

Gerhard Bosch, Frederic Hüttenhoff  
November 2025

# Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten

*Zur Reform der Finanzkontrolle  
Schwarzarbeit*

## Impressum

### Herausgeberin

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.  
Godesberger Allee 149  
53175 Bonn  
info@fes.de

### Herausgebende Abteilung

Abteilung Analyse, Planung und Beratung  
www.fes.de/apb

### Inhaltliche Verantwortung und Redaktion

Susan Javad

### Kontakt

Susan Javad  
Susan.Javad@fes.de

### Bestellungen

apb-publikation@fes.de

### Lektorat

Sönke Hallmann

### Design/Layout

www.stetzer.net

### Titelbild

picture-alliance/dpa/dpaweb – Boris Roessler

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der FES dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

2. Auflage

November 2025

© Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

ISBN 978-3-98628-759-7

Weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung finden Sie hier:

➤ [www.fes.de/publikationen](http://www.fes.de/publikationen)

Gerhard Bosch, Frederic Hüttenhoff  
November 2025

# Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten

*Zur Reform der Finanzkontrolle  
Schwarzarbeit*

# Inhalt

Vorwort .....	3
1. Einleitung .....	4
2. Durchsetzung von Mindestlöhnen – die internationale Literatur .....	7
2.1 Selbstkontrolle durch Tarifpartner funktioniert nicht mehr .....	7
2.2 Nichteinhaltung von Arbeitsstandards wird systemisch .....	7
2.3 Weiche oder harte Kontrollansätze? .....	8
2.4 Von reaktiven zu proaktiven und strategischen Kontrollansätzen ....	10
2.5 Partizipative Kontrollstrategien .....	13
2.6 Von der Selbstverpflichtung zu harten Standards .....	13
2.7 Überwiegend zu geringe Ressourcen .....	14
3. Umfang der Schwarzarbeit und Nichteinhaltung des Mindestlohns in Deutschland .....	16
4. Das Kontrollsystem des Arbeitsmarkts in Deutschland .....	20
5. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit – Struktur und Organisation .....	22
5.1 Anfänge bis 2004 .....	22
5.2 SchwarzArbG 2004–2020 .....	22
5.3 Veränderungen 2020 .....	23
5.4 Kontrolle und Prüftätigkeiten .....	24
5.5 Die organisatorische Struktur der FKS .....	25
5.6 Personalentwicklung .....	28
6. Zentrale Herausforderung: Aus- und Fortbildung sowie Aufstieg im Zoll .	31
7. Strategische Vorgehensweise und Kooperationen .....	37
7.1 Autonomie der Hauptzollämter .....	37
7.2 Arbeitsausbeutung und Opferschutz .....	38
7.3 Kooperationen .....	39
8. Kontrolle, Aufdeckung von Verstößen, Sanktionen und Durchsetzung ...	42
8.1 Arbeitgeberkontrollen nach Branchen und festgestellte Verstöße ....	43
8.2 Herausforderungen bei den Prüfungen und Ermittlungen .....	46
8.3 Fehlende Unterstützung der Beschäftigten .....	47
9. Zusammenfassung und Reformvorschläge .....	48
9.1 Gesetzesentwurf für eine neue Reform .....	50
9.2 Handlungsempfehlungen .....	51
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis .....	54
Abkürzungsverzeichnis .....	54
Literaturverzeichnis .....	55
Autoren .....	58

# Vorwort

Der deutsche Arbeitsmarkt ist alles andere als homogen. Je nachdem, in welche Region, welche Branche, welche Art Unternehmen und welchen konkreten Betrieb man schaut, kann sich die Realität der Arbeit und die Realität der Arbeitenden sehr verschieden zeigen. Für alle Beschäftigten aber gilt das gleiche Arbeits(schutz)recht, das ihre Gesundheit, Sicherheit und Rechte sichern soll.

Im Unterschied zu vielen anderen europäischen, aber auch teilweise außereuropäischen Ländern, ist bei uns nicht eine zentrale Behörde für die Kontrolle der Einhaltung dieser Rechte zuständig. Das, was in anderen Ländern häufig unter dem Begriff „Arbeitsinspektion“ läuft, ist in Deutschland auf verschiedene Behörden und föderale Ebenen verteilt. Und ein Mehr an Komplexität und Fragmentierung macht Transparenz und damit effektive Kontrolle nicht unbedingt leichter.

Vor diesem Hintergrund hat die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Professor Gerhard Bosch und Frederic Hüttenhoff vom Institut Arbeit und Qualifizierung (IAQ) der Universität Duisburg-Essen beauftragt, sich im Rahmen einer Studie mit der Fragmentierung der Mindestarbeitsbedingungen in Deutschland auseinanderzusetzen. Zielsetzung der Studie war es, Handlungsempfehlungen für die Politik zu erarbeiten, die dabei helfen, die Einhaltung der geltenden Mindestarbeitsbedingungen in Deutschland zu verbessern.

Aufgrund der Komplexität der Thematik war im Studienverlauf bald klar, dass es einer Fokussierung bedurfte.

Die vorliegende Studie konzentriert sich daher auf eine der zentralen Behörden im deutschen System der Arbeitsinspektion: die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS). Diese spielt insbesondere für die Kontrolle des gesetzlichen Mindestlohns – der einerseits politisch von hoher symbolischer und andererseits für die über 6 Millionen Beschäftigten, die ihn erhalten sollten, von lebenspraktischer Bedeutung ist – eine unerlässliche Rolle. Auch ist sie zentral dafür, Schwarzarbeit einzudämmen und damit Arbeitsausbeutung, Steuer- wie auch Sozialabgabenbetrug zu unterbinden. Sie hilft damit, die Rechte der Beschäftigten zu wahren, und sorgt gleichzeitig für zusätzliche Einnahmen für den Staat.

In der aktuellen politischen Debatte um eine Novelle des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes kommt der FKS deshalb konsequenterweise eine herausgehobene Bedeutung zu. Die vorliegende Studie darf daher als ein Beitrag zur Stärkung der FKS und damit auch des staatlichen Handelns

im Sinne der Beschäftigten und Steuerzahlenden verstanden werden.

Wir danken allen, die zur Erstellung der Studie beigetragen haben, und hoffen nun, dass die Empfehlungen, die sich daraus ergeben, aufgegriffen und wirksam umgesetzt werden.

**Susan Javad**

Abteilung Analyse, Planung und Beratung  
Friedrich-Ebert-Stiftung

# 1.

## Einleitung

Der Arbeitsmarkt hat sich in Deutschland in den vergangenen 30 Jahren grundlegend verändert. Bis zur Wiedervereinigung waren in (West-)Deutschland rund 85 Prozent aller Beschäftigten tarifgebunden und erhielten einen Lohn, von dem sie leben konnten. Die Sozialpartner handelten nicht nur die Löhne und andere Arbeitsbedingungen autonom aus, sondern kontrollierten auch die Einhaltung der Tarifverträge. Die Selbstkontrolle funktionierte einerseits über die damals noch viel verbreiteteren Betriebsräte, zu deren wichtigsten Aufgaben es gehört, die Einhaltung von Tarifverträgen und Arbeitsgesetzen zu überwachen. Die Arbeitgeberverbände mit ihrer damals hohen Mitgliederdichte andererseits waren an gleichen Wettbewerbsbedingungen interessiert und sorgten über ihre Netzwerke in den Verbänden, Kammern und Innungen dafür, dass die Bezahlung nach Tarif zum „guten Ton“ gehörte. Solange die Tarifpartnerschaft funktionierte, konnte sich der Staat aus der Lohnsetzung heraushalten. Der Anteil der geringfügig bezahlten Beschäftigten war gering (OECD 1996), sodass weder die Gewerkschaften noch die ihnen nahestehenden politischen Parteien die Notwendigkeit zur Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns oder von Branchenmindestlöhnen sahen.

Das änderte sich ab Mitte der 1990er Jahre durch mehrere parallele Entwicklungen. Im Rahmen der EU-Dienstleistungsfreiheit wurden zunehmend entsandte Arbeitskräfte erst aus Süd- und dann aus Mittel- und Osteuropa zu den Löhnen des Herkunftslandes eingesetzt. Zum Schutz der Tarifverträge vor Lohnunterbietung einigten sich die Sozialpartner im Bauhauptgewerbe 1996 auf den ersten Branchenmindestlohn, dem weitere Branchenmindestlöhne in anderen Baugewerken folgten. Die Branchenmindestlöhne wurden nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) für allgemeinverbindlich erklärt und dem Staat die Kontrolle ihrer Einhaltung zugewiesen, da die Selbstkontrolle durch heimische Institutionen bei ausländischen Entsendeunternehmen nicht funktioniert. Gleichzeitig begann die hohe Tarifbindung zu bröckeln, da sich die Geschäftsmodelle der Unternehmen änderten. Zur Senkung der Lohnkosten wurden zunehmend Tätigkeiten in oft intransparenten Subunternehmerketten mit hohen Anteilen prekärer Beschäftigung ausgelagert. Viele ehemals öffentliche Tätigkeiten wurden privatisiert oder durch EU-Direktiven für private Anbieter geöffnet, die meist nicht tarifgebunden waren und über geringere Lohnkosten erfolgreich Marktanteile gewannen. Die negativen Folgen auf die Tarifbindung und die Löhne sind in vielen Branchenstudien, etwa zu den Postdienstleistungen oder dem Nahverkehr (Brandt/Schulten 2008), analysiert worden.

Im Ergebnis entwickelte sich in Deutschland einer der größten Niedriglohnsektoren in Europa. Die Tarifparteien wären mit allgemeinverbindlichen Tarifverträgen – wie in Frankreich, Belgien oder den Niederlanden – in der Lage gewesen, diesen Niedriglohnsektor einzudämmen. Da die Arbeitgeber\_innen jedoch ab Mitte der 1990er zunehmend die Allgemeinverbindlichkeit von Entgelttarifen ablehnten und ohne ihr Einverständnis keine Allgemeinverbindlichkeit möglich ist, musste der Gesetzgeber eingreifen. Zunächst wurde das für den Schutz nationaler Tariflöhne vor internationaler Konkurrenz geschaffene AEntG 2007 mangels einer eigenen deutschen Rechtstradition zur Einführung von Mindestlöhnen sozusagen zweckentfremdet und diente als „Reformwerkstatt“ (Däubler 2012: 508ff.) der Regulierung des innerdeutschen Lohnwettbewerbs, indem immer weitere Branchen aufgenommen wurden und deren Branchenmindestlöhne allgemeinverbindlich erklärt wurden. Allerdings konnte der Anteil der Geringverdiener\_innen in der gesamten Wirtschaft damit nicht verringert werden. In den Branchen mit den meisten Niedriglohnbeschäftigten, wie etwa im Einzelhandel, der Gastronomie oder der Fleischindustrie, waren die Unternehmer\_innen und ihre Verbände so zersplittert oder uneinig, dass keine Vereinbarungen zu Branchenmindestlöhnen zustande kamen. Angesichts der niedrigen Löhne in Teilen des Arbeitsmarkts und der wachsenden staatlichen Subventionen gering entlohnter Arbeit aufgrund der Aufstockung niedriger Löhne durch die Jobcenter einigten sich die Gewerkschaften nach zunächst kontroversen Diskussionen 2006 auf die gemeinsame Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn. 2013 machte die SPD die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns zur Bedingung ihres Eintritts in die große Koalition (Bosch 2015).

Mit dem Inkrafttreten des ersten allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns vervielfältigten sich die staatlichen Kontrollaufgaben auf einen Schlag. Daher und durch das Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch 2019 wurde das Personal der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) beträchtlich aufgestockt. Dabei klafft auch heute noch eine signifikante Lücke zwischen bewilligten und tatsächlich besetzten Stellen in der FKS, worauf im Weiteren noch eingegangen wird.

Auch wenn die Mehrheit der deutschen Unternehmen gesetzestreu ist, war klar, dass der Mindestlohn an den großen Rändern des Arbeitsmarkts mit Unternehmen, die ihre ausbeuterischen Praktiken über mehr als 20 Jahre verfeinert und weiterentwickelt haben, nur durch wirksame Kontrollen und finanziell schmerzhaft und damit abschrecken-



de Sanktionen durchgesetzt werden kann. Die Schwarzarbeit am Abend oder Wochenende etwa über bezahlte „Nachbarschaftshilfe“ ist heute längst nicht mehr das Problem. Es haben sich Formen der oft grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität herausgebildet, die Aufträge durch niedrige Preise akquirieren und durch Lohnunterschlagung sowie die Nichtzahlung von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuerbetrug hohe Gewinnmargen erzielen. Kontrollen werden nur erfolgreich sein, wenn die Kontrollbehörden mit der Professionalisierung der Täter\_innen und deren neuen Strategien Schritt halten. Kontroll- und Sanktionsbehörden werden ihre Wirksamkeit nur erhalten und verbessern können, wenn sie sich weiterentwickeln und wenn der Gesetzgeber ihnen auch die dafür nötigen Ressourcen, Instrumente und Kompetenzen zur Verfügung stellt.

Das Mandat der FKS wird im mehrfach novellierten Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) beschrieben. Wesentliche Teile des Mindestlohngesetzes (MiLoG) ebenso wie das AEntG enthalten Vorschriften zur Kontrolle der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns und der Branchenmindestlöhne und zur Höhe der Sanktionen bei Nichteinhaltung. Diese Gesetze sind also im Zusammenhang zu verstehen. Die FKS wird vielfach als Behörde für die Kontrolle von Mindestlöhnen gesehen. Dieser falsche, aber nur schwer zu korrigierende Eindruck hängt damit zusammen, dass viele Akteur\_innen in Verbänden und Politik die FKS nur im Zusammenhang mit der Debatte um Mindestlöhne wahrnehmen. Dabei führt die FKS keine ausschließlichen Mindestlohnprüfungen durch. Sie hat vielfältige andere Kontrollaufgaben, wie etwa bezogen auf die unerlaubte Beschäftigung von Ausländer\_innen, die Scheinselbstständigkeit, die Nichterfüllung der sich aus Dienst- und Werkleistungen ergebenden Melde-, Steuer- und Sozialabgabepflichten oder den unerlaubten Bezug von Sozialleistungen bei gleichzeitiger nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit. Die FKS spricht von einer „ganzheitlichen Prüfung“, in der all diese Tatbestände geprüft werden. Das ist uns bewusst, auch wenn der Ausgangspunkt unserer Forschung die Einhaltung von Mindestlöhnen ist.

Im Folgenden soll untersucht werden, wie sich die Kontrollstrategien der FKS im Laufe der vergangenen Jahre entwickelt haben. Dazu zählen Fragen,

- wie der gesetzliche Arbeitsauftrag der FKS definiert ist,
- wie die FKS organisatorisch aufgebaut ist, und wie die Zusammenarbeit der Generaldirektion mit der Ortsebene funktioniert,
- wie sich die Prüf- und Ermittlungsstrategien weiterentwickelt haben, wie sie koordiniert werden, und über welche Vorgaben sie umgesetzt werden,
- wie das Lernen in der Organisation aus erfolgreichen oder erfolglosen Kontrollen sichergestellt wird,

- wie die Kooperation mit den Zusammenarbeitsbehörden funktioniert,
- wie Personal rekrutiert und ausgebildet wird,
- was man aus den Erfahrungen anderer Länder lernen kann.

Auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse sollen Stärken und Defizite sowohl der Organisation der FKS wie auch ihrer Kontrollstrategien aufgezeigt und Vorschläge zu deren Verbesserung entwickelt werden.

Methodisch stützt sich unsere Untersuchung zum einen auf eine umfangreiche Literaturschau. Zudem haben wir insgesamt zwei Interviews mit der Leitung der Direktion VII (FKS) des Zolls, mit fünf Leiter\_innen des Sachgebiets E (FKS) in fünf Hauptzollämtern in unterschiedlichen Regionen Deutschlands geführt, mit vier Vertretern des Bildungs- und Wissenschaftszentrums (BWZ), mit zehn Vertreter\_innen der Gewerkschaft der Polizei, des Beamtenbundes und von ver.di, mit SOKA-BAU und der Arbeitsschutzbehörde eines Bundeslandes geführt. Insgesamt wurden 19 Personen befragt. Da einzelne Personen mehrfach befragt wurden, liegt die Zahl der Interviews mit 24 über der der befragten Personen. Die Dauer der Interviews lag zwischen zwei und vier Stunden. Die Interviews wurden protokolliert und – falls wir dazu die Erlaubnis hatten – aufgenommen und transkribiert. Zitate aus diesen Interviews werden im Rahmen dieser Studie anonymisiert veröffentlicht. Hinzu kommt die Analyse verfügbarer Daten und der einschlägigen nationalen und internationalen Literatur.

Es sei an dieser Stelle auf die Schwierigkeit empirischer Forschung über eine staatliche Prüf- und Ermittlungsbehörde hingewiesen, die auch Forscher\_innen aus anderen Ländern erwähnen (z. B. Vosko et al. 2020). Anders als der Bundesrechnungshof, dem gegenüber die kontrollierten Behörden Auskunftspflicht haben und der Zugang zu den internen Datenbanken und ihren Verknüpfungen hat, sind alle unsere Informationen bis auf die veröffentlichten Statistiken und Berichte über Aussagen von Personen „gefiltert“, die – sofern sie als Beamte der Behörde mit uns sprachen – auch die Erlaubnis ihrer Vorgesetzten zu einem Gespräch und über die Gesprächsinhalte haben mussten. Aus Datenschutzgründen dürfen sie uns keine Auskünfte über konkrete Fälle geben. Wir waren auf die Auskunftsbereitschaft unserer Gesprächspartner\_innen und auch ihre Bereitschaft, uns auf von außen nur schwer erkennbare Probleme aufmerksam zu machen, angewiesen. Da wir alle Fragen mehrfach an unterschiedliche Personen gestellt haben, verdichteten sich die Informationen zu einem zuverlässigen Gesamtbild. Wir haben schließlich den Berichtsentwurf noch einmal mit fünf Gesprächspartner\_innen diskutiert und auf dieser Grundlage überarbeitet. Dadurch und durch die Offenheit unserer Gesprächspartner\_innen, für die wir sehr dankbar sind, ist unsere Lagebeschreibung mehrfach abgesichert. Unsere Vorschläge allerdings beruhen auf Wertungen und liegen ausschließlich in unserer Verantwortung.

Wir haben eine Behörde erlebt, die sich in den vergangenen Jahren ebenso wie das Umfeld, in dem sie agiert, sehr verändert hat und deren weitere Veränderungen teilweise schon beschlossen bzw. in der Diskussion sind. Insofern ist unser Bericht die Analyse eines beweglichen Objekts inmitten eines Reformprozesses. Wir erkennen darin eine noch nicht abgeschlossene Entwicklung einer Kontroll- und Ermittlungsbehörde, die anfangs Schwierigkeiten hatte, die organisierten Formen der Schwarzarbeit zu erkennen und angemessen zu gewichten, hin zu einer Organisation mit einer risikoorientierten Prüfstrategie und professionellen Strukturen der Ermittlung in der Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Vor allem die engere organisatorische Verknüpfung mit der Zollfahndung zur Vermeidung von Doppelstrukturen ist zentrale Aufgabe der kommenden Jahre.

Unser Bericht beginnt mit einer Zusammenfassung der Erkenntnisse der internationalen Literatur (Kapitel 2). Danach fassen wir die Analysen zum Umfang der Schwarzarbeit und der Nichteinhaltung von Mindestlöhnen zusammen (Kapitel 3). Die dann folgenden Kapitel enthalten die Ergebnisse unserer empirischen Analyse. Zunächst beschreiben wir das Kontrollsystem des Arbeitsmarkts (Kapitel 4) und anschließend die Struktur und Organisation der FKS (Kapitel 5). Es folgt die Analyse der Aus- und Fortbildung sowie der Aufstiegsförderung im Zoll (Kapitel 6). Danach geht es um die Prüfstrategien und die Bewertung der Kooperationen mit anderen Behörden und Institutionen (Kapitel 7). Die empirische Analyse schließt mit einem Kapitel (8) zur Aufdeckung der Verstöße und den daraus folgenden Sanktionen ab. Im Fazit fassen wir die wichtigsten Ergebnisse zusammen und formulieren Reformvorschläge zur Erleichterung und Verbesserung der Arbeit der FKS (Kapitel 9).



## 2.

# Durchsetzung von Mindestlöhnen – die internationale Literatur

Dieses Kapitel gibt einen Überblick darüber, wie die Lohnsetzung in der Bundesrepublik traditionell organisiert war und welche Veränderungen zur Notwendigkeit eines gesetzlichen Mindestlohns führten. In diesem Zusammenhang wird auch auf die internationale Forschung zur Mindestlohndurchsetzung eingegangen.

### 2.1 Selbstkontrolle durch Tarifpartner funktioniert nicht mehr

Die Einhaltung der vereinbarten Löhne wurde in Deutschland vor Einführung des ersten Branchenmindestlohns als Aufgabe der Sozialpartner gesehen. Bis Anfang der 1990er Jahre lag die Tarifbindung bei 85 Prozent (Visser 2019). Die Sozialpartner handelten nicht nur Löhne, Arbeitszeiten und viele andere Arbeitsbedingungen autonom aus, sondern waren auch für die Einhaltung und Kontrolle ihrer Vereinbarungen verantwortlich. Der Staat setzte selbst keine Lohnuntergrenzen. Er stattete aber die Betriebsräte mit Kontrollfunktionen aus. Betriebsräte, so heißt es im Betriebsverfassungsgesetz, haben „darüber zu wachen, dass die zugunsten der Arbeitnehmer geltenden Gesetze, Verordnungen, Unfallverhütungsvorschriften, Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen durchgeführt werden“ (§ 80 Abs. 1, S. 1 Betriebsverfassungsgesetz). Zur Ausübung dieser Rechte muss der/die Arbeitgeber\_in alle notwendigen Informationen zur Verfügung stellen. Betriebsräte können auf Beschwerden der Beschäftigten reagieren, Lohn- und Arbeitsunterlagen kontrollieren und die Nachzahlung ausstehender Löhne durchsetzen. Die Betriebsräte waren und sind die wirkungsvollsten Arbeitsinspektoren. Sie kennen die Unternehmen, können sofort mit starken Mitbestimmungsrechten von innen heraus reagieren und oft sehr schnell und sehr unbürokratisch Abhilfe schaffen (Goerke/Pannenberg 2024). Vor allem können sie die Anonymität der Beschäftigten, die sich bei Ihnen beschweren, sicherstellen. Das können staatliche Kontrolleure bei Beschwerden nicht garantieren, da sie vor Gericht in der Beweisführung die betroffenen Personen benennen müssen.

Dies war ähnlich in anderen entwickelten Ländern, wie beispielsweise im Vereinigten Königreich, dass sich noch bis in die späten 1970er Jahre auf ein funktionierendes System der industriellen Beziehungen stützen konnte. Damals war auch dort die Tarifbindung hoch und die gewerkschaftlichen Vertrauensleute galten als wirkungsvolle Kontrollinstanzen, sodass die Politik auf Kontrollen der Entlohnung verzichten konnte. „At its heart was a policy of relative le-

gal abstention, with primacy to, and support for regulation through collective bargaining. Regulation of the employment relationship by means of collective bargaining between employers and unions was far more important than legal regulation through Acts of Parliament“ (Dickens 2009: 1).

Selbst in den USA hat die Selbstkontrolle durch Gewerkschaften früher eine zentrale Rolle gespielt. So konstatierte beispielsweise Dunlop (1957: 125) in den Nachkriegsjahren ganz selbstverständlich: „collective bargaining must be taken as the normal case“. David Weil, der wohl die wichtigsten Arbeiten zur Kontrolle von Arbeitsstandards vorgelegt hat, beschreibt die Entwicklung stabiler interner Arbeitsmärkte, die auch in nicht gewerkschaftlich organisierten Betrieben dominierten. Er spricht dabei von den „visible hands“ der Unternehmen mit klaren und expliziten Regeln der Entlohnung (Weil 2014: 31) sowie von Normen fairer Behandlung, auf die sich die Unternehmen verpflichteten und die in einem Umfeld mit stabilen Märkten den industriellen Frieden sicherten. Compliance war „enlightened self-interest“ (Weil 2014: 20).

### 2.2 Nichteinhaltung von Arbeitsstandards wird systemisch

Diese Bedingungen haben sich inzwischen grundlegend verändert. Die umfangreiche internationale Literatur zu unterschiedlichen Formen prekärer Beschäftigung belegt eindringlich die Entstehung von „Parallelwelten in der Arbeit“ (Holst/Singe 2013). Während im primären Segment mit hoher Tarifbindung und meist starken Betriebsräten das alte System der Selbstkontrolle noch funktioniert, hat sich ein zweites prekäres Beschäftigungssegment ohne Tarifbindung und meist auch ohne Betriebsräte herausgebildet. Dort haben sich die Arbeitsbedingungen verschlechtert, und es hat sich ein großer Niedriglohnsektor entwickelt (Bosch et al. 2019). Die wichtigsten Gründe für die wachsenden Compliance-Probleme werden zum einen in der zunehmenden Fragmentierung von Unternehmen durch die Auslagerung vieler Tätigkeiten aus den Unternehmen in unübersichtliche Subunternehmerketten und zum anderen in der wachsenden Heterogenität von Beschäftigungsformen gesehen. In fragmentierten Unternehmen bleibt oft unklar, wer eigentlich der/die für die Arbeitsbedingungen verantwortliche Unternehmer\_in ist. Die Aufspaltung der Unternehmen erhöht den Aufwand für externe Kontrollen um ein Vielfaches, weil nicht nur der/die eigentliche Arbeit-

geber\_in identifiziert, sondern auch ermittelt werden muss, welche spezifischen Regelungen für die jeweiligen Unternehmen gelten. Ähnliche Probleme resultieren aus der wachsenden Heterogenität der Arbeitsformen – vor allem, wenn sie unterschiedlich reguliert sind.

Hier reicht es für die Kontrollbehörden nicht mehr, die besonderen Regulierungen für alle Beschäftigungsformen wie etwa für Beschäftigte in Minijobs oder entsandte Arbeitskräfte aus Mittel- und Osteuropa, die bei Werkvertragsunternehmen tätig sind, zu kennen. Oft muss erst einmal – wie im Fall von Scheinselbstständigen oder Plattformbeschäftigten – aufwendig der tatsächliche Beschäftigtenstatus festgestellt werden. Vor allem aber handelt es sich heute nicht mehr allein um das Fehlverhalten einzelner Unternehmen, sondern zunehmend auch um systematisch organisierte Kriminalität oft in grenzüberschreitenden Netzwerken.

Besonders anfällig für die Nichteinhaltung von Mindestarbeitsbedingungen sind Branchen mit hohen Anteilen prekärer Beschäftigungsformen und langen Subunternehmerketten, kleinbetrieblichen Strukturen ohne eine wirkungsvolle Vertretung der Beschäftigten und mit ständig wechselnden Einsatzorten, die die Kontrolle erschweren. Auch hohe Anteile von Migrant\_innen ohne Kenntnisse der Landessprache, die ihre Rechte nicht kennen und mit den heimischen Arbeitskräften nicht kommunizieren können, sind ein guter Indikator. Auf der Basis solcher Indikatoren haben die Kontrollbehörden in verschiedenen Ländern fast überall die gleichen verdächtigen Branchen und Beschäftigungsformen für strategische Kontrollen identifiziert.

Neoliberale Vorstellungen, dass Beschäftigte ihren Arbeitsplatz nach ihren Präferenzen auswählen, mit den Unternehmen auf Augenhöhe verhandeln und bei ungünstigen Arbeitsbedingungen Verbesserungen einfordern oder den Arbeitsplatz wechseln, mögen die Realität am oberen Ende des Arbeitsmarkts mit verhandlungsstarken und hoch qualifizierten Beschäftigten widerspiegeln. Alle Untersuchungen, die sich mit der Wahrnehmung individueller Rechte befassen, finden am unteren Ende des Arbeitsmarkts jedoch massive Machtungleichgewichte mit eingeschüchterten und wenig informierten Beschäftigten vor, die Angst haben, die ihnen zustehenden Ansprüche einzuklagen. Dieser Weg wird – wenn überhaupt – meistens erst nach Beendigung eines Arbeitsverhältnisses und oft nur mit externer Hilfe (etwa gewerkschaftlichem Rechtsschutz) wahrgenommen (z. B. Dickens 2009; Kocher 2012; Kittner 2024: 199). Dies gilt verstärkt, wenn Sprachbarrieren und geringe Kenntnisse der arbeitsrechtlichen Situation in Deutschland vorliegen (vgl. z. B. Baumgarten et al. 2024). Die in angelsächsischen Ländern üblichen außergerichtlichen Schlichtungsverfahren haben den Nachteil, dass die Einhaltung der Standards zur Verhandlungssache wird (Vosko et al. 2016: 35).

Die Hoffnungen, dass die Unternehmen an der Spitze der Wertschöpfungsketten ihre Verantwortung für die nachge-

lagerten Arbeitsbedingungen freiwillig übernehmen und Missstände durch neue Formen der „visible hands“ (Weil 2014: 31), also der expliziten Übernahme der Verantwortung für die Einhaltung von Standards, selbst abstellen, haben sich nicht erfüllt. Mehrere Untersuchungen haben gezeigt, dass die Versuchung groß ist, solche Corporate-Responsibility-Programme nur als Marketinginstrument zu nutzen und allenfalls halbherzig umzusetzen – insbesondere dann, wenn der Staat aufgrund der Selbstverpflichtung der Unternehmen die Zahl seiner Kontrollen verringert (z.B. Locke 2013).

Der Staat musste in solchen Arbeitsmärkten ohne funktionierende Tarifautonomie und Selbstkontrolle anstelle der Sozialpartner nicht nur Mindestlöhne setzen, sondern zusätzlich auch die Einhaltung dieser staatlichen Normen kontrollieren. Denn der durch die Mindestlöhne angestrebte Schutz der Beschäftigten und die Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen können nur mit der Einhaltung dieser Lohnstandards gewährleistet werden. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) hält deshalb wirkungsvolle Kontrollen von Arbeitsstandards auch für ein zentrales Element der Governance von guter Arbeit („decent work“), die durch internationalen Erfahrungsaustausch, Lernen in den Kontrollbehörden, aber auch durch gezielte Forschung zu den Wirkungen unterschiedlicher Kontrollverfahren und -strategien verbessert werden können (Bignami et al. 2013: 5). Ebenso wie man in Deutschland mangels eigener Erfahrung bei der Ausgestaltung des gesetzlichen Mindestlohns von der Forschung anderer Länder profitieren konnte, lässt sich auch viel aus der umfangreichen internationalen Literatur zur Kontrolle und Durchsetzung von Mindestlöhnen und anderer Arbeitsstandards lernen.

## 2.3 Weiche oder harte Kontrollansätze?

In der Compliance-Literatur, die sich nicht nur mit der Einhaltung von Arbeitsstandards, sondern auch mit der Umsetzung einer Vielzahl anderer gesetzlicher Vorschriften befasst, hat sich die Unterscheidung zwischen dem Enforcement-, dem Management- und dem Persuasion-Ansatz eingebürgert, die jeweils auch mit unterschiedlichen Instrumenten verbunden sind (Hartlapp 2007; Tallberg 2002). Der Enforcement-Ansatz geht davon aus, dass Gesetze aus Kosten-Nutzen-Abwägungen der Unternehmen nicht eingehalten werden, solange die Gewinne bei der Nichteinhaltung größer sind als die Verluste bei ihrer Aufdeckung. Hierbei spielen die Intensität von Kontrollen, die Schärfe von Sanktionen und deren abschreckende Wirkungen eine zentrale Rolle. Der Management-Ansatz sieht die Umsetzungsprobleme vor allem in unzureichender Expertise und mangelnden Ressourcen und setzt prioritär auf Beratung und Unterstützung. Der Persuasion-Ansatz geht davon aus, dass die Nichteinhaltung Folge unterschiedlicher Normen und Werte ist, die nur durch Überzeugungsarbeit verändert werden können.

Bis 2010 wurde in der internationalen Literatur noch kontrovers diskutiert, ob sich die Kontrollbehörden mehr auf weiche Ansätze der Information und Überzeugung oder harte Formen der Kontrolle und Sanktion konzentrieren sollten. Einige Autor\_innen meinen, dass man sich für einen Ansatz entscheiden müsse, da Beratung und Überzeugungsarbeit ins Leere laufen, wenn man gleichzeitig mit Kontrollen und Sanktionen droht (Hartlapp 2007: 656). Piore und Schrank (2008) stellen in ihrer Untersuchung der Arbeitsinspektionen in mehreren Ländern den US-amerikanischen dem flexibleren „lateinischen“ Ansatz in Südamerika, Südeuropa, Marokko und Frankreich gegenüber:

„The salient characteristic of the United States model is its adversarial nature. By way of contrast, the Latin model is pedagogical. [...] Whereas United States officials trace non-compliance to the rational calculations of utility-maximizing business people, and hope to ensure respect for the law in the long run by punishing disrespect for it in the short run, their Latin counterparts treat transgressions more often as products of the ignorance, inefficiency and poverty of employers – and recognize that punitive sanctions may actually aggravate, rather than relieve, the problem“ (Piore/Schrank 2008: 4). Der lateinamerikanische Ansatz wird in diesen Arbeiten deutlich idealisiert. Es wird völlig unterschlagen, dass ohne die Drohkulisse von Sanktionen viele Unternehmen nicht bereit sind, zu „lernen“ und Missstände abzustellen. Tombs und Whyte (2013) weisen zu Recht darauf hin, dass solche Soft-Law-Strategien meist in einer Aufweichung der Standards enden. Sie können allerdings attraktiv für die Politik sein, da sich der Druck der Unternehmen, die meist intensive Kontrollen ablehnen, verringert. Zudem bieten sich solche Ansätze als eine einfache „Lösung“ im Umgang mit den wachsenden Herausforderungen durch die Fragmentierung der Unternehmen bei gleichzeitiger chronischer Unterfinanzierung der Kontrollbehörden an (Vosko et al. 2011).

Die Kritik von Piore und Schrank (2008) an dem US-amerikanischen Ansatz, der nur auf Abschreckung setzt und die Unternehmen nicht ausreichend informiert und überzeugt, hat allenfalls seine Berechtigung, wenn die Potenziale des Management- und Persuasion-Ansatzes nicht ausgeschöpft worden sind. Die meisten Expert\_innen in diesem Feld halten jedoch eine Kombination dieser Ansätze für unverzichtbar. Tallberg (2003: 143) spricht von einer sequenziellen Komplementarität, die mit Information, Beratung und Überzeugung beginnt, auf die dann Kontrollen und bei Nichteinhaltung Sanktionen folgen. Er nennt das die „enforcement management ladder“.

Der eigentliche Konflikt hinter dieser Kontroverse lag in unterschiedlichen Diagnosen der Gründe für die Nichteinhaltung von Standards. Wenn sie vor allem in Nichtwissen und unzureichenden betrieblichen Kontrollstrategien bestehen, kann man sich auf weiche Ansätze beschränken. Der systematischen Aushebelung von Rechten in fragmentierten Unternehmen und der organisierten oft grenzüberschreitenden Kriminalität auf dem Arbeitsmarkt wird man damit

aber nicht beikommen können. Angesichts der systemischen wachsenden Compliance-Probleme und der enttäuschenden Resultate von Überzeugungsstrategien und freiwilligen Selbstverpflichtungen hat sich diese Kontroverse in der Forschung inzwischen erledigt. Man geht eher von der Komplementarität der Ansätze und ihrer zeitlichen Aufeinanderfolge von Information, Überzeugung und Kontrolle aus. In der Praxis spielen weiche Ansätze gleichwohl weiter eine große Rolle, da sie den Gegner\_innen von wirkungsvollen Kontrollen Begründungen liefern, die Unternehmen nicht unter „Generalverdacht zu stellen“ und gutwillige Unternehmen vor Bürokratie zu schützen (Tombs/White 2013). Zudem bieten sich solche Ansätze als politische „Scheinlösungen“ im Umgang mit den wachsenden Herausforderungen durch die Fragmentierung der Unternehmen bei gleichzeitiger chronischer Unterfinanzierung der Kontrollbehörden an (Vosko et al. 2011). Ein gutes Beispiel hierfür ist Großbritannien. Auf der „enforcement management ladder“ landet man dort kaum auf der Stufe der abschreckenden Strafen, weil man davon ausgeht, dass die meisten Unternehmen den Mindestlohn eigentlich umsetzen wollen und gutwillig sind:

*„But the presumption that firms want to ‚do the right thing‘ also informs agencies’ responses when they uncover non-compliance. We show, for example, that HMRC’s National Minimum Wage (NMW) unit, the agency with some of the toughest civil penalties at its disposal, routinely allows firms to make good any underpayments to workers without issuing a fine (formally known as ‚self-correction‘). As a result, in 2021–22, two-fifths (41 per cent) of arrears uncovered attracted no penalty.“*

Judge/Slaughter 2023: 9

Andere Autor\_innen befassen sich intensiver mit den Ursachen und Gründen der Einhaltung von Gesetzen. Hardy (2011) z. B. unterscheidet drei Motivationslagen. Die kalkulierte Compliance ergibt sich aus den abschreckenden Wirkungen der Sanktionen bei entdeckten Regelverstößen; die Standards werden also nur eingehalten, wenn die Kosten der Nichteinhaltung die Kosten der Einhaltung übersteigen. Die normative Compliance beruht auf der Internalisierung der Normen fairer Arbeit, die man folglich dann aus eigenem Antrieb auch einzuhalten versucht. Sozial motivierte Beweggründe der Compliance zielen auf die Anerkennung anderer Akteure, die für das Unternehmen wichtig sind, wie die Öffentlichkeit, die Medien, die Kund\_innen, aber auch die Gewerkschaften und die eigenen Beschäftigten. Darüber hinaus hängt die Einhaltung von Vorschriften auch von deren Kenntnis sowie der Expertise und bei komplexen Regulierungen auch von den Ressourcen, diese wirkungsvoll umzusetzen, ab. Da die kalkulierte Compliance in den deregulierten Arbeits- und Produktmärkten mit härterem Preiswettbewerb und kurzfristigerem Planungshorizont

an Bedeutung gewonnen hat, muss das Risiko, dass Regelverstöße entdeckt und spürbar sanktioniert werden, erhöht werden.

Die Kenntnis von Arbeitsstandards kann man durch Informationskampagnen und auch eine einfache Ausgestaltung von Regulierungen fördern. So wurde z. B. ein einheitlicher und leicht verständlicher Mindestlohn immer als Voraussetzung für ein wirkungsvolles Self-Enforcement angesehen, auch wenn es durchaus gute ökonomische Begründungen für eine Ausdifferenzierung des Mindestlohns etwa nach Regionen geben kann. Auf mangelnde Informationen, Expertise und unzureichende Ressourcen können die Kontrollbehörden in Kooperation mit Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften mit Informationskampagnen, Beratung und auch Schulungsprogrammen reagieren (Benassi 2011; Gallina 2005).

Viel schwieriger ist es, die normative und sozial motivierte Compliance zu beeinflussen. Die „moralische Infrastruktur“ der Wirtschaft und Gesellschaft hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, etwa die Verbreitung von Korruption in Politik und Wirtschaft, deren Ursachen überwiegend außerhalb des Aktionsbereichs von Kontrollbehörden liegen. Einige Sanktionsstrategien zielen allerdings direkt auf die Reputation von Unternehmen als ehrliche und gesetzestreue Akteure, beispielsweise das öffentliche „Naming und Shaming“ bei Verstößen gegen den Mindestlohn im Vereinigten Königreich (Hull 2013). Dies wird zum Teil als wirkungsvoller angesehen als finanzielle Sanktionen. In einer Handreichung zu den britischen Kontrollstrategien heißt es: „The government recognises that some employers are more likely to respond to the social and economic sanctions that may flow from details of their payment practices being made public, than from financial deterrents“ (National Minimum Wage Law 2017: 20). Diese Aussage gilt insbesondere, wenn zuvor die Öffentlichkeit durch kritische Berichterstattung über die Zustände in einer Branche sensibilisiert worden ist, wie das etwa durch die Medienberichte zur deutschen Fleischindustrie oder über die Zulieferbetriebe der Textilunternehmen im globalen Süden geschehen ist. Vor übertriebenen Erwartungen an ein „Naming und Shaming“ ist allerdings zu warnen. Die vielen kleinen Subunternehmen sind in der Öffentlichkeit nicht bekannt und auch große Unternehmen lernen schnell, das eine negative Presse in Märkten, wo nur der Preis zählt, nicht unbedingt zu Umsatzeinbrüchen führt (Judge/Slaughter 2023: 47).

## 2.4 Von reaktiven zu proaktiven und strategischen Kontrollansätzen

Bei den eigentlichen Kernaufgaben der Kontrollbehörden wird seit Längerem zwischen reaktiven und proaktiven Vorgehensweisen unterschieden. Mit der reaktiven Vorgehensweise untersuchen die Kontrollbehörden Verstöße auf Basis konkreter Beschwerden von betroffenen Beschäftigten oder anderen interessierten Akteuren wie Gewerkschaften oder Konkurrenten, die sich benachteiligt fühlen. Auch reaktive

Vorgehensweisen müssen organisiert werden. Zentral sind leicht zugängliche, bekannte und sanktionsfreie Beschwerdekanaäle wie z.B. eine „Bad Boss Hotline“, die auch anonym genutzt werden können (Vosko/Thomas 2014: 645).

Hilfen bei individuellen Beschwerden gelten zwar als wichtige „symbolic resources“ (Albiston 2005: 28) für die Durchsetzung von Ansprüchen. Angesichts des Machtungleichgewichts in den Unternehmen nutzen jedoch nur wenige Beschäftigte diese Möglichkeiten – und wenn überhaupt, dann meistens erst nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses (Kocher 2012). Da der Verweis auf individuelle Klagemöglichkeiten kaum ausreicht, müssen wirkungsvolle Hilfen bei der Verteidigung der individuellen Rechte von Beschäftigten angeboten werden. In mehreren angelsächsischen Ländern sind außergerichtliche Schlichtungsverfahren üblich. Sie haben allerdings den Nachteil, dass die Einhaltung der Standards zur Verhandlungssache wird (Vosko et al. 2016: 35). Zum Teil werden die Beschäftigten bei der Durchsetzung ihrer Rechte von Dritten unterstützt, die die Rechtswege besser kennen. Die in den USA unter Präsident Obama durch die Kontrollbehörden durchgesetzte Rückzahlung der vorenthaltenen Löhne und finanzielle Strafen hält Weil (2018) für eine unverzichtbare finanzielle Abschreckung. Im Vereinigten Königreich werden die Arbeitgeber\_innen bei Verstößen durch sogenannte „Notices of Underpayment“ offiziell aufgefordert, den Beschäftigten die Löhne nachzahlen. Wenn das Unternehmen allerdings dadurch in Insolvenz gehen könnte, kann ein Teil der Nachzahlungen erlassen werden oder später erfolgen. Falls die „Selbstkorrektur“ nicht gelingt, können die Kontrollbehörden sie auch auf dem Gerichtsweg durchsetzen (National Minimum Wage Law 2017: 8ff.), was aber in der Praxis nicht so häufig geschieht (Judge/Slaughter 2023: 44ff.). Croucher und White (2007) kritisieren allerdings die Effektivität der britischen Kontrollansätze. Die individuellen Rechte müssen weitgehend ohne kollektive Rückendeckung im Betrieb durchgesetzt werden, was nicht zuletzt auf die Abwesenheit der Gewerkschaften im privatwirtschaftlichen Niedriglohnssektor zurückzuführen ist. Nicht zu unterschätzen für die Effektivität von Kontrollbehörden ist auch die Erkenntnis, dass diese vor allem erfolgreich abgeschlossene Fälle produzieren wollen, weshalb möglicherweise schwieriges Gelände umgangen wird. Die Autoren charakterisieren das britische System als wenig wirksame „soft regulation“, dessen Verbesserung nicht zuletzt aus Angst vor Vorwürfen der Überregulierung unterbleibt. Notwendig sei ein System der „überwachten Selbstregulierung“, in der Beschäftigte eine wichtige Rolle spielen, da sie Informationen über Verstöße geben (Estlund 2005), aber auch bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche durch Rechtshilfe unterstützt werden.

Weltweit dominiert in den oft unterfinanzierten Kontrollbehörden (Mustchin/Martinez Lucio 2023) die reaktive Vorgehensweise. Die Behörden sind damit meist schon mehr als ausgelastet und betrachten die schnelle Erledigung der Beschwerdefälle als Erfolgsindikator (Vosko et al. 2020: Kapitel 8–12). Diese Vorgehensweise ist wenig anspruchsvoll: Man kann die Standardfälle routiniert abarbeiten,



ohne zu wissen, ob es sich um die wirklich großen Fälle handelt. Da kein Lagebild der Nichteinhaltung von Standards erstellt wird und dafür geeignete Indikatoren entwickelt und verbessert werden, ist oft nur die Spitze des Eisbergs sichtbar. Das gilt umso mehr, als die meisten Kontrollinstanzen oft nur lokal tätig sind, zu wenig mit anderen Behörden zusammenarbeiten und daher die Verknüpfungen der Einzelverstöße und ihre Systematik nicht erkennen können. Die interne Steuerung der reaktiven Vorgehensweise orientiert sich an der Anzahl der Verstöße pro Arbeitsstunde und der Erledigung eines Falles. „It is (...) consistent with a complaint-driven approach where it becomes critical to quickly log in, assign, and then complete investigations so that the investigator can quickly move to the next complaint in their ever-filing inbox“ (Vosko et al. 2020: 275).

Um auf die massiven Veränderungen in der Arbeitswelt angemessen zu reagieren, fordert Weil (2018) neben neuen Instrumenten einen Paradigmenwechsel in den Strategien der Kontrollbehörden. Ähnlich wie auch Dickens (2009: 4) sieht er die Gefahr, dass die Kontrollbehörden in einem „victims approach“ – etwa in reaktiver Bearbeitung von Einzelbeschwerden – ihre geringen Kapazitäten verbrauchen, ohne dadurch nachhaltige Verhaltensänderungen in den Unternehmen zu bewirken. Er plädiert für reflexive Strategien, die aufgrund von Analysen der Arbeitsbedingungen in unterschiedlichen Branchen, Regionen und Betriebstypen Prioritäten bei den Kontrollen und an der Spitze der Wertschöpfungskette setzen. Bei den proaktiven Strategien warten die Kontrollbehörden nicht auf Beschwerden, sondern kontrollieren auch verdachtsunabhängig. Die Effektivität proaktiver Strategien hängt auch von der Qualität der Einschätzung risikobehafteter und weniger risikobehafteter Unternehmen ab (Hampton 2005). Die ILO schreibt hierzu:

*„The accuracy of the chosen strategies depends on the access to reliable, complete and updated sources of information on enterprises, sectors, workers, previous inspection visits, imposed sanctions and interventions from other authorities. Political options, academic studies, official statistics and complaints received from trade unions, workers or other interested parties are also considered as indicators on which to base future action.“*

Bignami et al. 2013: 70

Weil (2010: 93ff.) verwendet nicht mehr die klassische Unterscheidung zwischen reaktiven und proaktiven Strategien, da auch proaktive Strategien an der falschen Stelle ansetzen können. Er fordert eine strategische Herangehensweise mit folgenden Bausteinen:

- **Prioritätensetzung:** Jede Kontrollbehörde entwickelt eine Rangskala der Branchen und Arbeitsplätze mit den schlimmsten Verstößen, die häufig auf Erfahrungen und

Daumenregeln beruhen. Diese Rangskalen, die die Prioritäten strategischer Kontrollen bestimmen, müssten systematischer mithilfe von Datenauswertungen erarbeitet werden. Zusätzlich stellt sich die Frage, wo Kontrollen die größten Auswirkungen auf Verhaltensänderungen der Unternehmen haben. Diese Frage könne man am besten beantworten, wenn man sie mit den anderen Prinzipien wie Abschreckung und Nachhaltigkeit verknüpfe. Eine Schlussfolgerung könne sein, dass man mit Kontrollen nicht zwingend in Branchen mit der größten Zahl von Verstößen beginnen sollte, sondern bei den „Verursachern“ ansetzt, die gegebenenfalls einer anderen Branche angehören oder an der Spitze einer Wertschöpfungskette stehen.

- **Abschreckung:** Kontrollen erzielen die größte Wirkung durch Abschreckung, die andere Unternehmen veranlasst, freiwillig die geforderten Standards einzuhalten. Durch Abschreckung kann man den Effekt von Einzelkontrollen multiplizieren. Abschreckende Effekte ergeben sich aus der Einschätzung der Wahrscheinlichkeiten von Kontrollen und den dabei zu erwartenden Sanktionen. Die Hebelwirkungen von Kontrollen sind größer, wenn man an der Spitze der Wertschöpfungskette ansetzt. „Fissuring means that enforcement policies must act on higher levels of industry structures in order to change behavior at lower levels, where violations are most likely to occur“ (Weil 2010: 2).
- **Nachhaltigkeit:** Kontrolleur\_innen beklagen oft das Problem von Wiederholungstäter\_innen bei Einzelfallkontrollen. Dies wird gefördert, wenn man sich nur auf eine Lösung beanstandeter Einzelprobleme konzentriert. Nachhaltigkeit kann am ehestens erzielt werden, wenn die geforderten Veränderungsprozesse in den Unternehmen mit anderen wichtigen Unternehmenszielen verknüpft werden. Als Beispiel führt Weil den Gesundheitsschutz an, der wirkungsvoller ist, wenn er mit einer neuen Kultur der Arbeitssicherheit und Gesundheitsförderung in den Unternehmen verbunden ist.
- **Systemische Wirkungen:** Verletzungen von Arbeitsstandards sind häufig das Ergebnis von speziellen Organisations- und Wettbewerbsstrukturen in bestimmten Regionen, Branchen oder Produktmärkten. Man kann sie nur wirksam einschränken, wenn die Regeln innerhalb dieser Systeme nachhaltig verändert werden. Das kann z. B. Ausschreibungsbedingungen oder die Verantwortung der Generalunternehmen für die Arbeitsbedingungen der abhängigen Subunternehmen betreffen.

Eine solche strategische Neuorientierung erfordert deutlich mehr Kapazitäten für Untersuchungen der Funktionsweise von Branchen und Wertschöpfungsketten sowie einen grundlegenden Wandel der internen Strukturen und Steuerungsprozesse in den Kontrollbehörden selbst.

Weil, der im April 2014 vom damaligen US-Präsident Obama zum Leiter der US-amerikanischen Kontrollbehörde

(Wage and Hour Division of the United States Department of Labor) ernannt wurde, hatte die einmalige Chance, seine Ideen in der Praxis auch umzusetzen. Es gelang ihm, die Zahl der Inspektor\_innen trotz einer republikanischen Mehrheit in beiden Häusern von 700 auf 1.000 zu erhöhen, was angesichts der Größe des US-amerikanischen Arbeitsmarkts allerdings verschwindend gering ist. Der zu kontrollierende „Fair Labor Standards Act“ deckt ungefähr 135 Millionen Beschäftigte ab. Die Zahl der eingehenden Beschwerden übertraf die Kapazitäten bei Weitem, sodass unter diesen Bedingungen (ob man wollte oder nicht) Prioritäten gesetzt werden mussten.

Um zu einem eher strategischen Vorgehen zu gelangen, wurde erstens auf Basis von zwei Indikatoren (Schwere und Häufigkeit der Verstöße) eine Prioritätenliste von Branchen erstellt, in denen Kontrollen vorrangig durchgeführt werden sollten. Die Regionen konnten je nach Bedeutung der Branchen dort ihre Schwerpunkte setzen. Zweitens wurden die Instrumente der Abschreckung auch genutzt. Seit 2014 wurden zunehmend „liquidated damages“ eingetrieben, „which are payments directly to workers equal to double the amount of back wages owed to them. Liquidated damages compensate workers for those losses sustained several years in the past“ (Weil 2018: 442). In den Clinton- und Bush-Präsidentschaften war dies trotz vorhandener Rechtsinstrumente nicht üblich. Außerdem nutzte man die Möglichkeit, Kund\_innen oder Zulieferer aufzufordern, keine Güter aus Unternehmen mit Beanstandungen anzunehmen oder diesen zu liefern. Insbesondere in der Bekleidungsindustrie mit ihren hohen Quoten der Nichteinhaltung von

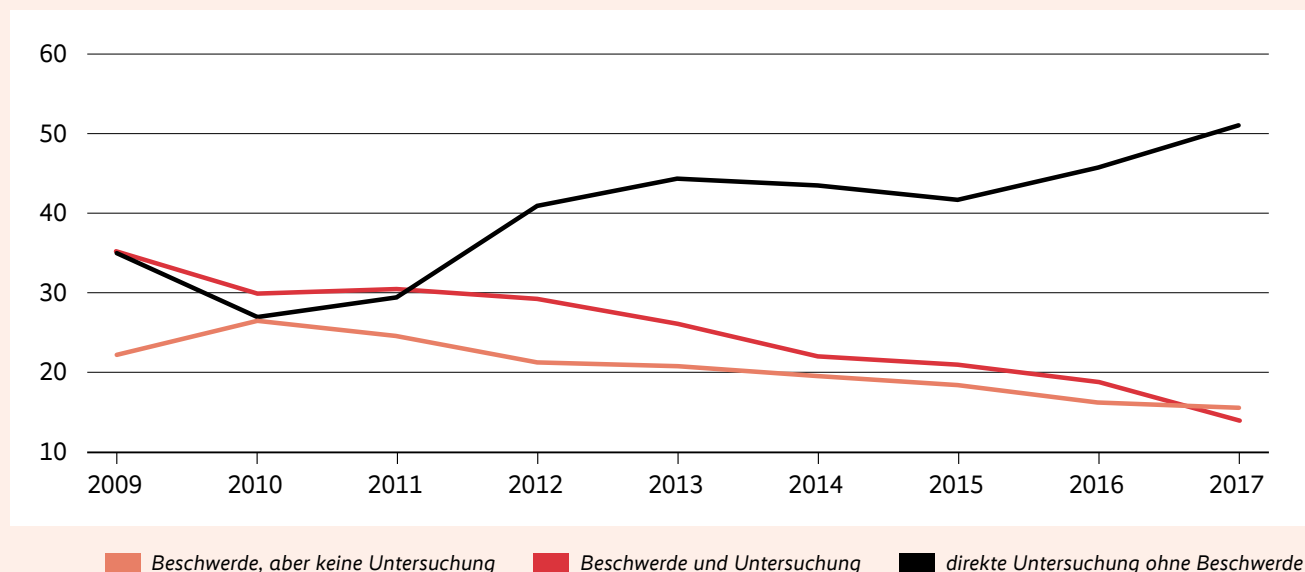
Mindeststandards und ihren zeitkritischen Lieferbeziehungen wurde dies unter Präsident Obama praktiziert (Weil 2018: 442). Zu den neuen Instrumenten zählten Compliance-Vereinbarungen mit Unternehmen, die sich verpflichteten, in ihrer Wertschöpfungskette die Standards einzuhalten und dafür auch Personal zur Kontrolle der Compliance bei Zulieferern oder zur Bearbeitung anonymer Beschwerden von Beschäftigten einzusetzen.<sup>1</sup>

Die neue strategische Ausrichtung erforderte einen weitreichenden Umbau der internen Organisation. Sie begann mit internen Schulungen, die nicht nur auf das Verständnis der neuen Ausrichtung, sondern auch auf einen Kulturwandel in der Behörde zielten. Sie schloss die Entwicklung strategischer Kontrollpläne in den Regionen und neuer Leistungsindikatoren ein. Bei den Neueinstellungen wurde darauf geachtet, dass das Personal den Personen, die man schützen will, stärker ähnelt als in der Vergangenheit. Wichtig waren Sprachkenntnisse, um mit unterschiedlichen Migrant\_innengruppen zu kommunizieren. Schließlich ging es in der Kommunikation nach außen nicht mehr um die Selbstdarstellung mit möglichst hohen Kontrollzahlen, sondern vor allem um die abschreckende Auswirkung mit der gezielten Botschaft an bestimmte Branchen, dass man sie im Auge habe. Die Zielgröße, dass selbst geplante Kontrollen 50 Prozent aller Kontrollen ausmachen sollen, wurde im Jahr 2017 erstmals erreicht (Abbildung 1). Das belegt einen beachtlichen Wandel in kurzer Zeit, der auch eine grundlegende Veränderung des traditionellen Habitus der Inspektor\_innen aus der Zeit rein reaktiver Kontrollen erforderte (Snider 2009; Snider/Bittle 2011).

<sup>1</sup> Unter der neuen Trump-Administration wurden viele dieser Regelungen zurückgenommen (EPI 2025).

## Kontrollindikatoren des US Department of Labor's Wage and Hour Division in den USA, 2009–2017

Abb. 1



Quelle: Vosko et al. 2020: 276.



Leider werden die internen Indikatoren, die für proaktive, strategische Kontrollen entwickelt werden, in den USA ebenso wie in Deutschland nicht im Detail veröffentlicht. Es handelt sich eben um Prüf- und Ermittlungsbehörden, die nur wenig Informationen über ihre Vorgehensweise publizieren, um den Unternehmen nicht bei der Entwicklung von Ausweichstrategien behilflich zu sein.

## 2.5 Partizipative Kontrollstrategien

Alle Expert\_innen in diesem Feld betonen die Vorteile eines Co-Enforcements, das auf einer Zusammenarbeit der Kontrollbehörden mit Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, Beschäftigten, zivilgesellschaftlichen Akteuren und Branchenvertreter\_innen beruht:

*„Worker organizations, however, potentially have resources that can only be partially substituted by the state and only at very high cost. Consider that enforcement begins with workers on the ‚shop floor‘ and that what workers are willing to share about what they see, hear, and experience firsthand is instrumental to identifying non-compliance. Workers have unique capabilities to enhance enforcement because they are present at the worksite every day, and have tacit knowledge of the work process, formal and informal teams and communication networks, and firsthand experience with changing working conditions and employer practices over time. Many worker organizations can tap into social networks that afford them vast amounts of information which would otherwise be difficult for state officials to gather alone.“*

Amengual/Fine 2017: 39

Fine und Gordon (2010) beschreiben erfolgreiche Beispiele solcher kooperativen Kontrollansätze in Kalifornien, die auf den besonderen Branchenkenntnissen der einbezogenen Beschäftigtenvertreter\_innen basieren, was Gewerkschaften, aber auch regionale Worker Center mit zivilgesellschaftlicher Beteiligung in den USA oder Kanada einschließt. Diese besonderen Branchenkenntnisse ermöglichen „affirmative enforcement strategies specifically tailored to particular industries, based on access to accurate and complete information about relevant actors and their practices“ (Fine/Gordon 2010: 559). Zentral ist dabei, dass die Beschäftigtenvertreter\_innen das Vertrauen der betroffenen Beschäftigten haben und diese bewegen können, sich für die Durchsetzung ihrer Rechte einzusetzen (Fine/Lyon 2017).

In den meisten Fällen beschränkt sich die Partizipation offensichtlich aber auf Information über die Probleme in be-

stimmten Branchen, die Diskussion über adäquate Kontrollstrategien, die Information der Beschäftigten über ihre Rechte und die der Unternehmen über ihre Pflichten. Sobald es zu echten Kontrollen und zur Verhängung von Sanktionen kommt, sind die Kontrollbehörden zur Vertraulichkeit verpflichtet. Nur in wenigen Fällen sind auch andere Akteure mit gesetzlichen Kontrollrechten betraut, wie zum Beispiel die Sozialkassen in Deutschland, von denen die des Baugewerbes (SOKA-Bau), der Dachdeckerei (SOKA-Dach) und die Künstlersozialkasse (KSK) die bekanntesten sind.

## 2.6 Von der Selbstverpflichtung zu harten Standards

Viele international tätige Unternehmen haben auf Medienkampagnen zu den ausbeuterischen Praktiken ihrer Unterauftragnehmer\_innen mit freiwilligen Selbstverpflichtungen zur Kontrolle der Arbeitsbedingungen in ihren Zulieferbetrieben reagiert. Die Selbstverpflichtungen reichen allerdings von reinen Marketingstrategien, um den beschädigten Ruf aufzupolieren, über Versuche, durch weiche Selbstregulierung harte gesetzliche Maßnahmen zu vermeiden, bis hin zu ernsthaften Kontrollen der Zulieferketten.

In der Compliance-Literatur hat dies zu einer Kontroverse über die Rolle von „soft law“ geführt – vor allem, da der Staat sich teilweise aus Kontrollen mit Hinweisen auf die Selbstregulierung durch die Unternehmen, die zum Teil mit eigenen Konfliktlösungsverfahren verknüpft sind, zurückgezogen hat. Mehrere empirische Arbeiten kommen zum Schluss, dass damit eine Absenkung der Standards verbunden ist. Das hat etwa Davidov (2010) in einer empirischen Untersuchung der Reinigungs- und Sicherheitsdienste in Israel festgestellt. Auch Estlund (2005) konstatierte, dass die wachsende Anzahl der Selbstverpflichtungen der Unternehmen in Nordamerika oft zum Anlass genommen wurde, die staatlichen Kontrollen zurückzufahren. Gleichzeitig sei die Reichweite von Tarifverhandlungen zurückgegangen. Mit dem Übergang der „Selbstverwaltung“ der Tarifpartner zur „Selbstregulierung“ der Unternehmen hätten die Beschäftigten ihre institutionelle Stimme und ihre schützende Hilfe bei Gerichten und Behörden verloren. Fairman/Yapp (2005) haben die Selbstregulierung in der britischen Lebensmittelindustrie untersucht und kommen ebenfalls zu ernüchternden Schlussfolgerungen. Die Umsetzung von Vorschriften würde als Verhandlungsgegenstand mit den Kontrolleur\_innen gesehen. Anstöße zu dauerhaften Veränderungen kämen nur von außen. Die Selbstregulierung verfehle den Sinn, staatliche Kontrollinstanzen zu entlasten.

Locke (2013) untersuchte die Wirkung von freiwilliger Selbstkontrolle der Arbeitsbedingungen durch Corporate-Responsibility-Programme in den internationalen Zulieferketten großer amerikanischer Konzerne. Er stellt fest, dass sie alle nur begrenzte Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen haben, da es kaum möglich sei, alle widersprüchlichen Interessen in den komplexen Wertschöpfungsketten unter einen Hut zu bringen. Das beginnt damit, dass die Zulieferer im

Globalen Süden in der Regel für mehrere Auftraggeber, die unterschiedliche Interessen haben, gleichzeitig produzieren. Ein einzelnes Unternehmen habe nur wenig Interesse, die Produktionsprozesse des Zulieferers zu optimieren, da davon auch andere profitierten. Zudem sei die Dauerhaftigkeit der Erfolge begrenzt wegen des häufigen Wechsels der Zulieferer. Am ehesten seien Erfolge bei kontinuierlicher und enger Zusammenarbeit zu erzielen. Für ihn ist nach den ernüchternden Resultaten klar, dass die private Kontrolle die öffentliche nicht ersetzen kann. Allerdings könnten sie sich wechselseitig gut ergänzen. Diese überwiegend kritische Einschätzung von Selbstregulierungsverfahren bezieht sich allerdings nur auf Fälle, in denen diese zu einer Verringerung der Zahl staatlicher Kontrollen und einer Verwässerung von Standards führen. Die Kritik bezieht sich nicht auf ernsthafte unternehmerische Compliance-Strategien zur Umsetzung von Arbeitsstandards im eigenen Unternehmen und der Wertschöpfungskette, die auch mit Sanktionen arbeiten.

Solche internen Compliance-Strategien gewinnen an Bedeutung, wenn der Staat die Kultur der Verantwortungslosigkeit der Auftraggeber, die sich in den komplexen Wertschöpfungsketten eingenistet hat, wirkungsvoll bekämpfen will. Dabei haben in den vergangenen Jahren zwei Instrumente an Bedeutung gewonnen. Zum einen geht es um die explizite Verankerung sozialer Kriterien wie die Bezahlung von Mindestlöhnen, um das Selbstverständliche nochmals unmissverständlich einzufordern, oder sogar die Einhaltung ganzer Tarifgitter in Ausschreibungen oder Vergabeverfahren. Damit werden vor allem öffentliche Auftraggeber mit ihrem beachtlichen Auftragsvolumen in die Pflicht genommen, bei der Vergabe nicht den billigsten Anbieter auszuwählen, wenn erkennbar ist, dass diese Angebote nur unter Verletzung von Mindeststandards realisiert werden können. Zum anderen können die Auftraggeber durch die Generalunternehmerhaftung für Mindestarbeitsbedingungen in den juristisch unabhängigen Subunternehmen in die Verantwortung genommen werden (Hardy/Howe 2015). Beide Instrumente können mit harten Sanktionen, die über Geldstrafen hinausreichen, verbunden werden. Besonders wirkungsvoll ist der Ausschluss von Wiederholungstäter\_innen bei gravierenden Fällen der Nichteinhaltung von Standards öffentlicher Ausschreibungen. Davidov (2015) sieht die Haftung des Generalunternehmers insbesondere dann als gerechtfertigt an, wenn der Auftraggeber den Verstoß (mit-)verursacht hat oder ihn hätte verhindern können, und wenn die indirekt Beschäftigten auf dem Gelände des Unternehmens, also quasi unter Aufsicht des Generalunternehmers, der hier ja schon meist für die Arbeitssicherheit mit zuständig ist, arbeiten.

Zu den Vorgehensweisen und Erfolgen dieser Instrumente liegen noch relativ wenige empirische Arbeiten vor. Jaehrling et al. (2022) untersuchten die Umsetzung sozialer Kriterien

in öffentlichen Ausschreibungen von Kommunen in mehreren europäischen Ländern. Die sozialen Kriterien haben zu deutlichen Verbesserungen der Arbeitsbedingungen in schwach regulierten Arbeitsmärkten geführt, wenn die Kommunen mit eigenen Strukturen und Bündnissen mit Gewerkschaften und Arbeitgeber\_innen die Kontrollen unterstützten. Eine Fallstudie zum sozialen Nachunternehmensmanagement bei Thyssenkrupp zeigt, wie wirkungsvoll hiermit die Unfallquote bei den Nachunternehmen, die dreimal so hoch wie bei den Stammbeschäftigten war, verringert werden konnte (Bosch 2017: 40ff.). Kaum beachtet in der Compliance-Literatur sind die zahlreichen Untersuchungen zu den positiven Auswirkungen von Tariftreuegesetzen in der US-amerikanischen Bauwirtschaft (z.B. Duncan et al. 2014; Azari-Rad et al. 2005; Philips 2003). Hier finden sich die einzigen ökonometrischen Studien mit Kontrollgruppen zu Tariftreuevorschriften in öffentlichen Ausschreibungen, die US-Staaten mit und ohne Tariftreuegesetze oder Staaten vor und nach Einführung solcher Gesetze untersuchen.<sup>2</sup> Diese Untersuchungen zeigen, dass sich mit Tariftreuegesetzen die Löhne und die im Tarifvertrag über eine Fondsabgabe geregelte Ausbildungsquote erhöht haben. Gleichzeitig sind die Baukosten trotz höherer Löhne wegen höherer Effizienz und Kapitalintensität nicht gestiegen.

## 2.7 Überwiegend zu geringe Ressourcen

Eine wirkungsvolle Kontrolle der gesetzlichen Regelungen der Arbeitsbedingungen ist ohne hinreichende Ausstattung der Kontrollbehörden nicht möglich. Die drittelparitätisch besetzte Internationale Arbeitsorganisation in Genf hat daher 2006 empfohlen, dass entwickelte Industrieländer mindestens eine\_n Inspektor\_in auf 10.000 Beschäftigte einstellen sollten (ILO 2006).

Zum Monitoring ihrer Empfehlung sammelt sie auf Basis der Angaben ihrer Mitgliedsländer Informationen zur Zahl der Inspektor\_innen und setzt sie in Relation zu den Beschäftigten. Die Statistik schließt alle Formen der Arbeitsinspektion ein, die von der Kontrolle gesetzlicher Arbeitsbedingungen bis hin zum Gesundheits- und Unfallschutz reichen. Da die Arbeitsinspektor\_innen oft auf eine Vielzahl von Institutionen verteilt sind, kann man vermutlich nur von Näherungswerten ausgehen.

Abbildung 2 fasst die neuesten Daten zusammen, die für einige Länder von Judge und Slaughter (2023) ergänzt wurden. Die Abbildung belegt, dass die meisten OECD-Länder die ILO-Zielgröße deutlich unterschreiten. Deutschland liegt hingegen deutlich über der Zielgröße, was sicherlich auch dem Ausbau der FKS nach Einführung des Mindestlohns und vor allem während der 19. Legislaturperiode unter Finanzminister Olaf Scholz geschuldet sein dürfte. Bei der Interpretation der Zahlen sind allerdings die indus-

<sup>2</sup> Die „Differenz-von-Differenzen“-Studien wurden durch den Vergleich der Baukosten standardisierter Bauten wie etwa öffentlicher Schulen, die in den USA zugänglich sind, möglich.

triellen Beziehungen zu berücksichtigen. Aus der Tatsache, dass Schweden und Belgien sich im unteren Mittelfeld befinden, kann man nicht auf eine geringe Kontrolldichte schließen. Denn in beiden Ländern ist der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an den Beschäftigten sehr hoch und Betriebsräte (BE) bzw. Gewerkschaftsdelegierte (SWE) haben gesetzliche Kontrollrechte.

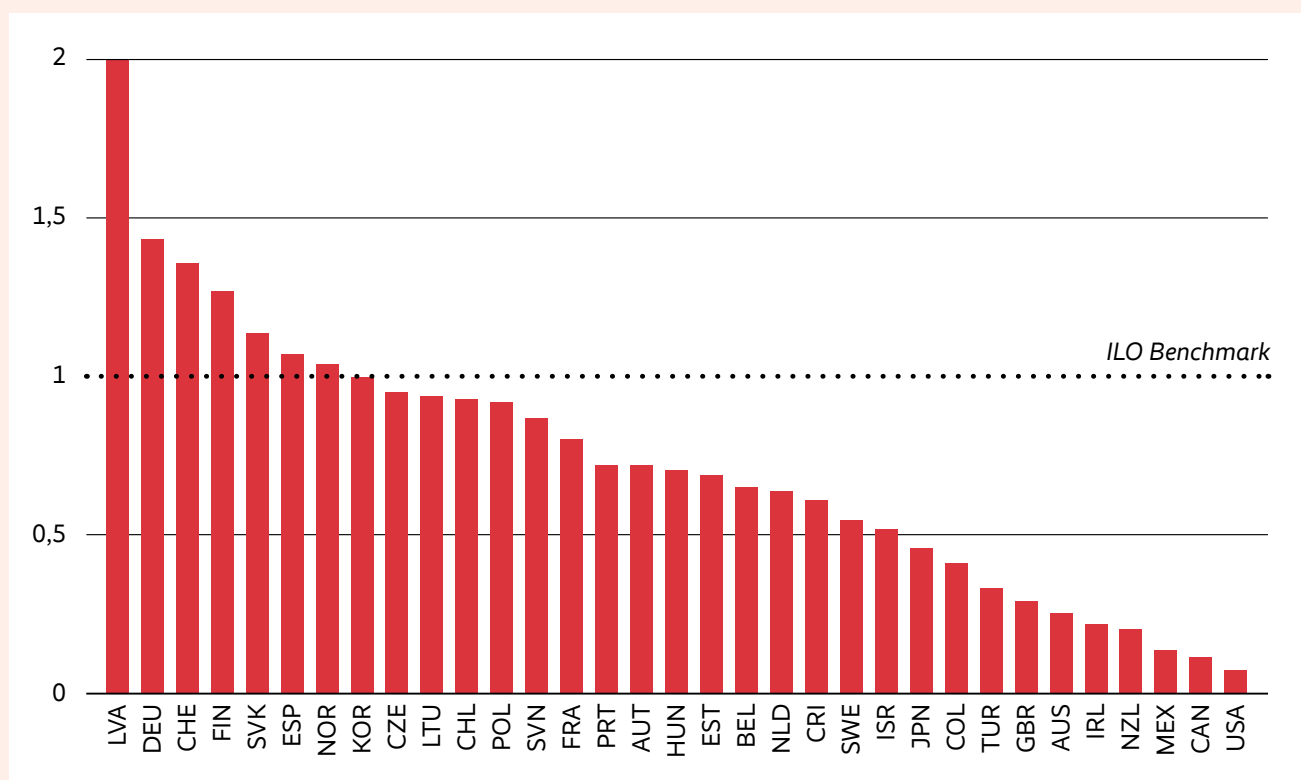
In den USA, Kanada oder Großbritannien hingegen gibt es keine solchen zusätzlichen mit gesetzlich Kontrollrechten ausgestatteten Beschäftigtenvertreter\_innen in den Betrieben. Unabhängig von den noch so schön formulierten Kontrollstrategien ist in diesen Ländern der Abschreckungseffekt der Kontrollen und der Sanktionen aufgrund der niedrigen Kontrolldichte gering. Der mangelnde Kontrollwille der Regierung zeigt sich auch in der Budgetentwicklung. In Großbritannien wurden in den vergangenen Jahren von der konservativen Regierung die Mittel für die verschiedenen Arbeitsinspektionen deutlich gekürzt. Das mag ein Grund sein, warum dort so wenige Fälle vor Gericht gebracht werden. Die Behörden haben vermutlich nicht

ausreichend Zeit für komplexe Ermittlungsverfahren mit gerichtsfester Beweisführung und begnügen sich stattdessen mit Ermahnungen oder außergerichtlichen Einigungen (Judge/Slaughter 2023; Mustchin/Martínez Lucio 2023).

Seit Jahren fordert der Bundesrechnungshof genauere Daten zum Umfang der Schwarzarbeit in Deutschland, an deren Entwicklung man messen kann, ob die Arbeit der FKS erfolgreich und ihr Geld wert sei. In seinem Bericht von 2008 heißt es: „Das Bundesministerium sollte in Anbetracht des hohen Personaleinsatzes in Zusammenarbeit mit externen Sachverständigen weiterhin nach geeigneten Möglichkeiten suchen, Stand und Entwicklung der Schwarzarbeit und die Auswirkungen der Kontrolltätigkeit darauf zu messen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes unterschätzt das Bundesministerium die insbesondere in der Abteilung FKS vorhandenen Möglichkeiten, die bisherigen Messmethoden zu verbessern und den Komplex Schwarzarbeit besser aufzuklären“ (Bundesrechnungshof 2008).

## Zahl der Arbeitsinspektor\_innen pro 10.000 Beschäftigte in OECD-Ländern

Abb. 2



Anmerkung: Dieses Schaubild basiert auf einer Grafik von Judge/Slaughter (2023: 42). Mit Ausnahme von Australien und den Niederlanden stammen die angegebenen Daten aus der Datenbank der ILO (inspectors per 10,000 employed persons). Zahlen zu den Niederlanden und Australien stammen aus anderen den Autorinnen zugänglichen Quellen. Es handelt sich dabei um die im Zeitraum 2019 bis 2022 aktuellst verfügbaren Zahlen.

Quelle: Judge/Slaughter 2023: 42.

### 3.

## Umfang der Schwarzarbeit und Nichteinhaltung des Mindestlohns in Deutschland

Bei der Messung der Schwarzarbeit sind jedoch keine erkennbaren Fortschritte erzielt worden (Koch 2007). Die auf der Makroebene von Schneider und Boockmann seit Jahren fortgeschriebenen Schätzungen der Schwarzarbeit „basieren auf zahlreichen, empirisch jedoch kaum überprüfbaren Annahmen, die über die Prognosen hinweg fortgeschrieben werden“ (Himmelreicher et al. 2024: 11). Wichtige Teile der illegalen Beschäftigung und der Schwarzarbeit werden in den Messungen überhaupt nicht berücksichtigt. Es werden nur nicht gemeldete Löhne, nicht aber die Unterschreitung der gemeldeten Mindestlöhne etwa durch unbezahlte Mehrarbeit, was die wichtigste Form der Umgehung der Mindestlöhne ist, zur Schattenarbeit gezählt. Der Einsatz ausländischer Werkvertragsnehmer\_innen wird in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Import von Dienstleistungen verbucht und die mit ihr verbundene Schwarzarbeit wird nicht erfasst. Die fast inflationären Berechnungen von Schneider – man kann von einem Geschäftsmodell sprechen – werden meistens mit einer aus den Berechnungen nicht ableitbaren neoliberalen Agenda verbunden. So wird regelmäßig eine Senkung der Abgabenlast, die für die Schattenwirtschaft verantwortlich gemacht wird, gefordert. Die Bekämpfung der Schattenwirtschaft wird hingegen eher kritisch gesehen: „Grundsätzlich verursacht eine Bekämpfung der Symptome über höhere Strafen und intensivere Strafverfolgung nur mehr Kosten – einerseits höhere Verwaltungskosten für den Staat und andererseits mehr Aufwand und Tricks bei der Verheimlichung bei den Personen, die schwarz arbeiten wollen“ (Schneider 2003: 156).

Wenn man sich die Anteile der von den Autoren gemessenen Schattenwirtschaft in unterschiedlichen Ländern anschaut, sind die wirtschaftspolitischen Empfehlungen nicht nachvollziehbar. Denn in Ländern mit sehr unterschiedlichen Abgabenquoten werden ähnliche Anteile der Schattenwirtschaft am Bruttosozialprodukt gemessen (Schneider/Boockmann 2022). Der institutionelle Rahmen, die damit verbundene Steuermoral und auch die Verankerung des Wohlfahrtsstaats als gemeinschaftlich finanzierte Leistungen, von denen alle profitieren, im Bewusstsein der Bevölkerung sind deutlich bessere Erklärungskandidaten für die Länderunterschiede als Abgabenquoten.

Wenig plausibel sind auch die angegebenen Gründe für die (fast) Halbierung des Anteils der gemessenen Schattenwirtschaft am Bruttosozialprodukt zwischen 2005 (dem Jahr der Gründung der FKS) und 2021 von 16,7 im Jahre 2003 auf 8,7 Prozent in 2021. Die Gründe werden vor allem in der Verbesserung der wirtschaftlichen Lage und überraschen-

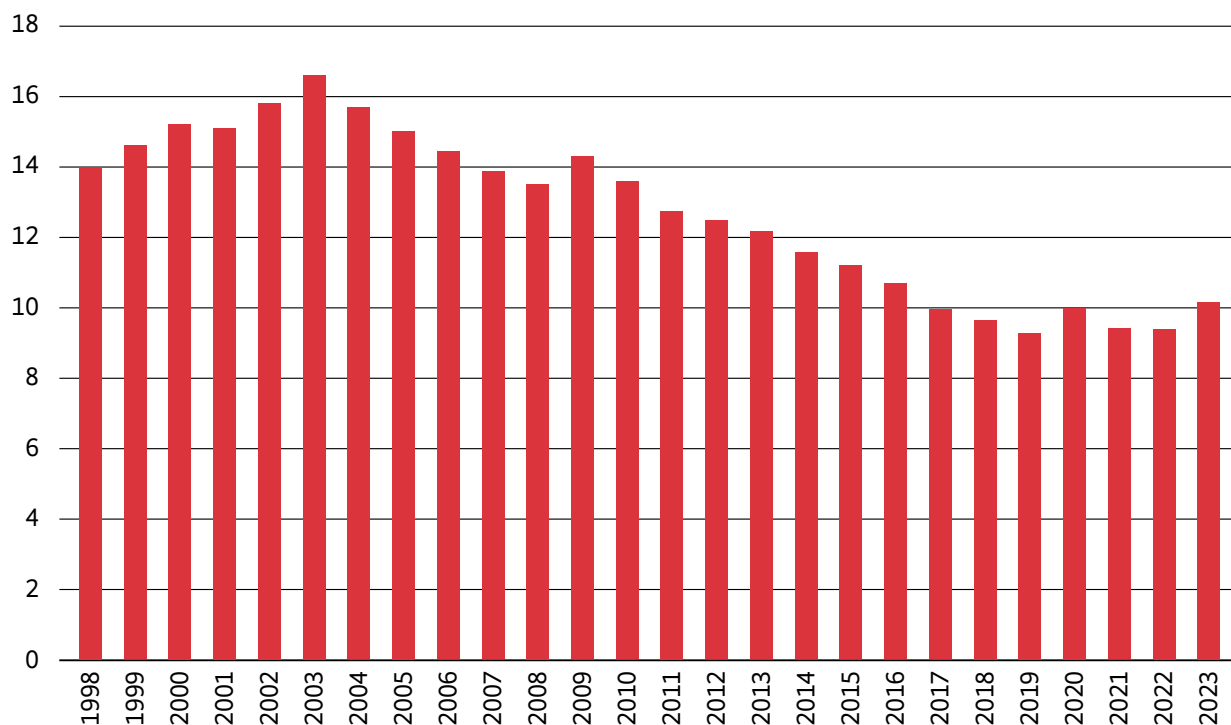
derweise der Ausweitung der besonders für Missbrauch anfälligen Minijobs verortet, die angeblich die die Schwarzarbeit steigernden Wirkungen des Mindestlohns kompensiert hätten (Schneider/Boockmann 2022: 20–28). Hätte man die Gründung der FKS und deren Personalausbau in das Regressionsmodell eingespeist, hätte man allein durch die zeitliche Parallelität der Ereignisse hohe, allerdings nicht aussagekräftige Korrelationen gefunden.

Das Beispiel der Minijobs belegt zudem, wie wenig sich aus solchen Messverfahren operationalisierbare Größen für die Effektivität der Arbeit der FKS ableiten lassen. Die Forschung zeigt, dass viele von Schneider/Boockmann als legale Beschäftigung gemessene Minijobber\_innen nicht den ihnen zustehenden Mindestlohn erhalten, weil ihnen zu hohen Anteilen weder ein Jahresurlaub noch Feier- und Krankheitstage entgolten werden (RWI 2012; Stegmaier et al. 2015). Kontrollen der FKS haben ergeben, dass manche der Minijobs nur auf dem Papier existieren. In einem Hauptzollamt wurde berichtet, dass ein hoher Anteil von Minijobs von älteren Beschäftigten als Risikoindikator für Schwarzarbeit genutzt wird (Interview Hauptzollamt D). Man hat herausgefunden, dass Sonderzahlungen an Mitarbeitende über Scheinarbeitsverhältnisse mit Verwandten, die aber gar nicht im Betrieb arbeiteten, geflossen sind. Der Grund dafür war die geringere Abgabenlast bei Minijobs im Vergleich zur Abgabenquote bei Überstunden. Auch Studierende können im elterlichen Betrieb ihren monatlichen Unterhaltszuschuss zum Studium über fingierte Minijobs erhalten, sodass sie als Betriebsausgaben deklariert und nicht vom Nettoentgelt der Eltern abgezogen werden. Hinzu kommt, dass Mehrarbeit von Minijobber\_innen, mit der die Höchstverdienstgrenze dieser Jobs überschritten wird, oft bar entgolten wird, der legale Minijob also eine Form der Verdeckung von Schwarzarbeit ist.

Die gesamtwirtschaftlichen Zahlen zur Schattenwirtschaft und ihre vermuteten Ursachen sind also keine geeignete Basis für die Messung der Effektivität der FKS – und noch weniger für die Entwicklung von Controlling-Vorgaben für deren tägliches Prüfgeschäft. Das Finanzministerium hat daher eine von ihr in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie (Boockmann/Rincke 2005), die das vorgeschlagen hatte, mit guten Gründen ad acta gelegt. Selbst wenn die Zahlen präzise wären, wäre nicht gemessen, zu welchem Anteil sich Unternehmen und auch Beschäftigte aus Angst vor Entdeckung und Sanktionen gesetzeskonform verhalten. Die Nutzung unterschiedlicher Mikrodaten und ihre Verknüpfung zur Identifizierung verdächtiger Konstellationen ist hin-

## Verhältnis von Schattenwirtschaft zum offiziellen Bruttoinlandsprodukt in Deutschland, in Prozent

Abb. 3



Quelle: Schneider/Boockmann 2022: 22.

gegen eine unverzichtbare Grundlage risikoorientierter Prüfungen (vgl. Kapitel 7).

Unser Forschungsinteresse an der Arbeit der FKS hat sich aus der Frage nach der Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns und der Branchenmindestlöhne entwickelt, auch wenn die FKS deutlich mehr als die Einhaltung von Mindestlöhnen prüft. Gleichwohl zeigen die Erkenntnisse zur Nichteinhaltung der Mindestlöhne einen wichtigen Teil der Schwarzarbeit. Zahlen zur Nichteinhaltung des gesetzlichen Mindestlohns wurden auf Basis der Auswertung von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), einer Beschäftigtenbefragung sowie der Daten aus Unternehmensbefragungen, bis 2022 der Verdienststrukturerhebung (VSE) und ab 2022 der Verdiensterhebung (VE), erhoben.<sup>3</sup> Die Ergebnisse sind jedoch nur Annäherungen an die tatsächliche Nichteinhaltung des Mindestlohns. In der VSE und VE werden nur bezahlte Arbeitsstunden, nicht aber unbezahlte Mehrarbeit erhoben. Zudem haben Unternehmen, die den Mindestlohn nicht einhalten, wenig Interesse, dies in einer Befragung zu belegen. Auch die Angaben der Beschäftigten enthalten Fehler, da Beschäftigte oft nicht die genaue Zahl ihrer Arbeitsstunden nachgehalten haben. Zudem ist nicht immer klar, welche Sonderzahlungen nach der Rechtspre-

chung des Bundesarbeitsgerichts bei der Kalkulation der Stundenlöhne berücksichtigt werden müssen und welche nicht (Mindestlohnkommission 2025: 85–86).

Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der Nichteinhaltung des Mindestlohns in Prozent aller Beschäftigten zwischen 2015 und 2024. Wie erwartet sind die Werte in den Unternehmensbefragungen (VSE/VF) niedriger als in denen des SOEP. Die tatsächlichen Werte liegen vermutlich irgendwo zwischen den beiden Angaben. Die weit überwiegende Zahl der Unternehmen zahlt den Mindestlohn. Ein nicht unbeträchtlicher Rand hingegen handelt jedoch nicht gesetzeskonform. Hinter diesen Prozentzahlen stehen hohe absolute Werte. Die 6,6 Prozent Nichteinhaltung im SOEP-Datensatz im Jahr 2023 entsprechen 2.498 Millionen Beschäftigten. Bei den Minijobber\_innen erhalten 38 Prozent nicht den Mindestlohn (Mindestlohnkommission 2025: 87), was die besonderen Dokumentationspflichten der Arbeitszeit von Minijobber\_innen rechtfertigt. Die 2,2 Prozent im Datensatz der VE 2024 entsprechen 847.000 Personen, was ebenfalls eine sehr hohe Zahl von Verstößen anzeigt. Auch liegt der Anteil der Nichteinhaltung in der geringfügigen Beschäftigung mit 8,2 Prozent fast viermal so hoch wie im Durchschnitt aller Beschäftigten.

<sup>3</sup> Die Verdiensterhebung ersetzte 2022 drei bisherige Verdienstatistiken, darunter die Verdienststrukturerhebung (Finke et al. 2023).



Die Daten des SOEP ebenso wie die der VSE/VF belegen eine Abnahme der Nichteinhaltung des Mindestlohns zwischen 2015 und 2022. Die Zahl der Kontrollen der FKS sank nach der Einführung des Mindestlohns und stieg erst ab Anfang 2017 wieder (Deutscher Bundestag 2017). Man wollte den Betrieben Zeit lassen, sich an den neuen Mindestlohn anzupassen. Die erklärte Devise der FKS war, die Mindestlohneinführung durch Aufklärung und Beratung von Betrieben zu begleiten, statt Verstöße sofort zu ahnden. Die anschließende Abnahme der Werte kann auf die aktive Kontrolle der FKS, sicherlich aber auch auf die verbesserte Arbeitsmarktsituation zurückzuführen sein. Ab 2023 steigt die Quote der Nichteinhaltung, insbesondere in den Daten des SOEP. Der Grund mag in der überdurchschnittlichen Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 liegen, der mehr Beschäftigungsverhältnisse mit Löhnen unterhalb des neuen Mindestlohns betraf als die geringeren Erhöhungen zuvor. Die Mindestlohnkommission hat die monatlichen Daten der VE ausgewertet. Dabei stellte sie fest, dass im Oktober 2022, also unmittelbar nach Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro, fast 1,3 Millionen Beschäftigte den Mindestlohn nicht erhielten. Diese Zahl sank bis Dezember 2023 auf etwa 700.000, bevor sie mit der nächsten Erhöhung wieder stieg (Mindestlohnkommission 2025: 89). Offensichtlich lässt sich eine nicht unbeträchtliche Zahl von Unternehmen Zeit bei der Anpassung ihrer untersten Löhne.

Eine Untersuchung von Eurofound stützt sich ebenfalls auf Ergebnisse von Beschäftigten- und Unternehmensbefragungen. Allerdings werden im Structure of Earnings Survey (SES) nur Unternehmen mit mehr als zehn Beschäftigten befragt, was die vielen Kleinbetriebe, in denen die Werte der Nichteinhaltung überdurchschnittlich hoch sind, ausschließt. Die Diskrepanz beider Werte für Deutschland ist damit höher als in den deutschen Datensätzen.

Auf Grundlage von Eurofound-Daten von 2018 befindet sich Deutschland aber im Vergleich zu anderen EU-Ländern im kritischen Bereich der Nichteinhaltung des Mindestlohns. Weisen beide Datenquellen für ein Land eine unter dem Durchschnitt der EU-Länder gemessene Nichteinhaltung des Mindestlohns aus, so erscheint dieses in Abbildung 4 als schwarzer Punkt. Weist nur eine der zwei Datenquellen eine überdurchschnittliche Nichteinhaltung aus, so ist der Länderpunkt grau. Länder, die als rote Punkte erscheinen, haben laut beider Quellen eine überdurchschnittliche Nichteinhaltungsquote. Das ist u. a. für Deutschland der Fall, das im oberen kritischen Feld der Nichteinhaltung liegt.



## Unterschreitung des Mindestlohns in Prozent der Beschäftigten 2015–2024\*

Tab. 1

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	2021	2022	2023	2024
SOEP	8,5	7,5	7,6	7,2	5,9	5,8		6,6	
SOEP mit Nebentätigkeit*			9,8	9,2	7,8				
VSE/VF	3,4	2,7	3,2	2,7	3,0		2,1		2,2

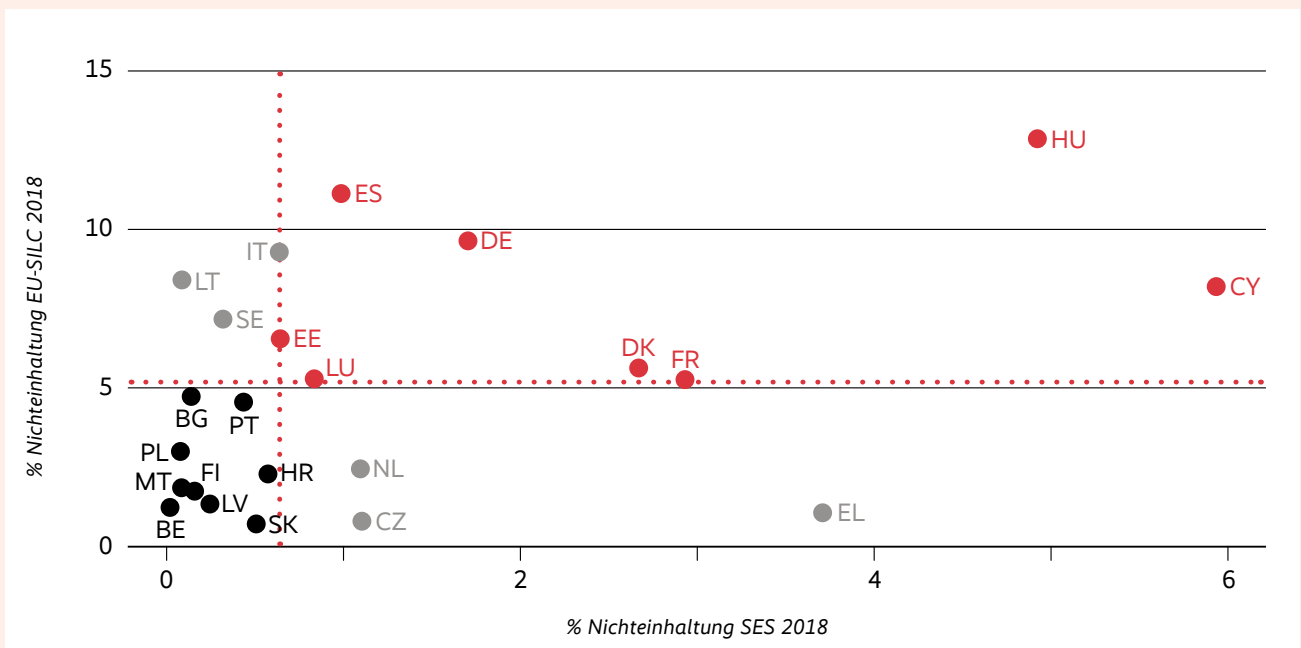
SOEP = Beschäftigtenbefragung, VSE/VF = Unternehmensbefragung

\* Zahlen 2015–2019 von Bachmann et al. 2022; 2021–2024 von der Mindestlohnkommission.

Quelle: Bachmann et al. 2022: 44; Mindestlohnkommission 2023: 88–89; Mindestlohnkommission 2025: 87.

## Nichteinhaltung des Mindestlohns in Prozent der Beschäftigten in der EU

Abb. 4



Anmerkung: Angezeigt wird der prozentuale Anteil von Arbeitnehmer\_innen, die weniger als 95 Prozent des Mindestlohns verdienen. Die Stichprobe enthält Arbeitnehmer\_innen im Alter von 20–65 Jahren ohne Auszubildende. Alle Daten, inklusive der EU-Durchschnitte, sind gewichtet. Die geschätzte EU-weite Nichteinhaltungsquote liegt bei 1,43 Prozent. Die horizontale rote Linie gibt den Median der Nichteinhaltungsquote des Mindestlohns auf Grundlage der EU-SILC-Daten an; die vertikale rote Linie den Median der Nichteinhaltungsquote auf Basis der SES-Daten.

Quelle: SES und EU-SILC 2018 Waves (Eurofound 2024: 19).

## 4.

# Das Kontrollsystem des Arbeitsmarkts in Deutschland

In Deutschland ist die Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls federführend für die Kontrolle von Mindestarbeitsbedingungen zuständig. Die FKS prüft die im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz festgelegten Regelungen. Dabei ist die Kontrolle der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns, der Branchenmindestlöhne und vor allem der nicht geleisteten Steuern und Sozialabgaben nur eine von mehreren anderen gleichwertigen Aufgaben (siehe Kapitel 5).

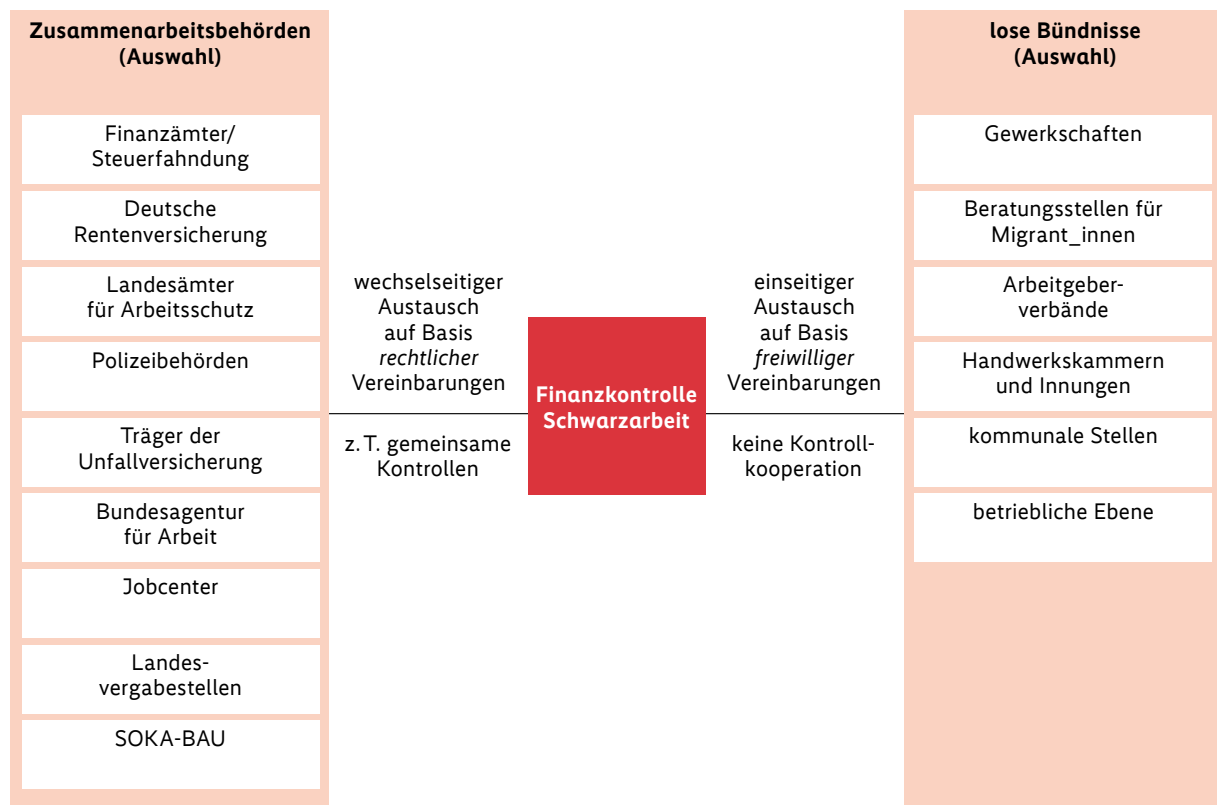
Für die Aufdeckung und Verfolgung von Schwarzarbeit ist das Zusammenwirken mit einer Vielzahl anderer Behörden erforderlich. Im SchwarzArbG (§ 2 Absatz 4) werden derzeit 20 sogenannte Zusammenarbeitsbehörden genannt, mit denen Daten und Informationen ausgetauscht werden und die auf unterschiedlichen föderalen Ebenen angesiedelt

sind. Dazu zählen u. a. die Finanzbehörden, die Rentenversicherungsträger, die Bundesagentur für Arbeit, die Ämter für Arbeitsschutz bzw. die Gewerbeämter, die Polizeibehörden, die Landesvergabestellen sowie SOKA-Bau (Abbildung 5). Die Kontrollen vor Ort werden zwar im Normalfall von der FKS allein durchgeführt. An umfangreichen Kontrollen nehmen insbesondere die Steuerfahndung der Finanzbehörden teil. Vor allem mit den Finanzbehörden werden häufiger auf regionaler Ebene gemeinsame Kontrollen, gegenseitige Schulungen, Datenauswertungen oder Ermittlungsverfahren durchgeführt.

Die Deutsche Rentenversicherung ist neben den Finanzbehörden der wichtigste Kooperationspartner der FKS. Gemäß § 28 SGB IV prüft die Deutsche Rentenversicherung in ei-

## Kooperationen der FKS

Abb. 5



Quelle: eigene Darstellung.

nem Turnus von vier Jahren die Lohnunterlagen aller Betriebe, um die korrekte Abführung der Sozialversicherungsbeiträge sicherzustellen. Jährlich werden circa 800.000 Betriebe geprüft. Die Auswertung der Geschäftsunterlagen ermöglicht auch die Überprüfung der Einhaltung der gesetzlich festgelegten Mindestlöhne. Festgestellte Verstöße oder Unregelmäßigkeiten werden der FKS gemeldet. Weiterhin kann die Rentenversicherung nach Hinweisen der FKS Sonderprüfungen von Betrieben veranlassen. Ein automatisierter Datenaustausch zwischen den beiden Behörden findet bisher nur bei Bedarf statt. Zusätzlich übermittelt die FKS im Falle festgestellter Verstöße die Prüfberichte an die Rentenversicherung, welche daraufhin die im Rahmen des Strafverfahrens relevanten Schadenssummen berechnet. Die Rentenversicherung trägt zudem die Verantwortung für die Identifikation und Aufklärung von Scheinselbstständigkeit mittels des sogenannten Statusfeststellungsverfahrens.

Eine weitere wichtige Zusammenarbeit erfolgt mit den für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden bzw. den Gewerbeämtern. Die Arbeitsschutzbehörden führen eigenständige Überprüfungen zur Sicherheit am Arbeitsplatz sowie zur Einhaltung der Arbeitszeitvorschriften durch. Auffälligkeiten im Hinblick auf Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung oder Verstöße gegen Arbeitszeitregelungen werden an die FKS gemeldet. Dazu werden Informationen ausgetauscht und zum Teil auch gemeinsame Kontrollen durchgeführt. Die Gewerbeaufsichtsämter fungieren hierbei als zentrale Kontrollinstanzen, insbesondere im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anmeldung von zulassungspflichtigen Gewerben wie Maurer, Zimmerer, Dachdecker, Stuckateure, Maler, Lackierer, Bäcker, Fleischer oder Friseure. Gemäß den §§ 20 und 139b der Gewerbeordnung (GewO) besitzen die zuständigen kommunalen Stellen das Recht, Geschäftsräume zu betreten sowie Arbeitgeber\_innen und Beschäftigte zu befragen. Diese sind im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben zur Mitwirkung und Auskunft verpflichtet, sofern sie sich dadurch nicht selbst belasten. Die Gewerbeämter sind seit Anfang 2015 durch eine Änderung der Gewerbeanzeigenordnung (GewAnzV) dazu verpflichtet, alle Gewerbeanzeigen auf Anhaltspunkte für Scheinselbstständigkeit zu prüfen und Verdachtsfälle der FKS zu melden (§ 3 Absatz 3 GewAnzV).

Zudem wird der Zusammenarbeit mit den Polizeivollzugsbehörden eine hohe Priorität eingeräumt. Es bestehen vor allem im Ermittlungsbereich unterschiedliche Zusammenarbeitsformen mit den Landespolizeien, dem Bundeskriminalamt (BKA) und der Bundespolizei (BPOL). Diese reichen von einfachen Unterstützungsmaßnahmen oder gemeinsamen Ermittlungsgruppen bis hin zu gemeinsamen Projekten mit dem BKA.

Daneben werden Kontroll- und Aufsichtsaufgaben beispielsweise noch von der Bundesagentur für Arbeit und den Jobcentern (insbesondere für die Bereiche des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und Sozialbetrugs) sowie den Landesbehörden im Rahmen der Einhaltung der Vergabe- und Tariftrugesetze übernommen. Auch nichtstaatliche Institutionen

wie die gemeinsamen Einrichtungen von Tarifvertragsparteien (insbesondere die Sozialkassen im Bauhaupt- und Baunebengewerbe) sind wichtige Kooperationspartner.

Eine effektive Kontrollstrategie erfordert auch die Einbindung von Brancheninsider\_innen wie Beschäftigten, Interessenvertretungen und Verbänden. Im Gegensatz zu den Zusammenarbeitsbehörden bestehen allerdings keine gesetzlich normierten Kooperationen der FKS mit den Sozialpartnern. Als präventive Maßnahme wurden in neun Branchen Aktionsbündnisse gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung geschlossen. Zu den beteiligten Akteuren zählen u. a. der Zoll, die Arbeitgeberverbände, die Gewerkschaften und die Beratungsstellen für migrantische Beschäftigte. Bundesweite Bündnisse existieren in der Bauwirtschaft, in der Fleischwirtschaft, in der Gebäudereinigung, im Speditions-, Transport- und Logistikgewerbe, im Maler- und Lackiererhandwerk, in der Textilreinigung, im Elektrohandwerk, im Gerüstbauer- sowie im Friseurhandwerk. Im Gastgewerbe wurde kein formelles Bündnis vereinbart, aber auch in dieser Branche findet man einen formlosen Dialog zwischen den staatlichen Behörden und den Sozialpartnern. Ergänzend wurden 13 Bündnisse auf regionaler Ebene in den Bundesländern geschlossen, jedoch fast ausschließlich im Baugewerbe. Ziel der Bündnisgespräche ist die Schaffung eines allgemeinen Bewusstseins für die negativen Folgen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung. Im Gegensatz zu den Zusammenarbeitsbehörden findet kein wechselseitiger Daten- und Informationsaustausch statt, weshalb die Sozialpartner keine Rückmeldungen über gemeldete Verstöße von der FKS bekommen. Hinderlich ist das Sozialdatenschutzgesetz, das solche Rückmeldungen nicht erlaubt.

Eine weitere wichtige Funktion bei der Kontrolle der Einhaltung von Mindestarbeitsbedingungen kommt auch den Betriebsräten zu. Gemäß § 80 Abs. 1 und 2 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) haben sie u. a. die Aufgabe zu prüfen, ob die relevanten Gesetze, Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen auch eingehalten werden. Der über die vergangenen Jahrzehnte dokumentierte Rückgang der betrieblichen Mitbestimmung (vgl. IAB 2024) ist daher durchaus problematisch, fehlt doch vielerorts nun diese zusätzliche Kontrollinstanz. Dafür haben Betriebsräte weitreichende Informationsrechte. Sie können Gehaltslisten und Arbeitszeitaufzeichnungen einsehen. Diese Rechte haben betriebliche Interessenvertretungen auch für Beschäftigte, die nicht in einem unmittelbaren Arbeitsverhältnis zum/zur Arbeitgeber\_in stehen. Allerdings gilt dies nur für Leiharbeitskräfte, nicht jedoch für Beschäftigte von Werkvertragsfirmen. Weder Betriebsräte noch Gewerkschaften erhalten allerdings Hinweise der FKS, wenn bei Prüfungen Auffälligkeiten festgestellt wurden, was von der FKS mit datenschutzrechtlichen Bestimmungen begründet wird.

## 5.

# Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit – Struktur und Organisation

Die Genese der FKS spiegelt verschiedene Entwicklungen und Herausforderungen des deutschen Arbeitsmarkts wider, auf die politisch reagiert wurde. Diese schlugen sich dann in internen organisatorischen und strategischen Anpassungen nieder, was im Folgenden umrissen werden soll.

### 5.1 Anfänge bis 2004

In Deutschland waren die Setzung und Durchsetzung von Löhnen traditionell den Tarifpartnern vorbehalten. Diese waren auch selbst für die Durchsetzung ihrer Tarifverträge verantwortlich. Die Kontrolle gesetzlich geregelter Arbeitsbedingungen fiel jedoch stets in den staatlichen Aufgabenbereich. Bis Anfang der 1990er Jahre betraf dies primär den Unfall- und Gesundheitsschutz, die Gewerbeaufsicht sowie die Bekämpfung von Schwarzarbeit und Sozialversicherungsbetrug. Dies änderte sich ab 1993 mit der Einführung des Arbeitsbereichs „Bekämpfung der illegalen Beschäftigung“ (BillBZ) beim Zoll. Mit der Implementierung des EU-Binnenmarkts und des Schengener Abkommens entfielen die Kontrollaufgaben an zahlreichen Grenzübergängen und den betroffenen Zollbeamten\_innen wurden neue Zuständigkeiten zugewiesen, von denen ein Großteil die Bekämpfung von Schwarzarbeit betraf. Die damalige Bundesanstalt für Arbeit blieb jedoch federführend für die Bekämpfung von Schwarzarbeit zuständig, wodurch Parallelstrukturen in beiden Behörden entstanden. Damals besaß der Zoll nur begrenzte rechtliche Kontrollbefugnisse, die hauptsächlich in stichprobenartigen Überprüfungen der ordnungsgemäßen Anmeldung bei den Sozialversicherungen bestanden. Festgestellte Verstöße wurden vom Zoll nicht direkt geahndet, sondern mussten an die Arbeitsämter weitergeleitet werden.

Mit der Umsetzung der EG-Entsende-Richtlinie 96/71/EG durch das Arbeitnehmer-Entsendegesetz wurde der Staat 1996 erstmalig auch für Lohnkontrollen verantwortlich. Zu seinen Aufgaben gehört seitdem die Überprüfung der Einhaltung der Branchenmindestlöhne. Im offenen europäischen Arbeitsmarkt sollten der Schutz der Beschäftigten und gleiche Wettbewerbsbedingungen durch tariflich vereinbarte Mindestarbeitsbedingungen für inländische sowie entsandte Arbeitskräfte im Baugewerbe sichergestellt werden. Diese Entwicklungen beschreiben den Übergang des deutschen Systems der Lohnsetzung von einem autonomen zu einem gemischten System. Im alten autonomen System haben die Tarifparteien nicht nur ohne staatliche Eingriffe Lohnstandards festgelegt, sondern waren gleich-

zeitig auch für deren Einhaltung zuständig (Bosch/Lehndorff 2017). Im neuen gemischten System übernimmt der Staat die Kontrolle der Einhaltung des seit 2015 gültigen gesetzlichen Mindestlohns und der allgemeinverbindlichen Branchenmindestlöhne.

Wegen dieser neuen Aufgaben erhielt der Zoll im Jahr 1998 eigene strafrechtliche Ermittlungs- und Ahndungsbefugnisse vergleichbar denen der Polizei. Seitdem ist der Zoll u. a. befugt zu prüfen, ob Sozialleistungen zu Unrecht bezogen und ausländische Arbeitnehmer\_innen zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen beschäftigt werden. Zudem sind die Beamten\_innen seitdem zum Tragen von Schusswaffen und zur Durchführung von Ermittlungen als offizielle Vertretung der Staatsanwaltschaft berechtigt. In dieser Funktion wurden Betretungs- und Überprüfungsrechte des Zolls geregelt und er begann, strafrechtliche Ermittlungen nach dem Strafgesetzbuch durchzuführen.

### 5.2 SchwarzArbG 2004–2020

Infolge der neuen Kontrollaufgaben wuchs zwischen 1998 und 2003 die Zahl der für diese Aufgaben zuständigen Beschäftigten im Zoll von 1.000 auf 2.062 Arbeitskräfte, die ihre operativen Aufgaben in 37 Hauptzollämtern an 101 Standorten durchführten (Deutscher Bundestag 2003: 9; Deutscher Bundestag 2008: 6). Durch den Zuwachs an Kontrollaufgaben und den Personalaufbau wurde die Ineffizienz der Doppelstrukturen beim Zoll und der Bundesanstalt für Arbeit unübersehbar.

Mit der Verabschiedung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes wurden 2003 zuvor verstreute Kontrollaufgaben beim Zoll gebündelt (Deutscher Bundestag 2008). An die Stelle des Arbeitsbereichs „Bekämpfung der illegalen Beschäftigung durch die Zollverwaltung“ trat mit Wirkung zum 1.1.2004 die bei der Oberfinanzdirektion Köln als Zentralstelle eingerichtete Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Die für Kontrollen rund 2.100 zuständigen Angestellten der Bundesagentur für Arbeit wurden in die FKS versetzt (Deutscher Bundestag 2004: 26), wodurch sich die Beschäftigtenzahl im Zoll auf 4.162 verdoppelte.

Seitdem beschreibt das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung das Mandat der FKS. Zweck des Gesetzes ist es, die Hinterziehung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen auf dem Arbeitsmarkt zu bekämpfen. Im Unterschied etwa zum Vereinigten Kö-

nigreich oder den USA beschränkt sich der Prüf- und Ermittlungsauftrag ausschließlich auf die dem Staat und den Sozialversicherungen zustehenden Beiträge und Steuern. Die Beschäftigten profitieren von den zusätzlichen Ansprüchen, wenn ihnen Nachzahlungen von vorenthaltenen Sozialversicherungsbeiträgen gutgeschrieben werden. Dies geschieht jedoch nur, wenn der FKS die Geschädigten auch namentlich bekannt sind. Die FKS könnte zwar mithilfe der Rentenversicherung feststellen, ob und wie viel Beschäftigte zu wenig Lohn erhalten haben, und das Ergebnis den Betroffenen mitteilen. Das zählt aber nicht zum Auftrag der FKS. Die Beschäftigten erhalten keine Mitteilungen über den ihnen vorenthaltenen Lohn. Sowohl die Feststellung des Schadens als auch die Durchsetzung des vorenthaltenen Nettolohns bleibt individuelle Aufgabe der Beschäftigten.

Schwarzarbeit wird in § 1 SchwarzArbG unverändert bis heute als Dienst- oder Werkleistung definiert, in der Unternehmer\_innen oder versicherungspflichtige Selbstständige ihre Steuerpflichten nicht erfüllen und nicht die erforderlichen Sozialbeiträge zahlen. Dazu zählen auch die Tätigkeiten in einem zulassungspflichtigen Handwerk, ohne in die Handwerksrolle eingetragen zu sein, und der Bezug von Sozialleistungen, ohne die Erwerbstätigkeit gemeldet zu haben. Infolge der wachsenden grenzüberschreitenden Hinterziehung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen (BKS 2024) sowie der Einführung des gesetzlichen und der Branchenmindestlöhne ist der Auftrag um die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung erweitert worden. Dazu zählen die Beschäftigung von Ausländer\_innen ohne Arbeitserlaubnis und die Nichteinhaltung der Branchenmindestlöhne ebenso wie die Beschäftigung in „ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen“. Die Kontrolle weiterer Gesetze, wie vor allem des Mindestlohngesetzes von 2014 und der GSA Fleisch von 2020, die Auslagerungen der Kerntätigkeiten in der Fleischindustrie verbietet und Leiharbeit begrenzt, wurde der FKS übertragen, die damit heute einen wesentlich größeren und komplexeren Aufgabenbereich hat als noch vor 20 Jahren. Von Anfang an wurden die Nachbarschaftshilfe und Tätigkeiten aus Gefälligkeit vom Prüfauftrag ausgenommen, um die Kapazitäten der FKS nicht durch Bagatellfälle zu beanspruchen.

2004 wurden im SchwarzArG keine Branchen genannt. Der Prüfauftrag bezog sich ohne Differenzierung auf die gesamte Wirtschaft. Seit 2009 werden aufgrund der festgestellten Konzentration von Schwarzarbeit in bestimmten Wirtschaftsbereichen im § 2a des SchwarzArbG elf besonders missbrauchsanfällige Branchen aufgeführt, in denen die Beschäftigten Ausweispapiere mitführen müssen, um sich bei Kontrollen ausweisen zu können. Die Kontrollen sollen damit durch die schnellere Feststellung der Identität erleichtert werden. Zudem gilt die Sofortmeldepflicht für die Sozialversicherungen nach § 28a SGB IV. Die gleichen Branchen sind nach § 17 MiLoG angehalten, Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit spätestens nach sieben Tagen aufzuzeichnen. Die Aufzeichnungen sind dann für einen Zeitraum von mindestens zwei Jahren aufzubewahren. Die Aufzeichnungspflicht gilt zudem für Minijobs in allen

Branchen. Die Liste der Branchen wurde aufgrund der Erfahrungen bei den Kontrollen mehrfach ergänzt und ist Grundlage der risikoorientierten Schwerpunktprüfungen.

Die Zusammenarbeit mit anderen Behörden und der Zugang zu deren Daten ist in § 2 Abs. 4 SchwarzArbG genau geregelt. Als Zusammenarbeitsbehörden wurden 2004 u. a. die Finanzbehörden, die Träger der Rentenversicherung, die Bundesagentur für Arbeit, die Träger der Sozialhilfe, die für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden, die Ausländerbehörden und die Asylbehörden genannt. Die Liste wurde im Laufe der Jahre ergänzt. Aufgrund der Tariftrugesetze in mehreren Bundesländern zählen die für diese Gesetze zuständigen Prüfungs- und Kontrollstellen dazu. Hinzu gekommen sind weiterhin mehrere branchenspezifische Einrichtungen aus klassischen Missbrauchsbranchen, wie z. B. das Bundesamt für Logistik und Mobilität oder gemeinsame Einrichtungen der Tarifparteien, wie die Sozialkassen des Baugewerbes. Diese Einrichtungen verfügen über relevante Daten über die jeweiligen Branchen, die für die Prüfungen und auch die risikoorientierte Auswahl von Betrieben genutzt werden können.

§ 6 SchwarzArbG regelt den Datenaustausch zwischen den Zusammenarbeitsbehörden. Der automatisierte Zugriff auf die Daten der Bundesagentur für Arbeit zur Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten ist seit 2004 möglich. Das gilt auch für die Daten der Rentenversicherung. Daten des Bundeszentralamts für Steuern dürfen nur für die Zwecke einer konkreten Prüfung abgerufen werden: Datenauswertungen unabhängig von konkreten Prüfungen für künftige risikoorientierte Prüfungen sind also nicht erlaubt. Umgekehrt unterrichtet die FKS die Zusammenarbeitsbehörden über konkrete Verstöße gegen eine definierte Liste von Gesetzen, die seit 2004 durch neue Schutzgesetze erheblich erweitert worden ist. Diese Unterrichtungspflicht über konkrete Verstöße bedeutet, dass Daten ohne Bezug zu konkret festgestellten Verstößen, wie etwa die Liste der FKS über Unternehmen, die Scheinrechnungen ausgestellt haben, nicht weitergegeben werden dürfen.

### 5.3 Veränderungen 2020

Seit 2004 ist das SchwarzArbG mehrfach geändert, angepasst und erweitert worden. So zuletzt im Jahr 2020 als die FKS mit der im Bundestag 2019 verabschiedeten Novelle des SchwarzArbG eine Reihe neuer Befugnisse bekommen hat und Verfahrensrechte gestärkt wurden. Zu den neuen Befugnissen zählt etwa die Ermittlung im Hinblick auf ausbeuterische Arbeitsbedingungen, um den damit oftmals in Verbindung stehenden Menschenhandel zu bekämpfen. Dazu gehört auch ein Opferschutz der betroffenen Personen (BMF 2024a: 49). Pro Hauptzollamt wurden zwei Opferschutzbeauftragte ernannt, die Netzwerke mit regionalen arbeitsrechtlichen Fachberatungsstellen aufbauen und so Strukturen für den Schutz der Opfer von Menschenhandel im Zusammenhang mit ausbeuterischen Arbeitsbedingungen etablieren sollen. Die Opferschutzbeauftragten wurden



bundesweit durch die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) finanzierte „Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel“ in Zusammenarbeit mit der Generaldirektion in der Erkennung von Ausbeuterstrukturen, den Rechten der Betroffenen sowie der praktischen Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und Fachberatungsstellen geschult. Laut dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) wurden inzwischen über 500 Beschäftigte der FKS diesbezüglich geschult, und allein 2023 wurden bereits 88 Fälle von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen festgestellt (BMF 2024b: 46ff.). Konkret werden den Betroffenen von Ausbeutung folgende Rechte zugestanden: Stellen Ermittlungsbehörden Anhaltspunkte für eine mögliche Straftat fest, so haben Betroffene einen Anspruch auf eine mindestens dreimonatige Bedenk- und Stabilisierungsfrist. Während dieser Zeit sollen sich die Beschäftigten überlegen, ob sie gegen ihre\_n Arbeitgeber\_in aussagen wollen. In diesem Zeitraum besteht Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und für EU-Bürger\_innen auf Leistungen nach dem SGB II für erwerbsfähige Personen und dem SGB XII für nicht erwerbsfähige Personen. Erklären sich die Betroffenen anschließend bereit, im Strafprozess als Zeuge gegen ihre\_n Arbeitgeber\_in auszusagen, wird ihnen unter bestimmten Voraussetzungen für die Dauer des Strafprozesses eine Aufenthaltserlaubnis erteilt.

Eine weitere wesentliche Änderung war 2020 die Bekämpfung sogenannter Tagelöhnerbörsen, bei denen die Arbeitskraft im öffentlichen Raum als Abrufarbeit angeboten wird. In diesem Zusammenhang fanden Kontrollen durch Polizei- und Ordnungsbehörden, auch gemeinsam mit der FKS, statt. Die FKS erhielt die Befugnis, Personen von einem öffentlichen Ort zu verweisen, wenn der Verdacht auf eine Tagelöhnerbörse vorliegt.

Hinzu kamen erweiterte Prüf- und Ermittlungskompetenzen hinsichtlich der rechtmäßigen Arbeitnehmerüberlassung, der Prüfung von Scheinselbstständigkeit, der Bekämpfung von Schein- und Abdeckrechnungen – also Rechnungen, die nur zum Schein bzw. zur Verschleierung von Schwarzarbeit ausgestellt werden – sowie das Vorgehen gegen missbräuchliche Unterkunftsbereitstellung, wenn es eine tarifvertragliche Regelung nach dem AEntG gibt. Eine missbräuchliche Unterkunftsnutzung liegt etwa vor, wenn Notunterkünfte für Obdachlose für Beschäftigte genutzt werden, anstatt ordnungsgemäße Unterkünfte zur Verfügung zu stellen, wie sie in Tarifverträgen geregelt sind. Dies ist beispielsweise im Bauhauptgewerbe der Fall.

Weitere Verbesserungen für die FKS betrafen Verfahrensrechte. So wurde der FKS das Recht zur Überwachung der Telekommunikation eingeräumt, wozu die FKS mit der entsprechenden Technik ausgestattet werden soll, um nicht immer auf die Unterstützung der Zollfahndung angewiesen zu sein.

## 5.4 Kontrolle und Prüftätigkeiten

Die FKS verfolgt einen ganzheitlichen Prüfansatz. Bei jeder Kontrolle werden alle für ihren Aufgabenbereich relevanten Tatbestände geprüft, was Prüfverfahren entsprechend aufwendig macht. Dabei ist die Überprüfung der Einhaltung des Mindestlohns und der nicht geleisteten Steuern und Sozialabgaben nur eine von mehreren Aufgaben. Geprüft werden von der FKS u. a.:

- die Erfüllung der sozialversicherungspflichtigen Meldepflichten der Arbeitgeber\_innen;
- ob die Arbeitsbedingungen gemäß MiLoG, AEntG und Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) eingehalten werden;
- die Richtigkeit von Arbeits- und Verdienstbescheinigungen;
- der unrechtmäßige Bezug von Sozialleistungen;
- die Arbeitsgenehmigungen und Aufenthaltstitel ausländischer Beschäftigter;
- die Einhaltung steuerlicher Pflichten;
- Angaben zur Selbstständigkeit.

Seit dem Jahr 2009 konzentriert sich die Finanzkontrolle Schwarzarbeit vorrangig auf die Branchen, die gemäß § 2a SchwarzArbG als besonders anfällig für Regelverstöße eingestuft sind. Zu diesen Branchen zählen z. B. das Baugewerbe, die Fleischwirtschaft sowie die Logistikbranche. Beschäftigte in diesen Branchen sind gesetzlich dazu verpflichtet, während ihrer beruflichen Aktivitäten ein Identifikationsdokument wie einen Personalausweis, einen Pass, ein Passersatzdokument oder einen Ausweisersatz mitzuführen (Zoll 2024a). Nach einer Zielvorgabe des Finanzministeriums sind mindestens 70 Prozent der Kontrollen in diesen besonders gefährdeten Branchen durchzuführen, eine Quote, die laut unseren Interviews auch tatsächlich erreicht wird.

Zu den Kontrollbefugnissen der FKS zählen Befragungen des Personals und die Prüfung der Geschäftsunterlagen. Für die Personenbefragungen sind die Kontrollkräfte berechtigt, die Geschäftsräume des Arbeitgebers/der Arbeitgeberin während der Arbeitszeit zu betreten. Außerdem dürfen sie alle Unterlagen sichten, die Auskunft über die Art, Dauer und Umfang der Tätigkeiten der Beschäftigten geben. Außerhalb der Geschäftsräume dürfen Fahrzeuge zwecks Befragung und Prüfung der Ausweispapiere der Insass\_innen angehalten werden. Für die Prüfung der Geschäftsunterlagen – wozu u. a. Lohnabrechnungen, Buchungs- und Kontobelege, Arbeitszeitnachweise, Arbeitsverträge sowie Werk- und Dienstleistungsverträge zählen – ist die FKS zur Einsichtnahme in Lohn- und Meldeunterlagen sowie weitere Geschäftsunterlagen, aus denen Art, Dauer und



Umfang der Beschäftigungsverhältnisse hervorgehen, berechtigt. Dazu zählen auch die elektronisch gespeicherten Daten. Für die Arbeitgeber\_innen und Beschäftigten besteht eine gesetzliche Duldungs- und Mitwirkungspflicht der Prüfungen. Ergibt sich während der Überprüfung ein Anfangsverdacht, müssen die Kontrollkräfte ein Ermittlungsverfahren einleiten (Legalitätsprinzip, § 152 Abs. 2 StPO). Ab diesem Zeitpunkt wird die Prüfung abgebrochen und die Duldungs- und Mitwirkungspflicht entfällt für die Betroffenen, weil sie nicht dazu verpflichtet werden dürfen, sich durch ihre Aussagen selbst zu belasten.

Bei den Verstößen wird zwischen Ordnungswidrigkeiten und Straftaten unterschieden (Zoll 2024b). Ordnungswidrigkeiten, die nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) definiert sind, ermächtigen die Finanzkontrolle Schwarzarbeit zur Ausübung der gleichen Rechte und Pflichten, die die Staatsanwaltschaft bei der Verfolgung von Straftaten hat (§ 46 Abs. 2 OWiG). Beispiele für Ordnungswidrigkeiten sind das Vorenthalten des gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohns, die Verletzung der Pflicht zur Gewährung zwingender Arbeitsbedingungen nach dem AEntG oder das Ausstellen und Inverkehrbringen von unrichtigen Belegen nach § 8 Abs. 4 SchwarzArbG. Bei Ordnungswidrigkeiten werden üblicherweise Bußgelder (bis zu einer Höhe von 500.000 Euro) festgesetzt, § 65 OWiG. Die Festsetzung des Bußgeldrahmens orientiert sich primär am Schweregrad der Ordnungswidrigkeit. Bei geringfügigen Ordnungswidrigkeiten kann eine Verwarnung mit oder ohne Verwarnungsgeld gemäß § 56 OWiG erteilt werden. Alternativ zum Bußgeldverfahren ist die Abschöpfung von Vermögenswerten durch Verfallbescheide möglich, die dem Wert des unrechtmäßig erzielten Gewinns entsprechen. Laut § 21 MiLoG sowie § 23 AEntG stellt es eine Ordnungswidrigkeit dar, wenn bei der Überprüfung nicht kooperiert wird, das Betreten der Geschäftsräume verweigert, die Anmeldungen der Beschäftigten zur Sozialversicherung nicht vorgelegt, Arbeitszeitaufzeichnungen nicht fristgerecht bereitgestellt und nicht mindestens zwei Jahre aufbewahrt werden sowie Nachunternehmer\_innen beschäftigt werden, die gegen die Vorgaben zur Entgeltzahlung verstoßen.

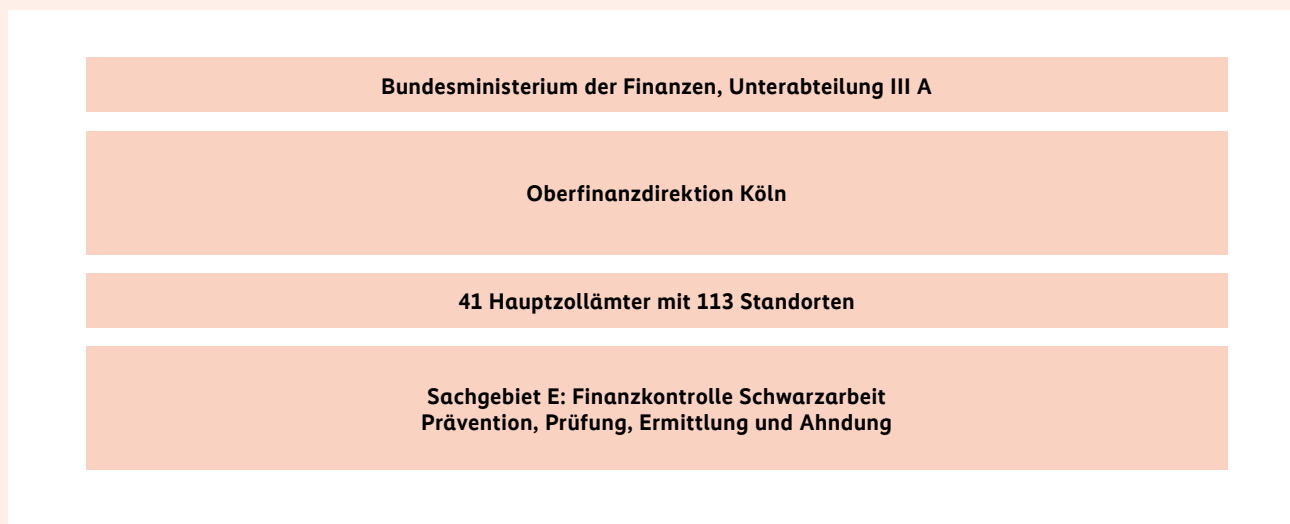
In strafrechtlichen Verfahren fungiert die FKS als beauftragte Vertretung der Staatsanwaltschaft (Zoll 2024b). Die FKS ist damit autorisiert, im Namen der Staatsanwaltschaft strafrechtliche Ermittlungen durchzuführen. Dazu zählen erste Vernehmungen, die Beschlagnahmung sowie die Auswertung von Beweismaterialien, Durchsuchungen und vorläufige Festnahmen. Die von der FKS geleiteten Strafverfahren konzentrieren sich einerseits auf Delikte gemäß § 266a des Strafgesetzbuchs, welche das Vorenthalten sowie die Veruntreuung von Arbeitsentgelt und Sozialversicherungsbeiträgen umfassen. Andererseits richten sie sich gegen Straftaten nach § 263 des Strafgesetzbuchs und § 14 Abs. 1 SchwarzArbG, insbesondere den Sozialleistungsbruch bei gleichzeitiger Nichtangabe oder unvollständiger Angabe von Erwerbstätigkeit, was zu unrechtmäßigem Bezug von Sozialleistungen führt. Im Falle einer Verurteilung werden Geldstrafen und/oder Freiheitsstrafen verhängt.

## 5.5 Die organisatorische Struktur der FKS

Die Zollverwaltung ist dreistufig gegliedert (Abbildung 6). Oberste Bundesbehörde ist das Bundesministerium der Finanzen, mit der strategischen Steuerung durch die Unterabteilung III A. Mittelbehörden und zuständig für die Koordination der fachlichen Arbeit waren bis im Jahre 2008 die Oberfinanzdirektionen Köln (OFD), die die Dienst- und Fachaufsicht über die auf der dritten Ebene organisierten Ortsbehörden, die Hauptzollämter (HZA), ausübten. Die 2003 neu geschaffene Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit wurde in die Hauptzollämter integriert und war in die Aufgabenbereiche Prävention, Prüfung und Ermittlung sowie Ahndung unterteilt. Aufgabe des Arbeitsgebiets Prävention war die Sicherstellung der flächendeckenden Präsenz der FKS, um Verdachtsfälle von Schwarzarbeit schnellstmöglich überprüfen und zur Abschreckung auch durch verdachtsunabhängige Prüfungen Präsenz in allen Teilen der Bundesrepublik zu zeigen. In dem Arbeitsgebiet Prüfungen und Ermittlungen wurden umfassende Prüfaufträge und Ermittlungsverfahren durchgeführt. Das Arbeitsgebiet Ahndung war schließlich für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten und die Entscheidung über Einsprüche gegen Verwaltungsakte des Arbeitsgebiets Prävention zuständig.

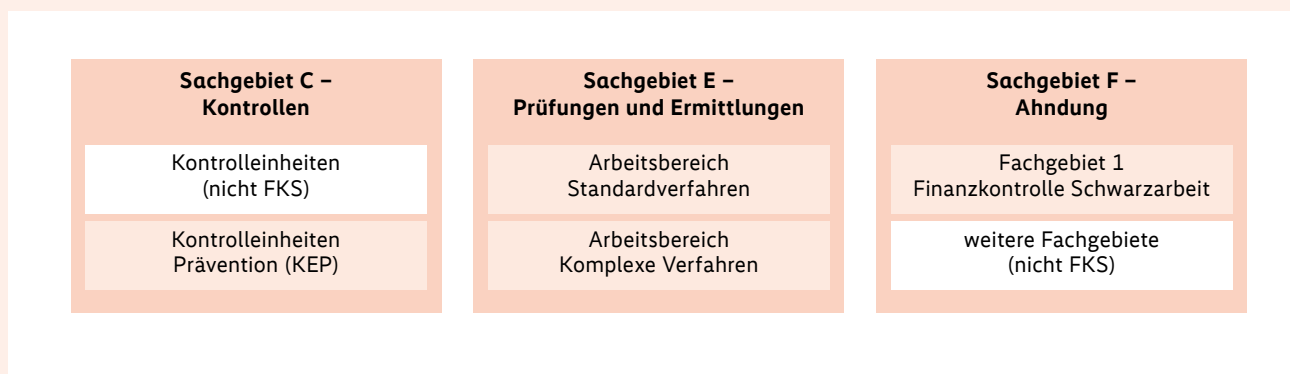
Seitdem hat sich parallel zu den Erweiterungen des SchwarzArbG auch die Struktur der FKS mehrfach verändert. Im Jahr 2008 wurden die Mittelbehörden neu organisiert. In diesem Zuge wurde die Oberfinanzdirektion in die Bundesfinanzdirektion West umgewandelt, der Sitz blieb in Köln. Auf Ortsebene waren weiterhin die Hauptzollämter und die Zollfahndungsämter für den Vollzug der operativen Aufgaben der Zollverwaltung zuständig. Allerdings wurden die Sachgebiete der Hauptzollämter neu strukturiert (Abbildung 7). Die von dem bisherigen Sachgebiet E (FKS) wahrgenommenen Aufgaben Prävention, Prüfung und Ermittlung sowie Ahndung wurden auf verschiedene Sachgebiete verteilt. So wurde der Bereich Prävention der FKS mit anderen Kontroll- und Überwachungsgruppen im Sachgebiet C (Kontrollen) zusammengefasst und die Ahndungsaufgaben der FKS neben den Strafsachen- und Bußgeldstellen sowie Ahndungen im Bereich Außenwirtschafts- und Marktordnungsrecht in das Sachgebiet F (Ahndung) überführt. Der Bereich Prüfung und Ermittlung der FKS verblieb wie bisher im Sachgebiet E. Hier erfolgte lediglich die Aufteilung in zwei Arbeitsbereiche, einen für Standardverfahren sowie einen für komplexe Verfahren. Vom Bundesrechnungshof wurde damals bezweifelt, dass durch die Trennung der drei Aufgabenbereiche der FKS ein Zugewinn für die Bekämpfung der Schwarzarbeit erzielt werde (Deutscher Bundestag 2008: 18). Insbesondere die Arbeitsgebiete Prävention, Prüfung und Ermittlung seien so eng miteinander verbunden, dass durch eine organisatorische Trennung die erforderliche enge Zusammenarbeit der Bereiche beeinträchtigt werde.

Bereits zum 1.1.2016 folgte die nächste Organisationsreform, indem die fünf Bundesfinanzdirektionen und das Zollkriminalamt organisatorisch in der neu eingerichteten Generalzolldirektion zusammengeführt wurden. Diese hat ihren Haupt-



Quelle: eigene Darstellung.

## Struktur der FKS in den Hauptzollämtern 2008–2014



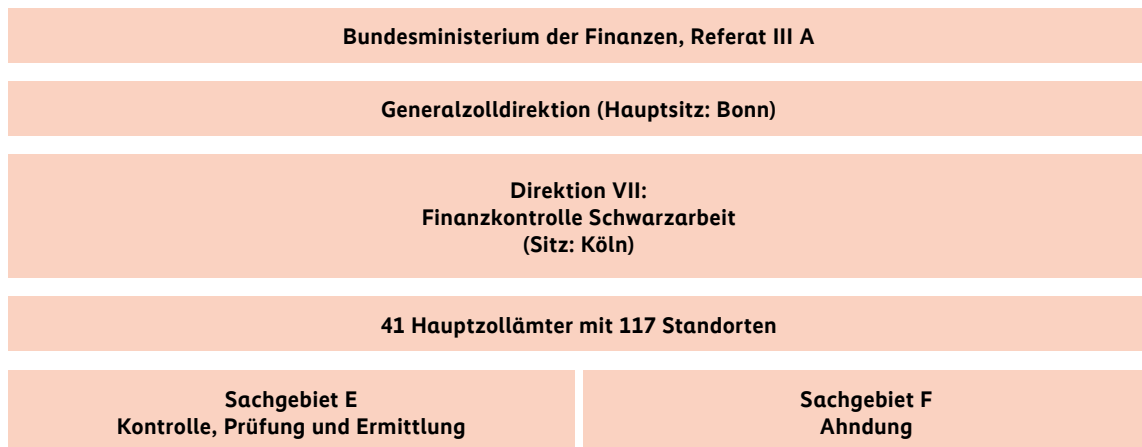
Quelle: eigene Darstellung.

sitz in Bonn und gliedert sich in zwei Zentralkontrollen für interne Verwaltungsaufgaben, sieben thematische Fachdirektionen und acht Zollfahndungsämter auf (Deutscher Bundestag 2015). Die Fachdirektionen bleiben auf verschiedene Dienststellen verteilt. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit ist in der Fachdirektion VII mit Sitz in Köln angesiedelt, die für Grundsatzfragen, Aufgabensteuerung sowie die Ausübung der Rechts- und Fachaufsicht für 41 Hauptzollämter an 117 Standorten zuständig ist (Abbildung 8).

Die erst im Jahr 2008 aufgeteilten Sachgebiete Prävention (Sachgebiet C) sowie Prüfungen und Ermittlungen (Sachgebiet E) wurden zuvor bereits im Oktober 2014 wieder zu einem Sachgebiet Prüfungen und Ermittlungen (Sachgebiet E) zusammengefügt. Die beiden Arbeitsbereiche wurden in Bereich 1 „Prävention, Prüfungen und Ermittlungen“ und Bereich 2 „organisierte Formen der Schwarzarbeit“ umbenannt. Das Sachgebiet F blieb in seiner bisherigen Struktur

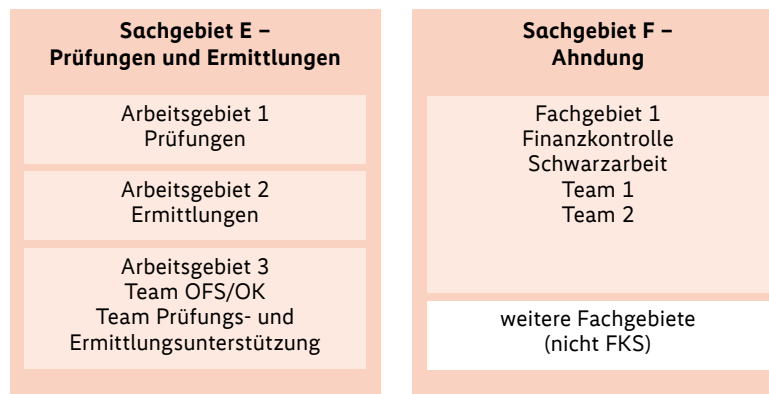
bestehen. Aufgabe des Sachgebiets E ist seitdem die Überprüfung von Verdachtsfällen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung vor Ort aufgrund von Anzeigen und Hinweisen und eigener erfahrungs- und datengestützter Risikoanalysen. Zusätzlich werden verdachtsunabhängige Prüfungen sowie mehrmals im Jahr Schwerpunktprüfungen vorgenommen, die sich bundesweit oder regional auf einen bestimmten Wirtschaftsbereich konzentrieren. Außerdem führt die Abteilung alle Ermittlungsverfahren durch, die nicht in die Zuständigkeit des Arbeitsgebiets Ahndung fallen.

Mit dem Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch von 2019 wurden die beiden Sachgebiete E und F erneut intern umstrukturiert (Abbildung 9). Das Sachgebiet E wurde durch ein drittes Arbeitsgebiet ergänzt, das sich schwerpunktmäßig mit organisierten Formen der Schwarzarbeit und organisierter Kriminalität befasst (Deutscher Bundestag 2019). Die Trennung der beiden



Quelle: eigene Darstellung.

## Struktur der Sachgebiete E und F seit 2020



Quelle: FKS 2024.

Formen der Schwarzarbeit ist durch einen Kriterienkatalog geregelt, wozu etwa die Anzahl der Beteiligten, konspiratives Verhalten, räumliche Verbreitung und Höhe des Schadens gehören, der sich an der Einstufung durch die Staatsanwaltschaften orientiert.

Innerhalb der Hauptzollämter sind die Arbeitsgebiete 1 und 2 an jedem Standort vertreten. Zudem ist pro Hauptzollamt ein Arbeitsgebiet 3 vorgesehen. Das Arbeitsgebiet 1 führt die Prüfungen durch und bearbeitet vor allem kleinere Fälle. In diesem Gebiet werden in der Regel rund 60 Prozent des Personals eingesetzt. Das Arbeitsgebiet 2 ist für mittelgroße Ermittlungsverfahren zuständig und für durch andere

Stellen zugeleitete Ermittlungsverfahren, denen keine Prüfung vorausgegangen ist. Das Arbeitsgebiet 3 umfasst ein Team für Verfahren der organisierten Kriminalität (OK) und organisierte Formen der Schwarzarbeit (OFS) sowie ein Team für die Einsatz- und Ermittlungsunterstützung, das sich etwa aus Vermögensabschöpfer\_innen und digitalen Forensiker\_innen zusammensetzt.

In den Arbeitsgebieten 2 und 3 werden rund 40 Prozent des Personals beschäftigt. In unseren Interviews wurde mehrfach betont, dass es sich bei den Arbeitsgebieten nicht um starre Gruppen handelt, sondern die Teams sich bei Bedarf gegenseitig unterstützten mit einem flexiblen Personalein-

satz zwischen den Arbeitsgebieten und einem fließenden Ineinanderübergreifen der Tätigkeit. Im Sachgebiet F sind die Aufgaben für die FKS seit 2020 auf zwei Teams verteilt. Das erste Team bearbeitet alle Aufgaben, die im Zusammenhang mit Schwarzarbeit und Verstößen gegen Mindestarbeitsbedingungen stehen. Das zweite Team kümmert sich vor allem um Fälle von Leistungsmissbrauch. Dafür gibt es einen automatisierten Datenabgleich von Leistungsempfänger\_innen mit den Beschäftigtendaten der Bundesagentur für Arbeit, die sogenannten DALEB-Fälle. Weitere Fälle in Team 2 betreffen etwa illegale Ausländerbeschäftigung.

Die beiden Vollzugsdienste des Zolls, die FKS und die Zollfahndung, die zum Beispiel den Zigaretten- oder Drogenschmuggel verfolgen, sind verschiedenen Zentralkonstruktionen zugeordnet. Beide benötigen ähnliche Ausrüstungen – etwa in den Bereichen Telefonüberwachung, IT und Fuhrpark – und setzen vergleichbare Kontrollmethoden ein. In unseren Interviews gab es unterschiedliche Bewertungen dieser Doppelstrukturen. In Ausnahmefällen werden Fälle sogar parallel von beiden Behörden bearbeitet, wie in einem Interview geschildert wurde:

*„Es kommt vor, dass Fälle parallel bei der Zollfahndung und der FKS bearbeitet werden, etwa in Bereichen der Schwarzarbeit oder Sozialleistungsbruch. Diese Überschneidungen werden dann erst bei der Staatsanwaltschaft sichtbar. Solche Doppelbearbeitungen sind aber eher die Ausnahme und es gibt dafür auch bereits einen regelmäßigen Austausch mit der Zollfahndung, der auch gut funktioniert.“*

*Interview Hauptzollamt C*

Auch andere Interviewpartner\_innen der FKS berichteten, dass es keine Probleme in der Zusammenarbeit gebe und bei Bedarf eng kooperiert werde. Dagegen beurteilen die Gewerkschaften die Notwendigkeit einer engeren Verzahnung der beiden operativen Einheiten unterschiedlich. Für die Gewerkschaft der Polizei (GdP) führt die fehlende Zusammenlegung der Ressourcen lokal zu Engpässen bei der FKS, insbesondere bei der IT-Ausstattung und der Telefonüberwachung. Die aktuell fragmentierte Struktur des Zolls verhindere hier einen effizienten Einsatz der verfügbaren Mittel:

*„Das muss man sich jetzt vorstellen, die Zollverwaltung ist sozusagen die einzige Behörde, die sich den Luxus erlaubt, parallele Behördenstrukturen aufzubauen mit all den Reibungsverlusten, den Doppelstrukturen und den nicht realisierten Synergieeffekten in der OK-Bekämpfung. Bloß weil man*

*die Trennung von FKS und Zollfahndung beibehalten will.“*

*Interview GdP A*

Die GdP fordert, dass die Finanzkontrolle Schwarzarbeit organisatorisch enger mit den Zollfahndungsämtern verknüpft werden sollte. Sie sieht Hauptzollämter als eine Art Verwaltungsbehörde, die u. a. für die Erhebung von Zöllen, Steuern und Abgaben sowie für Betriebsprüfungen und die Verhängung von Straf- und Bußgeldern zuständig ist. Dagegen bekämpfen die FKS und die Zollfahndungsämter wie die Kriminalpolizei mit entsprechenden polizeilichen Befugnissen kriminelle Einzelfälle und Strukturen (GdP 2017: 20).

Demgegenüber wird die Zusammenlegung von FKS und Zollfahndung von ver.di und dem BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft abgelehnt. Ver.di sieht den Vorteil der derzeitigen Struktur in der Möglichkeit für die Beschäftigten, relativ problemlos zwischen verschiedenen Zollbereichen zu wechseln. Diese Flexibilität bestehe sowohl bei der Versetzung zwischen Standorten als auch innerhalb der Behörde (Interview ver.di). Für eine bessere Kooperation sei die Zusammenlegung der beiden Fahndungsdienste nicht notwendig. Der BDZ lehnt eine Zusammenlegung ab, da die Schaffung einer „Finanzpolizei“ im Zoll eine spezialisierte Ausbildung für diesen Bereich nach sich ziehen würde, was die Mobilität innerhalb des Zolls einschränken würde (BDZ 2023: 4).

Schließlich hat der Bundesrechnungshof mehrfach eine Bündelung der Ressourcen der FKS und der Zollfahndung (ZFD) gefordert. Er schreibt zuletzt im Jahr 2022: „Der Aufgabenzuschnitt der FKS nähert sich jedoch dem des ZFD immer mehr an. Dabei hat sich die FKS bisher nicht spezialisiert und keine Sondereinheiten aufgebaut. Eine eigene Behördenstruktur fehlt“ (Bundesrechnungshof 2022: 17).

## 5.6 Personalentwicklung

Im Zuge der Verhandlungen über die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns forderten beispielsweise die BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft eine Aufstockung der Mitarbeitendenzahl der FKS um mindestens 2.000 Beschäftigte, um den zusätzlichen Aufwand bewältigen zu können (Deutscher Bundestag 2014: 41). Letztlich wurde der Finanzkontrolle Schwarzarbeit vom Deutschen Bundestag eine zusätzliche Personalaufstockung von 1.600 Stellen bewilligt, die überwiegend durch eine Ausweitung der eigenen Ausbildung aufgebaut und im Jahr 2019 abgeschlossen sein sollte (Deutscher Bundestag 2019). Im Laufe der vergangenen Jahre beschloss der Bundestag wegen der Aufgabenerweiterung der FKS (z. B. Kontrolle der GSA Fleisch) und der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro weitere Personalerhöhungen. Danach soll die Zahl der Planstellen der FKS bis 2029 auf insgesamt 14.850 erhöht werden (Tabelle 2).

Die Zahl der besetzten Stellen bei der FKS stieg von 6.100 Stellen im Jahr 2015 auf 8.886 Stellen im Jahr 2023 und damit um 45,7 Prozent. Allerdings wuchs auch die Zahl der unbesetzten Stellen seit 2016 kontinuierlich bis auf 2.358 Stellen im Jahr 2023 an und mehr als ein Viertel Stellen blieben unbesetzt. Auch der Bundesrechnungshof (2018: 12; 2022: 17) kritisierte mehrfach die erhebliche Unterbesetzung bei der FKS und warf dem BMF und der GZD vor, das Personal der FKS nicht sachgerecht zu verteilen (Bundesrechnungshof 2022: 17).

Dabei gibt es deutliche Unterschiede in der Personalbesetzung zwischen den Hauptzollämtern. Gerade in Ballungsgebieten mit viel organisierter Kriminalität und Bandenkriminalität fehlt den Hauptzollämtern das notwendige FKS-Personal. So weisen etwa München, Frankfurt/Main oder Köln eine Fehlquote von über 30 Prozent auf (Adamski 2023: 4). In mehreren unserer Interviews wurde geäußert, dass gerade in Ballungsgebieten die Konkurrenz durch andere Arbeitgeber\_innen sehr hoch sei und man deshalb mehr Probleme bei der Personalrekrutierung habe, obwohl das Beamtenverhältnis eigentlich einen Pluspunkt bei der

Fachkräftegewinnung darstelle. Andere Interviewpartner\_innen konnten die Gründe der Unterbesetzung nicht nachvollziehen:

*„Wenn da 15 Prozent Personal fehlen, warum das so ist, ob da unbesetzte Stellen sind oder was anderes, das ist beim Zoll nicht nachvollziehbar. Und es ist also in den Geschäftsverteilungsplänen nur eingeschränkt zu sehen, wie viel Anteil am Gesamtaufkommen da jetzt wirklich ist. Aber es wird nicht erläutert.“*

*Interview ver.di*

*Planstellen, besetzte und unbesetzte Stellen bei der FKS, 2015–2029\**

Tab. 2

Haushaltsjahr	Planstellen	besetzte Stellen	unbesetzte Stellen	Anteil unbesetzter Stellen an Planstellen in %
2015	6.865	6.100	765	11,1
2016	6.865	6.268	597	8,7
2017	7.211	6.452	759	10,5
2018	7.562	6.609	953	12,6
2019	7.913	7.056	857	10,8
2020	8.462	7.135	1.327	15,7
2021	9.318	7.770	1.548	16,6
2022	10.223	8.240	1.983	19,4
2023	11.244	8.886	2.358	26,5
2024	11.941	–	–	
2025	12.494	–	–	
2026	13.184	–	–	
2027	14.053	–	–	
2028	14.617	–	–	
2029	14.850	–	–	

\* Diese Zahlen enthalten nicht nur den Personalaufbau in der FKS selbst, sondern auch in den Querschnittsbereichen Organisation, Personal, Haushalt, Aus- und Fortbildung und sonstigen einsatzunterstützenden Tätigkeiten außerhalb der FKS.

Quelle: Deutscher Bundestag 2021; Deutscher Bundestag 2024a.

Die GdP hält eine Aufstockung des Personals allein jedoch nicht für ausreichend. Vielmehr müssten parallel dazu die Strukturen verbessert werden, um die Kontrollen effektiver zu gestalten:

*„Mehr Personal führt nicht zu besseren Kontrollen. Wir brauchen mehr Kontrollpersonal, aber ohne eine strukturelle Anpassung macht man den Laden nur teurer, aber nicht effektiver. Und solange wir keine anständige strategische Ausrichtung haben, solange wird nur das Pochen auf mehr Personal nichts bringen.“*

*Interview GdP A*



## 6.

# Zentrale Herausforderung: Aus- und Fortbildung sowie Aufstieg im Zoll

Mit seinen rund 48.000 Beschäftigten deckt der Zoll ein breites Aufgabenspektrum ab. Er ist zuständig für die Erhebung der Verbrauchs- und der Verkehrssteuern und nahm 2023 mit rund 158 Milliarden Euro etwa die Hälfte der in den Bundeshaushalt fließenden Steuern ein. Er erhebt auf die aus Nicht-EU-Staaten importierten Waren Zölle, überwacht den grenzüberschreitenden Warenverkehr, vollstreckt Geldforderungen des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften, wie etwa der Bundesagentur für Arbeit, überwacht die Grenzen und ist schließlich für die Verfolgung und Verhinderung von Zollkriminalität (Schmuggel), Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung zuständig.

So vielfältig wie die Aufgaben sind auch die Tätigkeiten. Sie reichen von reinen Verwaltungstätigkeiten, wie dem Verschicken von Kraftfahrzeugsteuerbescheiden, dem Einzug der Alkohol- und Tabaksteuer bis hin zu Prüfungs- und Ermittlungstätigkeiten in Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfahren, die mit der Vermögensabschöpfung bis hin zur Festnahme von Personen oder dem Waffeneinsatz im Drogenschmuggel oder bei Aufhebung von Schleuserbanden verbunden sind. Zudem hat sich das Tätigkeitsspektrum innerhalb der FKS – und nur diesen Bereich der Zollverwaltung haben wir näher untersucht – erheblich erweitert. Mit jeder Gesetzesnovelle des SchwarzArbG kamen neue Aufgaben und Zusammenarbeitsbehörden hinzu. Gleichzeitig haben sich Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung durch die Herausbildung organisierter oft grenzüberschreitender Kriminalität verändert. Weiterhin ist die organisierte Kriminalität immer weniger „deliktneu“. Das heißt, die Fälle, in denen Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung, Drogenschmuggel und Steuerhinterziehung kombiniert werden, häufen sich, was eine engere Zusammenarbeit unterschiedlicher Behörden erfordert.

Damit wuchsen die erforderlichen Kenntnisse bei Prüfungen und Ermittlungen der FKS. Die steigende Komplexität der Anforderungen konnte nur zum Teil durch eine zunehmende Arbeitsteilung und Spezialisierung aufgefangen werden. Auch wenn vermutete Mindestlohnverstöße Anlass für Kontrollen sind, führt die FKS, wie bereits erwähnt, keine ausschließlichen „Mindestlohnkontrollen“ durch. Prüfungen sind, wie es alle unsere Gesprächspartner\_innen betonten, „ganzheitlich“. Es geht also immer um die gesamte Bandbreite der möglichen Verstöße nach dem SchwarzArbG, auf die die Prüfer\_innen und Ermittler\_innen der FKS kompetent reagieren müssen. Dies führt zur Frage, wie die Aus- und Weiterbildung des Zolls auf die wachsenden Anforderungen reagiert.

Das Bildungs- und Wissenschaftszentrum (BWZ), Direktion IX in der Generalzolldirektion ist die zentrale Bildungseinrichtung der Bundesfinanzverwaltung. Das BWZ „ist für die Ausbildung der Nachwuchskräfte des mittleren nichttechnischen Verwaltungsdienstes der Zollverwaltung, für die Fortbildung der Beschäftigten der Bundesfinanzverwaltung, im Bereich ‚Wissenschaft und Technik‘ für die Untersuchung und Begutachtung von Warenproben und im ‚Zollhundewesen‘ für die Aus- und Fortbildung von Hundeführern und der Hunde selbst zuständig. (...) Der Direktion IX ist zudem der Fachbereich Finanzen der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung angegliedert, der die Ausbildung der Nachwuchskräfte des gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienstes der Zollverwaltung im Rahmen eines dualen Bachelorstudiums durchführt. Der Fachbereich Finanzen bietet zudem das duale Studium der ‚Verwaltungsinformatik‘ für den gehobenen Dienst der öffentlichen Verwaltung ressortübergreifend an“ (Zoll o. J.).

Zum Stichtag 31.3.2024 hatte das BWZ insgesamt 1.378 Beschäftigte. Davon sind Stand Dezember 2024 110 Lehrende an der Hochschule, 208 Lehrende in der Ausbildung des mittleren Dienstes und 185 Lehrende in der Fortbildung. Der Rest ist Verwaltungs- und wissenschaftliches Personal im Bereich Wissenschaft und Technik, das u. a. für die Erstellung zolltariflicher Gutachten oder die Untersuchung von Proben der Zolldienststellen zuständig ist.

Der Zoll hat einen eigenen Ausbildungsgang für den mittleren und einen dualen Studiengang für den gehobenen Dienst entwickelt. Hinzu kommt ein Studiengang zur Verwaltungsinformatik für die Bundesfinanzbehörden, aber auch für sonstige Behörden der Bundesverwaltung. Das Personal für den höheren Dienst und Spezialist\_innen (etwa im Bereich der IT) rekrutiert er von außen über gezielte Ausschreibungen. Im Zuge des raschen Personalaufbaus der vergangenen Jahre wurden auch für den mittleren und gehobenen Dienst Beschäftigte von außen eingestellt und über Fortbildungsmaßnahmen für ihre Aufgaben qualifiziert. Grundsätzlich bildet der Zoll aber sein Personal für den mittleren und gehobenen Dienst selbst aus.

Die Ausbildungsberufe zum/zur Zöllner\_in im mittleren und gehobenen Dienst sind behördenpezifisch. In der Vergangenheit gab es im mittleren Dienst noch zwei unterschiedliche Ausbildungsgänge. Die Ausbildung für den Grenzzolldienst bereitete auf die damit verbundenen Prüf- und Ermittlungstätigkeiten vor und die Ausbildung zum Binnenzolldienst auf die Verwaltungstätigkeiten, wie die

Steuer- und Zollerhebung. Mit Einführung des Binnenmarkts und Aufhebung der Grenzkontrollen in der EU sowie dem Aufbau der FKS innerhalb des Zolls lag eine Reform der Ausbildung nahe. Man entschied sich nicht für eine Differenzierung zwischen den mit dem Aufbau der FKS verstärkten Vollzugsdiensten und den Verwaltungstätigkeiten, sondern für eine einheitliche Ausbildung. Ziel ist die Ausbildung von Generalist\_innen, die zur Ausübung der unterschiedlichen Tätigkeiten im Zoll befähigt sind. Mit der Ausbildung ebenso wie mit dem dualen Studium soll keine Vorentscheidung über den späteren Einsatz im Zoll getroffen werden. Es werden in beiden Ausbildungsgängen die theoretischen und praktischen Grundlagen für die spätere Arbeit in den Bereichen Abgabenerhebung (Steuern und Zölle) sowie der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (Arbeit) gelegt. Diese drei fachlichen Säulen sind im Studium des gehobenen Dienstes gleich gewichtet. In der Ausbildung des mittleren Dienstes ist der Vollzugsdienst der FKS mit einem Drittel des gesamten Stundenansatzes Teil der Ausbildung. Als die FKS 2004 dem Zoll angegliedert wurde, mussten die Inhalte in den Bereichen Steuern und Zoll gekürzt werden, um Platz für das neue Gebiet Arbeit zu schaffen.

Das generalistische Leitbild wird mit der hohen Flexibilität der Ausgebildeten begründet, denen alle Tätigkeiten im Zoll offenstehen sollen. Dafür nimmt man auch längere praktische Anlernzeiten nach der Ausbildung in Kauf oder sogar – wie bei der Zollfahndung –, dass die Ausbildung direkt nach der Übernahme durch Fortbildungsmaßnahmen ergänzt wird.

Aus Arbeitgebersicht macht diese Vielfalt den Zoll für den Nachwuchs attraktiv. Auch vom BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft im Beamtenbund und ver.di wird der große interne Arbeitsmarkt mit seinen unterschiedlichen Einsatz- und Entwicklungsmöglichkeiten als „sozialer Standard“ verteidigt. Aber auch die Verteidiger\_innen der Generalistenausbildung sind offen für eine stärkere Spezialisierung am Ende der Ausbildung, was folgende Aussagen aus unseren Interviews belegen:

*„Die Ausbildung beim Zoll ist breit angelegt, um Flexibilität im Einsatz zu ermöglichen. Eine spezialisierte Ausbildung, etwa im letzten Drittel der Ausbildungsphase, könnte jedoch die Effizienz bei späterem Einsatz nach der Ausbildung erhöhen.“*

Interview Hauptzollamt C

*„Der Zoll bildet Allrounder für alle Teile des Zolls aus. Wenn die Ausgebildeten aus der zweijährigen Ausbildung oder dem Studium zur FKS kommen, brauchen sie zwei bis drei Jahre, bevor sie selbstständig Prüfungen durchführen können. Eine stärkere Spezialisierung*

*hätte da Vorteile. Die Allrounder-Ausbildung erleichtert aber den Personaleinsatz woanders, z .B. dann, wenn man keine Waffe mehr tragen kann.“*

Interview Hauptzollamt E

*„Mit den breiten Einsatzmöglichkeiten hat man in der Nachwuchswerbung ein gutes, schlagkräftiges Wort. Das ist ein Segen und ein Fluch. Ein Fluch ist es dahingehend, wenn ich eine Tätigkeit machen muss, wegen der ich nicht zum Zoll gekommen bin. Ein Segen ist es aber, wenn ich nach 10 oder 15 Jahren das gar nicht mehr machen möchte. Oder ich bin alt, schwach und krank, kann aber noch arbeiten, dann muss ich vielleicht aus der FKS raus. Da kann ich immer noch zur Kfz-Steuer wechseln. Das ist ein Vorteil, mit dem ich auch bei Nachwuchskräften immer geworben habe.“*

Interview BDZ

Die Gewerkschaft der Polizei hingegen kritisiert das Leitbild der Generalistenausbildung grundsätzlich. Sie argumentiert, dass die eher administrativen Aufgaben der Steuereintreibung und Zollerhebung wenig mit den Tätigkeiten der beiden Vollzugsdienstbereiche der FKS und der Zollfahndung zu tun haben. Wenn man für beide Tätigkeitsbereiche zusammen ausbilde, fehle am Ende die Berufsfähigkeit vor allem in den Vollzugsdiensten, was kostenaufwändige lange Einarbeitungszeiten verknüpft mit Fortbildungsmaßnahmen erfordere, die eigentlich in die Ausbildung gehörten.

*„Es besteht ein ganz erheblicher Unterschied zwischen einem Beamten, der lediglich, und das meine ich jetzt gar nicht abwertend, Interesse daran hat, in einer Behörde Rechtsanwendung zu betreiben. Dazu lerne ich das Recht und ich bin nach meiner Ausbildung in der Lage, Recht anzuwenden, Bescheide zu schreiben, Prüfungen durchzuführen etc. Ich gehe morgens ins Büro, dann habe ich Vorgänge auf dem Tisch liegen. (...) In der Zollfahndung und der FKS mache ich Rechtsdurchsetzung (...), im Zweifel – das vergessen viele – auch unter Einsatz meines Lebens. Damit spreche ich aber eine ganz unterschiedliche Klientel von Leuten an. Nicht jeder, der Rechtsanwendung betreiben möchte, ist bereit oder in der Lage, auch diesen zweiten Teil zu erfüllen. In der Zollverwaltung tut man so, als ob jeder alles könne und wolle. Dann*

*kommt man in den Vollzugsbereich und muss bei vollem Gehalt nachgeschult werden. Das ist was anderes, als wenn man früher als Zollassistent über die gesamte Ausbildungsdauer auf eine bestimmte Tätigkeit vorbereitet wurde mit allem, was dazugehört. Bis hin zu taktischen Aufstellungen, Funkgeräte bedienen können, Melde- und Befehlswege einhalten, eine bestimmte Sprache zu etablieren.“*

Interview GdP A

Für die Ausbildung im mittleren Dienst benötigt man einen Realschulabschluss oder einen Hauptschulabschluss mit einer abgeschlossenen mindestens zweijährigen Berufsausbildung. Man muss einen Aufnahmetest und den für eine Beamtenlaufbahn üblichen Gesundheitstest bestehen. Für den mittleren Dienst ist das deutsche Sportabzeichen, mindestens in Bronze, grundsätzlich Voraussetzung für die Einstellung. 20 bis 30 Prozent der Bewerber\_innen erfüllen diese Voraussetzungen nicht und scheiden damit aus.

Die zweijährige Ausbildung wird an fünf Standorten durchgeführt. Sie beginnt mit einer einwöchigen Einführung. Anschließend werden Grundlagen im sogenannten Einführungslehrgang in den Bereichen Zollrecht, Zolllarifrecht, Verbrauchsteuerrecht, Allgemeines Steuerrecht, Vollstreckungsrecht, Recht der sozialen Sicherung von Arbeitnehmern, unterschiedliche vollzugsrechtliche Grundlagen (wie z.B. Polizeirecht), Strafrecht und Recht der Ordnungswidrigkeiten vermittelt. Gelernt wird in Klassenverbänden mit 25 bis 30 Personen. Da die Auszubildenden bereits Beamte auf Widerruf sind, besteht Anwesenheitspflicht, die auch überprüft wird. Nach einer Zwischenprüfung folgt eine zwölfmonatige Praxisphase in unterschiedlichen Bereichen des Zolls, die durch begleitende praxisbezogene Lehrveranstaltungen ergänzt werden. Daran schließt sich eine erneute sechsmonatige theoretische Ausbildung in den Bereichen Vollzugsrecht, Recht des grenzüberschreitenden Warenverkehrs, Verbrauchsteuerrecht, Allgemeines Steuerrecht, Vollstreckungsrecht, Strafrecht, Strafprozessrecht, Recht der Ordnungswidrigkeiten, Recht der sozialen Sicherung von Arbeitnehmern und Ausländerrecht an. Zudem wird ein zolleigener Fitnesstest (Physischer-Fitness-Test – PFT) durchgeführt, der unter anderem – neben weiteren späteren Fortbildungen – Voraussetzung für eine Tätigkeit in den waffentragenden Bereichen der Zollverwaltung ist. Die Laufbahnprüfung am Ende besteht aus vier schriftlichen Prüfungsarbeiten und einer mündlichen Prüfung. Nach erfolgreich bestandener Laufbahnprüfung wird man in der Regel in das Beamtenverhältnis auf Probe übernommen. Ungefähr die Hälfte der Absolvent\_innen aus der Ausbildung wechselte in den vergangenen Jahren wegen des Personalaufbaus in die FKS.

Die Absolvent\_innen der Ausbildung sowohl des mittleren als auch des gehobenen Dienstes können Wünsche und

Präferenzen anhand einer Liste mit offenen Dienstposten bei den Zollbehörden (Hauptzollämter, Zollfahndungsämter, Generalzolldirektion) äußern. Die Verteilung erfolgt dann unter Berücksichtigung der Wünsche, sozialer Kriterien, Noten und dem Bestehen des Sporttests (PFT). Dabei gilt der Grundsatz „Aus der Region – für die Region“. Dies bedeutet, dass die gewünschte Region Vorrang vor dem gewünschten Einsatzbereich hat. In Einzelfällen wird man auch in einem nicht präferierten Bereich eingesetzt, weil diese Bereiche nicht ausbilden, wie die Generaldirektion Zoll, oder dort nicht ausreichend Stellen vorhanden sind. Gegen seinen Willen wird jedoch niemandem eine waffentragende Tätigkeit zugewiesen.

Die Auszubildenden des mittleren Dienstes erhalten pro Monat (Stand 2024) 1.473 Euro brutto, was über den Ausbildungsvergütungen in vielen anderen Branchen liegt. Dazu kommt je nach Familienstand auch noch ein Familienzuschlag. Zudem besteht ein individueller Anspruch auf Trennungsgeld und Reisekostenerstattung. Die Durchfallquote war 2024 mit zwei Prozent gering, nicht zuletzt wegen der Vorauswahl und dem organisierten Lernen im Klassenverband.

Das duale Studium findet ausschließlich in Münster am Fachbereich Finanzen der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung statt. Der Fachbereich Finanzen selbst ist dem Finanzministerium unterstellt. Der neue duale Bachelorstudiengang „Zolldienst des Bundes“, der am 1.3.2024 startete, ist in NRW akkreditiert. Zugangsvoraussetzungen sind Abitur bzw. ein zu einem (Fach)Hochschulstudium berechtigenden Bildungsabschluss. Wie in der Ausbildung bewirbt man sich bei den Hauptzollämtern und muss dort ein Auswahlverfahren bestehen.

Im Modulhandbuch wird hervorgehoben, dass das Studium zum wissenschaftlichen Arbeiten befähigen soll (HBÖV FF 2024: Erläuterungen). Diese Zielformulierung überrascht, da der Zoll keine wissenschaftliche Einrichtung ist. Später heißt es dann präziser: Das Studium „vermittelt die für dieses Berufsfeld der Zollverwaltung des Bundes erforderlichen Kompetenzen im Bereich Rechtswissenschaften sowie im Bereich Ökonomie, Digitale Verwaltung und Verwaltungspsychologie. Die Studieninhalte umfassen rechtswissenschaftliche, ökonomische und verwaltungspsychologische Grundlagen sowie berufsfeldbezogene Studieninhalte. Die berufsfeldbezogenen Studieninhalte sind unterteilt in:

1. Zoll (Allgemeines und Besonderes Zollrecht, Zolllarifrecht),
2. Steuern (Allgemeines Steuerrecht, Verbrauchsteuerrecht, Verkehrssteuerrecht),
3. Arbeit (Recht der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung),
4. Ökonomie, Digitale Verwaltung und Verwaltungspsychologie als Querschnittsthemen“ (HBÖV FF 2024: Erläuterungen).

In den ersten fünf Semestern sind jeweils zwei bis drei Wochen Praxiseinsätze in unterschiedlichen Feldern vorgesehen. Im fünften Semester kann man zwei Wahlpflichtmodule mit insgesamt vier Semesterwochenstunden wählen. Eines dieser 13 Wahlmodule mit dem Titel „Organisierte Schwarzarbeit und Kriminalistik“ vertieft die Kenntnisse der Arbeit in der FKS. Das Wahlpflichtpraktikum und die Bachelorarbeit im sechsten Semester können auch im Feld der FKS liegen. Wie in der Ausbildung liegt der Anteil der Praxis bei ca. 50 Prozent.

Das generalistische Studium bietet also nur am Ende der Studienzeit begrenzte Wahlmöglichkeiten. Es ist außerdem vorwiegend auf juristische Inhalte konzentriert, die durch volks- und betriebswirtschaftliche sowie verwaltungspsychologische Inhalte ergänzt werden. Es befähigt zu rechtgeleittem Verwaltungshandeln.

Die Studierenden erhalten pro Monat eine Vergütung von 1.744 Euro brutto (2024). Auch die Nachwuchskräfte des gehobenen Dienstes haben einen individuellen Anspruch auf Trennungsgeld und Reisekostenerstattung. Auch hier wird in Klassenverbänden mit Präsenzpflcht gelernt. Abbrüche gibt es kaum. Die Durchfallquoten lagen in der Zwischenprüfung beim alten Diplomstudiengang zwischen sechs und zwölf Prozent und beim neuen Bachelorstudiengang nach dem ersten Semester bei ca. zehn Prozent. Alle Studierenden haben sich verpflichtet, nach dem Studium fünf Jahre im Zoll zu arbeiten, und müssen bei früherem Wechsel die Anwärterbezüge anteilig zurückzahlen.

Die Direktion I der Generalzolldirektion (Organisation und Personal) berechnet den Ausbildungsbedarf für den Zoll insgesamt auf Basis der Altersabgänge, der Fluktuation und des geplanten Personalaufbaus, und übermittelt diese Zahlen dem BMF, das letztlich entscheidet. Das BWZ erhält die Planzahlen und muss sie dann umsetzen. Die Einstellungsermächtigungen wurden in den vergangenen Jahren erhöht, schwankten jedoch leicht (Tabelle 3). Eine weitere Erhöhung der Zahlen ist wegen des Ausbaus der FKS und dem Ausscheiden von rund 40 Prozent der Beschäftigten (Altersfluktuation) in den nächsten zehn Jahren im Gespräch. Da die eigenen Kapazitäten an Wohnheimen für die Studierenden wegen baulich notwendiger Sanierungs- und Ausbauarbeiten in den vergangenen Jahren nicht ausreichten, mussten zum Beispiel für die Unterbringung teilweise Hotels und Eigenheime (Bundesimmobilien) für Wohngemeinschaften angemietet werden. In Rostock wird zur Kapazitätserweiterung ein Nebensitz des Fachbereichs Finanzen für das duale Studium gebaut.

Die Fortbildung für alle Bereiche der Zollverwaltung mit Ausnahme der Zollfahndung ist Aufgabe des BWZ und wird an elf Standorten durchgeführt. Zur Fortbildung zählt auch eine 39-tägige Grundschulung FKS für alle, die vom externen Arbeitsmarkt für die FKS eingestellt werden, und die „Wechsler\_innen“ aus anderen Bereichen des Zolls. Teilnahmevoraussetzung ist, dass sie nicht über eine Laufbahnausbildung mit Inhalten des „Rechts der sozialen Sicherung von Arbeitnehmern“ verfügen oder sie in den vergangenen drei Jahren oder länger vor Beginn des Lehrganges nicht

Einstellungsermächtigungen für die Ausbildung im gehobenen und mittleren Dienst

Tab. 3

Einstellungsermächtigungen		
Jahr	gehobener Dienst	mittlerer Dienst
2014	325	600
2015	463	800
2016	453	800
2017	485	900
2018	500	900
2019	700	1.250
2020	800	1.350
2021	901	1.360
2022	950	1.650
2023	703	1.300
2024	800	1.300

Quelle: Daten des Bildungs- und Wissenschaftszentrums (BWZ) des Zolls (nicht veröffentlicht).



im Arbeitsbereich FKS eingesetzt waren. Dahinter steht die Annahme, dass nicht genutztes Wissen schnell verblasst und der gesamte Tätigkeitsbereich sich inhaltlich weiterentwickelt hat. An der Grundschulung nahmen in den zurückliegenden Jahren zwischen 309 und 160 Personen teil, was in etwa die Gesamtzahl der externen Einstellungen und zollinternen „Wechsler\_innen“ pro Jahr widerspiegeln dürfte.<sup>4</sup> Die Zahlen 2022 und 2023 dürften auf das höhere Niveau der externen Einstellungen in diesen beiden Jahren zurückzuführen sein.

In der Fortbildung werden zahlreiche Vertiefungsmodule angeboten. Durch die risikoorientierte Prüfstrategie und die wachsende Zahl komplexer Prüfungs- und Ermittlungsverfahren werden für die FKS, insbesondere für die Arbeitsbereiche 2 und 3, Angebote in Betriebswirtschaft (vgl. Kapitel 5) unterbreitet. Ein zehntägiger Kurs in BWL wird in Buchführung angeboten und ein weiterer neuntägiger Kurs speziell für die Bedarfe der FKS. Hinzu kommen Kurse zur Eigensicherung und Bewaffnung. Zu organisierten Formen der Schwarzarbeit wurde vor einigen Jahren ein eigener Kurs entwickelt. Dabei hat man sich an entsprechenden Angeboten der Polizei orientiert. Der Kurs wurde jetzt in „schwere strukturelle Kriminalität“ umbenannt, da die Staatsanwaltschaften diesen Begriff verwenden. An diesem Kurs wirkt die Zollfahndung mit, die wegen ihrer Erfahrung etwa mit der Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) unverzichtbar ist. Ebenfalls immer wichtiger werden Angebote im Bereich der digitalen Forensik.

Für die Fortbildung in der FKS sind geschätzt zwischen 40 und 50 hauptamtliche Lehrkräfte zuständig, die durch Praktiker\_innen im Nebenamt unterstützt werden. Im Kurs „Zeuge vor Gericht“ referieren zum Teil auch Staatsanwälte\_innen. Pro Jahr werden ca. 250 Kurse mit einer durchschnittlichen Dauer von 4,5 Tagen durchgeführt. Hinzu kommen interne Schulungen in den Hauptzollämtern.

Die Fortbildungskurse werden digital angeboten. Die Beschäftigten können sich über die Angebote informieren und Teilnahmewünsche äußern. Wenn die Vorgesetzten, der Personalrat und die Gleichstellungsbeauftragte zustimmen, können sie sich bewerben. Das BWZ verteilt die Plätze und führt Wartelisten, wenn die Kurse voll sind.

Das Angebot ist ständig in Bewegung und gerade Kurse mit langen Wartelisten werden nach Möglichkeit erweitert oder bei geringer Nachfrage eingeschränkt. Neue Bedarfe, wie etwa zur „kleinen Staatsanwaltschaft“,<sup>5</sup> werden bei der FKS abgefragt. Durch den ständigen Austausch mit der Praxis in der FKS wandeln sich die Inhalte in den Kursen. „Die Pflege des bestehenden Programms hat Vorrang vor neuen Kursen“ (BWZ).

Die Zollfahndung hat im Unterschied zur FKS einen Sonderstatus im Zoll. Das Zollkriminalamt ist eine Direktion innerhalb der Generalzolldirektion. Ihre Befugnisse sind im Zollfahndungsdienstgesetz (ZFdG) geregelt. Das ZFdG ist im Unterschied zum SchwarzArbG nicht ein Schwerpunkt der Ausbildung und des dualen Studiums. Die Rechtsgrundlagen für strafrechtliche Ermittlungen entsprechen aber denen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit. So werden die strafrechtlichen Ermittlungskompetenzen nach der Strafprozessordnung in den Modulen „Arbeit“ behandelt. Die für die Zollfahndung ausgewählten Absolvent\_innen der Ausbildung und des Bachelorstudiengangs müssen direkt im Anschluss an die Ausbildung durch zollfahndungsspezifische Fortbildungsmaßnahmen beim Zollkriminalamt (Direktion VIII der Generalzolldirektion) für ihren Einsatz in der Zollfahndung weiter geschult werden. Die Direktion VIII ist auch für die Fortbildung ihrer Beschäftigten zuständig, wobei es zu inhaltlichen Überschneidungen mit der Fortbildung für die FKS kommt.

Der Zoll ist als offener interner Arbeitsmarkt mit großzügigen Fortbildungsmöglichkeiten organisiert. Man kann sich auf alle offenen Stellen bewerben, wenn man über das entsprechende Ausbildungsniveau verfügt. Nicht die spezifischen Vorkenntnisse sind entscheidend, sondern das geforderte statusrechtliche Amt, was auch die Rechtsprechung – wie zum Beispiel das Bundesverwaltungsgericht – wie folgt bestätigt hat: „Die an Art. 33 Abs. 2 GG zu messende Auswahlentscheidung ist auf das Amt im statusrechtlichen Sinne bezogen und darf daher grundsätzlich nicht anhand der Anforderungen eines konkreten Dienstpostens erfolgen. (...) Ausnahmen hiervon sind nur zulässig, wenn die Wahrnehmung der Dienstaufgaben des ausgeschriebenen Dienstpostens zwingend besondere Kenntnisse oder Fähigkeiten voraussetzt, die ein Laufbahnbewerber regelmäßig nicht mitbringt und sich in angemessener Zeit und ohne unzumutbare Beeinträchtigung der Aufgabenwahrnehmung auch nicht verschaffen kann. Diese Voraussetzungen hat der Dienstherr darzulegen; sie unterliegen voller gerichtlicher Kontrolle“ (BVerwG 2013). Nur in einzelnen Bereichen des Zolls gibt es solche zusätzlichen Einstellungskriterien, wie körperliche Fitness oder die Fähigkeit und Bereitschaft zur Ausbildung an der Waffe. Wenn in einem Bereich keine höherwertigen Stellen verfügbar sind, dann sind Karrieren nur durch die Bewerbung in anderen fachfremden Bereichen möglich.

Die Führungskräfte des höheren Dienstes werden also „ins kalte Wasser“ geworfen, was einige unsere Interviewpartner\_innen so wahrnehmen:

*„Meine Sachgebietsleitung (Sachgebiet E) ist nach dem Jurastudium mit der Einstellung beim Zoll Führungskraft*

<sup>4</sup> Die Teilnehmendenzahlen an der „Grundschulung FKS“ betrugen: 2022: 309 Teilnehmende (TN), 2023: 308 TN, 2024: 160 TN, 2025: 284 TN (geplant).

<sup>5</sup> Die „kleine Staatsanwaltschaft“ der FKS ist eine Bezeichnung für deren Befugnis, Ermittlungsverfahren bei bestimmten Straftaten im Bereich Schwarzarbeit und Sozialleistungsbetrug selbstständig durchzuführen, bevor sie die originär zuständige Staatsanwaltschaft einschaltet. Dies ermöglicht eine schnellere und gezieltere Bearbeitung von Fällen durch den Zoll und entlastet gleichzeitig die Landesjustizbehörden.



*von über 100 Leuten geworden. Man hat der Person das gar nicht gesagt. Die Person ist kein Waffenträger. Es reicht, wenn das einer der Stellvertreter ist. Die Sachgebietsleitung hat aber klar erkannt, dass sie die Arbeit noch nicht beherrscht und koppelt sich immer zurück.“*

Interview GdP B

*„Sie haben jetzt einen Laufbahnabsolventen vom gehobenen Dienst. (...) Und der hat keine Ahnung, weil er ja direkt vom Studium kommt, oder eine Bewerbung aus einem Bereich des Zolls. Und der kriegt dann ein Ermittlungsverfahren. (...) Und der Erfahrene ist dann der mittlere Dienst, der quasi den gehobenen Dienst noch mit anlernt, weil der das schon zehn Jahre macht. Das ist aber ziemlich absurd. Im Grunde können Sie Vorgesetzte bekommen, die selber nicht in der Lage sind, ein Ermittlungsverfahren durchzuführen. (...) Nach zehn Jahren können die das. Oder nach zwei, drei Jahren, wenn sie gut fit sind. Aber die sind im Grunde genommen dann ihr Vorgesetzter, zugleich aber ihr Lehrling für die nächsten Jahre.“*

Interview BDZ

Diese Strategie der Besetzung von Führungspositionen kann nur funktionieren, wenn (1) die Eignung für Führungsfähigkeiten ein zentrales Kriterium im Einstellungsverfahren ist, wenn (2) die ausgewählten Führungskräfte ihre Grenzen erkennen und den Rat der erfahrenen ihnen untergebenen Mitarbeiter\_innen suchen und annehmen, wenn (3) ein kontinuierlicher Erfahrungsaustausch zwischen den Führungskräften stattfindet, wenn (4) Fortbildungsangebote in Führungsfragen bestehen und wenn (5) die Personen, die sich für Führungsfunktionen als nicht geeignet erweisen, in andere administrative Funktionen ohne Führungsverantwortung versetzt werden. Diese komplexen Voraussetzungen sind von der Generalzolldirektion erkannt und Maßstab der Personalpolitik. Es wurde auf die hohe Qualität der Sachgebietsleiter\_innen und die offene, wenig statusorientierte Kommunikation in den Hauptzollämtern verwiesen, was auch unserem Eindruck in den Interviews mit den allerdings schon langjährig erfahrenen Leiter\_innen des Sachgebiets E in fünf Hauptzollämtern entsprach. Allerdings haben wir nicht mit neu eingestellten unerfahrenen Führungskräften gesprochen, sodass wir auch nicht wissen, ob die fünf Bedingungen immer gegeben sind. Die beamtenrechtlichen Vorgaben schließen die Einführung von Traineeprogrammen vor Übernahme von Führungsfunktionen, die in der Privatwirtschaft üblich sind, nicht aus. Bisher gibt es aber

keine entsprechenden Programme, die angehende Führungskräfte auf ihre Aufgaben praxisnah vorbereiten.

Anders zu bewerten ist der interne Aufstieg aus dem mittleren oder gehobenen Dienst über ein Bachelor- oder ein Masterstudium. Hier bewerben sich erfahrene Praktiker\_innen auf eine Stelle und können – falls sie für die Stelle genommen werden – an der Hochschule in Münster das Bachelorstudium und einen Praxisaufstieg im Sinne von § 38 BLV oder an der Hochschule des Bundes in Brühl ein Masterstudium bei vollen Gehaltsbezügen absolvieren. In diesem Fall nehmen sie schon die neue Tätigkeit bei alten Bezügen wahr und steigen dann formell nach abgeschlossener Prüfung auf. Da die Stellenzusagen vor dem Studium erfolgen, handelt es sich hier um Einzelfallentscheidungen. Die von uns befragten Leiter\_innen der Sachgebiete E in fünf Hauptzollämtern berichten alle von bis zu fünf Fällen in ihren Ämtern, was für gute Aufstiegsmöglichkeiten spricht.

Die vom ehemaligen Finanzminister Lindner verkündete Strategie „Zoll 2030“ wird starke Auswirkungen auf die Aus- und Fortbildung haben. Beschlossen ist die Einführung eines eigenen Studiengangs für die Vollzugsdienste, also für die FKS und die Zollfahndung. Zudem sollen die Ermittlungs- und Vollzugskompetenzen der FKS, der Zollfahndung und der Kontrolleinheiten im Zoll zusammengeführt werden. Damit wird auch die Fortbildung der Zollfahndung vermutlich durch das BWZ organisiert werden.

## 7. Strategische Vorgehensweise und Kooperationen

Die internationale Forschung zu Kontrollstrategien unterscheidet, wie in Kapitel 2 ausgeführt, zwischen reaktiven und proaktiven Vorgehensweisen. Die FKS nutzt bei ihrer Arbeit einen Mix aus beiden Ansätzen, jedoch mit einem über die Jahre zunehmenden Schwerpunkt auf den proaktiven Ansatz sowie die Bekämpfung organisierter Formen der Schwarzarbeit und organisierter Kriminalität. Als proaktiv gilt die risikoorientierte Auswahl der zu prüfenden Betriebe. Dabei werden Hinweise und Mitteilungen, Erfahrungen und Erkenntnisse aus früheren Prüfungen und datengestützte Risikoanalysen genutzt.

### 7.1 Autonomie der Hauptzollämter

Innerhalb dieses (veränderten) gesetzlichen und organisatorischen Rahmens können die Hauptzollämter ihre Prüfungen und Kontrollen selbst planen und durchführen. Nur die Hauptzollämter verfügen über die für die Auswahl der Betriebe notwendigen Kenntnisse des regionalen Arbeitsmarkts, sodass eine hohe Autonomie sachlich geboten ist. Die Generaldirektion kann die Arbeit der Hauptzollämter nicht per Anweisungen, sondern nur indirekt steuern und koordinieren. Nicht zu unterschätzen ist nach Berichten unserer Gesprächspartner\_innen der regelmäßige Erfahrungsaustausch zwischen den Leiter\_innen der Sachgebiete E und die damit verbundenen Lerneffekte.

Die risikoorientierten Prüfungen wurden uns als „Informationsverdichtung“ beschrieben. Die jeweiligen Fachgebietsleitungen bewerten vor Ort die Qualität der eingehenden Hinweise aus der Bevölkerung und von den Zusammenarbeitsbehörden, führen eigene auch datengestützte Risikoanalysen durch und entscheiden über die Auswahl der zu prüfenden Betriebe. Zur Erhöhung der Qualität und der Zielgenauigkeit der Prüfungen werden im Vorfeld alle zur Verfügung stehenden Unternehmensdaten gesammelt und kritische Konstellationen herausgefiltert, die man dann überprüft:

*„Wenn ich eine Baufirma habe, dann kann ich sagen, ich will wissen, welche Umsätze beim Finanzamt gemeldet sind, ich kann schauen, wie viel Arbeitnehmer dort gemeldet sind, und wie viel Beiträge die abführen, und ich kann zum Beispiel im Baubereich noch die Sozialkasse anzapfen und mir von dort ebenfalls Meldungen vorlegen las-*

*sen. Da kann ich eine sehr gute Prüfungsvorbereitung machen, wo ich eine gute Chance habe, eine Risikoeinschätzung zu treffen.“*

Interview GdP B

Zur besseren Bearbeitung von Fällen setzen manche Hauptzollämter auf die Bildung von Branchenteams oder funktionalen Teams, in denen temporär Expert\_innen mit spezifischen Branchenkenntnissen zusammenarbeiten. Die Generalzolldirektion überlässt es den Hauptzollämtern, solche Teams zu bilden (BMF 2024b: 25).

In unseren Gesprächen zeigte sich, dass die Hauptzollämter unterschiedlich vorgehen. In manchen Dienststellen werden im Arbeitsgebiet 1, in anderen im Arbeitsgebiet 2 Branchenteams gebildet. Ein untersuchtes Hauptzollamt verzichtet grundsätzlich auf Branchenteams. Stattdessen haben einzelne Beschäftigte spezifische Branchenkenntnisse erworben und unterweisen im Vorfeld von Kontrollen die anderen Ermittler\_innen. Zudem gebe es Branchendossiers, die von der GZD erstellt und regelmäßig aktualisiert werden.

Ein weiterer wichtiger Bestandteil des proaktiven Ansatzes sind die sogenannten Schwerpunktprüfungen. Dabei wird eine bestimmte Branche bundesweit oder in einer Region an einem Tag gezielt kontrolliert. Diese Prüfungen finden bis zu acht Mal pro Jahr statt und werden häufig in den Risikobereichen durchgeführt. Die Generaldirektion gibt nur die Branchen vor; die Auswahl der Betriebe in dieser Branche ist Aufgabe der Hauptzollämter.

Zur Strategie der FKS zählt auch eine gezielte Pressearbeit, um die Ergebnisse und Erfolge von Kontrollen öffentlich sichtbar zu machen und ein abschreckendes Signal an andere Betriebe zu senden. Dies betrifft insbesondere Schwerpunktkontrollen, zu denen häufig auch regionale oder bundesweite Pressemitteilungen herausgegeben werden. Außerdem veröffentlicht der Zoll jedes Jahr eine Bilanz mit Angaben zur Zahl der Kontrollen sowie den festgelegten Strafen und Bußgeldern (siehe Kapitel 8).

Die Gestaltung der Arbeitszeit wird in den einzelnen Hauptzollämtern unterschiedlich ausgelegt. So wurde uns berichtet, dass in manchen Hauptzollämtern starre Bürozeiten von Montag bis Freitag gelten. An anderen Standorten werden dagegen die Dienstzeiten und Schichtpläne flexibel

gestaltet, um insbesondere in Branchen mit atypischen Arbeitszeiten wie der Gastronomie präsent zu sein. Die Planungen hängen in hohem Maße von den jeweiligen Dienststellenleiter\_innen ab. Insbesondere die GdP kritisiert, dass flächendeckende Kontrollen rund um die Uhr notwendig seien, aber an vielen Standorten nicht gewährleistet werden (Deutscher Bundestag 2018).

Kontrollen können weiterhin auch kurzfristig ohne vorherige Hinweise und anlasslos erfolgen. Um Präsenz in der Fläche zu zeigen und auch neue Entwicklungen in der Wirtschaft nachvollziehen zu können, werden solche Kontrollen durchgeführt. In der Mehrzahl unserer Gespräche wurde jedoch betont, dass dies eher selten passiere:

*„Verdachtslose Prüfungen über den Streifendienst, wie bis 2015 im Sachgebiet Prävention, macht man heute nicht mehr. Das gibt zu wenig Treffer. Verdachtslose Prüfungen sind eher ein Beiprodukt anderer Prüfungen. Man fährt hinweisbezogen raus und sieht dann im Vorbeifahren eine große Baustelle, die wir noch nicht auf dem Schirm haben. Dann kann es passieren, dass man dort auch mal einen kurzen Zwischenstopp macht. Das findet sicherlich auch mal spontan statt, aber das tritt immer mehr in den Hintergrund.“*

Interview Hauptzollamt E

Allerdings wurde in unseren Gesprächen auch ein Bedauern darüber geäußert, dass mittlerweile eher selten anlasslose Kontrollen erfolgen, weil dadurch auch eine qualitative Feststellung von Verstößen erfolgen kann:

*„Man müsste den Leuten die freie Fahndung lassen. Die statistischen Zahlen waren immer sehr gut, als mein Kollege und ich damals freie Fahndung gemacht haben. Die Kontrollen ergeben sich, also hat man eine qualifizierte Erledigung, also eine Kontrolle, bei der ein Verstoß festgestellt wird. Also das war immer gegeben.“*

Interview ver.di

Aufgrund der dezentralen Struktur der FKS mit hoher Autonomie ist die Kooperation zwischen den Hauptzollämtern wenig entwickelt. Kooperationen sind anlassbezogen etwa bei Schwerpunktprüfungen. In den Interviews wurde geäußert, dass eine Zusammenarbeit in hohem Maße von den einzelnen Personen abhängt:

*„Ob sich jetzt einer meiner Täter in ein anderes Bundesland oder in ein euro-*

*päisches Nachbarland absetzt, das ist fast egal. Die Zusammenarbeit mit den europäischen Nachbarländern ist genauso gut oder genauso schlecht, wie mit anderen Bundesländern. Da hat sich nicht wesentlich was verändert. Das ist sehr stark abhängig von den handelnden Personen, ob die sich kennen, ob die sich mögen, ob die positive Beispiele für gelungene Kooperationen haben oder nicht.“*

Interview GdP B

Die Generalzolldirektion hingegen betonte die aktive Förderung der Zusammenarbeit der Hauptzollämter, die mit der Einrichtung „regionale Ermittlungszentren“ verbessert werden soll. In einem ersten Schritt wurden an drei Standorten (Berlin, Dortmund und Frankfurt/Main) „regionale Ermittlungszentren“ eingerichtet, in denen jeweils drei Hauptzollämter in Fällen der organisierten Kriminalität enger zusammenarbeiten. Die personellen Ressourcen zur Bekämpfung organisierter Kriminalität wurden dazu in einem eigenen Fachgebiet (regionales Ermittlungszentrum) gebündelt. Zudem soll es zukünftig ein zentrales OK-Bekämpfungszentrum sowie ein Zentrum für Einsatz- und Ermittlungsunterstützung geben (Zoll 2024c: 7).

Die dezentralen risikoorientierten Prüfungen, die mit unterschiedlicher Professionalität durchgeführt werden und keine ortsübergreifenden Täterstrukturen erkennen lassen, werden in der Generaldirektion und im Finanzministerium als Problem angesehen. Deshalb sollen mit dem „Gesetz zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung“, das im Entwurf vorliegt, die gesetzlichen Voraussetzungen für den Aufbau zentraler datengestützter Risikoanalysen gelegt werden (Bundesrat 2024).

## 7.2 Arbeitsausbeutung und Opferschutz

Wie bereits erwähnt, gehört seit der Novellierung der SchwarzArbG 2019 Bekämpfung von Ausbeutung zu den Aufgaben der FKS. Daher sollen Opferschutzbeauftragte benannt werden, die Beschäftigte in ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen schützen und ihnen gleichzeitig ermöglichen sollen, gegen die Drahtzieher\_innen der ausbeuterischen Strukturen auszusagen. Von Gewerkschaftsseite wird kritisiert, dass die FKS in solchen Fällen auch oft gegen die Beschäftigten ermitteln würde, die sich mit einer illegalen Beschäftigung strafbar gemacht hätten. Die Leiter\_innen der Sachgebiete E in den Hauptzollämtern sehen hingegen eine Verbesserung des Opferschutzes:

*„Natürlich ist es so, dass wir hier immer, wenn wir solche ausbeuterischen Arbeitsverhältnisse antreffen, auch theoretisch gegen die Beschäftigten vorgehen könnten, eben aufgrund des*

*Umstandes, dass viele hier dann auch tatsächlich gar nicht arbeiten dürfen. Aber das sind nicht unsere Schwerpunktzielgruppen. Diese Beschäftigten dort versuchen wir erst mal aus dem Umfeld, wo sie ausgebeutet werden, herauszuholen und dem Arbeitgeber zu entziehen. Und das ist eben klassische zentrale Aufgabe des Opferschutzes, sich dann um diese angetroffenen Beschäftigten zu kümmern, sie dann einer Aufnahmeeinrichtung zuzuführen. Also auf keinen Fall gehen wir dann in solche Verhältnisse rein, um die Beschäftigten zu überführen, sondern das Ziel ist es immer, wirklich dieses dahinterliegende Konstrukt auszuheben und aufzudecken.“*

Interview Hauptzollamt C

Problematisch sei jedoch, dass die Betroffenen sich häufig nicht als Opfer von Arbeitsausbeutung sehen, da die Verdienste in ihren Herkunftsländern deutlich schlechter sind. Zudem fehle es an der Mitwirkung der Betroffenen, da sie kein Vertrauen in die Behörden haben und nicht zu den notwendigen Zeugenaussagen bereit seien. Weiterhin seien die ausländischen Beschäftigten in hohem Maße auf ihren Verdienst angewiesen und kehrten im Zweifelsfall eher wieder zu dem/der ausbeuterischen Arbeitgeber\_in zurück:

*„Die angetroffenen Beschäftigten sind für uns von großer Bedeutung, dass sie eben dann in dem Verfahren gegen die dahinter liegenden Strukturen auch als Zeugen dann aussagen können. Also, das ist ja die erste Erkenntnisquelle auch für die Beweisführung und die müssen wir dann natürlich dazu bringen, dass sie auch tatsächlich aussagen, und das ist einfach auch die Herausforderung. Deswegen haben wir auch noch wirklich viel zu tun, dafür zu sorgen, dass eben die Beschäftigten auch keine Motivation mehr bekommen, wieder zurückzukehren in ihre ursprünglichen Arbeitsverhältnisse. Wenn man sie erst mal rausholt, gehen sie halt da nicht mehr arbeiten, beziehen also auch kein Geld mehr. Für den Angetroffenen ist das natürlich dann von Nachteil, wenn er noch nicht mal die 3 oder 4 Euro bekommt, die er dort erhalten hat.“*

Interview Hauptzollamt B

Die Bekämpfung sogenannter Tagelöhnerbörsen, bei dem die Arbeitskraft im öffentlichen Raum als Abrufarbeit an-

geboten wird, war ein weiterer neuer Schwerpunkt in der Novelle des SchwarzArG von 2019. Die FKS erhielt bei einem Verdacht auf eine Tageslöhnerbörse das Recht, Personen von einem öffentlichen Ort zu verweisen. Dadurch sind Tagelöhnerbörsen nahezu vollständig aus dem öffentlichen Raum verschwunden. Allerdings weist die FKS darauf hin, dass Tagelöhnerbörsen im öffentlichen Raum nicht komplett zu verhindern sind. Solche Börsen hätten sich in Gaststätten oder andere private Räumlichkeiten oder auf Internetplattformen, soziale Medien oder auch das Darknet verlagert (BMF 2024a: 63).

Die Novelle von 2019 räumt der FKS auch das Recht zur Überwachung der Telekommunikation ein. Alle Hauptzollämter sollten mit entsprechender Technik ausgestattet werden. Dies war bis 2024 erst in 19 Hauptzollämtern der Fall (BMF 2024a: 120). Die Telefonüberwachung soll nun auch für mehrere Hauptzollämter in den geplanten regionalen Ermittlungszentren gebündelt werden, um Ressourcen zu sparen. Dabei wird die Überwachung der Telekommunikation als entscheidendes Instrument zur Aufdeckung vieler strafbarer Strukturen, etwa in einer Nachunternehmerkette, gesehen:

*„Das Problem ist tatsächlich, zum Beispiel zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer muss man ein Verschulden nachweisen. Und das ist immer sehr schwierig nachweisbar, weil natürlich zwischen beiden eine blütenweise Papierlage hergestellt wird. Da muss man tatsächlich mit verdeckten Ermittlungsmethoden rangehen. Also so was kriegt man zum Beispiel auch raus, wenn man die Telefone überwacht, wenn die dann Klartext miteinander sprechen, und man dann hört, dass im Prinzip der Auftraggeber oder der Vertreter des Arbeitgebers ganz genau wusste, dass das illegal ist. Da muss man dann mit solchen verdeckten Maßnahmen antreten. Und dann gelingt es auch, Strafverfahren zu platzieren, das ist natürlich immer sehr wirkungsvoll, weil man dann an der Stelle nicht nur den einzelnen Nachunternehmer trifft, sondern auch tatsächlich das handelnde Unternehmen.“*

Interview GdP B

### 7.3 Kooperationen

Ein kooperatives Enforcement, in dem die Kontrollbehörden mit anderen öffentlichen, privaten oder zivilgesellschaftlichen Akteur\_innen zusammenarbeiten, wird in der internationalen Forschung als zentraler Erfolgsfaktor wirkungsvoller Kontrollen angesehen (Amengual/Fine 2017).



Die wichtigste Zusammenarbeit besteht mit der Staatsanwaltschaft, die bei Ermittlungen immer „Herrin des Verfahrens“ ist. Damit ist gemeint, dass die Staatsanwaltschaft immer die Entscheidungsgewalt bzw. die Leitung über den Ablauf und Abschluss von Ermittlungsverfahren hat. Die FKS muss dabei die Beweise gerichtsfest für die Staatsanwaltschaften erbringen und aufbereiten. In mehreren Gesprächen wurde berichtet, dass die Staatsanwaltschaften deutlich unter dem möglichen Strafmaß blieben, was regelmäßig zu Frustration führe. Besser funktioniere deshalb die Zusammenarbeit mit Schwerpunktstaatsanwaltschaften für Wirtschaftskriminalität, die den FKS-Fällen mehr Aufmerksamkeit widmen und auch die Bedeutung der Nichteinhaltung gesetzlicher Arbeitsstandards durch kriminelle Strukturen besser einschätzen können.

Seit 2020 hat die FKS die Befugnis, einfach gelagerte Strafverfahren (u. a. mit geringem Schaden und eindeutigem Sachverhalt) gemäß § 266a StGB selbstständig durchzuführen und abzuschließen, wenn die Staatsanwaltschaft das Verfahren an die FKS abgegeben hat. Das in der FKS für die Ahndung zuständige Sachgebiet F nimmt dann die Rechte und Pflichten wahr, die der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren zustehen. Seine Kompetenz reicht dabei von der Einziehung oder Festsetzung einer Geldbuße bis zum Strafbefehlsverfahren. In der Praxis erwies sich jedoch noch als hinderlich, dass die FKS alle Fälle der Staatsanwaltschaft zur Billigung übergeben muss, wodurch Fälle mehrfach zwischen beiden Behörden hin und her gesendet werden. Das Bundesfinanzministerium empfiehlt daher, dass diese sogenannte Abgabeerfordernis zukünftig entfallen soll (BMF 2024a: 217).

Daneben kooperiert die FKS mit 20 Zusammenarbeitsbehörden, mit denen Daten und Informationen ausgetauscht werden. Wie bereits erwähnt, zählen u. a. die Finanzbehörden, die Rentenversicherungsträger, die Bundesagentur für Arbeit, die Ämter für Arbeitsschutz bzw. die Gewerbeämter sowie SOKA-Bau dazu (siehe Kapitel 4). Die Kontrollen vor Ort werden zwar im Normalfall von der FKS allein durchgeführt. An umfangreichen Kontrollen nehmen insbesondere die Steuerfahndung der Finanzbehörden teil. Vor allem mit den Finanzbehörden werden häufiger auf regionaler Ebene gemeinsame Kontrollen, gegenseitige Schulungen, Datenauswertungen oder Ermittlungsverfahren durchgeführt. Die Zusammenarbeit kann in besonderen Fällen auch zur Bildung einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe führen, um Doppelermittlungen in Fällen von Schwarzarbeit zu vermeiden (Deutscher Bundestag 2017).

Die Deutsche Rentenversicherung ist neben den Finanzbehörden der wichtigste Kooperationspartner der FKS, die alle vier Jahre die Lohnunterlagen aller Betriebe prüft, um die korrekte Abführung der Sozialversicherungsbeiträge sicherzustellen. Kooperative Schulungen und Beratungen über operative Vorgehensweisen sowie der Austausch über aktuelle Fälle erfolgen vornehmlich auf regionaler Ebene, gewöhnlich einmal monatlich in persönlichen Treffen zwischen der FKS und der Deutschen Rentenversicherung.

In unseren Interviews wurde die Kooperationsbereitschaft grundsätzlich positiv bewertet. Kritisiert wurde jedoch, dass die Betriebsunterlagen nur alle vier Jahre geprüft werden, obwohl die Arbeitszeitaufzeichnungen nur zwei Jahre lang aufgehoben werden müssen. Wenn Aufzeichnungen nicht mehr vorliegen, ist die Aufdeckung von Mindestlohnverstößen kaum möglich. Weiterhin wurde kritisch angemerkt, dass die Bearbeitungszeiten der Schadenssummen teilweise sehr lange dauern würden, weshalb in manchen Fällen auch die Staatsanwaltschaften energisch würden:

*„Also ich habe schon Staatsanwälte erlebt, die tatsächlich den Prüfungsdienst der Deutschen Rentenversicherung, ich sag mal, die haben dem nicht gedroht, die haben nur die rechtlichen Konsequenzen eines Nichthandelns aufgezeigt. Und die gingen tatsächlich in solche Richtungen wie Strafvereitelung.“*

Interview GdP B

Allerdings wurde in vielen unserer Interviews betont, dass die Zusammenarbeitsbehörden nicht in gleichem Maß wie die FKS Personal aufgebaut haben. Die höheren Fallzahlen der FKS haben zu Problemen in der weiteren Bearbeitung führen können:

*„Die Kooperationspartner Deutsche Rentenversicherung, Steuerfahndung oder Staatsanwaltschaft haben personell nicht mitgezogen, weil das nirgendwo einer angeschoben hat. Und deswegen kommt man jetzt so langsam aber sicher an der einen oder anderen Stelle mal an den Punkt, dass die auch freundlich bemerken, das ist ja nett, dass ihr so viele Leute seid, aber das schaffen wir jetzt nicht so ohne Weiteres, mal eben ein Drittel oder die Hälfte mehr an Fällen zu bearbeiten.“*

Interview GdP C

Auch SOKA-Bau ist eine offizielle Zusammenarbeitsstelle der FKS, die formal mit der FKS kooperiert und auf Basis des allgemeinverbindlichen Tarifvertrags zum Sozialkassenverfahren über Kontrollrechte verfügt. Zwischen beiden gibt es regelmäßigen Kontakt und Datenaustausch. Aus Sicht von SOKA-Bau muss sich die FKS noch besser für überregionale Fälle organisieren, weil der Eindruck vorherrscht, dass die Tätigkeit der Hauptzollämter wenig vernetzt ist:

*„Wir haben schon lange das Problem, dass wir sehen, dass es bundesweite Missbrauchskonstellationen gibt, aber die einzelnen Hauptzollämter in den*



Regionen eben nur die einzelnen Fälle im Blick haben. Es fällt den Hauptzollämtern zum Teil sehr schwer, sich zu vernetzen, weil jedes Hauptzollamt erst mal nur seine eigene Zuständigkeit sieht. Wir versuchen jetzt immer häufiger anzuregen, mit uns eine Art Arbeitsgemeinschaft zu bilden, wenn wir so eine Systematik erkennen, und da ist der Zoll eigentlich auch offen. Gleichzeitig macht uns die Art der Zusammenarbeit aber auch viel Arbeit, weil wir aufbereiten müssen, mit wie vielen und welchen Hauptzollämtern wir dann schon kommuniziert haben und wie weit der Stand des Verfahrens der jeweiligen Hauptzollämter ist. Das Zusammentragen der Kommunikation im Einzelfall ist aufwendig. Deswegen plädieren wir dafür, dass es so eine Art Taskforce oder Arbeitsgruppe oder so was bei der FKS geben muss, die sich diesen bundesweiten Missbrauchskonstellationen annimmt. Das fällt schwer, und die GZD will bestimmt nicht so gerne in die Kompetenzen der Hauptzollämter reingrätchen. Aber das wäre eine Verbesserung. In jedem Fall sollte es eine stärkere Vernetzung der Hauptzollämter geben.“

Interview SOKA-Bau

## 8.

# Kontrolle, Aufdeckung von Verstößen, Sanktionen und Durchsetzung

Bis 2023 wurde jedem FKS-Standort ein sogenannter Zollzielkatalog vorgegeben, in dem festgelegt war, wie viele Arbeitgeberprüfungen pro Jahr durchzuführen sind. Die Zahl der Kontrollen schwankte dabei deutlich (Abbildung 10). Im Jahr 2004 wurden über 100.000 Arbeitgeber\_innen kontrolliert. Mit einer hohen Zahl von Kontrollen in den Anfangsjahren der FKS sollte in der Öffentlichkeit ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass der Zoll verstärkt gegen Schwarzarbeit vorgeht. Allerdings wurde schon damals festgestellt, dass eine hohe Zahl von Kontrollen nicht zu hohen Beanstandungsquoten und einer wirkungsvollen Bekämpfung der Schwarzarbeit führt (Deutscher Bundestag 2008).

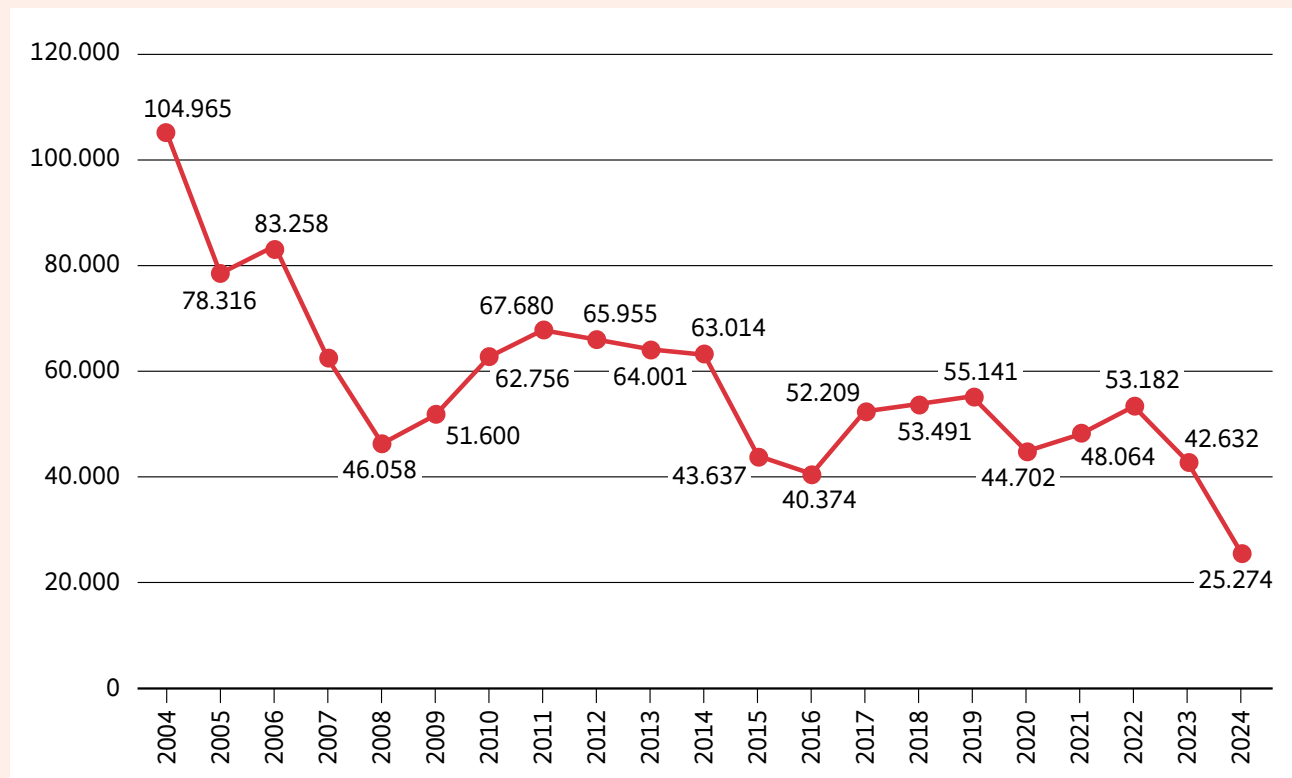
Bis 2008 reduzierte sich die Zahl der Kontrollen um über 50 Prozent, erhöhte sich im Zuge der Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes aber wieder auf knapp

68.000 im Jahr 2011. Seitdem ging die Zahl der Arbeitgeberkontrollen kontinuierlich zurück. 2015, als der gesetzliche Mindestlohn eingeführt wurde, verringerte sie sich sogar um rund ein Drittel. In der ersten Jahreshälfte 2015 galt der Grundsatz „Aufklärung geht vor Ahndung“. Die Unternehmen sollten zunächst über den Mindestlohn informiert und aufgeklärt werden, anstatt in der Einführungsphase sofort hart zu prüfen, Bußgelder zu verhängen oder Strafverfahren einzuleiten (Bosch et al. 2019: 123). Zudem konnte in der Covid-19-Pandemie 2020 und 2021 weniger geprüft werden.

Der Rückgang der Zahl der Kontrollen ab 2015 lässt sich laut FKS auch mit einem Strategiewechsel hin zu dem Prinzip „Qualität vor Quantität“ und einem stärker risikoorientierten Vorgehen begründen. Mit dem Strategiewechsel sollten die begrenzten Ressourcen in der Bekämpfung organisierter Formen der Schwarzarbeit mit großen Scha-

*Arbeitgeberkontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, 2004–2024*

Abb. 10



Quelle: Zoll 2025g; Zoll 2022; Bosch et al. 2019: 121.

denssummen eingesetzt werden. Wichtiger als hohe Zahlen seien gezieltere Prüfungen und gründlichere Ermittlungen (BMF 2017). Außerdem wurde betont, dass die Prüfungen der Einhaltung der Mindestlöhne zu einem hohen zeitlichen Mehraufwand geführt haben, sodass in der Summe weniger Prüfungen durchgeführt werden konnten (BMF 2017).

Die quantitative Vorgabe der Zahl der Prüfungen, die zuletzt bei etwa 55.000 pro Jahr lagen, führte zu erheblicher Kritik. So monierte der Bundesrechnungshof (2022: 17), dass lediglich 30 Prozent der Prüfungen auch zu Beanstandungen führen und es sich bei einem Großteil dieser Beanstandungen lediglich um Formalverstöße handelt. Zudem würden sich in weniger als einem Prozent der Fälle ein Ermittlungsverfahren mit einer Schadenssumme über 50.000 Euro anschließen. Auch in unseren Interviews wurde die starre Vorgabe von Kontrollzahlen negativ beurteilt, da es in einigen Fällen lediglich zu Alibikontrollen käme, bei denen im Vorfeld schon bekannt ist, dass es keine Verstöße gibt, nur um die Quote zu erfüllen:

*„Wenn ich da quantitativ Zahlen vorgebe, werden die erfüllt in einer unerwünschten Qualität. Es wurden früher teilweise Betriebe aufgesucht, wo man wusste, da ist nichts. Das geht doch nicht.“*

Interview ver.di

Dementsprechend positiv wurde in unseren Gesprächen der Wegfall der Kontrollzahlen beurteilt:

*„Ich würde es auf jeden Fall vorteilhaft sehen, dass die Zahlen weg sind. Dass man wirklich die Freiheiten hat, auf Besonderheiten zu reagieren und die Arbeiten so aufzuteilen, wie es tatsächlich gerade sinnvoll ist. Und dass wir uns dann vielleicht auch einfach mal intensiver um einzelne Verfahren kümmern können. Stichwort, wir setzen mehr auf die Qualität und auf die Tiefe der Ermittlungen, als einfach nur diese Zahlen produzieren zu müssen.“*

Interview Hauptzollamt C

Als Resultat sank die Zahl der Arbeitgeberprüfungen im Jahr 2024 auf rund 25.000. Nach dem Wegfall der quantitativen Vorgaben muss der Nachweis erfolgreicher Kontrollen gegenüber dem Finanzministerium und dem Parlament und auch für die interne Steuerung in der FKS über andere Indikatoren erfolgen. Zum Zeitpunkt unserer Gespräche befand sich die FKS in einer Übergangssituation. Wichtige Indikatoren der Prüf- und Ermittlungstätigkeit, wie der Anteil der Beanstandungen an den Prüfungen, die aufgedeckten Schadenssummen oder die erfolgreiche Verurteilung von Täter\_innen, werden nach Hauptzollämtern aufgeschlüsselt

und intern diskutiert, ohne jedoch den verbindlichen Charakter der alten Vorgaben zu haben. Ob daraus neue Vorgaben entwickelt werden, konnte uns noch nicht gesagt werden. Es hieß, dass man zunächst die Erfahrungen auswerten werde, die beim Übergang von quantitativen Vorgaben zu qualitativ hochwertigeren Prüfungen gesammelt werden. Dies ist ein Paradigmenwechsel, denn andere Zahlen könne man als Maßstab nur begrenzt oder gar nicht verwenden. Bisher gebe es auch keine andere Behörde, die allein an qualitativen Ergebnissen gemessen wird.

*„Ich finde, das ist das falsche Kriterium, jetzt allein die Zahl der durchgeführten Prüfungen als Messgröße für den Erfolg einer FKS zu sehen. Ich glaube, es ist schwierig, den Erfolg wirklich messbar zu machen. Ich könnte zum Beispiel überlegen, mache ich es fest an den festgestellten Schadenssummen, auch das ist nicht zielführend, weil die Schadenssumme jetzt auch nicht immer aussagekräftig ist über das Verfahren, was dahintersteht. Ich habe Verfahren, die haben relativ geringe Schadenssummen, sind aber in der Größe dann so bedeutsam, weil ich da eben dann doch einen dahinter liegenden Schwarzarbeitsring zerschlage. Ich habe auch große Schadenssummen bei eher einfach gelagerten Ermittlungsverfahren. Finde ich auch schwierig. Die Zahl der abgeschlossenen Ermittlungsverfahren durch Verurteilungen, auch das ist höchst fragwürdig, ob das wirklich den Erfolg misst, weil, das hängt dann natürlich auch von der Justiz ab, also von der Staatsanwaltschaft und von den Gerichten. Da sind wir komplett fremdbestimmt. Man kann eine Erfolgsquote der Schwarzarbeitsbekämpfung nicht wirklich messbar machen.“*

Interview Hauptzollamt C

## 8.1 Arbeitgeberkontrollen nach Branchen und festgestellte Verstöße

Der Großteil der Arbeitgeberprüfungen findet in den im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz genannten Branchen statt. In den vergangenen sechs Jahren zählten stets das Baugewerbe, das Gastgewerbe sowie das Speditions-, Transport- und Logistikgewerbe zu den am häufigsten kontrollierten Branchen (Tabelle 4). Allein auf das Baugewerbe entfallen pro Jahr rund ein Viertel bis zu einem Drittel aller Prüfungen. Etwa ein Drittel der Prüfungen erfolgen zudem in Branchen, in denen Branchenmindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz oder Arbeitnehmerüberlassungs-

gesetz vereinbart wurden. Die übrigen zwei Drittel der Kontrollen konzentrieren sich auf Branchen, in denen der gesetzliche Mindestlohn eine hohe Bedeutung aufweist. Dazu gehören auch Branchen, die bisher nicht explizit im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz genannt werden, aufgrund des Risikomanagements der FKS aber trotzdem eine erhöhte Priorisierung erfahren. In den vergangenen Jahren zählten dazu zum Beispiel Friseur- und Kosmetiksalons sowie der Bereich Getränke Einzelhandel, Kioske und Tankstellenshops.

Anhand der von der FKS veröffentlichten Arbeitsergebnisse lässt sich kaum beurteilen, ob die Prüfpraxis tatsächlich erfolgreicher war als in den vergangenen Jahren. Allerdings haben trotz gesunkener Arbeitgeberprüfungen die Anzahl der festgestellten Ordnungswidrigkeiten und der Schadenssummen wegen Verstößen gegen das AEntG, MiLoG und AÜG im Jahr 2024 zugenommen. Gleichzeitig nehmen die Beträge aus der Vermögensabschöpfung ab (Tabelle 5). Viele Ermittlungs- und Gerichtsverfahren dauern oft mehrere Jahre, weshalb die Anzahl der abgeschlossenen Verfahren nicht eindeutig der Prüf- und Ermittlungstätigkeiten eines Jahres zugeordnet werden kann. Zudem schwanken sie sehr stark, je nachdem wie viele der mehrjährigen Verfahren im jeweiligen Jahr abgeschlossen werden.

Aus den verfügbaren Daten geht jedoch hervor, dass ein Großteil der Ermittlungsverfahren nicht im Zusammenhang mit Mindestlohnverstößen der Unternehmen steht, sondern gegen die Beschäftigten geführt wird. Von allen eingeleiteten Strafverfahren betrafen in den vergangenen Jahren rund drei Viertel den Sozialleistungsbetrug nach § 263 StGB, der besagt, dass unrechtmäßig Sozialleistungen neben einer Erwerbstätigkeit bezogen wurden. Bei lediglich jedem sechsten Strafverfahren handelte es sich um das

Vorenthalten von Sozialbeiträgen und damit um einen Verstoß des Arbeitgebers/der Arbeitgeberin. Zudem betrafen weniger als zehn Prozent der Ordnungswidrigkeiten Verstöße gegen die Zahlung des Mindestlohns sowie Verstöße gegen Aufzeichnungspflichten bzw. Bereithalten von Unterlagen.

Trotzdem wurden in mehreren unserer Gespräche betont, dass die FKS und auch die Staatsanwaltschaften vor allem gegen kriminelle Arbeitgeberstrukturen vorgehen wollen und diese Fälle auch gezielt nachverfolgen. Demgegenüber würden Fälle des Sozialleistungsbetrugs von Beschäftigten „rein aktenmäßig“ ohne Strafverfahren und aufwändige Ermittlungen abgewickelt:

„Der Leistungsmissbrauch der Sozialleistungsträger fällt über einen automatisierten Datenabgleich auf, weil die Sozialversicherung sieht, das Arbeitsamt hat bis Tag X gezahlt und der Arbeitgeber hat den Arbeitnehmer aber schon vorher angemeldet. Dann gibt es eine Überschneidungsmitteilung im sogenannten DALEB-Verfahren, und dann wird festgestellt, der hat sich ja komplett falsch abgemeldet. Das sind keine Großkriminellen, das ist so eine kleine Nachlässigkeit. Das sind aber ganz offiziell Strafverfahren nach 263 StGB, und die werden alle von den Sozialleistungsträgern, Jobcentern und Bundesagentur für Arbeit beim Zoll zur Anzeige gebracht. Und darum gibt es diese Flut von 263ern. Die werden

Tab. 4

### Arbeitgeberkontrollen der FKS nach Branchen (Auswahl)

Branche	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Baugewerbe	13.924	13.707	15.755	14.712	11.708	5.612
Gaststätten und Beherbergung	9.710	6.600	5.606	8.818	8.605	5.503
Speditions-, Transport- und Logistikgewerbe	6.228	4.538	5.602	4.308	3.041	2.387
Friseur- und Kosmetiksalons	2.359	1.929	1.265	3.919	1.576	1.114
Personenbeförderungsgewerbe	1.381	932	880	1.910	1.299	544
Pflegebranche	407	335	547	1.743	1.191	391
Getränke Einzelhandel, Kioske und Tankstellenshops	2.289	1.223	1.574	1.277	1.134	687
Gebäudereinigung	1.447	1.269	2.518	1.528	1.230	1.010
Sicherheitsdienstleistungen	1.270	1.335	1.391	878	863	644
Arbeitnehmerüberlassung	1.573	694	677	678	814	588

Quelle: Mindestlohnkommission 2023: 79; Deutscher Bundestag 2024a; Zoll 2025a.

aber zum Beispiel in der FKS zu 95 Prozent nur von der Bußgeldstelle bearbeitet, die kriegen wir im Ermittlungsdienst überhaupt nicht zu sehen. Das wird rein aktenmäßig abgewickelt.“

Interview GdP B

„Beim Ermittlungsverfahren, da ist auch von der Staatsanwaltschaft immer ganz eindeutig der Fokus auf den Arbeitgeber, und sollte da mal ein Arbeitnehmer dabei sein, der aus welchen Gründen auch immer einen unerlaubten Aufenthalt hatte zum Beispiel, im ausländerrechtlichen Bereich, oder wo auch jemand auf die Idee kommen könnte, der hat Beihilfe geleistet zu seiner eigenen Schwarzarbeit und Sozialversicherungsbeitrags hinterziehung, dann werden die Verfahren meistens vom Staatsanwalt eingestellt, damit der Arbeitnehmer auch als Zeuge zur Verfügung steht.“

Bis hin zu dem Punkt, dass wir bei Opfern von Arbeitsausbeutung auch ganz offiziell Strukturen haben, die Opferschutz sicherstellen.“

Interview GdP C

Dem Zoll ist nicht bekannt, ob die verhängten Strafen und Bußgelder auch tatsächlich vollstreckt wurden. Es handelt sich also um eine Soll- und nicht eine Ist-Statistik. Bereits im Jahr 2008 hatte der Bundesrechnungshof kritisiert, dass die FKS keine Kenntnis darüber habe, in welcher Höhe die festgesetzten Bußgelder und Schadenssummen tatsächlich eingefordert werden konnten. Eine Berechnung des Bundesrechnungshofes auf Basis der Daten der Deutschen Rentenversicherung kam zu dem Schluss, dass lediglich 2,6 Prozent der von der DRV nachgeforderten Beiträge auch tatsächlich gezahlt worden waren (Deutscher Bundestag 2008: 12). In den meisten Fällen konnten keine Nachzahlungen der Beiträge mehr eingetrieben werden, weil die betroffenen Arbeitgeber\_innen Insolvenz angemeldet hatten. Dem Zoll ist auch nicht bekannt, wie viele betrügerische Unternehmen erfolgreich vom Markt genommen wurden. Eine systematischere Auswertung der Kontrollergebnisse

Tab. 5

## Arbeitsergebnisse der Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Arbeitsergebnisse	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>eingeleitete Ermittlungsverfahren wegen Straftaten insgesamt</b>	114.997	104.787	120.345	111.501	101.423	96.813
davon eingeleitete Strafverfahren nach § 263 StGB	88.553	81.384	97.893	85.721	74.073	69.683
<b>abgeschlossene Ermittlungsverfahren wegen Straftaten</b>	115.958	106.565	112.836	109.053	95.920	90.810
<b>Summe der Geldstrafen aus Urteilen und Strafbefehlen (in Mio. €)</b>	36,6	29,8	34,4	37,7	30,5	30,4
<b>Summe der erwirkten Freiheitsstrafen (in Jahren)</b>	1.891	1.827	1.624	1.383	987	1.277
<b>eingeleitete Ordnungswidrigkeitsverfahren insgesamt</b>	31.366	28.772	32.524	47.928	48.812	49.686
davon Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen Verstößen gegen das AEntG, MiLoG und AÜG	4.977	4.259	3.243	3.640	4.214	7.401
<b>abgeschlossene Ermittlungsverfahren wegen Ordnungswidrigkeiten</b>	57.248	52.173	40.462	38.786	39.915	46.475
davon Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen Verstößen gegen das AEntG, MiLoG und AÜG	4.581	4.512	3.750	3.070	2.994	6.860
<b>Summe festgesetzter Bußgelder, Verwarnungsgelder, Verfallbeträge (in Mio. €)</b>	57,4	46,4	35,5	32,0	96,1	50,6
<b>Schadenssumme im Rahmen der straf- und bußgeldrechtlichen Ermittlungen (in Mio. €)</b>	755,4	816,5	789,7	686,4	614,6	766,1
<b>zusammengefasster Betrag der Vermögensabschöpfung (in Mio. €)</b>	38,8	49,3	66,8	53,4	78,2	46,8

Quelle: Zoll 2022, 2024; Deutscher Bundestag 2024b; Zoll 2025a, 2025b, 2025c, 2025d, 2025e, 2025f, 2025h, 2025i, 2025j.



könnte jedoch dazu beitragen, die Prioritätensetzung der strategischen Kontrollen zu verbessern und systemische Veränderungen in bestimmten Branchen und Unternehmen zu bewirken (siehe Kapitel 2). Allerdings verringern fehlende Zahlen zu den tatsächlichen Bußgeldern und Strafen den Abschreckungseffekt der Kontrollen in der Öffentlichkeit.

## 8.2 Herausforderungen bei den Prüfungen und Ermittlungen

Die Prüftätigkeit der FKS wird in der Praxis durch eine Reihe von Hindernissen erheblich erschwert. So werden die Unterlagen zur Arbeitszeit häufig nicht vor Ort, sondern in einem Steuerberatungsbüro gelagert, wodurch sich der Kontrollaufwand erheblich erhöht. Die Kontrollen könnten deutlich erleichtert werden, wenn die Unterlagen im Betrieb oder am Arbeitsort (z. B. Baustelle) aufbewahrt werden müssten. Darüber hinaus wurde uns in verschiedenen Gesprächen bestätigt, dass eine elektronische Arbeitszeiterfassung die Prüfungen erleichtern könnte:

*„Grundsätzlich, wenn wir auf die Echt-daten zugreifen können und die unver-züglich zur Verfügung gestellt bekommen müssen, dann wäre das für uns ein ganz großer Gewinn.“*

Interview Hauptzollamt C

Nicht zuletzt fallen von Mindestlohnverstößen betroffene Beschäftigte häufig als Zeug\_innen aus, weil sie von ihrem/ihrer Arbeitgeber\_in eingeschüchtert werden oder aus Angst um ihren Arbeitsplatz keine Auskunft geben:

*„Also das ist ja erste Erkenntnisquelle auch für die Beweisführung und Beweis-erhebung und die müssen wir dann natürlich dazu bringen, dass sie auch tatsächlich aussagen, und das ist einfach auch die Herausforderung.“*

Interview Hauptzollamt C

Darüber hinaus wurde auch kritisiert, dass betroffene Unternehmen, die gegen Bußgeldbescheide vor Gericht gehen, oftmals eine Absenkung des Bußgeldes erreichen, weil die Gerichte die Bedeutung organisierter Formen der Schwarzarbeit unterschätzen. Hinzu kommt, dass komplexere Ermittlungsverfahren mehrere Jahre andauern und Strafen entweder nur teilweise oder aufgrund von Insolvenz gar nicht mehr vollstreckt werden können. Die FKS musste feststellen, dass manche Betriebe, gegen die ermittelt wurde, schnell vom Markt verschwanden. Allerdings gründen die verantwortlichen Personen problemlos neue Betriebe und setzten ihre Praktiken unter neuem Firmennamen wie bisher fort. Die Absenkung der von der FKS vorgeschlagenen Sanktionen im Strafverfahren sorgt immer wieder für Frustration der Zöllner\_innen:

*„Viele Verfahren werden von den Gerichten gegen eine Geldauflage eingestellt. Da hat sich ein Richter eine Akte angeschaut und war mit der Zahlung eines Geldbetrags einverstanden. Und natürlich müssen nur verkürzte Sozialabgaben gezahlt werden. (...) Das finden nicht alle Kollegen gut, weil da eine Menge Arbeit drinsteckt, oft jahrelange Ermittlungen.“*

Interview GdP D

Bemängelt wurde auch, dass für viele Staatsanwaltschaften in Deutschland der Mindestlohn keinen Aufgabenschwerpunkt darstellt. Zwar haben einige unserer Gesprächspartner\_innen gute Erfahrungen mit Schwerpunktstaatsanwaltschaften gemacht, die Wirtschaftskriminalität gezielter verfolgen, aber wichtiger sei, dass bei den Staatsanwaltschaften auch ausreichend Personal vorhanden ist:

*„Wir haben hier die sogenannte Schwerpunktstaatsanwaltschaft für Wirtschaftskriminalität. Das ist sicherlich ein guter Ansatz. Wobei man allerdings dann auch sagen muss, dass wir nur ein Teil dessen sind, was die Staatsanwälte, die für uns zuständig sind, auf dem Tisch haben. Da ist das Grundproblem die Kapazität. Man hatte zuletzt das Problem, insbesondere hier auch mit politisch motivierten Straftaten, Stichwort Klimakleber, als wesentlichen Schwerpunkt ausgemacht, hat da relativ viel Personal abgezogen für. Und wir waren da jetzt nicht immer unbedingt der absolute Schwerpunkt, was die Ressourcenverteilung bei der Staatsanwaltschaft ist. Also Klimakleber wurden aufgrund von politischen Vorgaben höher eingestuft, weil da sollte der Verfolgungsdruck sehr hoch angesiedelt sein. Und deshalb sind entsprechend viele Ressourcen dort angesetzt gewesen. Für uns in der Wirtschaftsabteilung eher weniger, sodass wir immer damit zu tun haben, dass die Abteilung, die für uns zuständig ist, untergedeckt ist. Die Staatsanwaltschaft hat momentan eine 50-Prozent-Besetzung kann man sagen, dessen, was wir eigentlich bräuchten. Und deswegen sind die einzelnen Staatsanwälte häufig so belastet, dass unsere Verfahren auch so ihre Zeit brauchen, bis sie dann auch mal tatsächlich bearbeitet werden und vielleicht auch zur Anklage gebracht werden können. Also die Liegezeiten und die Bearbeitungs-*

*zeit bei der Staatsanwaltschaft sind nicht unbeachtlich.“*

Interview Hauptzollamt C

Als besonders schwierig erweist sich die Vollstreckung von Strafen im Ausland. Das Bundesministerium der Finanzen hat zwar in den vergangenen Jahren mehrere zwischenstaatliche Vereinbarungen abgeschlossen, damit sich die Staaten gegenseitig bei der Vollstreckung unterstützen. Allerdings wurde in unseren Gesprächen angedeutet, dass dieses Vorgehen nicht gut funktioniert, weil viele Staaten kein Interesse daran haben, dass gegen die eigenen Unternehmen ermittelt wird.

### **8.3 Fehlende Unterstützung der Beschäftigten**

Wenn gegen den Mindestlohn verstoßen wurde, müssen Beschäftigte in Deutschland vorenthaltene Lohnbestandteile individuell einklagen, wobei die Beweispflicht seitens der Beschäftigten oft nur schwer zu erfüllen ist. Hinzu kommt, dass das Risiko, den Arbeitsplatz zu verlieren, und die Prozesskosten viele Beschäftigte abschrecken, eine Klage einzureichen.

Im Unterschied zu einigen anderen Ländern werden Beschäftigte in Deutschland nicht von staatlichen Stellen bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche unterstützt. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit setzt bei Verstößen gegen den Mindestlohnanspruch nur die Nachzahlung der ausstehenden Sozialversicherungsbeiträge und Steuern auf Arbeitgeberseite durch. Zumindest werden den Beschäftigten die vorenthaltenen Sozialbeiträge auch gutgeschrieben, wenn die FKS die Personen ermitteln kann. Erfahrungsgemäß erhalten Betroffene zudem selbst bei erfolgreicher Klage oft nur einen Teil des ausstehenden Lohnes nachgezahlt. Vor diesem Hintergrund fordern die Gewerkschaften und Rechtsexpert\_innen bereits seit Langem die Einführung eines Verbandsklagerechts (Fechner/Kocher 2018).

Erschwerend kommt hinzu, dass die Beschäftigten vor Gericht immer einen Nachweis über die gearbeiteten Stunden vorweisen müssen, den jedoch die Beschäftigten, und das gilt nicht nur für ausländische Beschäftigte, häufig nicht erbringen können. Selbst wenn die Arbeitszeiten notiert worden sind, was zumeist nicht der Fall ist, müssen sie noch durch Zeug\_innen bestätigt werden.

Vonseiten der Kontrollbehörden wird argumentiert, dass sie rechtlich gar nicht in der Lage seien, die Löhne für die Beschäftigten vor Gericht geltend zu machen. Denn bei den Beiträgen zur Sozialversicherung handele es sich um öffentliches Recht, sodass der Zoll hier tätig werden kann, während es bei den Nettolöhnen bzw. dem Arbeitsrecht im Allgemeinen um Zivilrecht gehe, bei dem das Recht in Deutschland individuell eingeklagt werden muss.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales stellt Informationsbroschüren zum Mindestlohn auf seiner Homepage bereit und bietet zusätzlich eine Smartphone-App zur Arbeitszeiterfassung sowie einen Mindestlohnrechner an. Außerdem hat das Ministerium eine Mindestlohn-Hotline eingerichtet, bei der im Jahr 2022 rund 500 Anrufe pro Monat eingingen – davon rund die Hälfte der Anrufe von Beschäftigten, ein Viertel von Arbeitgeber\_innen und acht Prozent von Steuerberatungsbüros (Mindestlohnkommission 2023: 74).

Die Hotline selbst nimmt allerdings keine Hinweise auf Mindestlohnverstöße auf, sondern verweist die Anrufenden an die zuständigen Zollbehörden (Mindestlohnkommission 2023: 75). Die Einrichtung eines Onlineportals wie ACAS (2025) in Großbritannien, auf dem Hinweise auf Mindestlohnverstöße zu jeder Zeit und auch anonym gemeldet werden könnten und das Ratschläge zur Durchsetzung der Beschäftigtenrechte gibt, könnte den Zugang vermutlich erleichtern. Dies gilt umso mehr, als bei der Einforderung vorenthaltener Mindestlohnansprüche Verjährungsfristen zu beachten sind.

## 9.

# Zusammenfassung und Reformvorschläge

Der Arbeitsmarkt in Deutschland hat sich in den vergangenen Jahrzehnten drastisch verändert. Bis zur Wiedervereinigung waren rund 85 Prozent der Beschäftigten tarifgebunden. Der Staat hielt sich aus der Lohnsetzung heraus. Die Tarifparteien vereinbarten auf Branchenebene wirkungsvolle Lohnuntergrenzen und sorgten auch über ihre Verbände für die Einhaltung dieser Standards. Die Unternehmen konkurrierten über die Effizienz ihrer Prozesse und die Qualität der Produkte und Dienstleistungen, nicht aber über Lohnsenkungen.

Das änderte sich mit der EU-Erweiterung zunächst durch die Aufnahme südeuropäischer und dann mittel- und osteuropäischer Staaten. Die Dienstleistungsfreiheit in der EU ermöglicht den Einsatz ausländischer Werkvertragsbeschäftigter zu den Bedingungen ihres Herkunftslandes. Zum Schutz der heimischen Tarifverträge wurden zuerst im Baugewerbe, dann in anderen Branchen erstmals Branchenmindestlöhne eingeführt, deren Einhaltung der Staat kontrollierte. Löhne waren aber durch diese Entwicklung zum Wettbewerbsfaktor geworden. Das begann an den Rändern des Arbeitsmarkts, breitete sich aber durch die zunehmende Verlagerung von Tätigkeiten in tariffreie Subunternehmen, die Entwicklung von Geschäftsmodellen ohne Tarifbindung und die Verweigerung der Arbeitgeberverbände, Allgemeinverbindlichkeitsanträgen von Entgelttarifverträgen zuzustimmen, aus. Der Staat war gezwungen, den wachsenden Niedriglohnssektor, der die Sozialsysteme und den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährdete, durch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns und die Öffnung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes für Branchenmindestlöhne für alle Branchen einzudämmen. Die lokale Schwarzarbeit im kleinen Umfang verlor an Gewicht, während organisierte Formen der Schwarzarbeit und organisierte oft grenzüberschreitende Kriminalität an Bedeutung gewannen und inzwischen ein eigener Wirtschaftszweig mit teilweise hochprofessionellen Strukturen geworden sind. Dieser Wirtschaftszweig ist als Dienstleister des kriminellen Rands der Geschäftsmodelle mit Lohndumping inzwischen fast flächendeckend präsent mit deutlichen Schwerpunkten in bestimmten Wirtschaftszweigen. Die Kontrollaufgaben des Staates erweiterten sich durch den gesetzlichen Mindestlohn, der an den Rändern des Arbeitsmarkts oft nicht eingehalten wird, nicht nur quantitativ, sondern wurden durch die verfeinerten Verschleierungsstrukturen in undurchsichtigen kriminellen Netzwerken auch komplexer.

Der Staat reagierte auf diese neuen Kontrollaufgaben und die Veränderungen der Formen der Schwarzarbeit. 2004 wurden die bislang auf den Zoll und die Bundesagentur für Arbeit verteilten Kontrolleinheiten in der Finanzkontrolle Schwarzarbeit beim Zoll zusammengefasst. Das Mandat der FKS und ihre Befugnisse wurden durch das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz an einer Stelle geregelt. Die FKS prüft nicht nur, sondern ermittelt auch, was im internationalen Vergleich die Ausnahme ist. Zwar macht die FKS ausstehende Steuern und Sozialversicherungsbeiträge geltend – die ausstehenden Mindestlöhne werden aber nicht mit-eingezogen. Dies wird jedem/jeder Arbeitnehmer\_in individualrechtlich aufgelastet. Im Unterschied zu anderen Ländern erhalten die Beschäftigten selbst keine Hinweise zu vorenthaltenen Löhnen. Sie müssen ihre Ansprüche selbst dokumentieren und individuell durchsetzen.

Die FKS hat weitreichende Befugnisse und kann ohne oder mit Anlass jedes Unternehmen kontrollieren, die Geschäftsräume betreten und die für die Kontrolle notwendigen Unterlagen einsehen. Sie hat Zugang zu den Daten der Bundesagentur für Arbeit und der Rentenversicherung und kann diese zur Vorbereitung von gezielten Prüfungen auswerten. Anlassbezogen hat sie auch Zugang zu den Daten der Finanzbehörden und anderer Zusammenarbeitsstellen. Die FKS ist zudem schon seit langer Zeit personell unterbesetzt, was ihre Kontrollmöglichkeiten einschränkt.

In mehreren Novellen des SchwarzArbG sind die Befugnisse der FKS und die Zahl der Zusammenarbeitsstellen in Reaktion auf die genannten Veränderungen der Formen der Schwarzarbeit erweitert worden. Zur Erleichterung ihrer Arbeit wurden 2009 die Beschäftigten in bestimmten besonders missbrauchsanfälligen Branchen verpflichtet, Ausweispapiere bei sich zu tragen, um die Identitätsfeststellung zu beschleunigen. Für die Arbeitgeber\_innen gilt seitdem die Sofortmeldepflicht bei den Sozialversicherungen. Mit dem Mindestlohnsgesetz wurden die gleichen Branchen sowie Unternehmen mit Minijobs zur zeitnahen Dokumentation der Arbeitszeit verpflichtet, weil sich nur so der gezahlte Mindestlohn ermitteln lässt. Mit der Novelle des SchwarzArbG von 2019 schließlich wurden der Auftrag und die Befugnisse der FKS noch einmal ausgeweitet. Die Bekämpfung von Tagelöhnerbörsen und ausbeuterischen Formen der Schwarzarbeit wurde zur Aufgabe der FKS. Letzteres erforderte den Aufbau eines Opferschutzes. Der ist nicht uneigennützig, sondern Voraussetzung, dass Opfer von ausbeuterischen Praktiken vor Gericht aussagen und damit Gesetzesverstöße wirksam geahndet werden können.

Der Schwerpunkt unserer empirischen Untersuchung waren die internen Veränderungen der Organisation und der Strategie in der FKS sowie in der Aus- und Weiterbildung durch das Bildungs- und Wissenschaftszentrum, Direktion IX in der Generalzolldirektion. Wir haben eine Behörde erlebt, die sich im Unterschied zu 2017 und 2018, als wir in einem anderen Projekt Interviews bei der FKS durchgeführt haben (Bosch et al. 2019), erheblich verändert hat, sich gerade in einem weiteren Umbruchprozess befindet und deren Akteur\_innen auch wissen, dass weitere Änderungen notwendig sind. Dieser Veränderungsprozess ist sicherlich auch durch Kritik von außen, etwa des Bundesrechnungshofs oder der Gewerkschaft der Polizei, angestoßen worden. Beide haben mehrfach u. a. die unzureichende Bündelung der Ressourcen mit der Zollfahndung, die unzulängliche interne Steuerung über rein quantitative Kontrollvorgaben, die die Qualität der Prüfungen verringerte, den Mangel einer einheitlichen Datenplattform mit den Zusammenarbeitsbehörden und die unzureichende Gewichtung der Aufgaben der Fahndungsdienste in der Ausbildung kritisiert. Unsere eigenen empirischen Arbeiten haben die Berechtigung dieser Kritikpunkte bestätigt (Bosch et al. 2019; Bosch 2019).

Eine der wichtigsten Änderungen für die FKS, die noch vor nicht allzu langer Zeit den Begriff „organisierte Kriminalität“ vermied, war 2020 die interne organisatorische Ausdifferenzierung durch die Schaffung des neuen Arbeitsgebiets 3 im Sachgebiet E, das Prüfungen und Ermittlungen bei organisierten Formen der Schwarzarbeit und der organisierten Kriminalität unterstützt. Hier sind auch die besonderen Kompetenzen für solche Fälle konzentriert, wie etwa die digitale Forensik zusammen mit der IT für die anderen Arbeitsgebiete. In jedem Hauptzollamt ist dieses Arbeitsgebiet an einem Standort zusammengefasst. Die Aufteilung des Sachgebiets E in drei Arbeitsgebiete hat nach unseren Erkenntnissen nicht zu einer organisatorischen Versäulung geführt. Die gegenseitige Unterstützung der Arbeitsbereiche bei komplexen Verfahren und der flexible Personaleinsatz bei besonderen Aktionen, wie etwa den Schwerpunktprüfungen, sind üblich.

Im Mai 2023 wurden die quantitativen Kontrollvorgaben abgeschafft, was von allen unseren Interviewpartner\_innen für sinnvoll gehalten wurde. Zurzeit des Schreibens dieses Berichts (Februar 2025) befindet sich die FKS in einer Übergangssituation. Wichtige Indikatoren der Prüf- und Ermittlungstätigkeit, wie der Anteil der Beanstandungen an den Prüfungen, die aufgedeckten Schadenssummen oder die erfolgreiche Verurteilung von Täter\_innen werden nach Hauptzollämtern aufgeschlüsselt und intern als Orientierungspunkte für risikoorientierte Prüfungen und mögliche Erfolgsindikatoren diskutiert, haben jedoch nicht den verbindlichen Charakter der alten Vorgaben. Ob daraus neue Vorgaben für ein internes Controllingsystem entwickelt werden, konnte uns noch nicht gesagt werden. Zunächst sollen die Erfahrungen, die beim Übergang von quantitativen Vorgaben zu qualitativ hochwertigeren Prüfungen gesammelt werden, ausgewertet werden. Tatsächlich deuten

die ersten Zahlen darauf hin, dass trotz einer verringerten Anzahl an Arbeitgeberprüfungen die Aufdeckungsraten von Verstößen gleich geblieben sind oder sich sogar erhöht haben. Dies spricht dafür, dass die eingeschlagene Richtung der FKS richtig ist.

In den von uns untersuchten Hauptzollämtern sind anlasslose Prüfungen inzwischen die Ausnahme. 70 Prozent der Kontrollen finden in den im SchwarzArbG genannten Branchen statt, auf die sich auch die Schwerpunktprüfungen konzentrieren. Durch risikoorientierte Prüfungen soll die Beanstandungsquote erhöht, also die knappen Ressourcen auf Betriebe mit hoher Missbrauchswahrscheinlichkeit konzentriert werden. Die risikoorientierten Prüfungen werden, wie dies auch in der internationalen Forschung zunehmend gefordert wird (Weil 2018; Vosko et al. 2022), systematisch vorbereitet. Die Informationen aus externen Hinweisen, sowohl aus der Bevölkerung als auch von Zusammenarbeitsbehörden, aus eigenen früheren Prüfungen und aus systematischer Datenauswertung werden verdichtet. Neben der Erhöhung der Beanstandungsquote ist ein weiteres Ziel, zur Abschreckung in allen Regionen Präsenz zu zeigen. Die Kontrollen werden daher in den teilweise sehr großen Bezirken der Hauptzollämter regional gestreut.

In der Berufsausbildung für den gehobenen Dienst wird eine – allerdings sehr begrenzte – Spezialisierung am Ende des Studiums angeboten. Im neuen dualen Bachelorstudiengang „Zolldienst des Bundes“ vertieft eines der 13 Wahlmodule mit dem Titel „Organisierte Schwarzarbeit und Kriminalistik“ die Kenntnisse der Arbeit in der FKS. Das Wahlpflichtpraktikum und die Bachelorarbeit im sechsten Semester können auch im Feld der FKS liegen. Der Übergang zu den risikoorientierten Prüfungen, der zunehmende Fokus auf organisierte Formen der Kriminalität, ebenso wie der Aufbau zusätzlicher Kompetenzen, etwa im Bereich der digitalen Forensik, werden durch neue Weiterbildungsangebote zum Teil mit Referent\_innen aus der Zollfahndung oder der Staatsanwaltschaft unterstützt.

Schließlich wurden erste Schritte zur Verbesserung der Zusammenarbeit der Hauptzollämter eingeleitet. An drei Standorten (Berlin, Dortmund und Frankfurt/Main) wurden „regionale Ermittlungszentren“ eingerichtet, in denen jeweils drei Hauptzollämter in Fällen der organisierten Kriminalität enger zusammenarbeiten. Dabei werden die personellen Ressourcen zur Bekämpfung organisierter Kriminalität in einem eigenen Fachgebiet (regionales Ermittlungszentrum) gebündelt, um eine überregionale Fallbearbeitung zu ermöglichen. Zudem soll es künftig ein zentrales OK-Bekämpfungszentrum sowie ein Zentrum für Einsatz- und Ermittlungsunterstützung geben. Mittelfristig soll dabei auch die vom Bundesrechnungshof immer wieder geforderte Zusammenarbeit mit der Zollfahndung ausgebaut werden, sodass man Ressourcen, wie etwa die Telefonüberwachung, die Personenbeobachtung, die Kompetenzen in der digitalen Forensik oder die Auswertung großer Datensätze gemeinsam nutzen kann. Denn bei abnehmender „Delikttrate“, also der Kombination von Schwarzarbeit



etwa mit Geldwäsche oder Schmuggel, überschneiden sich oft die Täterstrukturen.

Hinzu kommt der beträchtliche Personalaufbau der FKS mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und der Novelle des SchwarzArbG von 2019. Die Zahl der Planstellen soll sich bis 2029 gegenüber 2015 mehr als verdoppeln (Deutscher Bundestag 2024a). Um den Personalaufbau zu bewältigen, kam es vorübergehend zu externen Einstellungen. Zudem wurde die Zahl der Auszubildenden und der dual Studierenden beträchtlich erhöht, um künftig den Nachwuchs selbst auszubilden. Gleichwohl nahm die Zahl der unbesetzten Stellen vor allem in den Ballungsgebieten zu. Der Bundesrechnungshof (2018: 12; 2022: 17) kritisierte bereits mehrfach die erhebliche Unterbesetzung an Stellen bei der FKS und warf dem BMF und der GZD vor, das Personal der FKS nicht sachgerecht zu verteilen (Bundesrechnungshof 2022: 17). In unseren Interviews wurde aber auch auf den Arbeitskräftemangel gerade in Ballungsgebieten hingewiesen, der es der FKS erschwere, freie Stellen zu besetzen.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass zentrale Kooperationspartner der FKS, allen voran die Staatsanwaltschaften und Rentenversicherungsträger, mit unveränderter Personalstärke arbeiten. Wenn von der FKS durch den Personalaufbau mehr Verdachtsfälle ermittelt werden, besteht die Gefahr, dass an wichtigen Schnittstellen Fallbearbeitungen verzögert werden, sofern bei den Zusammenarbeitsbehörden nicht ebenfalls in Zukunft mehr Personal eingeplant wird. So kommt es teilweise zu stark verlängerten Bearbeitungszeiten, die dazu führen können, dass Verfahren am Ende ins Leere laufen oder eingestellt werden müssen, ohne das entsprechende Schadenssummen von den Behörden eingezogen werden können.

## 9.1 Gesetzesentwurf für eine neue Reform

Die nächsten Reformschritte sind eingeleitet. Auf Basis einer ausführlichen Selbstevaluierung der Novelle des SchwarzArbG von 2019 (Bundesministerium für Finanzen/Generalzolldirektion 2024) und der internen strategischen Neuausrichtung wurde im November 2024 durch die Ampel-Regierung ein Gesetzesentwurf zur „Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung“ vorgelegt, der schon die Zustimmung des Bundesrats gefunden hat (Bundestagsdrucksache 548/24). Dieser Entwurf beschränkt sich nicht – wie die früheren Novellen – auf kleinere Anpassungen an veränderte Arbeitsmarktrealitäten und neue Prüfstrategien, sondern leitet einen Paradigmenwechsel zugunsten datengestützter risikoorientierter Prüfstrategien mit zentraler Unterstützung ein. Die Kritik des Bundesrechnungshofs und der Mindestlohnkommission, dass die Schwarzarbeitsbekämpfung nicht zum gewünschten Effekt führe, weil erstens im Vorfeld die zur Verfügung stehenden Daten nicht gezielt genutzt worden seien, zweitens durch die lokale Strategieentwicklung keine Gesamtbilder auf dem Arbeitsmarkt erkannt werden können und drittens die Arbeit der FKS durch analoge Dokumentations- und Kom-

munikationswege, Medienbrüche zwischen digitalen und analogen Informationen und Doppelerfassungen verlangsamt werden, wird in der Gesetzesbegründung akzeptiert. Mit der Gesetzesnovelle sollen die rechtlichen Grundlagen für die zentrale elektronische Auswertung großer Datenmengen für risikoorientierte Prüfstrategien geschaffen werden. Die Zielsetzung des Gesetzesentwurfs ist ambitioniert: Die aktuelle Quote der Beanstandungen von rund 26 Prozent bei Prüfungen durch die FKS soll sich perspektivisch nach der Realisierung des geplanten Informations- und Datenanalysesystems mindestens verdoppeln.

Das Zollkriminalamt (ZKA) als gesetzliche Zentralstelle des Zolls soll für die Hauptzollämter die Aufgaben des zentralen Risikomanagements übernehmen. Ziel des zentralen Risikomanagements ist „die systematische Ermittlung von Risiken für das Auftreten von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung und die Anwendung aller für die Risikobegrenzung erforderlichen Maßnahmen. Ein Risiko für das Auftreten von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung liegt vor, wenn es nach objektiven Indikatoren wahrscheinlich ist, dass Schwarzarbeit nach § 1 Absatz 2 geleistet oder illegale Beschäftigung nach § 1 Absatz 3 ausgeübt wird (Risikoindikatoren). Als Risikoindikatoren für Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung kommen insbesondere Auffälligkeiten und Anomalien im Zusammenhang mit der Beschäftigten- oder der Lohnstruktur, der Arbeitszeit, dem Umsatz oder dem Gewinn in Unternehmen oder der Art der Dienst- und Werkleistungen in Betracht. Von den Risikoindikatoren werden branchenabhängige Parameter als Werte abgeleitet, bei deren Über- oder Unterschreiten, abhängig vom Risikoindikator, ein erhöhtes Risiko für das Auftreten von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung gegeben ist (neuer § 25, 1–2 SchwarzArbG).

Die Risikowerte sollen nach der Begründung im Gesetzesentwurf als Produkt aus Eintrittswahrscheinlichkeit und der Höhe eines möglichen Schadens berechnet werden. Weiterhin heißt es, dass die Zentralstelle die Aufgabe hat, „in Abhängigkeit von den begrenzten Personalressourcen der FKS die Parameter nach oben hin so festzulegen, dass die FKS sich auf Hochrisikobereiche konzentriert und der mengenmäßige Output der Risikohinweise durch die Ortsbehörden bewältigt werden kann“ (Bundesrat 2024: 111).

Die Zentralstelle soll weisungsbefugt werden, insbesondere wenn bundesweite Belange berührt oder überregionale Risiken zu behandeln sind, sodass sich das Binnenverhältnis zwischen den bislang autonomen Hauptzollämtern und der Zentralstelle ändert. An anderer Stelle heißt es, dass „die FKS-Bediensteten vor Ort auch im eigenen Ermessen über die Durchführung von Prüfungen, bei denen keine konkreten Risikoerkenntnisse vorliegen“, entscheiden können (Bundesrat 2024: 72).

Der Gesetzesentwurf soll zudem den Zugang zu digitalen Auswertungen der relevanten Daten aus den geprüften Unternehmen verbessern und die automatisierten Auswertungen der Daten von Zusammenarbeitsstellen, vor allem der



Landesfinanzbehörden oder auch der Deutschen Rentenversicherung, erleichtern. Die interne Digitalisierung soll mit engen Zeitvorgaben umgesetzt werden. Bis 2026 sollen die Akten in Ermittlungs-, Straf- und Bußgeldverfahren bei den hierfür zuständigen Stellen der Zollverwaltung elektronisch geführt werden. Die FKS soll eine eigene Zuständigkeit in der Personenidentifizierung erhalten. Bislang war man auf die Amtshilfe der Polizei angewiesen, was häufig sehr viel Zeit kostete. Schließlich soll das Friseur- und Kosmetikgewerbe aufgrund zahlreicher Missstände (hohe Anteile von Praktikant\_innen, Bezahlung nach Leistung nicht nach Zeit etc.) in die Liste der ausweis- und dokumentationspflichtigen Branchen aufgenommen werden. Dieses Vorhaben ist auch Bestandteil der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU/CSU und SPD, die ab dem 6.5.2025 die Amtsgeschäfte von der Vorgängerregierung der Ampel-Parteien übernahm.

Zusätzlich sollen die Bußgelder für das Herstellen und Inverkehrbringen von Schein- und Abdeckrechnungen erhöht werden. „Die aktuellen Bußgeldtatbestände in § 8 SchwarzArbG werden dem erhöhten Unrechtsgehalt der Taten nicht gerecht und sind insbesondere nicht geeignet, um Kettenbetrugssachverhalte effektiv und nachhaltig zu bekämpfen. In diesen Fällen werden gewerbsmäßig inhaltlich falsche Schein- oder Abdeckrechnungen in den Umlauf gebracht, die von Scheinfirmen wie eine Ware am Markt gehandelt werden. Die Betreiber der professionell organisierten Servicefirmen handeln mit Schein- oder Abdeckrechnung im Millionenbereich und bedienen damit eine große Anzahl von Unternehmen. Dabei werden über Servicefirmengeflechte gleich mehrere Servicefirmen mit Stroh Männern als Geschäftsführer hintereinandergeschaltet und regelrechte Abdeckrechnungsketten erzeugt. Über die Servicefirmenbetreiber wird oftmals professionell betriebene Schwarzarbeit überhaupt erst möglich gemacht. Mittlerweile ist in diesem Bereich eine regelrechte Industrie entstanden, die unlautere Unternehmen gegen Provision mit Schein- oder Abdeckrechnungen versorgt“ (Bundesrat 2024: 88).

Darüber hinaus hatte der ehemalige Finanzminister Lindner noch im Herbst 2024 die Strategie „Zoll 2030“ (Finanzministerium 2024) vorgestellt. Darin heißt es:

- „Die GZD wird durch Verschlankung und Zusammenlegung von Direktionen konsequent auf die Fachstränge ‚Wirtschaft und Einnahmen‘, sowie ‚Sicherheit und Vollzug‘, ausgerichtet.
- Freie Dienstposten sollen zur Stärkung der Ortsbehörden des Zolls verwendet werden.
- Die Ermittlungs- und Vollzugskompetenzen sollen gebündelt und die Ermittlungseinheiten des Zollfahndungsdienstes, der FKS und der Kontrolleinheiten zusammengeführt werden.

- Mit der Einführung eines eigenen Studiengangs für den Vollzugsbereich erfolgt eine Weiterentwicklung der Ausbildung.
- Es wird ein Lage- und Krisenzentrum in der GZD eingerichtet, das unmittelbar der Leitung unterstellt ist.
- Im Rahmen der Modernisierung des Abfertigungs geschens ist die weitere Automatisierung der Prozesse sowie eine Konzentration der örtlichen Zollämter vorgesehen.
- Einhergehen soll dies mit einer stärkeren Internationalisierung in Verbindung mit einem Benchmarking für alle Bereiche im Zoll mit Adressatenbezug.“

Die Generalzolldirektion wurde mit der Umsetzung dieser Strategie beauftragt. Erste Ergebnisse sollten im Laufe des Jahres 2025 vorgelegt und umgesetzt werden. Die Arbeitsgruppen zur Umsetzung dieser Strategie haben ihre Arbeit aufgenommen. Auch hat die seit Mai amtierende neue Bundesregierung den Gesetzesentwurf „Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung“ erneut ins Parlament eingebracht. Im parlamentarischen Verfahren wurden die plattformbasierten Lieferdienste zusätzlich in den Katalog der besonders von Schwarzarbeit betroffenen Branchen, für die verschärfte Kontrollregeln gelten, aufgenommen.<sup>6</sup>

## 9.2 Handlungsempfehlungen

Die zuletzt durch die Ampel-Regierung eingeleiteten und beabsichtigten Reformen gehen aus unserer Sicht in die richtige Richtung. Mit der Umsetzung des Gesetzesentwurfs „Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung“ könnten die Bewegungsmuster von Risiken über alle Hauptzollämter hinweg erkannt und die Qualität der risikoorientierten Prüfungen erheblich verbessert werden. Die Umsetzung ist an eine erfolgreiche Digitalisierung gebunden. Das Verhältnis der Zentrale zu den Hauptzollämtern verändert sich dadurch. Die Zentrale soll Daten auswerten und die Hauptzollämter bei ihren Risikoanalysen unterstützen. Darüber hinaus soll sie Prüfstrategien koordinieren, wenn regionsübergreifende Risikoprofile erkennbar sind. Der Gesetzesentwurf basiert auf einer Evaluation der Novelle des SchwarzArbG von 2019. Diese reflexive Vorgehensweise, also die Auswertung der eigenen Erfahrungen und daraus folgende schrittweise Veränderungen, sollte weiterverfolgt werden. Hilfreich könnte zudem die Einbeziehung externer Expertise sein, um eventuelle blinde Flecken in der Selbstevaluierung aufzulösen.

Durch die Einrichtung der regionalen Ermittlungszentren werden die Ressourcen für die Ermittlung in komplexen Verfahren gebündelt. Die Gründung des Arbeitsgebiets 3

<sup>6</sup> Aus dem Katalog gestrichen wurden dagegen die Forstwirtschaft und das Fleischerhandwerk.

auf der Ebene der Hauptzollämter war die Voraussetzung für die Zusammenfassung dieses Arbeitsgebiets für jeweils drei Hauptzollämter. Mit der Strategie „Zoll 2030“ ist eine Restrukturierung des gesamten Zolls beabsichtigt, in deren Mittelpunkt der Ausbau der Kooperation der FKS mit der Zollfahndung steht. Die beiden Fachstränge „Wirtschaft und Einnahmen“, also Erhebung der Verbrauchsteuern und der Zölle, sowie „Sicherheit und Vollzug“, also FKS und Zollfahndung, sollen verschlankt und zusammengelegt werden. Damit soll ein Konstruktionsfehler im Organisationsaufbau des Zolls beseitigt werden. Der Zoll hat mit der Gründung der FKS seit 2004 zwei Sicherheits- und Vollzugsdienste, die unverbunden nebeneinanderstanden, obwohl sie viele Gemeinsamkeiten in ihren Tätigkeiten und auch Einsatzmitteln haben. Durch die Ausbildung von Generalist\_innen sollte der Eindruck einer Gemeinsamkeit in der Organisation erzeugt werden, obgleich sich Verwaltungs- und Vollzugstätigkeiten deutlich voneinander unterscheiden. Mit der Absicht, einen eigenen Studiengang für die Vollzugsdienste zu entwickeln, werden diese Unterschiede in der Strategie „Zoll 2030“ endlich anerkannt.<sup>7</sup> Bei der Entwicklung dieses Studiengangs kann man viel aus der Bachelorausbildung der Polizei übernehmen,<sup>8</sup> was schon zeigt, wie sehr sich Verwaltungs- und Vollzugstätigkeiten unterscheiden. Dieser Vorschlag hat die implizite Konsequenz, dass ein zweiter Studiengang für die Bereiche „Wirtschaft und Einnahmen“ entwickelt werden muss. Weiterhin folgt daraus, dass sich die Bewerber\_innen frühzeitig in Richtung eines dieser beiden großen Einsatzfelder orientieren.

Die stärkere Spezialisierung schließt einen flexiblen internen Arbeitsmarkt im Zoll nicht aus. Wechsel innerhalb und zwischen den beiden großen Strängen können und sollen weiterhin möglich sein. Die Instrumente dafür sind im Übrigen schon entwickelt. Man hat längst erkannt, dass Wissen schnell verblasst und Generalist\_innen nicht überall sofort eingesetzt werden können. Personen, die aus anderen Bereichen des Zolls und nicht direkt aus der Ausbildung kommen oder von extern eingestellt werden, nehmen schon jetzt an einer bis zu 39-tägigen „Grundschulung FKS“ teil. Aus unserer Sicht sollte aus den gleichen Gründen auch für die Ausbildung im mittleren Dienst ein eigener Ausbildungsgang „Sicherheit und Vollzug“ entwickelt werden. Darüber hinaus müssen wirksame Personalstrategien entwickelt werden, die dafür sorgen, dass die in der FKS in den vergangenen Jahren zusätzlich geschaffenen Planstellen auch tatsächlich besetzt werden.

Auch die Ausbildung von Führungskräften erscheint uns reformbedürftig. Kein Unternehmen würde Hochschulabsolvent\_innen sofort nach dem Studium als Führungskraft für 100 und mehr Personen einsetzen. Hier sollte ein Trainee-programm entwickelt werden, das angehende Führungskräfte an ihre Aufgaben heranhöhrt.

Unser Fazit ist, dass lange angemahnte Reformen der FKS umgesetzt oder eingeleitet worden sind. Mit dem schon im Bundesrat, also parteiübergreifend, abgestimmten Gesetzesentwurf zur „Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung“ und der Strategie „Zoll 2030“ in der vergangenen Legislaturperiode wurden sinnvolle nächste Reformschritte formuliert. Diese durch die Ampelregierung eingeleiteten Reformen werden nun auch in neuer Regierungskonstellation unter Federführung des Finanzministeriums weitergeführt.

Neben den bereits eingeleiteten Reformmaßnahmen darf die Politik aber nicht die Verbesserung der Durchsetzung von Mindestlöhnen vergessen. Die FKS ist bei ihrer Arbeit in hohem Maße auf die Aussagen der Beschäftigten angewiesen, um Verstöße aufzudecken. In der Praxis trauen sich aber viele nicht, gegen ihre\_n Arbeitgeber\_in auszusagen, da sie in einem hohen Abhängigkeitsverhältnis stehen. Besonders ausgeprägt ist dies bei Migrant\_innen. Zudem sehen sie oft keinen direkten Nutzen, mit der FKS zu kooperieren, da der Zoll nur die Sozialversicherungsbeiträge und Steuern nachfordert, aber die Nettolöhne individuell von den Beschäftigten eingeklagt werden müssen. Die Beweislast über Verstöße ist aber häufig nur schwer zu erfüllen, da die meisten Beschäftigten ihre geleisteten Stunden nicht dokumentiert haben und es bisher keine klaren gesetzlichen Regelungen zur Arbeitszeiterfassung in Deutschland gibt. Daher ist eine enge Zusammenarbeit der FKS mit den arbeitsrechtlichen Beratungsstellen für diese Zielgruppen (z. B. Faire Mobilität, Faire Integration, Arbeit und Leben) essenziell, um Verstöße aufdecken zu können.

Abhilfe kann hier nur die Einführung einer zeitnahen manipulationssicheren Dokumentation der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit schaffen. Eine grundlegende Voraussetzung dafür ist eine tägliche, elektronische und fälschungssichere Erfassung der Arbeitszeiten, die von den Beschäftigten und der FKS eingesehen werden kann. Diese ist nun im aktuellen Koalitionsvertrag vereinbart worden und sollte schnellstens umgesetzt werden.

Dies wäre eine Maßnahme, die sowohl der FKS als auch den Beschäftigten bei der Kontrolle und Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen helfen würde. Zusätzlich sollte die Pflicht zur Aufbewahrung der Arbeitszeitaufzeichnungen von zwei auf vier Jahre erhöht werden, damit der Rentenversicherung die Daten bei der Prüfung der Betriebsunterlagen in jedem Fall zur Verfügung stehen. Bei festgestellten Verstößen sollte der Zoll zudem auf Basis der Schadensberechnungen der Rentenversicherung die betroffenen Beschäftigten über den Schaden informieren, sodass sie ihre Lohnansprüche besser durchsetzen können. Mit der geplanten verbesserten Digitalisierung könnte dieser Aufgabenzuwachs leichter bewältigt werden. Flankierend sollte ein arbeitsrechtliches Verbandsklagerecht ermöglicht

<sup>7</sup> Die Gewerkschaft der Polizei hat diese Unterschiede schon seit Langem betont und frühzeitig einen Reformvorschlag der Zusammenführung der FKS und der Zollfahndung in einer Organisationseinheit des Zolls „Sicherheit und Vollzug“ vorgelegt (GDP 2019; GDP 2025).

<sup>8</sup> Einige Module der Ausbildung im Polizeivollzugsdienst können leicht modifiziert übernommen werden (z. B. HSPVNRW 2023).

werden, auf dessen Grundlage Gewerkschaften den entgangenen Lohn für die Beschäftigten einklagen können. Schließlich schlagen wir eine Stärkung des Opferschutzes vor. Kronzeug\_innen, die vor Gericht aussagen, sollten – falls sie illegal beschäftigt waren – einen dauerhaften und nicht nur einen vorübergehenden Aufenthaltsstatus in Deutschland bekommen.

## *Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen*

1. Schnelle Verabschiedung des Gesetzesentwurfs zur „Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung“.
2. Weiterführung und Konkretisierung der Strategie „Zoll 2030“ sowie Umsetzung der in der Strategie genannten Punkte.
3. Zusätzlich zu den in der „Strategie Zoll 2030“ benannten Punkten: Entwicklung eines eigenen Ausbildungsgangs für den Vollzug im mittleren Dienst, systematische Auswertung der Kontrollergebnisse mit Veröffentlichung der tatsächlich eingezogenen Bußgelder und verhängten Strafen zur Erhöhung der Abschreckung.
4. Entwicklung eines Traineeprogramms für Führungskräfte.
5. Einführung einer fälschungssicheren elektronischen Arbeitszeiterfassung sowie Ausweitung der Aufbewahrungspflicht der Arbeitszeitaufzeichnungen auf vier Jahre.
6. Ausbau des Opferschutzes: Aufenthaltsgenehmigung für Kronzeug\_innen.
7. Elektronische Schadensmeldung an Beschäftigte, die ihren Mindestlohn nicht erhalten haben.
8. Einführung eines Verbandsklagerechts für Gewerkschaften, die vorenthaltenen individuellen Lohnansprüche stellvertretend einzuklagen.

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

<b>Abb. 1</b>	Kontrollindikatoren des US Department of Labor's Wage and Hour Division in den USA, 2009–2017	12
<b>Abb. 2</b>	Zahl der Arbeitsinspektor_innen pro 10.000 Beschäftigte in OECD-Ländern	15
<b>Abb. 3</b>	Verhältnis von Schattenwirtschaft zum offiziellen Bruttoinlandsprodukt in Deutschland	17
<b>Abb. 4</b>	Nichteinhaltung des Mindestlohns in Prozent der Beschäftigten in der EU	19
<b>Abb. 5</b>	Kooperationen der FKS	20
<b>Abb. 6</b>	Organisationsstruktur der FKS 2004–2008	26
<b>Abb. 7</b>	Struktur der FKS in den Hauptzollämtern 2008–2014	26
<b>Abb. 8</b>	Organisationsstruktur der FKS seit 2016	27
<b>Abb. 9</b>	Struktur der Sachgebiete E und F seit 2020	27
<b>Abb. 10</b>	Arbeitgeberkontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, 2004–2024	42
<b>Tab. 1</b>	Unterschreitung des Mindestlohns in Prozent der Beschäftigten 2015–2024	19
<b>Tab. 2</b>	Planstellen, besetzte und unbesetzte Stellen bei der FKS, 2015–2029	29
<b>Tab. 3</b>	Einstellungsermächtigungen für die Ausbildung im gehobenen und mittleren Dienst	34
<b>Tab. 4</b>	Arbeitgeberkontrollen der FKS nach Branchen (Auswahl)	44
<b>Tab. 5</b>	Arbeitsergebnisse der Finanzkontrolle Schwarzarbeit	45

## Abkürzungsverzeichnis

<b>AEntG</b>	Arbeitnehmer-Entsendegesetz
<b>AÜG</b>	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
<b>BDZ</b>	BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft
<b>BetrVG</b>	Betriebsverfassungsgesetz
<b>BillBZ</b>	Bekämpfung der illegalen Beschäftigung
<b>BJA</b>	Bundeskriminalamt
<b>BMAS</b>	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
<b>BMF</b>	Bundesministerium der Finanzen
<b>BPOL</b>	Bundespolizei
<b>BWZ</b>	Bildungs- und Wissenschaftszentrum
<b>FKS</b>	Finanzkontrolle Schwarzarbeit
<b>GdP</b>	Gewerkschaft der Polizei
<b>GewAnzV</b>	Gewerbeanzeigenordnung
<b>GewO</b>	Gewerbeordnung
<b>HZA</b>	Hauptzollämter
<b>ILO</b>	Internationale Arbeitsorganisation
<b>KSK</b>	Künstlersozialkasse
<b>MILoG</b>	Mindestlohnengesetz
<b>OFD</b>	Oberfinanzdirektionen Köln
<b>OFS</b>	organisierte Formen der Schwarzarbeit
<b>OK</b>	organisierte Kriminalität
<b>OWiG</b>	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
<b>PFT</b>	Physischer-Fitness-Test
<b>SchwarzArbG</b>	Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz
<b>SES</b>	Structure of Earnings Survey
<b>SOKA-Bau</b>	Sozialkassen des Baugewerbes
<b>SOKA-Dach</b>	Sozialkassen des Dachdeckerhandwerks
<b>SOEP</b>	Sozio-oekonomisches Panel
<b>TKÜ</b>	Telekommunikationsüberwachung
<b>VE</b>	Verdiensterhebung
<b>VSE</b>	Verdienststrukturerhebung
<b>ZFD</b>	Zollfahndung
<b>ZFdG</b>	Zollfahndungsdienstgesetz
<b>ZKA</b>	Zollkriminalamt

# Literaturverzeichnis

**Adamski, Stefan (2023):** Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit muss endlich effektiv werden: Ein Plädoyer für die wirksame Kontrolle des Mindestlohns und eine effiziente Schwarzarbeitsbekämpfung, FES Impuls, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

**ACAS 2025:** About us, <https://www.acas.org.uk/about-us/what-we-do> (31.8.2025).

**Albiston, Catherine (2005):** Bargaining in the Shadow of Social Institutions: Competing Discourses and Social Change in Workplace Mobilization of Civil Rights, in: *Law & Society Review* 39 (11), S. 11–50.

**Amengual, Matthew; Fine, Janie (2017):** Co-Enforcing Labor Standards: The Unique Contributions of State and Worker Organizations in Argentina and the United States, in: *Regulation and Governance* 11 (2), S. 129–142.

**Azari-Rad, Hamid; Philips, Peter; Prus, Mark P. (2005):** The Economics of Prevailing Wage Laws, Aldershot.

**Bachmann, Ronald; Boockmann, Bernhard; Gonschor, Myrielle; Kalweit, René; Klausner, Roman; Laub, Natalie; Rulff, Christian; Vonnahme, Christina (2022):** Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Löhne und Arbeitszeiten, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung und Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Essen.

**Baumgarten, Michael; Beck, Linda; Firus, Alexandru (2024):** Helfer oder doch Fachkräfte? Migrantische Beschäftigte im deutschen Hochbau, FES Diskurs, Berlin, <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/21208.pdf> (24.8.2025).

**Benassi, Chiara (2011):** The Implementation of Minimum Wage: Challenges and Creative Solutions, International Labour Office, Global Labour University Working Paper No. 12.

**BDZ (Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft) (2023):** Schlagkräftige Bekämpfung von Finanzkriminalität: Strukturelle Vielfalt des Zolls nutzen, Positionspapier, Berlin, [https://www.bdz.eu/fileadmin/user\\_upload/www\\_bdz\\_eu/images/Themen/230113\\_Positionspapier\\_Strukturelle\\_Vielfalt\\_des\\_Zolls\\_nutzen.pdf](https://www.bdz.eu/fileadmin/user_upload/www_bdz_eu/images/Themen/230113_Positionspapier_Strukturelle_Vielfalt_des_Zolls_nutzen.pdf) (16.1.2025).

**Benassi, Chiara (2011):** The Implementation of Minimum Wage: Challenges and Creative Solutions, International Labour Office, Global Labour University Working Paper No. 12.

**Bignami, Renato; Casale, Guiseppe; Fasani, Mario (2013):** Labour Inspection and Employment Relationship, LAB/ADMIN Working Document No. 28.

**Arbeit und Qualifikation, IAQ-Forschung Nr. 2017-06, Duisburg.**

**BKA (Bundeskriminalamt) (2024):** Organisierte Kriminalität: Bundeslagebild 2023, Wiesbaden.

**BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2017):** Dreizehnter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung: Die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung in den Jahren 2013 bis 2016, Berlin.

**BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2024a):** Bericht über die Evaluierung des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch vom 11.6.2019, Berlin.

**BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2024b):** Bundesfinanzminister Christian Lindner verkündet Strategie „Zoll 2030“, Pressemitteilung Nr. 16, 30.10.2024.

**BMF (Bundesministerium der Finanzen); Generalzolldirektion (2024):** Bericht über die Evaluierung des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch vom 11.7.2019.

**Boockmann Bernhard; Rincke, Johannes (2005):** Wirksamkeit der Bekämpfung der Schwarzarbeit durch die „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“: Empirische Untersuchung der Entwicklung der Schwarzarbeit und des hierauf bezogenen Bewusstseins- und Wertewandels – Machbarkeitsstudie, Abschlussbericht an das Bundesministerium der Finanzen durch das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW), Mannheim.

**Bosch, Gerhard (2015):** Der holprige Weg zum gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland, in: *Sozialer Fortschritt* 7, S. 173–181.

**Bosch, Gerhard (2017):** Industrielle Beziehungen und soziale Ungleichheit in Deutschland, [https://duepublico2.uni-due.de/servlets/MCRFileNodeServlet/duepublico\\_derivate\\_00045155/IAQ-Forschung\\_2017\\_06.pdf](https://duepublico2.uni-due.de/servlets/MCRFileNodeServlet/duepublico_derivate_00045155/IAQ-Forschung_2017_06.pdf) (27.10.2025).

**Bosch, Gerhard (2019):** Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch“, Deutscher Bundestag Drucksache 19/8691, 23.3.2019, Inst. Arbeit und Qualifikation, IAQ-Standpunkt 2019-0, Duisburg.

**Bosch, Gerhard; Hüttenhoff, Frederic; Weinkopf, Claudia (2019):** Kontrolle von Mindestlöhnen, Wiesbaden.

**Bosch, Gerhard; Lehdorff, Steffen (2017):** Autonomous Bargaining in the Shadow of the Law: From an Enabling towards a Disabling State?, in: Grimshaw, Damian; Fagan, Colette; Gebson, Gail; Tavora, Isabel (Hrsg.): *Making Work More Equal: A New Labour Market Segmentation Approach*, Manchester, S. 35–51.

**Brandt, Thorsten; Schulten, Thorsten (2008):** Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und die Erosion des Flächentarifvertrags, *WSI-Mitteilungen* 61 (10), S. 570–576.

**Bundesrat (2024):** Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung, Drucksache 548/24 8.11.2024.

**Bundesrechnungshof (2008):** Bericht nach § 99 BHO über die Organisation und Arbeitsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), Bonn.

**Bundesrechnungshof (2018):** Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO, Informationen über die Entwicklung des Einzelplans 08 (Bundesministerium der Finanzen) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2019, Potsdam.

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

**BVerwG (Bundesverwaltungsgericht) (2013):** Beschluss vom 20. Juni 2013 – 2 VR 1/13 –, *BVerwGE* 147, 20–37.

**Croucher, Richard; White, Geoff (2007):** Enforcing a National Minimum Wage, in: *Policy Studies* 28 (2), S. 145–161.

**Däubler, Wolfgang (2012):** Reform der Allgemeinverbindlicherklärung: Tariffrecht in Bewegung? in: *WSI-Mitteilungen* 65 (7), S. 508–516.

**Davidov, Guy (2015):** Indirect Employment: Should Lead Companies Be Liable?, in: *Comparative Labor Law & Policy Journal* 37 (5), S. 5–36.

**Deutscher Bundestag (2003):** Schattenwirtschaft in Deutschland, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der (...) Fraktion der FDP – Drucksache 15/603, Drucksache 15/726 vom 28.3.2003, Berlin.

**Deutscher Bundestag (2004):** Entwurf eines Gesetzes zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung, Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 15/2573 vom 2.3.2004, Berlin.

**Deutscher Bundestag (2008):** Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über die Organisation und Arbeitsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Unterrichtung durch den Präsidenten des Bundesrechnungshofes, Drucksache 16/7727 vom 11.1.2008, Berlin, [dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/077/1607727.pdf](http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/077/1607727.pdf) (10.2.2025).

**Deutscher Bundestag (2015):** Entwurf eines Gesetzes zur Neuorganisation der Zollverwaltung, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 18/5294 vom 22.6.2015, Berlin, [dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/052/1805294.pdf](http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/052/1805294.pdf) (10.2.2025).

**Deutscher Bundestag (2017):** Finanzkontrolle Schwarzarbeit: Kontrolle von Mindestlöhnen 2016, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der (...) Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/11304, Drucksache 18/11475 vom 10.3.2017, Berlin, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/114/1811475.pdf> (10.2.2025).

**Deutscher Bundestag (2018):** Arbeits- und Entlohnungsbedingungen in der Fleischwirtschaft, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der (...) Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/5834, Drucksache 19/6323 vom 4.12.2018, Berlin.



- Deutscher Bundestag (2019):** Mindestlöhne – Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Jahr 2018, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage (...) der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/7744, Drucksache 19/8830 vom 29.3.2019, Berlin, [dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/088/1908830.pdf](https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/088/1908830.pdf) (10.2.2025).
- Deutscher Bundestag (2021):** Vierzehnter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 19/31265 vom 18.6.2021, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/312/1931265.pdf> (10.2.2025).
- Deutscher Bundestag (2024a):** Mindestlohnbruch und Kontrollen zur Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage (...) der Gruppe Die Linke – Drucksache 20/11912, Drucksache 20/12347 vom 19.7.2024, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/123/2012347.pdf> (10.2.2025).
- Deutscher Bundestag (2024b):** Bekämpfung von Schwarzarbeit, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage (...) der Gruppe BSW – Drucksache 20/13347 – vom 28.10.2024, Drucksache 20/13538, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2025):** Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung, Drucksache 21/1930 vom 1.10.2025, <https://dserver.bundestag.de/btd/21/019/2101930.pdf> (10.11.2025).
- Deutscher Gewerkschaftsbund und Justitia et Pax (2017):** Arbeitsinspektion in einer globalisierten Welt: Ein Positionspapier der Deutschen Kommission Justitia et Pax und des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), Bonn.
- Dickens, Linda (2009):** Delivering Fairer Workplaces Through Statutory Rights? Enforcing Employment Rights in Britain, Paper Prepared in April 2009 and Presented at the 15th World Congress of the International Industrial Relations Association Held in Sydney, Australia.
- Duncan, Kevin; Philips, Peter; Prus, Mark P. (2014):** Prevailing Wage Regulations and School Construction Costs: Cumulative Evidence from British Columbia, in: *Industrial Relations* 53 (4), S. 593–616.
- Dunlop, John T. (1957):** The Task of Contemporary Wage Theory, in: Taylor, George William; Pierson, Frank Cook (Hrsg.): *New Concepts in Wage Determination*, New York/Toronto/London, S. 117–139.
- EPI (Economic Policy Institute) (2025):** Trump's Attacks on the Department of Labor Will Hurt Wages and Working Conditions, *Working Economics Blog*, 6.6.2025, <https://www.epi.org/blog/trumps-attacks-on-the-department-of-labor-will-hurt-wages-and-working-conditions/> (24.8.2025).
- Estlund, Cynthia (2005):** Rebuilding the Law of the Workplace in an Era of Self-Regulation, in: *Columbia Law Review* 105 (2), S. 319–404.
- Eurofound (2024):** Minimum Wages: Non-Compliance and Enforcement Across EU Member States – Comparative Report, Publications Office of the European Union, Luxemburg.
- Fairman, Robyn; Yapp, Charlotte (2005):** Enforced Self-Regulation, Prescription, and Conceptions of Compliance within Small Businesses: The Impact of Enforcement, in: *Law & Policy* 27 (4), S. 491–519.
- Fechner, Heiner; Kocher, Eva (2018):** Rechtspraxis und Anpassungsbedarf beim gesetzlichen Mindestlohn: Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission 2018.
- Fine, Janice; Gordon, Jennifer (2010):** Strengthening Labor Standards Enforcement through Partnerships with Workers' Organizations, in: *Politics and Society* 38 (4), S. 552–585.
- Fine, Janice; Lyon, Gregory (2017):** Segmentation and the Role of Labor Standards Enforcement in Immigration Reform, in: *Journal on Migration and Human Security* 5 (2), S. 431–451.
- Finke, Claudia; Geisler, Susanna; Überschaer, Anja (2023):** Aus drei mach eins: die neue Verdiensterhebung, in: *WISTA – Wirtschaft und Statistik, Statistisches Bundesamt* (Destatis), Wiesbaden 75 (5), S. 58–68, <https://ideas.repec.org/a/zbw/wistat/279663.html> (24.8.2025).
- FKS (2024):** Entwicklung in der FKS ab 2008, Präsentation, Köln.
- Gallina, Paul Leonard (2005):** New Compliance Strategies: „Hard Law“ Approach, Human Resources Development Canada, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1550632](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1550632) (8.11.2024).
- GDP (Gewerkschaft der Polizei) (2017):** Zoll 2017, Broschüre, Hilden.
- GDP (Gewerkschaft der Polizei) (2019):** Positionspapier: Der soziale Rechtsstaat braucht eine Finanzpolizei, Berlin, <https://www.gdp.de/bund/de/media/positionspapier/der-soziale-rechtsstaat-braucht-eine-finanzpolizei> (13.2.2025).
- GDP (Gewerkschaft der Polizei) (2025):** Den Zoll zukunftsfähig und modern aufstellen, GDP-Bezirk Bundespolizei, Hilden.
- Goerke, Laszlo; Pannenberg, Markus (2024):** Minimum Wage Non Compliance: The Role of Co Determination, in: *European Journal of Law and Economics*, <https://doi.org/10.1007/s10657-024-09811-1> (24.8.2025).
- Hardy, Tess (2011):** Enrolling Non-State Actors to Improve Compliance with Minimum Employment Standards, in: *The Economic and Labour Relations Review* 22 (3), S. 117–140.
- Hardy, Tess; Howe, John (2015):** Chain Reaction: A Strategic Approach to Addressing Employment Non-Compliance in Complex Supply Chains, in: *Journal of Industrial Relations* 57 (4), S. 563–584.
- Hartlapp, Miriam (2007):** On Enforcement, Management and Persuasion: Different Logics of Implementation Policy in the EU and the ILO, in: *Journal of Common Market Studies* 45 (3), S. 653–674.
- HBÖV FF (Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung Fachbereich Finanzen) (2024):** Modulhandbuch für den Bachelorstudiengang Zolldienst des Bundes, Münster.
- Himmelreicher, Ralf; Dütsch, Matthias; Baumann, Arne (2024):** Schwarzarbeit in Deutschland: bisherige Erkenntnisse und neue Befunde, in: *Wirtschaftsdienst* 104 (11), S. 800–806.
- Holst, Hajo; Singe, Ingo 2013:** Ungleiche Parallelwelten: Zur Organisation von Arbeit in der Paketzustellung, in: *Arbeits- und Industriosozologische Studien* 6 (2), S. 41–60.
- HSPVNRW (Hochschule für Polizei und Öffentliche Verwaltung NRW) (2023):** Modulhandbuch Bachelorstudiengang Polizeivollzugsdienst, [https://www.hspv.nrw.de/dateien\\_studium/studium-und-lehre/BA/pvd/modulbeschreibung/40\\_Modulhandbuch\\_PVD\\_ab\\_EJ\\_2023\\_\\_idF\\_vom\\_03.08.2023\\_gltg\\_ab\\_01.09.2023\\_.pdf](https://www.hspv.nrw.de/dateien_studium/studium-und-lehre/BA/pvd/modulbeschreibung/40_Modulhandbuch_PVD_ab_EJ_2023__idF_vom_03.08.2023_gltg_ab_01.09.2023_.pdf) (23.8.2025).
- IAB (Institut für Arbeits- und Berufsforschung) (2025):** Daten zur Tarifbindung und betrieblichen Interessenvertretung, IAB-Betriebspanel, Nürnberg, <https://iab.de/daten/daten-zur-tarifbindung-und-betrieblichen-interessenvertretung/> (22.7.2025).
- ILO (2006):** ILO Calls for Strengthening Labour Inspection Worldwide, November, <https://www.ilo.org/resource/news/ilo-calls-strengthening-labour-inspection-worldwide> (5.2.2025).
- Jaehrling, Karen; Stiehm, Christin (2022):** Der Staat als „Guter Auftraggeber“? Öffentliche Auftragsvergabe zwischen Vermarktlichung und Sozialpolitik, Wiesbaden.
- Judge, Lindsay; Slaughter, Hannah (2023):** Enforce for Good: Effectively Enforcing Labour Market Rights in the 2020s and Beyond, Resolution Foundation, London, <https://www.resolutionfoundation.org/publications/enforce-for-good/> (5.2.2025).
- Kittner, Michael (2024):** Arbeits- und Sozialordnung: Gesetze – Einleitungen – Übersichten, 49. Aufl., Frankfurt a. M.
- Koch, Walter A. S. (2007):** Zum Umfang der Schwarzarbeit in Deutschland, in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 33 (2), S. 153–172.
- Kocher, Eva (2012):** Barrieren der Mobilisierung von Arbeitsrecht – Oder: Lässt sich Fairness erzwingen?, in: *Juridikum* 1, S. 63–73.
- Locke, Richard (2013):** The Promise and Limits of Private Power: Promoting Labor Standards in a Global Economy, New York.
- Mindestlohnkommission (2023):** Vierter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin.
- Mindestlohnkommission (2025):** Vierter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin.
- Mustchin, Stephen; Martínez Lucio, Miguel (2023):** The Fragmenting Occupation of Labour Inspection and the Degradation of Regulatory and Enforcement Work Inside the British State, in: *Economic and Industrial Democracy* 44 (2), S. 526–546.
- National Minimum Wage Law Enforcement (2017):** Policy on HM Revenue & Customs Enforcement, Prosecutions and Naming Employers Who Break National Minimum Wage Law. UK Gov, Department for Business, Energy & Industrial Strategy, London.
- OECD (1996):** Employment Outlook, Paris.
- Piore, Michael J.; Schrank, Andrew (2008):** Toward Managed Flexibility: The Revival of Labour Inspection in the Latin World, in: *International Labour Review* 147 (1), S. 1–47.
- RWI (2012):** Studie zur Analyse der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, Forschungsvorhaben im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Essen.
- Schneider, Friedrich (2003):** Zunehmende Schattenwirtschaft in Deutschland: eine wirtschafts- und staatspolitische Herausforderung, in: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 72 (1), S. 148–159.

Schneider, Friedrich; Boockmann, Bernhard (2022): Die Größe der Schattenwirtschaft: Methodik und Berechnungen für das Jahr 2022, Johannes-Kepler-Universität Linz und Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) an der Universität Tübingen.

Snider, Lauren (2009): Accomodating Power: The „Common Sense“ of Regulators, in: Social and Legal Studies 18 (2), S. 180–197.

Snider, Lauren; Bittle, Steven (2010): The Challenges of Regulating Powerful Economic Actors, in: Gobert, James; Pascal, Ana-Maria (Hrsg.): European Developments in Corporate Criminal Liability, London, S. 53–69.

Stegmaier, Jens; Gundert, Stefanie; Tesching, Karin; Theuer, Stefan (2015): Bezahlter Urlaub und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall: In der Praxis besteht Nachholbedarf bei Minijobbern, IAB-Kurzbericht 18, Nürnberg.

Tallberg, Jonas (2002): Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union, in: International Organization 56 (3), S. 609–643.

Tombs, Steve; Whyte, David (2013): Transcending the Deregulation Debate? Regulation, Risk, and the Enforcement of Health and Safety Law in the UK, in: Regulation and Governance 7 (1), S. 61–79.

Weil, David (2014): The Fissured Workplace: Why Work Became so Bad for so Many and What Can Be Done to Improve It, Cambridge MA/London.

Weil, David (2018): Creating a Strategic Enforcement Approach to Address Wage Theft: One Academic's Journey in Organizational Change, in: Journal of Industrial Relations 60 (3), S. 437–460.

Vosko, Leah F.; Tucker, Eric; Gellatly, Mary; Thomas, Mark P. (2011): New Approaches to Enforcement and Compliance with Labour Regulatory Standards: The Case of Ontario, Canada, Research Report No. 31/2011, Osgoode Hall Law School of York University.

Vosko, Leah F.; Thomas, Mark P. (2014): Confronting the Employment Standards Enforcement Gap: Exploring the Potential for Union Engagement with Employment Law in Ontario, Canada, in: Journal of Industrial Relations 56 (5), S. 631–652.

Vosko Leah et al. (2020): Closing the Enforcement Gap: Improving Employment Standards Protections for People in Precarious Jobs, Toronto, Buffalo, London.

Visser, Jelle (2019): ICTWSS Data Base, Version 6.1, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, Amsterdam, <https://www.ictwss.org/downloads> (8.11.2024).

Zoll (o. J.): Direktionen I bis XI, [https://www.zoll.de/DE/Der-Zoll/Struktur-des-Zolls/Generalzolldirektion/Direktionen-I-bis-XI/direktionen-i-bis-xi\\_node.html](https://www.zoll.de/DE/Der-Zoll/Struktur-des-Zolls/Generalzolldirektion/Direktionen-I-bis-XI/direktionen-i-bis-xi_node.html) (30.8.2025).

Zoll (2022): Zolljahresstatistik 2021, Bonn.

Zoll (2024a): Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung, Aufgaben und Befugnisse, [http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaeftigung/Aufgaben-und-Befugnisse/aufgaben-und-befugnisse\\_node.html](http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaeftigung/Aufgaben-und-Befugnisse/aufgaben-und-befugnisse_node.html) (26.11.2024).

Zoll (2024b): Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung, Ahndung von Ordnungswidrigkeiten und Verfolgung von Straftaten, [https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaeftigung/Ahndung-Verfolgung-Ordnungswidrigkeiten-Straftaten/ahndung-verfolgung-ordnungswidrigkeiten-straftaten\\_node.html](https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaeftigung/Ahndung-Verfolgung-Ordnungswidrigkeiten-Straftaten/ahndung-verfolgung-ordnungswidrigkeiten-straftaten_node.html) (26.11.2024).

Zoll (2024c): Zoll aktuell: Das Magazin für Beschäftigte des Zolls, Nr. 6/2024, Stuttgart.

Zoll (2025a): Durchgeführte Prüfungen – Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Zeitraum vom 1.1.2024 bis 31.12.2024, Bonn, [https://www.zoll.de/SharedDocs/Downloads/DE/Links-fuer-Inhaltseiten/Fachthemen/Arbeit-Statistik/pruefungen\\_2024.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.zoll.de/SharedDocs/Downloads/DE/Links-fuer-Inhaltseiten/Fachthemen/Arbeit-Statistik/pruefungen_2024.pdf?__blob=publicationFile&v=6) (17.7.2025).

Zoll (2025b): Eingeleitete Ordnungswidrigkeitenverfahren – Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Zeitraum vom 1.1.2024 bis 31.12.2024, Bonn, [https://www.zoll.de/SharedDocs/Downloads/DE/Links-fuer-Inhaltseiten/Fachthemen/Arbeit-Statistik/owi-eingeleitet\\_2024.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.zoll.de/SharedDocs/Downloads/DE/Links-fuer-Inhaltseiten/Fachthemen/Arbeit-Statistik/owi-eingeleitet_2024.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (17.7.2025).

Zoll (2025c): Eingeleitete Strafverfahren – Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Zeitraum vom 1.1.2024 bis 31.12.2024, Bonn, [https://www.zoll.de/SharedDocs/Downloads/DE/Links-fuer-Inhaltseiten/Fachthemen/Arbeit-Statistik/strafverfahren\\_eingeleitet\\_2024.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.zoll.de/SharedDocs/Downloads/DE/Links-fuer-Inhaltseiten/Fachthemen/Arbeit-Statistik/strafverfahren_eingeleitet_2024.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (17.7.2025).

Zoll (2025d): Erledigte Ordnungswidrigkeitenverfahren – Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Zeitraum vom 1.1.2024 bis 31.12.2024, Bonn, [https://www.zoll.de/SharedDocs/Downloads/DE/Links-fuer-Inhaltseiten/Fachthemen/Arbeit-Statistik/owi\\_erledigt\\_2024.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.zoll.de/SharedDocs/Downloads/DE/Links-fuer-Inhaltseiten/Fachthemen/Arbeit-Statistik/owi_erledigt_2024.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (17.7.2025).

Zoll (2025e): Erledigte Strafverfahren – Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Zeitraum vom 1.1.2024 bis 31.12.2024, Bonn, [https://www.zoll.de/SharedDocs/Downloads/DE/Links-fuer-Inhaltseiten/Fachthemen/Arbeit-Statistik/strafverfahren\\_erledigt\\_2024.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.zoll.de/SharedDocs/Downloads/DE/Links-fuer-Inhaltseiten/Fachthemen/Arbeit-Statistik/strafverfahren_erledigt_2024.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (17.7.2025).

Zoll (2025f): Festgesetzte Verwarnungs-, Bußgelder, Einziehungs-, Verfallbeiträge – Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Zeitraum vom 1.1.2024 bis 31.12.2024, Bonn, [https://www.zoll.de/SharedDocs/Downloads/DE/Links-fuer-Inhaltseiten/Fachthemen/Arbeit-Statistik/verwarnungen\\_bussgelder\\_2024.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.zoll.de/SharedDocs/Downloads/DE/Links-fuer-Inhaltseiten/Fachthemen/Arbeit-Statistik/verwarnungen_bussgelder_2024.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (17.7.2025).

Zoll (2025g): Zolljahresstatistik 2024, Bonn, [https://www.zoll.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikation/Broschuere\\_Bestandteile/Die-Zollverwaltung/jahresstatistik\\_2024\\_gesamt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.zoll.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikation/Broschuere_Bestandteile/Die-Zollverwaltung/jahresstatistik_2024_gesamt.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (10.11.2025).

Zoll (2025h): Geld- und Freiheitsstrafen, Zeitraum vom 1.1.2024 bis 31.12.2024, Bonn, [https://www.zoll.de/SharedDocs/Downloads/DE/Links-fuer-Inhaltseiten/Fachthemen/Arbeit-Statistik/strafen\\_2024.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.zoll.de/SharedDocs/Downloads/DE/Links-fuer-Inhaltseiten/Fachthemen/Arbeit-Statistik/strafen_2024.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (17.7.2025).

Zoll (2025i): Schadenssummen – Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Zeitraum vom 1.1.2024 bis 31.12.2024, Bonn, [https://www.zoll.de/SharedDocs/Downloads/DE/Links-fuer-Inhaltseiten/Fachthemen/Arbeit-Statistik/schadenssummen\\_2024.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.zoll.de/SharedDocs/Downloads/DE/Links-fuer-Inhaltseiten/Fachthemen/Arbeit-Statistik/schadenssummen_2024.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (17.7.2025).

Zoll (2025j): Vermögensabschöpfung – Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Zeitraum vom 1.1.2024 bis 31.12.2024, Bonn, [https://www.zoll.de/SharedDocs/Downloads/DE/Links-fuer-Inhaltseiten/Fachthemen/Arbeit-Statistik/vermoegensabschoepfung\\_2024.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.zoll.de/SharedDocs/Downloads/DE/Links-fuer-Inhaltseiten/Fachthemen/Arbeit-Statistik/vermoegensabschoepfung_2024.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (17.7.2025).

## Autoren

**Prof. Dr. Gerhard Bosch** ist Senior Professor am Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen.

**Frederic Hüttenhoff** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen.

## Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

## Die Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung versteht sich als Zukunftsradar und Ideenschmiede der Sozialen Demokratie. Sie verknüpft Analyse und Diskussion. Die Abteilung bringt Expertise aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Politik zusammen. Ihr Ziel ist es, politische und gewerkschaftliche Entscheidungsträger\_innen zu aktuellen und zukünftigen Herausforderungen zu beraten und progressive Impulse in die gesellschaftspolitische Debatte einzubringen.

## Weitere Veröffentlichungen

### **10 Jahre Mindestlohn – Ein Jubiläum als politischer Auftrag**

Impuls – Mai 2025

<https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/22091.pdf>

### **Für eine Mitbestimmung auf der Höhe der Zeit: mehr Demokratie in der Arbeitswelt**

Impuls – April 2025

<https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/22041.pdf>

### **Die sozial-ökologische Transformation gestalten – Handlungsmöglichkeiten einer sozial gerechten Arbeitsmarktpolitik**

Analyse – April 2025

<https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/22019.pdf>

### **Gute Arbeitsbedingungen am Theater – auch für Familien?**

FES impuls – Dezember 2024

<https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/21731.pdf>

### **Helfer oder doch Fachkräfte? Migrantische Beschäftigte im deutschen Hochbau**

FES diskurs – Mai 2024

<https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/21208.pdf>

### **Ohne sie geht nichts mehr – Welchen Beitrag leisten Migrant\_innen und Geflüchtete zur Sicherung der Arbeitskräftebedarfe in Fachkraftberufen in Deutschland? Aktualisierung der Bundesländer Fact-Sheets**

FES diskurs – Mai 2024

<https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/21242.pdf>

### **Das Arbeitszeitgesetz in der aktuellen Reformdebatte**

FES impuls – April 2024

<https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/21151.pdf>

Volltexte und weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung unter

[www.fes.de/publikationen](http://www.fes.de/publikationen)



## Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten

### Zur Reform der Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Der deutsche Arbeitsmarkt ist alles andere als homogen. Abhängig von Region, Branche, Unternehmensform und Betrieb können sich die Bedingungen und Erfahrungen der Arbeitenden teils erheblich unterscheiden.

Für alle Beschäftigten aber gilt das gleiche Arbeits(schutz)recht, das ihre Gesundheit, Sicherheit und Rechte sichern soll.

Im komplexen Zusammenspiel der unterschiedlichen Behörden, die in Deutschland diese Rechte kontrollieren und schützen, nimmt die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) eine zentrale Stellung ein. Sie ist insbesondere dafür verantwortlich, die Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns und das korrekte Abführen von Sozialabgaben und Steuern sicherzustellen.

Die vorliegende Studie konzentriert sich daher auf die FKS und setzt sich mit den vielschichtigen Herausforderungen, denen sie sich seit ihrer Gründung 2004 sowie aktuell gegenübersteht, auseinander. Mit acht konkreten Handlungsempfehlungen zeigen die Autoren notwendige Entwicklungsschritte für die Sicherstellung der Effektivität der Arbeit der FKS, damit Schwarzarbeit auch in Zukunft wirksam eingedämmt und den Rechten der Beschäftigten Geltung verschafft werden kann.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:

➔ [fes.de](https://fes.de)