindeutigkeit des Mindestlohnanspruchs
 - Einfach zu merkender Betrag und transparente Vorgaben bezüglich Lohnbestandteilen
 - Klare Arbeitszeitregelung und korrekte Erfassung der geleisteten Arbeitszeit
- Self-Enforcement
 - Beschäftigte müssen ihre Ansprüche kennen und durchsetzen können
 - Unternehmen akzeptieren den Mindestlohn, wenn sie sich darauf verlassen können, dass er auch von der Konkurrenz eingehalten wird
- Wirkungsvolle Kontrollen der Einhaltung
 - Abschreckende und öffentlich kommunizierte Strafen bei Verstößen
- Strategisches und kooperatives Enforcement
 - Mit begrenzten Ressourcen nachhaltige Ergebnisse erzielen – **Prioritäten setzen** und nicht nur reagieren
 - **Organisierte Kriminalität national und international – traditionelle lokale Orientierung überholt – auf gleicher Ebene agieren**
 - Kooperation verschiedener Akteure und Behörden (Netzwerkbildung mit öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren)
 - Einbindung von Branchen- und Unternehmensinsidern (Beschäftigte, Interessenvertretungen, Verbände)

Strategisches Enforcement der Kontrollbehörden (nach David Weil)

- **Prioritätensetzung**
 - Zentrale und regionale Auswertung der Kontrollstatistik über Verstöße nach Branchen und Tätigkeiten
 - Kontrollen dort ansetzen, wo sie die größte Wirkung entfalten - **Prioritäten setzen und nicht nur auf Beschwerden reagieren**
 - Evaluation der eigenen Vorgehensweise
- **Abschreckung und Nachhaltigkeit**
 - Hoher abschreckender Effekt der Sanktionen
 - Schnelle und wahrnehmbare Verhängung von Strafen
 - Ausreichende Kontrolldichte
- **Systemische Effekte**
 - Veränderung bestimmter Organisations- und Wettbewerbsstrukturen
 - Re-Regulierung von Märkten (z.B. Vergaberegeln, Nachunternehmerhaftung)

Agenda

- 1 Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt – zunehmende Compliance Probleme
 - 2 Internationale Forschung zu Enforcement
 - 3 Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit
 - 4 Schlussfolgerungen
-

Neue Kontrollaufgaben des Staates

- Erosion der Selbstkontrolle zwang Staat zu Interventionen ins Lohnsystem
 - Neue Aufgabe für FKS: Kontrolle von Mindestlöhnen
- 2004 Bündelung der verstreuten Kontrollaufgaben bei der „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ (FKS) und neue Kontrollbefugnisse
- Unterschied zu anderen Ländern: Begrenzter Prüfauftrag:
 - Fokus ausschließlich auf staatliche Ansprüche (hinterzogene Steuern und SVB)
 - Keine Information der Beschäftigten über Verstöße (UK: notice of underpayment)
- Personalaufstockung bei der FKS
 - Seit 2015 - 9/2023: + 45,6% besetzte Stellen
 - September 2023: 8.883 Stellen der 11.244 Planstellen sind besetzt (- 21%)

Der Gesetzgeber stellt zunehmend Ressourcen für die Kontrollen zur Verfügung

Strategie aus Sicht der Finanzkontrolle Schwarzarbeit

- Vorgaben durch die Generalzolldirektion
 - quantitative Steuerung bis 2023: Vorgabe der Kontrollzahlen
 - Aufgabe wegen Alibiprüfungen zur Erfüllung der Vorgaben
 - 70% der Kontrollen erfolgen in Risikobranchen
 - Schwerpunktkontrollen (bis zu 8-mal pro Jahr)
 - seit 2014: organisierte Kriminalität stärker im Fokus
- Mix aus anlasslosen Kontrollen und nach Hinweisen
- Prüfstrategie: Personenbefragung und Prüfung der Geschäftsunterlagen
- Kooperation mit anderen Behörden
 - Rechtliche Vereinbarung mit Zusammenarbeitsbehörden (u.a. Rentenversicherungsträger, Finanzämter/Steuerfahndung, Arbeitsschutzbehörden, SOKA-BAU, Bundesagentur für Arbeit)
 - Freiwillige Kooperationen (z.B. Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Beratungsorganisationen)

Bundesrechnungshof 2022:

„Das BMF fordert von den HZÄ jährlich mindestens 55 000 Arbeitgeberprüfungen. Allerdings führen nur 30 % der Arbeitgeberprüfungen zu Beanstandungen. Bei einem Großteil dieser Beanstandungen handelt es sich zudem lediglich um Formalverstöße. In weniger als 1 % der Fälle schließen sich Ermittlungsverfahren mit einer Schadenssumme von über 50 000 Euro an. Das BMF sollte quantitative Vorgaben, die zu Fehlanreizen führen können, vermeiden.“

Strategiedefizite bei der FKS?

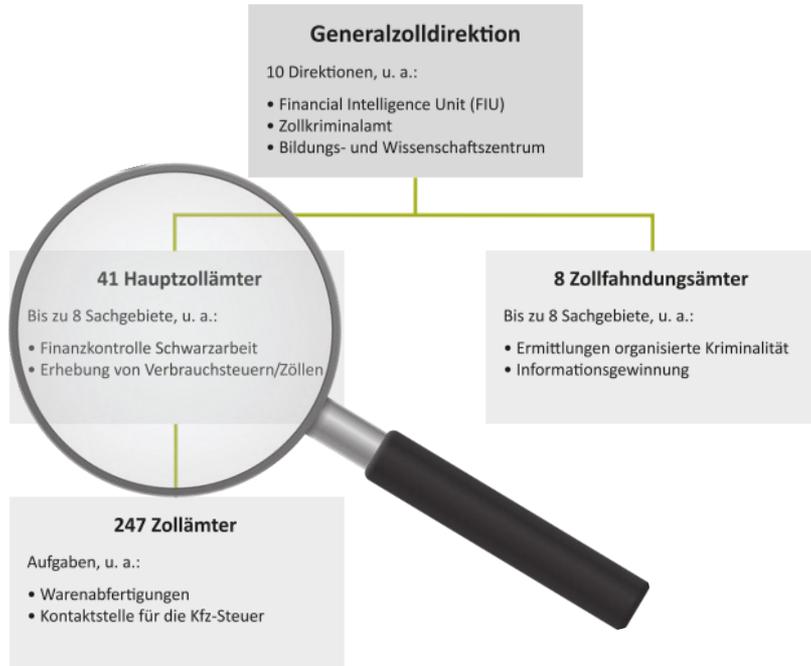
- Dezentrale Strategieentwicklung bei HZÄ, während OK überregional agiert
 - Folge: hohe Heterogenität der regionalen Kontrollstrategien der HZÄ und Koordinationsdefizit
 - Keine systematische Kooperation zwischen den HZÄ etwa bei der Kontrolle der Fleischindustrie im „Schweinegürtel“ von NRW und Niedersachsen
 - Ausnahme: Schwerpunktkontrollen
- Keine kommunizierte Strategie - gemeint ist: Verfahren der Prioritätensetzung und ihre Evaluation über die Gesamtorganisation - Ganzheitliche Prüfung*, die uns gegenüber 2020 im Experteninterview bei der Direktion VII als „Strategie“ ausgegeben wurde, kennzeichnet aber die Prüfmethode im Feld
- Rechnungshof moniert 2022 Fehlen einer geeigneten Risikoanalyse für die Auswahl bei Arbeitgeberprüfungen
- Kooperation mit Zusammenarbeitsbehörden unzureichend und regional sehr heterogen

Offene Fragen zur Strategie:

- **Stand der Diskussion über die „Fortentwicklung Risikomanagement FKS“?**
- **Werden systematisch Lagebilder (wie bei der Polizei) auf regionaler und zentraler Ebene in Absprache mit Zusammenarbeitsbehörden erstellt?**

* Merkposten: Es gibt keine reinen Mindestlohnprüfungen! Geprüft werden gleichzeitig die Hinterziehung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen im Zusammenhang von Dienst- und Werkleistungen und illegale Beschäftigung.

Organisation der FKS innerhalb der Zollverwaltung



Grafik: Bundesrechnungshof.

Sachgebiet E

Fachgebiet 1 Standort A

Arbeitsgebiet 1

Prävention, Bearbeitung kleinerer Fälle

Arbeitsgebiet 2

Umfangreiche Ermittlungsverfahren
(ohne OFS und OK)

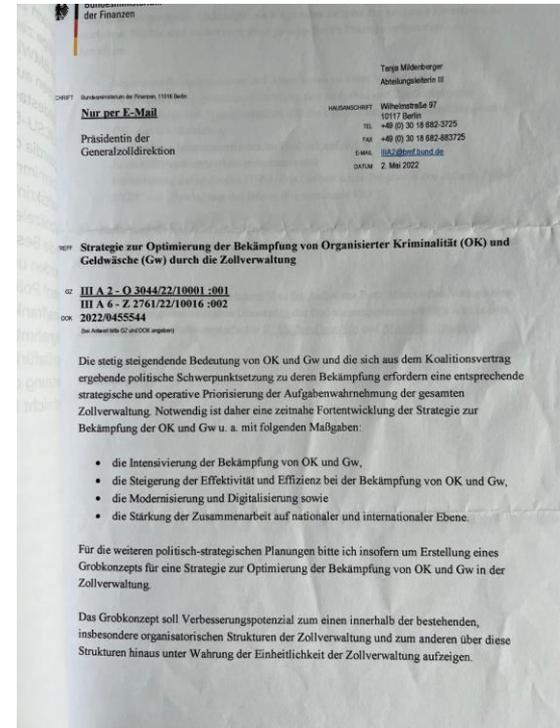
Arbeitsgebiet 3

Großermittlungsverfahren (OFS und OK)

Doppelstrukturen statt Ressourcenbündelung

- Zoll leistet sich mit FKS und Zollfahndung 2 Fahndungsdienste
 - Ähnliche Aufgaben und Kontrollmethoden
 - Fuhrpark, Waffenkammer, Telefonüberwachung, Besprechungs- und Vernehmungszimmer usw. doppelt vorhanden
- Zollfahndung mit mehr Befugnissen
 - Direkter Zugriff auf polizeiliche Datenbank
 - FKS muss Daten anfragen
- Patchwork-Organisation verhindert effizienten Mitteleinsatz
 - Bundesrechnungshof forderte 2019 und 2022 Ressourcenbündelung
 - Erlass vom 2. Mai 2022 fordert „Optimierung der Bekämpfung von OK und Gw“ **in der gesamten Zollverwaltung und nicht nur in der FKS**

Unsere offene Frage: Warum werden die Fahndungsdienste nicht zusammengefasst?



Regionale Ermittlungszentren

- Einrichtung von drei regionalen Ermittlungszentren seit 1/2024
- Ziel: Konzentration der Ermittlungsarbeit innerhalb der FKS für OFS und OK-Verfahren
- Berlin – Bezirke HZÄ Berlin, Frankfurt (Oder), Potsdam
- Dortmund – Bezirke HZÄ Bielefeld, Dortmund, Münster
- Frankfurt (Main) – Bezirke HZÄ Darmstadt, Frankfurt, Gießen
- weitere Maßnahmen zur stärkeren Bekämpfung von OK und Geldwäsche



Hoher Stellenaufbau – viele unbesetzte Stellen

- Schwierigkeiten beim Personalaufbau
 - Bundesrechnungshof 2019: Fehlquote bei 23% der Planstellen insgesamt (in Großstädten Fehlquoten bis 35,71% (München))
- Fluktuation der Beschäftigten hoch; Gründe dafür nicht transparent bzw. werden nicht kommuniziert
- Interview 2020: angeblich keine Zahlen über Fluktuation, Wechsel in andere HZÄ, etc. vorhanden
- Bundesrechnungshof 2022: „Das BMF und die GZD verteilen das Personal der FKS nicht sachgerecht. Gerade in Ballungsgebieten mit viel organisierter Kriminalität und Bandenkriminalität fehlt den HZÄ das notwendige FKS-Personal“*

Offene Fragen:

Sind die Besetzungsprobleme bei der FKS größer als in anderen Direktionen und wenn ja, warum?

Wie erfolgt die regionale Verteilung des Personals - Müssen die Kriterien für den Personalschlüssel überarbeitet werden?

*Bundesrechnungshof (2022) Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages Information über die Entwicklung des Einzelplans 08 (Bundesministerium der Finanzen) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023, S. 17

Ausbildung im Zoll: Ziel schneller zur Berufsreife

- Hochdifferenziertes Aufgabenspektrum des Zolls: Erhebung der Verbrauchssteuern und Zöllen, Vollstreckung von Nichtzahlung, Verbraucherschutz, Steuerfahndung, FKS und einiges mehr
- Entsprechende Vielfalt der Tätigkeiten - von geregelter Büroarbeit bis zu polizeilicher Ermittlung – spricht völlig unterschiedliche Bewerber an
- Bislang einheitliche Ausbildung für alle Tätigkeiten - Problem: Keine Berufsreife der Generalisten nach Abschluss – kostenträchtige Nachschulung notwendig
- Ähnliche Entwicklung in vielen anderen Branchen – Lösung: Kombination von Grundausbildung und Spezialisierung
- **Offene Frage: Ist dieser Ansatz nicht auch zwingend für den Zoll – da die Aufgaben in den einzelnen Feldern immer anspruchsvoller werden?**
- Denkbare Reform: 1/3 Grundausbildung für Zoll, 1/3 Spezialisierung für Fahndungsdienste, 1/3 FKS-spezifisch
- Ergebnis: Schnellere Berufsreife, erhebliche Kosteneinsparungen, gezieltere Ansprache von Bewerbern

Bundesrechnungshof 2022*:

„Für eine erfolgreiche Tätigkeit bei der FKS sollten die Beschäftigten u. a. über Kenntnisse im Zivil-, Handels-, Straf- und Sozialrecht sowie über vertiefte betriebswirtschaftliche Kenntnisse verfügen. Es fehlt jedoch eine darauf zugeschnittene Ausbildung“.*

Schlussfolgerungen

- Früher war Schwarzarbeit überwiegend lokal – heute in hohem Maße überregional organisiert
- Die Entwicklung der Kontrollbehörden hat mit dem Organisationsniveau der Kriminalität nicht Schritt gehalten
- Unsere Interviewpartner sehen diese Probleme:
 - Priorisierung der Arbeitgeberprüfungen überwiegend regional bei überregionaler OK
 - Ressourcenverschwendung durch Doppelstrukturen (FKS, Steuerfahndung): Keine Absicht zur Ressourcenbündelung erkennbar?
 - Unzureichende Ausbildung für Fahndungsdienste – für Berufsreife aufwendige Nachschulungen nötig
 - Unzureichende Personalkonzentration in Schwerpunkten der OK, Schwierigkeiten im Personalaufbau
 - (nicht von uns untersucht) IT-Struktur: ProFis 2.0 weist erhebliche Mängel auf, inkl. fehlende Schnittstellen zu anderen Behörden (Bundesrechnungshof 2023)
- Potentiale des vom Bundestag beschlossenen Personalaufbaus können besser genutzt werden– unsere Interviewergebnisse hierzu decken sich mit den Einschätzungen des Bundesrechnungshofs

Der Bundesrechnungshof sieht strategische Defizite in der Bekämpfung von Schwarzarbeit

„Der Bundesrechnungshof beurteilt den Stand und die Entwicklung der Schwarzarbeitsbekämpfung durch die FKS kritisch. Eine Reihe von Schwachstellen behindert eine wirksame und effiziente Aufgabenerledigung. Die vom BMF teilweise vorgegebenen Ziele und Vorgaben sind nicht geeignet, den Erfolg der FKS bei der Schwarzarbeitsbekämpfung nachzuweisen. Diese Mängel können allein durch neue Stellen für die FKS nicht ausgeräumt werden.“ (2019)

„Der Bundesrechnungshof beurteilt den Stand und die Entwicklung der Schwarzarbeitsbekämpfung durch die FKS weiterhin als unzureichend. Er erwartet, dass das BMF insbesondere die Aufbau- und Ablaufprozesse kritisch hinterfragt.“ (2022)

Vielen Dank!

A decorative graphic on the left side of the slide depicts a network of interconnected nodes. The nodes are represented by circles and ovals in various colors including blue, orange, green, and maroon, connected by thin grey lines. The network is denser on the left and tapers off towards the right.

Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ)

Fakultät für Gesellschaftswissenschaften

Universität Duisburg-Essen

47048 Duisburg

T: + 49 203 379 2394

<https://www.uni-due.de/iaq>