

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

### Siebenter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – AÜG – sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung – BilBG –

#### Gliederung

	Seite
<b>I. Gegenstand</b> .....	5
A. Auftrag .....	5
B. Ziel .....	5
<b>II. Grundlagen</b> .....	5
A. Beiträge .....	5
B. Statistiken .....	6
C. Sonstige Quellen .....	6
<b>III. Lage der zugelassenen Arbeitnehmerüberlassung</b> .....	6
A. Entwicklung der erlaubten Arbeitnehmerüberlassung .....	6
1. Zahl der Verleiher .....	7
2. Mischbetriebe .....	8
3. Größenordnung des betriebenen Verleihs .....	8
4. Verleiher mit Sitz im Ausland .....	8
5. Zahl der Leiharbeiter .....	8
6. Tätigkeitsbereiche der Leiharbeiter .....	9
7. Ausländische Leiharbeiter .....	9
8. Dauer der Arbeitsverhältnisse .....	9
9. Dauer des einzelnen Überlassungsfalles .....	10
10. Frühere Tätigkeiten der Leiharbeiter .....	10
11. Regionale Schwerpunkte .....	10
B. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt .....	10
1. Größenordnung .....	10
2. Folgen für die Unternehmen .....	11
3. Folgen für die Leiharbeiter .....	12

	Seite
4. Auswirkungen auf Arbeitskämpfe .....	12
5. Beschäftigungsförderungsgesetz 1990 .....	12
a) Verlängerung der zulässigen Überlassungsdauer .....	12
b) Kollegenhilfe .....	13
6. Ausnahmen von der Erlaubnispflicht .....	13
a) Arbeitsgemeinschaften .....	13
b) Tarifvertrag zur Vermeidung von Kurzarbeit und Entlassungen .....	13
c) Konzernverleih .....	13
<i>C. Sozial- und arbeitsrechtliche Auswirkungen der Arbeitnehmerüberlassung .....</i>	<i>14</i>
1. Sozialversicherungsrechtlicher Schutz .....	14
2. Arbeitsschutz .....	14
3. Arbeitsrechtliche Sicherung der Leiharbeitnehmer .....	15
a) Prüfung durch die Bundesanstalt für Arbeit .....	15
b) Tarifverträge .....	16
c) Lohnhöhe .....	16
d) Betriebsräte .....	16
e) Selbstverpflichtung der Verleiher .....	16
<i>D. Überwachung der legalen Arbeitnehmerüberlassung .....</i>	<i>17</i>
1. Zuständige Behörden .....	17
2. Erlaubnisverfahren .....	17
a) Alte Bundesländer .....	17
b) Neue Bundesländer .....	18
c) Ausländische Antragsteller .....	18
3. Überwachung der Verleiher mit einer Erlaubnis .....	18
4. Wegfall von Erlaubnissen .....	19
<i>E. Wertung der legalen Arbeitnehmerüberlassung .....</i>	<i>19</i>
1. Gewerkschaften .....	20
a) Deutscher Gewerkschaftsbund – DGB – .....	20
b) Industriegewerkschaft Bau-Steine-Erden – IG BSE – .....	21
c) Deutsche Angestellten-Gewerkschaft – DAG – .....	21
2. Arbeitgeberverbände .....	21
a) Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände – BDA – .....	21
b) Bundesverband Zeitarbeit – BZA – .....	22
c) Schutzgemeinschaft Zeitarbeit .....	23
3. Deutscher Industrie- und Handelstag .....	23
4. Beschlüsse der Wirtschaftsministerkonferenz und der Arbeitsministerkonferenz .....	23
5. Darstellung in den Medien .....	23
<i>F. Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Lohndumping .....</i>	<i>24</i>
<b>IV. Illegale Beschäftigung .....</b>	<b>24</b>
<i>A. Illegale Arbeitnehmerüberlassung .....</i>	<i>24</i>
1. Umfang der illegalen Arbeitnehmerüberlassung .....	24
a) Ordnungswidrigkeiten .....	25
aa) Illegaler Verleih .....	25
bb) Illegaler Entleih .....	25
cc) Illegale Arbeitnehmerüberlassung in Baubetriebe .....	25
dd) Illegaler Ausländerverleih .....	26
b) Straftaten .....	26
aa) Illegaler Ausländerverleih .....	26

	Seite
bb) Illegaler Ausländerentleih .....	27
cc) Gemeinsame Zahlenangaben .....	27
2. Tätigkeitsbereiche .....	28
a) Sektorale Schwerpunkte .....	28
b) Regionale Schwerpunkte .....	28
3. Grenzüberschreitende Arbeitnehmerüberlassung .....	29
a) Umfang .....	29
b) besondere Arbeitsweisen .....	29
4. Arbeitsweise illegaler Verleiher .....	30
5. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt .....	32
a) Folgen für die Unternehmen .....	32
b) Auswirkungen auf Leiharbeitnehmer .....	32
6. Arbeits- und sozialrechtliche Auswirkungen illegaler Arbeitnehmerüberlassung .....	33
a) Arbeitsrechtliche Sicherung der Leiharbeitnehmer .....	33
b) Sozialversicherungsrechtlicher Schutz .....	33
7. Verwaltungszwang .....	34
8. Zusammenarbeit der Behörden .....	34
<b>B. Illegale Ausländerbeschäftigung .....</b>	<b>36</b>
1. Begriff der illegalen Ausländerbeschäftigung .....	36
a) Ordnungswidrigkeiten .....	36
b) Straftaten .....	36
2. Umfang und Entwicklung .....	37
a) Zahl der aufgedeckten Fälle .....	37
aa) Ordnungswidrigkeiten .....	37
bb) Straftaten .....	38
b) Tätigkeitsbereiche .....	38
aa) Wirtschaftszweige .....	39
bb) Regionen .....	39
cc) Herkunftsländer .....	39
c) Geschätzter Umfang .....	39
3. Auswirkungen illegaler Ausländerbeschäftigung .....	39
a) Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt .....	40
b) Auswirkungen für Arbeitnehmer .....	40
c) Auswirkungen für Unternehmen .....	40
4. Bekämpfungsmaßnahmen .....	40
a) Straf- und Bußgeldverfahren .....	40
b) Sicherheitsleistungen .....	41
5. Zusammenarbeit der Behörden .....	41
<b>C. Schwarzarbeit .....</b>	<b>41</b>
1. Begriff der Schwarzarbeit .....	42
2. Außermaß der Schwarzarbeit .....	42
a) Zahl der aufgedeckten Fälle .....	42
b) Höhe der Geldbußen .....	44
c) Arbeitsweisen der Schwarzarbeiter .....	44
d) Schätzungen des Umfangs .....	45
e) Bereiche .....	45
3. Auswirkungen der Schwarzarbeit .....	46
a) Arbeitsmarkt .....	46
b) Handwerk .....	46
c) Steuer- und Sozialversicherungsaufkommen .....	46
d) Schwarzarbeiter .....	46
e) Auftraggeber .....	47

	Seite
4. Beurteilung der Schwarzarbeit .....	47
a) Befürworter der Schwarzarbeit .....	47
b) Gegner der Schwarzarbeit .....	47
5. Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit .....	48
<b>D. Maßnahmen zur verbesserten Verfolgung illegaler Beschäftigung .</b>	<b>48</b>
1. Gesetzliche Neuregelungen .....	48
a) Gesetze zur Einordnung der Vorschriften über die Meldepflichten des Arbeitgebers in der Kranken- und Rentenversicherung sowie im Arbeitsförderungsrecht und über den Einzug des Gesamtsozialversicherungsbeitrags in das Vierte Buch Sozialgesetzbuch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung .....	48
b) Gesetz zur Einführung eines Sozialversicherungsausweises und zur Änderung anderer Gesetze .....	49
c) Beschäftigungsförderungsgesetz 1990 .....	50
d) Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts .....	50
e) Einigungsvertragsgesetz .....	50
f) Gesetz zur Änderung arbeitsförderungsrechtlicher und anderer Vorschriften .....	50
g) Gesetz zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze .....	50
h) Justizmitteilungsgesetz .....	50
2. Verwaltungsmaßnahmen .....	51
a) Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit .....	51
aa) Ausbau der Stützpunkte .....	51
bb) Personalausbau .....	51
cc) Datenabgleichverfahren .....	52
dd) Außenprüfungen .....	52
ee) Informationssystem .....	52
ff) Durchführungsanweisungen .....	52
b) Verwaltungsmaßnahmen der Länder .....	53
aa) Zuständigkeiten .....	53
bb) Verwaltungsvorschriften .....	53
cc) Besondere Maßnahmen .....	53
c) Gemeinsame Maßnahmen .....	54
<b>V. Internationale Entwicklung .....</b>	<b>55</b>
1. <i>Vorschläge der Bundesregierung</i> .....	55
2. <i>Kommission der Europäischen Gemeinschaften</i> .....	55
a) Richtlinienvorschläge „Atypische Arbeit“ .....	55
b) Richtlinie zur Ergänzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis .....	55
c) Richtlinie über die Pflicht des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen .....	56
d) Richtlinienvorschlag über die Entsendung von Arbeitnehmern ..	56
3. Regierungsabkommen .....	56
<b>VI. Schlußbemerkung .....</b>	<b>57</b>

## I. Gegenstand

### A. Auftrag

Die Bundesregierung kommt mit der Vorlage dieses Berichts zum dritten Mal dem vom 9. Deutschen Bundestag in seiner 64. Sitzung am 12. November 1981 bei der Verabschiedung des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung (BillBG) erteilten Auftrag nach, dem Deutschen Bundestag alle vier Jahre, erstmals zum 30. Juni 1984, über die Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes — AÜG — zu berichten und hierbei die bei der Anwendung des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung gewonnenen Erfahrungen einzubeziehen.

Der vorliegende Bericht ist zugleich der Siebente Bericht über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes. Bei der einstimmigen Annahme des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes am 21. Juni 1972 hatte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung ersucht, ihm alle zwei Jahre über die Erfahrungen mit diesem Gesetz zu berichten. Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag den Ersten Erfahrungsbericht zum 30. Juni 1974 (Drucksache 7/2385), den Zweiten zum 30. Juni 1976 (Drucksache 7/5631), den Dritten zum 30. Juni 1978 (Drucksache 8/2025), den Vierten zum 30. Juni 1980 (Drucksache 8/4479), den Fünften zum 30. Juni 1984 (Drucksache 11/1934) und den Sechsten Erfahrungsbericht zum 30. Juni 1988 (Drucksache 11/2639) vorgelegt.

### B. Ziel

Der Bericht verfolgt dem Auftrag des Deutschen Bundestages entsprechend zwei Ziele:

Wie in den vorangegangenen Erfahrungsberichten soll die Lage und Entwicklung der erlaubten ge-

werbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung dargestellt werden. Davon abgegrenzt wird die illegale Arbeitnehmerüberlassung als Erscheinungsform der illegalen Beschäftigung ausführlich beschrieben und bewertet. Wegen des begrenzten Auftrages kann der Bericht anders als für den Bereich der gewerbsmäßigen illegalen Arbeitnehmerüberlassung für die weiteren Bereiche illegaler Beschäftigung nur einen Überblick geben. Dieser allgemeine Überblick über die Bekämpfung illegaler Beschäftigung ist notwendig. Es würde nämlich nicht ausreichen, nur die Auswirkungen der im BillBG getroffenen gesetzlichen Regelungen auf die Bekämpfung illegaler Beschäftigung darzustellen. Bei einer derartigen Beschränkung würde durch eine falsche Gewichtung ein falsches Bild der Erfolge und Probleme bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung entstehen.

Zwischen allen Verbänden, Organisationen und Körperschaften, die Stellung genommen haben, besteht grundsätzliche Übereinstimmung, daß illegale Beschäftigung wegen der schädlichen Folgen für die soziale Absicherung der Arbeitnehmer, die Ordnung des Arbeitsmarktes und des Wettbewerbs nicht geduldet werden kann. Dagegen wird die legale gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung nach wie vor unterschiedlich beurteilt. Der Bericht wertet daher nicht nur die Stellungnahmen der Behörden aus, die in der täglichen Praxis die Gesetze durchführen, sondern bezieht auch die Stellungnahmen der Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und anderer Organisationen mit ein. Damit soll der Bericht eine objektive Grundlage für die Erörterung von Problemen der Arbeitnehmerüberlassung und der illegalen Beschäftigung zur Verfügung stellen.

Der Berichtszeitraum umfaßt die Jahre 1988 bis 1991. Die Erfahrungen aus den neuen Bundesländern seit der Herstellung der deutschen Einheit am 3. Oktober 1990 werden soweit wie möglich einbezogen.

## II. Grundlagen

### A. Beiträge

Wie für die früheren Berichte bilden die Grundlage dieses Berichtes Beiträge von nahezu allen Ministern und Senatoren für Arbeit der Länder, von Justizministern und -senatoren der Länder sowie die Stellungnahmen der Sozialpartner und ein ausführlicher Erfahrungsbericht des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit.

Zum Teil umfangreiche Äußerungen haben folgende Stellen abgegeben:

— AOK-Bundesverband,

— Bundesverband der Betriebskrankenkassen,

— Bundesverband der Innungskrankenkassen,

— Bundesverband der landwirtschaftlichen Krankenkassen,

— Verband der Arbeiter-Ersatzkassen e. V.,

— Verband der Angestellten-Krankenkassen e. V.,

— Bundesknappschaft,

— Seeberufsgenossenschaft/Seekrankenkasse,

- Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften e. V.,
- Bundesausführungsbehörde für Unfallversicherung,
- Bundesverband der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften,
- Bundesverband der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand e. V.,
- Deutscher Industrie- und Handelstag,
- Zentralverband des Deutschen Handwerks,
- Bundesverband Zeitarbeit e. V.,
- Schutzgemeinschaft Zeitarbeit e. V.,
- Tarifgemeinschaft deutscher Länder.

## B. Statistiken

Ausgewertet wurden außerdem zahlreiche Statistiken.

Für die legale Arbeitnehmerüberlassung geben die auf den gesetzlich vorgeschriebenen Meldungen der Verleiher beruhenden Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit und die Geschäftsstatistik der Bundesanstalt über die Bearbeitung der Anträge auf Erteilung einer Verleiherlaubnis einen umfassenden und genauen Überblick. Statistische Unterlagen der Bundesanstalt für Arbeit standen auch für die Bereiche

illegale Arbeitnehmerüberlassung, illegale Ausländerbeschäftigung und Leistungsmissbrauch zur Verfügung.

Das vom Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof — Bundeszentralregister — geführte Gewerbezentralregister wurde für den Bereich der Schwarzarbeit ausgewertet, das gleiche gilt für Statistiken von Bundesländern über die Erfolge bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit. Allerdings weist das Bundeszentralregister nur Geldbußen ab 200,— DM aus und nicht alle Länder veröffentlichen Statistiken über die Tätigkeit ihrer mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit befaßten Behörden.

Die polizeiliche Kriminalstatistik sowie Aufstellungen einiger Landesjustizverwaltungen gaben Aufschluß über Straftaten im Bereich der illegalen Überlassung und Beschäftigung von Ausländern.

## C. Sonstige Quellen

Die zahlreichen Presseberichte und Meldungen über Arbeitnehmerüberlassung und illegale Beschäftigung, aber auch Berichte anderer Medien über diese Themen wurden berücksichtigt. Auf bedeutsame Gerichtsentscheidungen wird hingewiesen. Auch größere Untersuchungen oder zusammenfassende Darstellungen zur illegalen Beschäftigung sind im Berichtszeitraum erschienen. Soweit sie neue Erkenntnisse oder neue Wertungen enthielten, wurden diese in den Bericht aufgenommen.

## III. Lage der zugelassenen Arbeitnehmerüberlassung

Die Entwicklung der zugelassenen gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung in den letzten vier Berichtsjahren weist als einschneidendes Ereignis die Herstellung der Einheit Deutschlands auf, die eine Ausdehnung der Geltung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes auf das Gebiet der neuen Bundesländer mit sich brachte. Dabei waren Überleitungsregelungen bis zum Inkrafttreten bestimmter Vorschriften des Sozialgesetzbuchs notwendig (Anlage I, Kapitel VIII, Sachgebiet E, Abschnitt II, Nr. 2 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 (BGBl. II 1990 S. 885, 1038)). Die Überleitungsregelungen haben inzwischen mit Beginn des Beitragseinzugs durch die neu eingerichteten Krankenkassen in den neuen Bundesländern ihre Bedeutung verloren. In der gesamten Bundesrepublik Deutschland gilt für die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung ein einheitliches Recht.

In den alten Bundesländern hat die erlaubte Arbeitnehmerüberlassung mit jahreszeitlichen Schwankungen zugenommen und einen neuen Höchststand erreicht.

### A. Entwicklung der erlaubten Arbeitnehmerüberlassung

In den alten Bundesländern sind die Zahlen der Erlaubnisinhaber und der Leiharbeiter im Berichtszeitraum stetig gestiegen. Dies läßt darauf schließen, daß Entleiher zunehmend die Arbeitnehmerüberlassung nutzen, kurzfristig bestehenden Bedarf an Arbeitnehmern abzudecken.

Die nichtgewerbsmäßige erlaubnisfreie Arbeitnehmerüberlassung gewann kaum eine Bedeutung. Sie liegt in der Regel nur vor, wenn ein gemeinnütziges Unternehmen im Rahmen seiner gemeinnützigen Zielsetzung Arbeitnehmer überläßt. Der Bundesanstalt für Arbeit sind nur 40 Einzelfälle bekannt geworden. Nichtgewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung kam überwiegend in caritativen oder sozialen Einrichtungen vor.

Am 1. April 1992 begann nach dem Vorbild der niederländischen Einrichtung „START“ ein Modellversuch in Gronau an der deutsch-niederländischen Grenze. Der Modellversuch erfolgt mit einer Ver-

leiherlaubnis nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz und verfolgt das Ziel, vor allem schwerzuvermittelnden Arbeitslosen über die Arbeitnehmerüberlassung eine feste Anstellung beim Entleiher zu verschaffen. Die Arbeitnehmerüberlassung soll kostendeckend, aber nicht gewinnorientiert ausgerichtet sein. In einem Beirat bestimmen Vertreter der Arbeitgeber, der Gewerkschaften und der öffentlichen Hand (Stadt, Arbeitsamt) mit.

In den neuen Bundesländern war nach dem Recht der DDR Arbeitnehmerüberlassung verboten. Allerdings bestand des öfteren der Verdacht, daß Betriebe aus der DDR in der Bundesrepublik Deutschland nicht aufgrund von erlaubnisfreien Werkverträgen tätig waren, sondern Arbeitnehmerüberlassung betrieben. Im Zusammenhang mit der am 1. Juli 1990 in Kraft getretenen Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion hatte die DDR im Arbeitsförderungsgesetz vom 22. Juni 1990 (Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik vom 28. Juni 1990, Seite 403) die Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes für Arbeiten, die üblicherweise von Arbeitern verrichtet werden, für unzulässig erklärt. Zu einer Übernahme des AÜG oder zu einer weiteren gesetzlichen Regelung ist es in der DDR bis zur Herstellung der deutschen Einheit nicht gekommen.

Aus der gesetzlichen Regelung in § 12a AFG-DDR konnte im Umkehrschluß gefolgert werden, daß außerhalb des Baubereichs Arbeitnehmerüberlassung in der DDR zulässig geworden war. Seit dem Inkrafttreten des Arbeitsförderungsgesetzes der DDR am 1. Juli 1990 wurde daher die Überlassung von Arbeitnehmern in die Bundesrepublik Deutschland zugelassen. Voraussetzung war eine Verleiherlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit. Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen nach der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion beantragten Verleiher mit Geschäftssitz in der DDR seit dem 1. Juli 1990 bei dem damals zentral zuständigen Landesarbeitsamt Hessen insgesamt 391 Erlaubnisse für den Verleih in westdeutsche Betriebe.

In den neuen Bundesländern ist die Überlassung zur Ausbildung oder Qualifizierung angesichts der Bedürfnisse des Arbeitsmarktes von besonderer Bedeutung. Eine erhebliche Zahl von Betrieben in den alten Bundesländern erklärte sich bereit, Arbeitnehmer aus den neuen Bundesländern auszubilden und zu qualifizieren.

Da die Einschränkungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes nur gelten, wenn ein Arbeitnehmer zur Arbeitsleistung einem Dritten gewerbsmäßig überlassen wird, kam und kommt der Abgrenzung zwischen Entsendung zur Arbeitsleistung und der Entsendung zur Qualifikation bei der Tätigkeit von Arbeitnehmern aus den neuen Bundesländern im alten Bundesgebiet besondere Wichtigkeit zu.

Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände hat in Zusammenarbeit mit dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung und nach Abstimmung mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund, der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft und der Bundesanstalt für Arbeit für die deutsche Wirtschaft Hinweise zu diesen erlaubnisfreien Entsendungen

erarbeitet und am 29. Juni 1990 bekanntgegeben. Die Bundesanstalt für Arbeit hat diese Regelung ihren Dienststellen mit Erlaß vom 12. Juli 1990 zur Beachtung mitgeteilt. Allerdings hat der Deutsche Gewerkschaftsbund im Oktober 1990 sein Einverständnis zu diesen Hinweisen zurückgezogen, weil er insbesondere befürchtet, daß die Qualifizierung ostdeutscher Arbeitskräfte in Westdeutschland als Deckmantel für illegale Beschäftigung genutzt wird.

### 1. Zahl der Verleiher

In den alten Bundesländern ist die Zahl der Erlaubnisinhaber im Berichtszeitraum stetig angestiegen. Die Zahl der zugelassenen Verleiher betrug am 1. Januar 1988 3 150. Am Ende des Jahres 1988 gab es 3 716 Erlaubnisinhaber, Ende 1989 4 251 und am Ende 1990 4 611. Ende 1991 wurde die bisherige Höchstzahl von 4 974 Erlaubnisinhabern erreicht (vgl. Tabelle 1). Dies ist gegenüber Anfang 1988 eine Zunahme von mehr als 50 v. H..

In den neuen Bundesländern gab es am 31. 12. 1990 120 Erlaubnisinhaber und am 31. 12. 1991 329 Erlaubnisinhaber und 194 unselbständige Zweigniederlassungen.

Die Gründe für den Anstieg der Zahl der Unternehmen, die Arbeitnehmer überlassen, dürften in der gestiegenen Nachfrage nach sofort einsetzbaren, kurzfristig abrufbaren Arbeitnehmern bestehen, die einen Spitzenbedarf abdecken oder einen ausgefallenen Stammarbeitnehmer im Entleiherbetrieb ersetzen. Durch die Aufklärungstätigkeit der Behörden, Berichte in den Medien und Hinweise der Sozialpartner haben sich manche Arbeitgeber entschlossen, eine Verleiherlaubnis zu beantragen. Illegale Verleiher, deren Tätigkeit die Bundesanstalt für Arbeit aufgedeckt hat, sind gezwungen, eine Verleiherlaubnis zu beantragen, wenn sie ihre Tätigkeit legal fortsetzen wollen. Zudem achten vermehrt Entleiher darauf, ob der Arbeitgeber, der ihnen Arbeitnehmer zur Arbeitsleistung überläßt, im Besitz der Verleiherlaubnis ist, weil die Entleiher sonst für die Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge der Leiharbeitnehmer mithaften.

Von den 4 974 Erlaubnisinhabern wurden am 31. 12. 1991 1 826 rechtlich unselbständige Zweigniederlassungen unterhalten, für die keine gesonderte Erlaubnis zu beantragen war.

Fast 30 v. H. der am Jahresende 1991 bestehenden Erlaubnisse, nämlich 1 436, waren unbefristet. Anfang des Jahres 1988 gab erst 511 Inhaber von unbefristeten Erlaubnissen. Nach wie vor ist die unbefristete Verleiherlaubnis bei den Verleihern begehrt, weil sie erst nach einer unbeanstandeten Tätigkeit von drei Jahren als Verleiher mit einer befristeten Erlaubnis erteilt wird und von vielen Entleiherfirmen daher als Beweis für erfolgreiche und ordnungsgemäße Geschäftstätigkeit gerne gesehen wird.

## 2. Mischbetriebe

Nicht nur für Unternehmen, die ihr Gewerbe mit dem Hauptzweck des Verleihs von Arbeitnehmern betreiben, gilt das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. Diese Unternehmen firmieren oft mit dem Namenszusatz „Zeitarbeit“. Auch Betriebe, die Arbeitnehmerüberlassung nicht überwiegend oder ausschließlich betreiben, benötigen eine Verleiherlaubnis nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. Es handelt sich dabei z. B. um Handwerker, die ihre Arbeitnehmer meist selbst beschäftigen, aber sie manchmal auch zur Arbeitsleistung Dritten überlassen (sog. Mischbetriebe). Der Anteil von Mischbetrieben an der Gesamtzahl der Erlaubnisinhaber ist im Berichtszeitraum nahezu unverändert geblieben. Ende Juni 1991 waren 57,3 v. H. aller Erlaubnisinhaber sog. Mischbetriebe. Über die Hälfte dieser Mischbetriebe gab an, Ende Juni 1991 keinen Leiharbeiter zu beschäftigen, weitere 41 v. H. hatten bis zu 20 Leiharbeiter unter Vertrag.

Wie die Zahl der Verleiherlaubnisinhaber insgesamt im Berichtszeitraum stark gestiegen ist, ist auch die Zahl der Mischbetriebe mit Erlaubnis stark gestiegen. Ende Juni 1991 waren 3327 Mischbetriebe im Besitz der Verleiherlaubnis. Dafür sind unterschiedliche Gründe maßgebend. Die Mischbetriebe nutzen die Verleiherlaubnis in der Regel, um bei Auftragsmangel ihre Arbeitnehmer in anderen Betrieben einsetzen zu können und ihre Verluste zu verringern. Auch fordern oftmals Entleiher Fachkräfte an, um sie zur Bewältigung dringender Arbeiten in gemischten Teams mit ihren eigenen Stammarbeitnehmern einzusetzen. Manche Arbeitgeber beantragen die Verleiherlaubnis auch vorsorglich, weil sie sich entweder nicht sicher sind, ob sie im Einzelfall Arbeitnehmerüberlassung betreiben, oder damit sie bei Bedarf sofort verfügbar ist. Dies trifft in aller Regel auf solche Firmen zu, die seit langem im Geschäftsleben tätig sind, im Regelfall Werkverträge durchführen und nur gelegentlich Arbeitnehmerüberlassung betreiben.

## 3. Größenordnung des betriebenen Verleihs

Gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung wird meist mit einer verhältnismäßig geringen Zahl von Leiharbeitnehmern betrieben. So beschäftigten Ende Juni 1991 nur 14,4 v. H. der Inhaber einer Verleiherlaubnis 50 oder mehr Leiharbeiter. 26,9 v. H. der Verleihbetriebe hatten an diesem Zeitpunkt einen Bestand von weniger als 10 Leiharbeitnehmern.

Wie im vorangegangenen Berichtszeitraum hat sich der Anteil der Verleihbetriebe, die an einem bestimmten Stichtag keine Leiharbeiter beschäftigen, kaum geändert. Ende Juni 1987 haben 31 v. H. der Verleihbetriebe und Ende Juni 1991 33 v. H. der Verleihbetriebe eine Verleiherlaubnis besessen, aber zum Stichtag hiervon keinen Gebrauch gemacht. Auch wenn nicht auszuschließen ist, daß diese Betriebe an anderen Tagen als dem Stichtag Arbeitnehmer überlassen haben, ist davon auszugehen,

daß viele Verleihbetriebe die Verleiherlaubnis nur vorsorglich beantragt hatten.

## 4. Verleiher mit Sitz im Ausland

Verleiher mit Geschäftssitz außerhalb der Bundesrepublik Deutschland, aber innerhalb der Europäischen Gemeinschaften, können eine Verleiherlaubnis erhalten, wenn die Arbeitnehmerüberlassung in dem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften erlaubt ist, in dem der Geschäftssitz des Verleiherunternehmers liegt. Die Zahl der Inhaber einer Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit zur gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung in der Bundesrepublik Deutschland mit Geschäftssitz außerhalb Deutschlands nahm von 69 Ende Juni 1987 auf 114 Ende Juni 1991 zu. Davon hatten 93 Verleiher ihren Betriebssitz in Frankreich, 21 in Großbritannien oder Irland.

## 5. Zahl der Leiharbeiter

Die Zahl der Leiharbeiter ist in den letzten vier Jahren in den alten Bundesländern weitgehend kontinuierlich gestiegen (vgl. Tabelle 2). So beschäftigten die zugelassenen Verleiher am 30. Juni 1988 87743 Leiharbeiter, davon waren 71380 Männer und 16363 Frauen. Am 30. Juni 1991 betrug die Zahl der Leiharbeiter insgesamt 133734, davon 107698 Männer und 26036 Frauen. Dies entspricht einer Steigerungsrate von 52,4 v. H. in drei Jahren. Vergleicht man die Zahlen der Leiharbeiter vom 30. Juni 1987, als 73083 Leiharbeiter gezählt wurden, mit der Zahl vom 30. Juni 1991, so hat sich die Zahl der Leiharbeiter in den vier Jahren fast verdoppelt. Mitte 1991 waren ein Fünftel der Leiharbeiter Frauen.

Schon die Vorberichte hatten darauf hingewiesen, daß der Anstieg der Zahl der Leiharbeiter insbesondere mit einer günstigen konjunkturellen Entwicklung einhergeht. Bei günstiger Konjunktur steigt die Nachfrage bei Verleihern nach Leiharbeitnehmern. Die Steigerung der Zahlen ist aber auch auf die zunehmende positive Wertung der erlaubten gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung zurückzuführen. Nachdem das AÜG seit 20 Jahren gilt, wird der Öffentlichkeit zunehmend bewußt, daß zwischen dem illegalen Verleiher und dem Inhaber einer Verleiherlaubnis schwerwiegende Unterschiede bestehen. Auch greifen Arbeitgeber, die noch nicht sicher sind, ob sie einen Dauerarbeitsplatz einrichten werden, zunächst gerne auf Leiharbeiter zurück.

Nach wie vor schwankt die Zahl der beschäftigten Leiharbeiter während eines Jahres erheblich. Die zugelassene Arbeitnehmerüberlassung weist starke saisonale Schwankungen auf. Der höchste Stand der Beschäftigung lag jeweils in den Ferienmonaten Juni bis einschließlich August. Dagegen nahm jeweils in der zweiten Jahreshälfte die Zahl der Leiharbeiter regelmäßig wieder ab, um im Dezember den niedrigsten Stand zu erreichen. Arbeitnehmerüberlassung ist also weiterhin ein Mittel,



um saisonale Ausschläge des Arbeitskräftebedarfs zu decken.

Die Verleihunternehmen in den neuen Bundesländern mußten die vom Arbeitnehmerüberlassungsgesetz vorgeschriebenen statistischen Meldungen erstmalig für das zweite Halbjahr 1991 abgeben. Wegen der Frist in § 8 Abs. 2 AÜG für die Erstattung der Meldungen und der Notwendigkeit, die Meldungen zu überprüfen und aufzuarbeiten, standen bei Abfassung des Berichts diese Daten noch nicht zur Verfügung, so daß Aussagen zum Umfang der legalen Arbeitnehmerüberlassung in den neuen Bundesländern nur eingeschränkt möglich sind.

## 6. Tätigkeitsbereiche der Leiharbeitnehmer

Die Schwerpunkte der Tätigkeit von Leiharbeitnehmern konzentrierten sich auch im Berichtszeitraum auf ganz bestimmte Berufsbereiche. Für die alten Bundesländer ergibt sich das aus den statistischen Meldungen der Verleiher (siehe Tabellen 3a bis d).

Nach wie vor überwogen bei den männlichen Leiharbeitnehmern die Tätigkeiten im gewerblichen Bereich. Vor allem wurden Leiharbeitnehmer als Schlosser, Mechaniker und in ähnlichen Berufen beschäftigt. Als zweitstärkste Gruppe haben die Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe an Bedeutung zugenommen. Es folgen die Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufe und die Elektriker. Größere Gruppen bildeten zudem die übrigen Fertigungsberufe sowie Metallerzeuger und Metallarbeiter. Ende Juni 1991 wurden 1486 Leiharbeitnehmer in den Bauberufen verliehen. Dabei handelt es sich entweder um Verleih in Betriebe außerhalb des Baugewerbes oder um Verleih zu Tätigkeiten, die üblicherweise Angestellte verrichten und daher nicht unter das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes fallen. Tätigkeiten in der Landwirtschaft, im öffentlichen Dienst sowie im knappschaftlichen Bereich des Bergbaus haben für die Arbeitnehmerüberlassung nur ganz geringe Bedeutung. Unter den Leiharbeitnehmern gab es auch nur selten Warenkaufleute, Chemiarbeiter oder Kunststoffverarbeiter.

Der Schwerpunkt der beruflichen Tätigkeit liegt bei den weiblichen Leiharbeitnehmern ganz eindeutig bei den Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufen. In diesen Bereichen wuchs auch die Zahl der Leiharbeiterinnen erheblich. Während am 30. Juni 1988 in diesen Berufen 9637 Frauen als Leiharbeiterinnen tätig waren, waren es am 30. Juni 1991 14781 Frauen, das sind 47 v.H. aller Leiharbeiterinnen. Einen Anteil von 18 v.H. aller weiblichen Leiharbeiter stellen Hilfsarbeiterinnen ohne nähere Tätigkeitsangabe. Ihre Zahl erhöhte sich von Juni 1987 bis Juni 1991 deutlich überdurchschnittlich von 2510 auf 4693. Mit einem Anteil von fast 10 v.H. folgen die übrigen Dienstleistungsberufe und mit etwas über 4 v.H. die übrigen Fertigungsberufe.

Statistische Angaben über die Tätigkeitsbereiche von Leiharbeitnehmern in den neuen Bundesländern lagen bei Abfassung des Berichts noch nicht

vor. Nach einer Umfrage des Bundesverbandes Zeitarbeit bei Mitgliedsfirmen mit Niederlassungen in den neuen Bundesländern haben diese Niederlassungen fast ausschließlich Leiharbeiternehmer aus dem gewerblichen Bereich eingestellt. Die Qualifikation dieser Arbeitnehmer sei für die angebotene Tätigkeit meistens ausreichend gewesen. Über 90 v.H. von ihnen seien in den alten Bundesländern eingesetzt worden und 30 v.H. pendelten täglich zwischen Wohn- und Arbeitsort. Bei Bewerbern in kaufmännischen Berufen hätten die erforderlichen Kenntnisse und Erfahrungen gefehlt, so daß sie westlichen Anforderungen nicht genügten.

## 7. Ausländische Leiharbeitnehmer

Die Zahl der Leiharbeiternehmer mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit ist im Berichtszeitraum von 13210 auf 24353 gestiegen (vgl. Tabellen 3 a bis d). Der Anteil der ausländischen Leiharbeiternehmer an der Gesamtzahl aller Leiharbeiternehmer hat sich allerdings mit 18,2 v.H. Mitte 1991 gegenüber Juni 1987 in Höhe von 18,1 v.H. kaum geändert. Zwar ist der Anteil der männlichen ausländischen Leiharbeiternehmer an der Gesamtzahl der männlichen Leiharbeiternehmer größer (20374 oder 18,9 v.H. im Juni 1991) als der Anteil der weiblichen ausländischen Leiharbeiternehmer (3979 oder 15,3 v.H.) an der Gesamtzahl der Leiharbeiternehmerinnen; die Zahl der nichtdeutschen Leiharbeiternehmerinnen hat sich aber innerhalb von vier Jahren fast vervierfacht, während sich die Zahl der männlichen ausländischen Leiharbeiternehmer nur um zwei Drittel erhöhte.

Soweit die Staatsangehörigkeit aus der Statistik zu entnehmen ist, bildeten die französischen Leiharbeiternehmer Ende Juni 1991 mit 4943 Personen die stärkste Gruppe, gefolgt von den Briten und Iren (1488) sowie den Italienern (1306) und den Griechen (1155). Allerdings sind 61 v.H. der ausländischen Leiharbeiternehmer als sonstige ausländische Staatsangehörige statistisch zusammengefaßt, so daß ihre Staatsangehörigkeit nicht erkennbar ist. Nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit handelte es sich meist um Türken oder Jugoslawen.

Die Arten der beruflichen Tätigkeit bei den ausländischen Leiharbeitnehmern unterscheiden sich kaum von denen der deutschen Leiharbeiternehmer. So standen z. B. Ende Juni 1991 auch bei den ausländischen Männern die gewerblichen Berufe im Vordergrund. Unter den 3979 ausländischen Leiharbeiternehmerinnen waren die Hilfsarbeiterinnen ohne nähere Tätigkeitsangabe mit 1620 Frauen die größte Gruppe vor den 1063 ausländischen Leiharbeiternehmerinnen in Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufen.

## 8. Dauer der Arbeitsverhältnisse

Die meisten Arbeitsverhältnisse zwischen Verleihern und Leiharbeitnehmern (52,5 v.H.) endeten nach einer Dauer von einer Woche bis zu einem Vierteljahr (Tabelle 4). Unter einer Woche dauerten

im ersten Halbjahr 1991 9,8 v.H. aller beendeten Arbeitsverhältnisse zwischen Verleiher und Leiharbeiter. Für die Leiharbeiter hat die Tätigkeit in der Arbeitnehmerüberlassung in der weitaus überwiegenden Zahl aller Fälle also nur vorübergehenden Charakter, auch wenn die Statistik nicht diejenigen Arbeitsverhältnisse zwischen Verleiher und Leiharbeiter erfaßt, die noch andauern. Deren Zahl dürfte allerdings nach nunmehr 20 Jahren Pflicht der Verleiher, die Beendigung des Arbeitsverhältnisses mit einem Leiharbeiter zu melden, sehr gering sein, weil nur wenige Leiharbeitsverhältnisse 20 Jahre oder länger dauern werden.

Bei einer Betrachtung unter Einbeziehung des vorangegangenen Berichtszeitraums hat sich allerdings der Anteil der Leiharbeitsverhältnisse erhöht, die erst nach drei Monaten und länger beendet wurden. Diese Entwicklung dürfte auf die Verlängerung der Überlassungsdauer durch die Beschäftigungsförderungsgesetze 1985 und 1990 zurückzuführen sein. So dauerten im ersten Halbjahr 1984 rund 24 v.H., im ersten Halbjahr 1987 dagegen 35,1 v.H. und im ersten Halbjahr 1991 37,7 v.H. aller beendeten Leiharbeitsverhältnisse drei Monate oder länger. Entsprechend hat sich die Dauer der beendeten Arbeitsverhältnisse unter einer Woche in Höhe von 12,4 v.H. im Juni 1987 auf 9,8 v.H. im Juni 1991 verringert. Die Gründe für den verhältnismäßig großen Anteil kurzer Beschäftigungsverhältnisse dürften u.a. darin liegen, daß auch die Fälle erfaßt werden, in denen der Arbeitnehmer die Arbeitsstelle nicht antritt, und daß Mischbetriebe ihre üblicherweise als Stammkräfte im eigenen Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer nur kurzfristig als Leiharbeiter an andere Betriebe verleihen, aber auch daß viele Leiharbeiter nur eine kurzfristige Beschäftigung, z. B. als Ferienarbeit, wünschen.

### 9. Dauer des einzelnen Überlassungsfalles

Aufgrund der Beschäftigungsförderungsgesetze 1985 und 1990 wurde die zulässige Dauer der Überlassung eines Leiharbeiters an denselben Entleiher von drei Monaten auf sechs Monate erhöht. Nach einer Sondererhebung der Bundesanstalt für Arbeit hatten im zweiten Halbjahr 1986 17,4 v.H. und im ersten Halbjahr 1987 17,8 v.H. aller Überlassungsfälle eine Dauer von mehr als drei Monaten (vgl. Sechster Erfahrungsbericht, III. A. 9., S. 12). Die Entwicklung der Dauer der beendeten Leiharbeitsverhältnisse spricht dafür, daß dieser Anteil im Berichtszeitraum jedenfalls nicht gesunken ist und die Wirtschaft die durch die Beschäftigungsförderungsgesetze erweiterte Überlassungsdauer genutzt hat.

### 10. Frühere Tätigkeiten der Leiharbeiter

Die meisten Leiharbeiter, die erstmals bei einem Verleiher ein Arbeitsverhältnis eingingen, haben vorher bereits Erfahrungen im Arbeitsleben gesammelt. Im zweiten Halbjahr 1991 waren von den neu eingestellten Leiharbeitern 48,2 v.H. un-

mittelbar vorher beschäftigt und 43,3 v.H. Leiharbeiter zwar nicht unmittelbar vorher, aber früher bereits beschäftigt; die letzte Beschäftigung lag bei jedem sechsten dieser Leiharbeiter ein Jahr und länger zurück (Tabelle 5). Somit gelingt es immerhin einem größeren Teil der Leiharbeiter, nach vorheriger längerer Beschäftigungslosigkeit in ein Dauerarbeitsverhältnis zurückzufinden. Während Leiharbeiter selten von einem Verleiher zu einem anderen wechseln (im ersten Halbjahr 1991 10,7 v.H. der neu eingestellten Leiharbeiter), wechseln andere Arbeitnehmer recht häufig zu einer Tätigkeit als Leiharbeiter (im ersten Halbjahr 1991 in 48,2 v.H. der Neueinstellungen).

Wie für die vorhergehende Berichtszeit bereits festgestellt, wurden auch in den letzten Jahren aus dem Kreise der bisher Nichtbeschäftigten nur in geringem Umfang zusätzliche Arbeitskräfte durch die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung gewonnen. So waren von den Leiharbeitern, die erstmals bei einem Verleiher ein Arbeitsverhältnis eingingen, im ersten Halbjahr 1988 nur 8,4 v.H. und im ersten Halbjahr 1991 8,5 v.H. vorher überhaupt noch nicht beschäftigt.

## 11. Regionale Schwerpunkte

Die regionale Verteilung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung hat sich nicht verändert. Nach wie vor gab es in Nordrhein-Westfalen die meisten Verleihbetriebe mit Erlaubnis, nämlich 27 v.H. und die meisten Leiharbeiter, nämlich 31 v.H. der Leiharbeiter in den alten Bundesländern (Stand: Juni 1991). Nordrhein-Westfalen hatte damit einen höheren Anteil an der Gesamtzahl aller Leiharbeiter, als es seinem Anteil von 26,1 v.H. an der Gesamtzahl aller in den alten Bundesländern sozialversicherungspflichtig Beschäftigten entsprochen hätte.

In Bayern hatten 20,6 v.H. der Verleiher ihren Betriebssitz. Sie beschäftigten 15,5 v.H. aller Leiharbeiter. In Bayern waren am 30. Juni 1991 18,6 v.H. der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Bundesgebiet statistisch erfaßt.

In Baden-Württemberg gab es 12 v.H. aller Verleihbetriebe. Nach Nordrhein-Westfalen und Bayern ergibt sich im ersten Halbjahr 1991 folgende Rangfolge der Anteile der Bundesländer an den Leiharbeitern: in Schleswig-Holstein und Hamburg waren insgesamt 12,2 v.H. aller Leiharbeiter beschäftigt, in Niedersachsen und Bremen 10,9 v.H., in Baden-Württemberg 9,8 v.H., in Rheinland-Pfalz und Saarland 8,7 v.H., in Hessen 8,2 v.H. und in Berlin (West) 3,7 v.H.

## B. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

### 1. Größenordnung

Auch in den Jahren 1988 bis 1991 hatte die Arbeitnehmerüberlassung kaum einen größeren unmittel-

baren Einfluß auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Nur ein geringfügiger Anteil aller sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer bestand aus Leiharbeitnehmern.

Am 30. Juni 1991 waren von den rund 23,17 Mio. sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmern 133.734 Leiharbeitnehmer. Der Anteil der Leiharbeitnehmer an der Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer betrug also etwas unter 0,58 v.H.. In den Sommermonaten wird jeweils die Höchstzahl der Leiharbeitnehmer erreicht.

Viele Leiharbeitnehmer werden im Laufe eines Jahres mehrmals überlassen, das folgt aus der gesetzlichen Begrenzung der Höchstdauer der Überlassung an denselben Entleiher auf sechs Monate und der Tatsache, daß weniger als 20 v.H. der Überlassungen länger als drei Monate dauern (vgl. III. A. 9.) und viele Überlassungen nach einigen Tagen beendet sind. Die Zahl der Überlassungsfälle mag daher bei einer Million liegen, das ändert aber nichts an dem geringen Anteil der Leiharbeitnehmer an der Gesamtzahl der Beschäftigten.

Auch wenn der Anteil der Leiharbeitnehmer an der Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer immer noch gering ist, ist nicht zu verkennen, daß seit dem letzten Erfahrungsbericht der Anteil der Leiharbeitnehmer gestiegen ist (30. Juni 1987: 0,35 v.H.). Es kann davon ausgegangen werden, daß die Nachfrage nach Leiharbeitnehmern kräftiger geworden ist.

Allerdings waren die Verleiher nicht immer in der Lage, insbesondere Facharbeiter in der gewünschten Anzahl und Qualifikation zur Verfügung zu stellen. Aufgrund der günstigeren Arbeitsmarktlage verlassen viele Leiharbeitnehmer die Verleiher relativ schnell, die Fluktuationsrate der Leiharbeitnehmer ist verhältnismäßig hoch. Vielen Verleihern scheint es nicht zu gelingen, die Leiharbeitnehmer an sich zu binden. Manche Verleiher versuchen daher, auf neuen Wegen Mitarbeiter zu gewinnen, indem sie in wirtschaftlich schwächeren Regionen für sich werben oder Zubringerdienste z.B. mit Firmenbussen anbieten; in den neuen Bundesländern richteten sie zum Teil Einstellungsbüros ein.

## 2. Folgen für die Unternehmen

Die Gründe von Unternehmen, Leiharbeitnehmer einzusetzen, sind verschieden. Die Arbeitgeber weisen darauf hin, daß die erlaubte Arbeitnehmerüberlassung aus Sicht der Unternehmen als ein wichtiges Instrument der flexiblen Personalwirtschaft unverändert Bedeutung hat. Die legalen Verleiher füllen nach Ansicht der Arbeitgeber im heutigen Wirtschaftsgefüge eine Position aus, auf die im Rahmen der betrieblichen Personalgestaltung nicht verzichtet werden könne. Gerade in Tätigkeitsfeldern, in denen man den Bedarf an Personal nicht durch eine vorausschauende Planung oder durch innerbetriebliche Anpassungsmaßnahmen auffangen könne, legitimiere sich die Arbeitnehmerüberlassung arbeitsmarktpolitisch und nehme für die betroffenen Unter-

nehmen bei der Überbrückung kurzfristiger Engpässe einen hohen Stellenwert ein.

Auch der Deutsche Gewerkschaftsbund nimmt an, daß sich in den alten Bundesländern im Jahr 1991 zwischen 80000 und 100000 Entleiherbetriebe der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung als „Flexibilisierungs“-Instrument bedienen und schätzt mindestens 900000 Überlassungsfälle im Jahreszeitraum. Er wendet sich dagegen, daß die legalen Verleiher damit in direkter Konkurrenz zur Vermittlungstätigkeit der Bundesanstalt für Arbeit und ihrer Arbeitsämter handeln.

Im Vordergrund steht somit für viele Entleiher, daß sie Leiharbeitnehmer kurzfristig abrufen können und damit flexibel auf veränderte Bedingungen reagieren können. So setzen die Betriebe Leiharbeitnehmer ein, um einen Personalausgleich bei Urlaubs- und Krankheitsfällen, Mutterschafts- oder Erziehungsurlaub oder anderen Vertretungsfällen sowie bei unvorhergesehenem Arbeitsanfall herbeizuführen.

Die Unternehmen gleichen aber auch Auslastungsschwankungen, die konjunkturell, saisonal oder strukturell bedingt sein können, durch Arbeitnehmerüberlassung aus. Einige Verleiher haben sich darauf spezialisiert, ihre Geschäftstätigkeit übergehend oder ausschließlich auf eine oder zwei Entleihfirmen abzustellen (sog. Hausverleiher). Manche Entleiher besetzen freie Arbeitsplätze zunächst nicht mit neueingestellten Arbeitnehmern, sondern mit Leiharbeitnehmern. Ungeeignete Leiharbeitnehmer werden zum Verleiher zurückgeschickt und gegebenenfalls durch qualifiziertere ersetzt. Bewähren sich diese Leiharbeitnehmer, werben die Arbeitgeber sie häufig bei den Verleihern ab und setzen sie als Stammarbeitnehmer ein.

Eine gewisse Bedeutung hat die Arbeitnehmerüberlassung auch in Bereichen, die den Einsatz von Spezialisten erforderlich machen. So entsenden z.B. Ingenieur- und Konstruktionsbüros Fachleute in gemischte Arbeitsteams von Entleihern, um dort ihre Spezialkenntnisse einzubringen. Unternehmen der EDV-Branche schicken ihre Arbeitnehmer in Betriebe, um deren Stammpersonal zu schulen, gekaufte EDV-Programme zu pflegen oder Programme für den Anwender zu entwickeln. Die Bedeutung der Entsendung solcher Spezialisten ist im Berichtszeitraum konstant geblieben.

Bei der geringen Zahl der Leiharbeitnehmer im Vergleich zur Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und den unterschiedlichen Gründen für den Entleih von Arbeitnehmern dürfte die „Vermittlungsfunktion“ der Verleiher eher unbedeutend sein. So hat z.B. allein die Bundesanstalt für Arbeit im Jahre 1991 2,4 Millionen Arbeitnehmer in freie Arbeitsplätze vermittelt (ohne neue Bundesländer). Auch ist zu berücksichtigen, daß Entleiher sich nicht immer darauf verlassen können, geeignete Arbeitnehmer bei Verleihern abrufen zu können.

Die Vermittlung von Arbeitnehmern ist zudem darauf ausgerichtet, ein Arbeitsverhältnis zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber zustande zu bringen, während bei der legalen Arbeitnehmerüberlassung

aus einem bestehenden Arbeitsverhältnis Arbeitnehmer für eine bestimmte Zeit zur Verfügung gestellt werden.

In den neuen Bundesländern spielten die Steigerung der Flexibilität und die Vermittlung von Arbeitskräften kaum eine Rolle. Dort waren Erlaubnisinhaber fast ausschließlich Mischbetriebe, die Arbeitnehmerüberlassung als Möglichkeit sahen, ihr Personal vor Kurzarbeit oder Entlassungen zu schützen oder auf diese Weise den Kontakt zu westdeutschen Betrieben auf- und auszubauen. Nach einer Umfrage des Bundesverbandes Zeitarbeit bei einigen Mitgliederfirmen mit Niederlassungen in den neuen Bundesländern haben dort tätige Betriebe nur ganz selten als Entleiher auf Arbeitnehmerüberlassung zurückgegriffen. Eine höhere Nachfrage sei von Betrieben der Produktion, Wartung, Elektro- und Metallindustrie in Ost-Berlin ausgegangen, die von Unternehmen aus den alten Bundesländern übernommen worden sind. Eine steigende Nachfrage nach Leiharbeitnehmern sei für die Zukunft im Dienstleistungsbereich zu erwarten.

### 3. Folgen für die Leiharbeitnehmer

Der häufige Wechsel der Einsatzstellen von Leiharbeitnehmern hat den Nachteil, daß Leiharbeitnehmer weniger in der Lage sind, in den Entleihbetrieben dauerhafte kollegiale Kontakte aufzunehmen. Oft erhalten Leiharbeitnehmer geringere Löhne als die Stamarbeitnehmer der Entleihbetriebe, obwohl sie die gleiche Arbeit verrichten. Leiharbeitnehmer können nur selten an betrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen. In den Entleiherbetrieben haben Leiharbeitnehmer kaum Mitbestimmungsrechte. Der Deutsche Gewerkschaftsbund weist darauf hin, daß die soziale Sicherheit, die Beschäftigungssicherheit und die berufliche Qualifikation der Leiharbeitnehmer stark gefährdet sind.

Die Arbeitnehmerüberlassung hat als überbetriebliche Beschäftigung jedoch auch Vorteile. Durch die ständig wechselnden Arbeitsplätze in den verschiedensten Unternehmen und Branchen lernen Leiharbeitnehmer eine Vielzahl von Arbeitsverfahren und -abläufen kennen. Dadurch erhöhte sich z. B. ihre Anpassungsfähigkeit. Gleichzeitig erweiterten sich die praktischen Kenntnisse und führen damit zu einer höheren beruflichen Qualifikation. Der Bundesverband Zeitarbeit e. V. weist darauf hin, daß die Beschäftigungschancen von Arbeitnehmern, die über eine bestimmte Zeit auf verschiedenen Arbeitsplätzen tätig waren, allgemein positiver zu beurteilen seien als die „konventioneller“ Arbeitnehmer.

Es kann davon ausgegangen werden, daß Leiharbeitnehmer insbesondere anstelle von befristet eingestellten Arbeitnehmern tätig werden. Da der legale Verleiher verpflichtet ist, jeden Leiharbeitnehmer in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis zu beschäftigen, werden mehrere kurzfristige Beschäftigungsmöglichkeiten bei den jeweiligen Entleihern zu einem zusätzlichen neuen Arbeitsplatz bei einem Verleiher gebündelt.

Für den Leiharbeitnehmer besteht der Vorteil, daß er den Entleiherbetrieb kennenlernt und versuchen kann, zu dem Entleiher als Stamarbeitnehmer überzuwechseln. Manche Entleiher nutzen gerade die Leiharbeit, geeignete Arbeitnehmer zu finden (vgl. III. B. 2.). Nach Angaben des Bundesverbandes Zeitarbeit werben Entleiher rund 30 v. H. der Leiharbeitnehmer nach kurzer Zeit ihrer Beschäftigung ab.

Verleiher bieten oftmals auch Arbeitsplätze an, die offenbar bestimmten Arbeitnehmern entgegenkommen. So gehen viele Schüler und Studenten, die sich nicht langfristig in einem Arbeitsvertrag binden wollen, ein Beschäftigungsverhältnis bei einem Verleiher ein. Auch Frauen, die nach der Zeit der Kindererziehung wieder in die Arbeitswelt eingegliedert werden möchten, wenden sich an Verleihunternehmen, weil sie dort Arbeitsplätze finden, die ihren Wünschen insbesondere in zeitlicher Hinsicht entgegenkommen. Auch manchen Schwervermittelbaren oder Angehörigen von Randgruppen bietet sich eine Beschäftigungschance. Allerdings stellt sich dabei oftmals heraus, daß diese Arbeitnehmer — wie es in jedem anderen Betrieb wohl der Fall wäre — bereits beim ersten Arbeitsversuch scheitern.

### 4. Auswirkungen auf Arbeitskämpfe

Im Berichtszeitraum ist kein Fall bekanntgeworden, in dem Verleiher Leiharbeitnehmer bei Arbeitskämpfen in Entleihbetrieben eingesetzt haben.

### 5. Beschäftigungsförderungsgesetz 1990

Im Berichtszeitraum haben sich die gesetzlichen Regelungen der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung in Teilbereichen geändert.

Das Gesetz zur Verlängerung beschäftigungsfördernder Vorschriften (Beschäftigungsförderungsgesetz 1990) vom 22. Dezember 1989 (BGBl. I S. 2406) — BeschFG 1990 — hat nicht nur Regelungen aus dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 bis zum Ende des Jahres 1995 verlängert, sondern auch die sogenannte Kollegenhilfe zur Vermeidung von Kurzarbeit und Entlassungen erleichtert.

#### a) Verlängerung der zulässigen Überlassungsdauer

Das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 vom 26. April 1985 (BGBl. I S. 710) hatte die zulässige Dauer der Überlassung eines Leiharbeitnehmers an denselben Entleiher von drei auf sechs Monate ausgedehnt und gleichzeitig die Bußgeldandrohung gegen Verleiher bei Überschreiten der Überlassungsdauer verschärft. Diese Regelungen, die bis zum Ende des Jahres 1989 befristet waren, wurden durch das BeschFG 1990 bis zum Ende des Jahres 1995 verlängert. Wie bereits der Sechste Erfahrungsbericht festgestellt hatte, wurde die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung erreicht, durch die Verlängerung der Überlassungsdauer auf sechs Monate zusätzliche Möglichkeiten für das Tätigwerden von Leiharbeitnehmern bereit-

zustellen und damit zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen.

Der Anstieg der Zahl der Leiharbeiter im Berichtszeitraum dürfte auch auf die Verlängerung der Überlassungsdauer zurückzuführen sein. Insbesondere die Arbeitgeber- und Verleiherverbände begrüßen die Überlassungsdauer von sechs Monaten und treten für eine möglichst noch längere Überlassungsdauer ein. Dies gelte insbesondere für den Einsatz von Spezialisten, z. B. solchen, die in der Projektforschung tätig würden. Im übrigen hat die höchstzulässige Überlassungsdauer eines Leiharbeiters an denselben Entleiher von sechs Monaten anstelle von drei Monaten nach Feststellung der Bundesanstalt für Arbeit zur Abnahme der Versuche geführt, das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz insbesondere durch Scheinwerkverträge zu umgehen. Je länger die Überlassung an einen Entleiher gestattet ist, um so attraktiver wird die legale Arbeitnehmerüberlassung für Leiharbeiter und Entleiher.

#### b) Kollegenhilfe

Durch das Beschäftigungsförderungsgesetz 1990 wurde Arbeitgebern mit weniger als zwanzig Arbeitnehmern die Möglichkeit eröffnet, ohne Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit zur Vermeidung von Kurzarbeit oder Entlassungen Arbeitnehmer bis zu drei Monaten an einen Arbeitgeber desselben Wirtschaftszweiges im selben oder im unmittelbar angrenzenden Handwerkskammerbezirk zu überlassen, wenn der Arbeitgeber die Überlassung vorher schriftlich dem für seinen Geschäftssitz zuständigen Landesarbeitsamt angezeigt hat.

Von Januar 1990 bis Ende 1991 haben in den alten Bundesländern bei fünf Landesarbeitsämtern 29 Betriebe für insgesamt 70 Arbeitnehmer Überlassungen zu anderen Arbeitgebern angezeigt. Bei vier Landesarbeitsämtern in den alten Bundesländern ging keine Anzeige ein. Der Schwerpunkt der „Kollegenhilfe“ lag im Metall- und Elektrogewerbe. Die Regelung ist bis Ende 1995 befristet. Die Arbeitgeber halten die Regelung zur „Kollegenhilfe“ für eine sinnvolle Lockerung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, die von der Praxis positiv aufgenommen wurde. Solange das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes (§ 12a AFG) bestehe, solle die Kollegenhilfe auch im Baubereich ermöglicht werden.

Die geringe Inanspruchnahme des § 1 a AÜG liegt an den geltenden gesetzlichen Voraussetzungen. Das Bundeskabinett hat daher am 24. Juni 1992 beschlossen, die einschränkenden Hinweise auf denselben Wirtschaftszweig sowie auf den angrenzenden Handwerkskammerbezirk als Voraussetzung für die erlaubnisfreie Arbeitnehmerüberlassung zu beseitigen.

#### 6. Ausnahmen von der Erlaubnispflicht

Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz sieht für bestimmte Fälle Ausnahmen vor. Mißbräuchliche In-

anspruchnahmen dieser Ausnahmen sind nicht bekanntgeworden.

#### a) Arbeitsgemeinschaften

Die Abordnung von Arbeitnehmern im Rahmen einer zur Herstellung eines Werkes gebildeten Arbeitsgemeinschaft von Arbeitgebern, für die derselbe Tarifvertrag gilt, ist unter bestimmten Voraussetzungen keine Arbeitnehmerüberlassung (vgl. Artikel 1 § 1 Abs. 1 AÜG). Die Regelung gilt seit dem 1. Januar 1986. Sie kann insbesondere von der Bauwirtschaft genutzt werden, weil für die Bauwirtschaft ein bundeseinheitlicher Tarifvertrag gilt.

#### b) Tarifvertrag zur Vermeidung von Kurzarbeit und Entlassungen

Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz ist nicht anzuwenden auf die Arbeitnehmerüberlassung zwischen Arbeitgebern desselben Wirtschaftszweiges zur Vermeidung von Kurzarbeit oder Entlassungen, wenn ein für den Entleiher und Verleiher geltender Tarifvertrag dies vorsieht (vgl. Artikel 1 § 1 Abs. 3 Nr. 1 AÜG). Die Regelung gilt seit dem 1. Mai 1985. Von der Ausnahmevorschrift wurde nur in begrenztem Umfang Gebrauch gemacht. Im Berichtszeitraum hat der Christliche Metallarbeiterverband Deutschland (CMV) mit Landesinnungsverbänden der Elektrohandwerke in Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen sowie mit den Fachverbänden Sanitär-Heizung-Klima in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen Tarifverträge zur Arbeitnehmerüberlassung zur Vermeidung von Kurzarbeit oder Entlassungen abgeschlossen. Die Landesinnungsverbände der sächsischen und thüringischen Elektrohandwerke haben am Ende des Jahres 1991 Tarifverträge zur Regelung der „kollegialen Arbeitnehmerüberlassung“ mit der Christlichen Gewerkschaft Metall abgeschlossen.

#### c) Konzernverleih

Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz ist weiterhin nicht anzuwenden auf die Arbeitnehmerüberlassung zwischen Konzernunternehmen, wenn der Arbeitnehmer seine Arbeit vorübergehend nicht bei seinem Arbeitgeber leistet. Die erlaubnisfreie, ohne Beschränkungen des AÜG betriebene Arbeitnehmerüberlassung innerhalb eines Konzerns wird von den betroffenen Unternehmen insbesondere zur Einweisung ihrer Arbeitnehmer genutzt. Zur Rechtsklarheit über den Umfang der Regelung hat ein Urteil des Bundesarbeitsgerichts (Urteil vom 5. 5. 1988 — 2 AZR 795/87) beigetragen. Danach setzt die konzerninterne Arbeitnehmerüberlassung nach Artikel 1 § 1 Abs. 3 Nr. 2 AÜG nicht voraus, daß Verleiher oder Entleiher die Rechtsform einer Aktiengesellschaft haben müssen. Auch ist der Begriff „vorübergehend“ weit auszulegen; die vorübergehende Entsendung innerhalb eines Konzerns kann die nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz festgelegte höchstzuläs-

sige Überlassungsdauer von sechs Monaten überschreiten.

### C. Sozial- und arbeitsrechtliche Auswirkungen der Arbeitnehmerüberlassung

Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz enthält zahlreiche Vorschriften, um den sozialen Schutz der Leiharbeiter zu gewährleisten. Da ein Leiharbeiter seine Arbeitsleistung abweichend von sonst üblichen Arbeitsverträgen nicht bei seinem Arbeitgeber, sondern bei einem Dritten erbringt, gibt es für Leiharbeiter auch Sondervorschriften, die seine arbeitsrechtliche Stellung verbessern.

Auch für die Jahre 1988 bis 1991 ist festzustellen, daß die soziale Sicherheit der Leiharbeiter, die von Verleihern mit Erlaubnis überlassen wurden, weitgehend gegeben war. Die im Bundesverband Zeitarbeit und der Schutzgemeinschaft Zeitarbeit e. V. zusammengeschlossenen Unternehmen, die ausschließlich oder überwiegend Arbeitnehmerüberlassung betreiben, bemühten sich nicht zuletzt im Interesse des guten Rufes ihrer Mitgliedsunternehmen, die soziale Sicherheit der Leiharbeiter zu gewährleisten.

Mehr Probleme gibt es beim arbeitsrechtlichen Schutz der Arbeitnehmer. Nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes verstoßen legale Verleiher „in großem Ausmaß“ gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz und andere Schutzvorschriften, insbesondere gegen Vorschriften, die zur Sicherung der arbeitsrechtlichen Stellung der Arbeitnehmer dienen.

Zu berücksichtigen bei der Wertung arbeitsrechtlicher Verstöße von legalen Verleihern ist allerdings, daß ein Vergleichsmaßstab zwischen der Gefährdung von Leihararbeitern und anderen Arbeitnehmern fehlt. Während nämlich Verleihbetriebe zum Schutz der Leiharbeiter einer ständigen Prüfung durch die Bundesanstalt für Arbeit unterliegen, die auch die Arbeitsverträge und mögliche Umgehungen arbeitsrechtlicher Pflichten des Arbeitgebers in ihre Prüfung einbezieht, fehlt eine solche staatliche Prüfung bei anderen Arbeitgebern. Daher kann aus Verstößen gegen die arbeitsrechtlichen Pflichten durch Verleiher nicht allgemein der Schluß gezogen werden, sie verhielten sich wesentlich anders als andere Arbeitgeber, auch wenn ihr Verhalten weiterhin besondere Aufmerksamkeit verdient.

#### 1. Sozialversicherungsrechtlicher Schutz

Durch das Gesetz zur Einordnung der Vorschriften über die Meldepflichten des Arbeitgebers in der Kranken- und Rentenversicherung sowie im Arbeitsförderungsrecht und über den Einzug des Gesamtsozialversicherungsbeitrages in das Vierte Buch Sozialgesetzbuch — Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung — vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2330) wurden die bisher in der Reichsversicherungsordnung enthaltenen Regelungen über

die Haftung des Entleihers als selbstschuldnerischer Bürge für die Abführung der Sozialversicherungsbeiträge durch den Verleiher als § 28 e Abs. 2 in das Vierte Buch Sozialgesetzbuch eingestellt. Entsprechendes gilt für die Vorschrift über die Meldung der Entleiher an die Einzugsstelle für die Sozialversicherungsbeiträge, die jetzt in § 28 a Abs. 4 Viertes Buch Sozialgesetzbuch geregelt ist.

Nicht zuletzt diese Regelungen bewirken, daß Entleiher möglichst mit nach ihrer Kenntnis zuverlässigen Verleihern zusammenarbeiten, die ihre sozialversicherungsrechtlichen Pflichten erfüllen. Wie in den vorhergehenden Berichtsjahren halten nach den Erfahrungen des AOK-Bundesverbandes die Arbeitgeber, die im Besitz einer Verleiherlaubnis sind, die sozialversicherungsrechtlich bedeutsamen Vorschriften im großen und ganzen ein. Beitragsnacherhebungen im außergewöhnlichen Umfang haben die Allgemeinen Ortskrankenkassen nicht verzeichnet. Somit verhalten sich die Verleiher bei der Erfüllung ihrer sozialversicherungsrechtlichen Pflichten nicht anders als andere Arbeitgeber.

Mischbetriebe, in denen Stammarbeitnehmer von Fall zu Fall auch als Leiharbeiter eingesetzt werden, gewährleisten die soziale Sicherheit am weitestgehenden. Auch Firmen, die Ingenieure, Konstrukteure, Techniker oder hochbezahlte Spezialisten und Facharbeiter verleihen, geben praktisch keinen Anlaß zu Beanstandungen. Dagegen sind Leiharbeiter in ihrer sozialen Sicherheit eher bei Verleihbetrieben gefährdet, die überwiegend Hilfsarbeiter beschäftigen und diese an Dritte überlassen, die in der Regel einen ständigen Bedarf an diesen Arbeitskräften haben. Soweit die Bundesanstalt für Arbeit Verstöße der Verleiher gegen Vorschriften des Sozialversicherungsrechts feststellt, unterrichtet sie die Einzugsstelle für die Sozialversicherungsbeiträge, beanstandet dieses Verhalten, versieht die Verleiherlaubnis mit Auflagen oder widerruft die Verleiherlaubnis.

#### 2. Arbeitsschutz

Für den Arbeitsschutz der Leiharbeiter sind Verleiher und Entleiher gemeinsam verantwortlich (§ 11 Abs. 6 AÜG). Zuständiger Unfallversicherungsträger für die Verleihunternehmen sind die Verwaltungsberufsgenossenschaften, unabhängig davon in welche Wirtschaftszweige die Verleiher verleihen. Die für Verleiher zuständige Verwaltungs-Berufsgenossenschaft hat auch im Berichtszeitraum keine Unfallverhütungsvorschrift für Leiharbeiter erlassen. Die Arbeitgeber und Arbeitnehmer in der Selbstverwaltung der Berufsgenossenschaft konnten sich nicht auf eine Vorschrift einigen. Die Verwaltungs-Berufsgenossenschaft hat aber in Zusammenarbeit mit dem Bundesverband Zeitarbeit e. V. und der Schutzgemeinschaft Zeitarbeit e. V. im Oktober 1989 ein ausführliches Merkblatt über die Unfallverhütung für Arbeitnehmer in Fremdbetrieben herausgegeben.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund weist auf den eingeschränkten Arbeitsschutz der Leiharbeiter

hin. Die Unfallhäufigkeit bei Leiharbeitern betrage das Mehrfache wie bei Stammarbeitnehmern. Leiharbeiter übten häufig besonders gefährliche und schmutzige Arbeiten aus, ihnen sei die Arbeitsumgebung im Entleihbetrieb fremd, Kenntnisse über typische Gefahren am Arbeitsplatz fehlten, die Betreuung im Entleiherbetrieb bis hin zur Stellung geeigneter Schutzausrüstungen sei mangelhaft. Leiharbeitnehmer würden auch zu Arbeiten verliehen, für die sie nicht geeignet seien.

Der Bundesverband Zeitarbeit, in dem sich Verleiher zusammengeschlossen haben, bemüht sich, die Arbeitssicherheit der Leiharbeitnehmer zu verbessern. Der Bundesverband Zeitarbeit hat z. B. 1989 ein Forum mit dem Titel „Arbeitssicherheit in der Arbeitnehmerüberlassung mit Blick auf Europa“ durchgeführt und sich am Arbeitsschutzkongreß 1990 in Karlsruhe beteiligt. Verleihunternehmen haben Sicherheitskräfte als Referenten für Seminare der Verwaltungs-Berufsgenossenschaft zur Verfügung gestellt.

Die Satzung der Schutzgemeinschaft Zeitarbeit e. V., einem anderen Verband von Verleihunternehmen, verlangt nach ihren Angaben von ihren Mitgliedsfirmen Maßnahmen zur Arbeitssicherheit, die über die gesetzlichen Vorschriften hinausgehen. Die Schutzgemeinschaft weist darauf hin, daß die Unfallquote bei ihren Mitgliedsfirmen um 40 v. H. unter dem von der Verwaltungs-Berufsgenossenschaft angegebenen Branchendurchschnitt liegt.

Um zu vermeiden, daß Leiharbeitnehmer als Versicherte der Verwaltungsberufsgenossenschaft in Betrieben, deren „Stammarbeitnehmer“ einer anderen Berufsgenossenschaft angehören, einen verminderten Unfallschutz haben, hatten die Berufsgenossenschaften vereinbart, in die Überwachungsarbeit des jeweils eigenen technischen Aufsichtsdienstes auch die in ihren Mitgliedsunternehmen tätigen Versicherten anderer Berufsgenossenschaften einzubeziehen. Diese Vereinbarung bestand fort. Damit sind die gleichen Bewertungs- und Prüfkriterien in Betrieben mit Leih- und Stammarbeitnehmern für beide Gruppen sichergestellt.

Die im Außendienst tätigen technischen Aufsichtsbeamten der Berufsgenossenschaften haben über einige Fälle von Verstößen der Verleiher gegen Arbeitsschutzvorschriften berichtet. Manchmal würden vom Verleiher zu veranlassende arbeitsmedizinische Vorsorgeuntersuchungen der Leiharbeitnehmer nicht durchgeführt, Leiharbeitnehmer hätten persönliche Schutzausrüstungen nicht getragen, weil sie vom Verleiher nicht zur Verfügung gestellt wurden, und die Einweisung der Leiharbeitnehmer in die zu erledigenden Aufgabenbereiche sei häufig zu kurz und lediglich auf den eingegrenzten Tätigkeitsbereich ausgerichtet gewesen. Bei veränderten Einsatzbedingungen komme es deswegen aus Unkenntnis zu Unfällen. Zahlen über die Häufigkeit der Verstöße und deren Verhältnis zu Verstößen von Arbeitgebern in bezug auf Stammarbeitnehmer liegen nicht vor.

### 3. Arbeitsrechtliche Sicherung der Leiharbeitnehmer

#### a) Prüfung durch die Bundesanstalt für Arbeit

Zum Schutz der Leiharbeitnehmer prüft die Bundesanstalt für Arbeit, ob die Verleiher mit Verleiherlaubnis die arbeitsrechtlichen Pflichten einhalten. Sie bezieht in ihre Prüfung nicht nur die Pflichten der Arbeitgeber nach dem allgemeinen Arbeitsrecht ein, sondern achtet auch darauf, ob die besonderen Arbeitgeberpflichten nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz eingehalten werden. Diese Prüfung von Amts wegen führt zu einem besseren Schutz der Leiharbeitnehmer gegenüber anderen Arbeitnehmern, die bei Verletzung arbeitsrechtlicher Pflichten des Arbeitgebers selbst tätig werden müssen und ihr Recht vor den Gerichten durchsetzen müssen. Stellt die Bundesanstalt für Arbeit Verstöße gegen die arbeitsrechtlichen Pflichten durch den Verleiher fest, veranlaßt sie ihn, die arbeitsrechtlichen Pflichten zu erfüllen. Sie kann auch die Verleiherlaubnis widerrufen, zumal wenn es sich um schwerwiegende oder hartnäckige Verstöße handelt.

Ein Landesarbeitsamt hat die Verstöße von Verleihern gegen arbeitsrechtliche Schutzvorschriften zusammengefaßt. Danach sind typische Verstöße von Verleihern gegen arbeitsrechtliche Vorschriften die Nichtgewährung von Urlaub, die Nichtgewährung von geschuldetem Urlaubsentgelt oder die Herausrechnung von Feiertagen aus der Lohnzahlung. Besondere Pflichten nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz haben Verleiher verletzt, indem oftmals die Arbeitsverträge nicht den Erfordernissen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes entsprachen. Auch verstießen Verleiher gegen ihre Pflicht, dem Leiharbeitnehmer auch dann den vereinbarten Lohn zu zahlen, wenn sie ihn mangels Verleihmöglichkeit nicht einsetzen konnten. Solche Verleiher wälzen das Beschäftigungsrisiko auf die Leiharbeitnehmer ab, indem sie mit ihren Leiharbeitnehmern ohne ausreichenden Grund unbezahlten Urlaub vereinbarten.

Nur selten haben Verleiher Arbeitnehmer länger als sechs Monate an denselben Entleiher überlassen. Häufiger wurde dafür aufgedeckt, daß Verleiher gegen das Verbot verstießen, das Arbeitsverhältnis mit dem Leiharbeitnehmer auf die Dauer der erstmaligen Überlassung an einen Entleiher zu beschränken (Verbot der sog. Deckungsgleichheit). Mit diesem im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz aufgestellten Verbot wird ebenfalls sichergestellt, daß der Verleiher das wirtschaftliche Risiko der Beschäftigung des Leiharbeitnehmers trägt und nicht nur Arbeitsvermittlung betreibt. Dieses Verbot in Artikel 1 § 3 Abs. 1 Nr. 5 AÜG gilt auch, wenn der Leiharbeitnehmer mit dem Verleiher einen Aufhebungsvertrag schließt. Das Bundessozialgericht hat klargestellt (Urteil vom 21. 7. 1988 — 7 RAr 60/88 —), daß das Verbot der Deckungsgleichheit schon dann eingreift, wenn der Aufhebungsvertrag objektiv dazu führt, daß das Leiharbeitsverhältnis zeitgleich mit dem Ende des erstmaligen Einsatzes des Leiharbeitnehmers bei einem Entleiher aufgelöst wird. Dies gelte selbst dann, wenn in der Person des Leiharbeitnehmers ein sachlicher Grund für die Vertragsaufhebung gerade

zu diesem Zeitpunkt bestanden hat. Dafür sprächen Wortlaut, Entstehungsgeschichte sowie Sinn und Zweck des Artikel 1 § 3 Abs. 1 Nr. 5 AÜG. Die Bundesanstalt für Arbeit ist berechtigt, zur Durchsetzung des Verbots der Deckungsgleichheit dem Verleiher die Auflage zu machen, zu verhindern, daß der Abschluß eines Vertrages, mit dem ein Arbeitsverhältnis im gegenseitigen Einvernehmen aufgelöst wird, dazu führt, daß das Arbeitsverhältnis auf die Zeit der erstmaligen Überlassung an einen Entleiher beschränkt wird.

#### b) Tarifverträge

Die Tarifverträge zwischen dem Bundesverband Zeitarbeit und dem Bundesvorstand der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft bestehen nicht mehr. Den Manteltarifvertrag vom 6. März 1986 für Angestellte in Unternehmen für Zeitarbeit und die Vergütungstarifverträge vom 11. Mai 1984 und 6. März 1986 für diesen Personenkreis hat die DAG durch Kündigung zum 31. März 1989 beendet. Zu einem Neuabschluß ist es nicht gekommen. Der Bundesverband Zeitarbeit hat seinen Mitgliedern empfohlen, bis zum Inkrafttreten neuer Regelungen die Beschäftigungsbedingungen für Angestellte auf dem bisherigen Niveau zu halten.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften lehnen weiterhin den Abschluß von Tarifverträgen mit Verleihunternehmen ab. Sie meinen, ein Tarifvertrag für Leiharbeiter ändere nichts daran, daß die Tarifeinheit im Entleiherbetrieb beeinträchtigt und ausgehöhlt werde.

Der Bundesverband Zeitarbeit — BZA — ist der Auffassung, daß ein allgemeinverbindlicher Tarifvertrag für Leiharbeiter einen wirksamen Beitrag zu mehr Ordnung in der Verleihbranche leisten könnte und insbesondere auch dem Ziel dienen könnte, unseriöse Verleiher und illegale Beschäftigungsformen wirksamer zu erkämpfen. Die Mitgliedsfirmen im BZA haben sich dazu verpflichtet, daß ein in einem neuen Bundesland eingestellter Mitarbeiter für die Dauer seines Einsatzes in einem alten Bundesland mindestens eine Vergütung erhält, die dem BZA-Tarif entspricht, der am Einsatzort für Zeitarbeitnehmer gilt.

Soweit Leiharbeiter in einem sog. Mischbetrieb beschäftigt sind, für den ein Tarifvertrag gilt, können diese Tarifabschlüsse grundsätzlich auch für diese Leiharbeiter gelten, sofern die Verleihtätigkeit des Betriebes untergeordneter Natur ist. Wegen des hohen Anteils der Mischbetriebe an der Zahl der Verleihunternehmen (vgl. III. A. 2.) dürfte ein erheblicher Teil der Leiharbeiter tarifvertraglich gesichert sein.

#### c) Lohnhöhe

Zur Höhe des an Leiharbeiter gezahlten Lohnes gibt es keine Statistiken. Nach Angaben des Bundesverbandes Zeitarbeit (BZA) betrug der Min-

destlohn für einen von seinen Mitgliedsfirmen der westlichen Bundesländer beschäftigten Facharbeiter im Herbst 1991 15,42 DM. So seien z. B. die Grundtarife der IG-Metall für einen Facharbeiter nicht höher als die vom BZA gezahlten Löhne.

#### d) Betriebsräte

Nach wie vor bestehen Schwierigkeiten, bei Verleihern, die ausschließlich Arbeitnehmerüberlassung betreiben, Betriebsräte zu bilden. Dies liegt daran, daß sich in solchen reinen Verleihbetrieben die Leiharbeiter kaum kennenlernen können, weil sie überwiegend bei verschiedenen Entleihern tätig sind, die Fluktuation der Leiharbeiter sehr hoch ist und Leiharbeiter seltener Mitglieder einer Gewerkschaft sind als andere Arbeitnehmer.

#### e) Selbstverpflichtung der Verleiher

Für Verleiher, die dem Bundesverband Zeitarbeit angehören, gelten mit Wirkung vom 1. August 1991 die „Arbeitsbedingungen und Sozialleistungen der Mitgliedsfirmen des Bundesverbandes Zeitarbeit“. Diese Verleihunternehmen müssen mit den Leiharbeitnehmern Arbeitsverträge vereinbaren, die im Einklang mit diesem Regelwerk stehen. Verstößt ein Mitglied des Verbandes gegen die Vereinbarung, so sind gegen ihn verbandsinterne Maßnahmen, die bis zum Ausschluß aus dem Verband gehen können, vorgesehen. An eine Beschwerdestelle, auf die der Verleiher den Leiharbeiter schriftlich hinweisen muß, können sich Leiharbeiter und Mitgliedsfirmen wenden. Im Jahre 1991 haben in rd. 50 Fällen Arbeitnehmer die Beschwerdestelle in Anspruch genommen. Dabei habe es sich nahezu ausnahmslos um Zweifelsfragen der richtigen Abrechnung gehandelt. Die Beschwerdestelle habe keine Verstöße gegen die Selbstverpflichtungsbeschlüsse des BZA festgestellt.

Auch die „Schutzgemeinschaft Zeitarbeit e. V.“, in der sich verschiedene Verleihfirmen zusammengeschlossen haben, will durch Selbstverpflichtungen von Verleihfirmen das Bild der Leiharbeit in der Öffentlichkeit verbessern. Sie vergibt ein „Schutzzeichen“ an ihre Mitgliedsunternehmen. Das Schutzzeichen erhalten nur Verleiher, die eine unbefristete Verleiherlaubnis besitzen und in einer Prüfung durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nachweisen, daß sie die Satzung der Schutzgemeinschaft einhalten. Der im Jahre 1987 gegründete Verein hat für seine Mitglieder Bestimmungen im Bereich des Arbeitsvertragsschutzes, des Arbeitsschutzes, der sozialen Zusatzleistungen für Leiharbeiter und einer Sozialabgabensicherung zugunsten der Entleiher geschaffen. Eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft die Mitgliedsbetriebe auch nach der Aufnahme in die Schutzgemeinschaft Zeitarbeit e. V., z. B. dahingehend, ob die Zahlung der Mindestlöhne sichergestellt ist. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft betreut gleichzeitig eine Beschwerdestelle, die von den Leiharbeitnehmern angerufen werden kann.



## D. Überwachung der legalen Arbeitnehmerüberlassung

Arbeitnehmerüberlassung ist grundsätzlich nur mit einer Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit legal. Wegen der von der Arbeitnehmerüberlassung ausgehenden möglichen Gefahren werden die Anträge auf Erteilung einer Erlaubnis gründlich geprüft, insbesondere dahingehend, ob die Verleiher zuverlässig sind. Auch nach der Erlaubniserteilung werden die Verleiher überwacht, ob sie ihre Pflichten einhalten. An den Prüfungen sind verschiedene Behörden beteiligt.

### 1. Zuständige Behörden

Innerhalb der Bundesanstalt für Arbeit sind die Landesarbeitsämter für die Erteilung der Erlaubnisse nach dem AÜG und die Überwachung der Verleiherunternehmen zuständig. Die Einzugsstellen zur Sozialversicherung und die Finanzämter unterstützen sie dabei. Sie teilen z. B. mit, ob Sozialversicherungsbeiträge und Steuern ordnungsgemäß abgeführt wurden. Andere Behörden, z. B. die Gewerbeaufsichtsämter, tragen mit ihren Erkenntnissen zu den Prüfungen bei.

Den Landesarbeitsämtern stehen in den Landesarbeitsbezirken Nord, Niedersachsen-Bremen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz-Saarland, Baden-Württemberg, Nordbayern, Südbayern und Berlin-Brandenburg 89 Stellen für Plankräfte zur Erteilung der Erlaubnis nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz und zur Überwachung der Verleiher zur Verfügung. In den Landesarbeitsamtsbezirken Sachsen und Sachsen-Anhalt-Thüringen nehmen insgesamt 16 Plankräfte u. a. Aufgaben nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz wahr. Hinzu kommen 3 weitere Mitarbeiter, die am Ende des Jahres 1991 im Landesarbeitsamt Berlin-Brandenburg ihre Tätigkeit aufnehmen. Im Berichtszeitraum haben abgeordnete Mitarbeiter der Bundesanstalt für Arbeit in den neuen Bundesländern das Personal zur Durchführung des AÜG eingearbeitet.

Die notwendige Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit und anderen Dienststellen bei der Erteilung der Verleiherlaubnis und der Überwachung der Verleiher mit einer Erlaubnis verläuft nahezu ohne Probleme. Dies gilt insbesondere für die Zusammenarbeit mit den Einzugsstellen für die Sozialversicherungsbeiträge (Krankenkassen) und den Berufsgenossenschaften. Jahrelang bestehende Kontakte zwischen den Dienststellen führen zu einer konstruktiven und kollegialen Zusammenarbeit.

Der Bundesminister der Finanzen hat mit Rundschreiben vom 29. Februar 1988 (Bundessteuerblatt I 1988, S. 106) Grundsätze über die gegenseitige Unterrichtung von Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit und der Finanzbehörden bei der Durchführung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes aufgestellt. So unterrichten die Finanzbehörden von Amts wegen die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit über Verleiher, die ihre steuerlichen Pflichten

verletzen, die mit der Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit in Zusammenhang stehen. Auf Ersuchen der Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit stellen die Finanzämter für Arbeitgeber oder Verleiher, die eine Erteilung oder Verlängerung der Erlaubnis zur gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung beantragt haben, eine steuerliche Bescheinigung aus. Das Rundschreiben des Bundesministers der Finanzen hat die Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit und den Finanzbehörden wesentlich erleichtert.

Umgekehrt unterrichten die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit die Finanzbehörden von Amts wegen über die Erteilung, Versagung, Verlängerung, Rücknahme und den Widerruf sowie über das Erlöschen der Erlaubnis zur gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung. Außerdem unterrichten sie über jeden Antrag eines Unternehmens mit Sitz im Ausland auf Erteilung einer Erlaubnis nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz oder über Anfragen solcher Unternehmen, ob ihre im Inland beabsichtigte Tätigkeit erlaubnispflichtig ist. Auch werden die Finanzämter über Anfragen inländischer Unternehmen unterrichtet, ob einem bestimmten ausländischen Unternehmen eine Erlaubnis nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz erteilt ist, und insbesondere, ob sich bei der Durchführung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes konkrete Anhaltspunkte für Verstöße gegen die Steuergesetze ergeben haben.

Die Bundesanstalt für Arbeit hebt auch die gute Zusammenarbeit mit den Gewerbeaufsichtsämtern hervor, die die Einhaltung des Arbeitsschutzes überwachen. Zum Teil über den Einzelfall hinaus hatte die Bundesanstalt für Arbeit aber auch Kontakte mit Arbeitgeberverbänden, einschließlich den Interessenverbänden der Verleiher, Gewerkschaften, Arbeitsgerichten, Kreishandwerkerschaften und Industrieverbänden sowie kommunalen Einrichtungen.

### 2. Erlaubnisverfahren

#### a) Alte Bundesländer

Von Januar 1988 bis Dezember 1991 gingen in den alten Bundesländern den zuständigen Landesarbeitsämtern insgesamt 17 374 Anträge zu, davon 6 869 für eine erstmalige Erteilung und 10 505 für eine Verlängerung einer bereits erteilten Verleiherlaubnis (vgl. Tabelle 6). Die Dienststellen haben in dieser Zeit insgesamt 17 213 Anträge erledigt. In 86 v. H. der Fälle konnte die Erlaubnis erteilt, in 4 v. H. mußte sie versagt werden; die restlichen Anträge erledigten sich anderweitig. Unerledigt blieben bis Ende des Berichtszeitraums noch 1 048 Anträge.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat vor Erteilung der Erlaubnis im Rahmen einer Zuverlässigkeitsprüfung und der Prüfung der Betriebsorganisation und der wirtschaftlichen Verhältnisse des Antragstellers zu beurteilen, ob der Antragsteller in der Lage ist, seine Arbeitgeberpflichten gegenüber den Leiharbeitnehmern zu erfüllen.

Der Verwaltungsaufwand für die erstmalige Erteilung oder Verlängerung der Erlaubnis ist hoch. Daher hat die Bundesanstalt für Arbeit geprüft, ob alle Vorlage- und Nachweispflichten der Antragsteller in jedem Fall notwendig sind, und Vereinfachungen im Antragsverfahren eingeführt. Insbesondere für Mischbetriebe, die nur vorsorglich eine Erlaubnis beantragen und schon über lange Jahre im Geschäftsleben tätig sind, ergeben sich Erleichterungen. Bei ihnen kann z. B. in der Regel auf die Prüfung der Betriebsorganisation verzichtet werden, auch brauchen sie bei Verlängerungsanträgen in der Regel die Arbeitsverträge mit ihren Arbeitnehmern nicht mehr vorzulegen. Die Vereinfachungen haben sich bewährt und zu einer Beschleunigung des Erlaubnisverfahrens geführt.

Die Prüfung der Arbeitsverträge bei den anderen Antragstellern ist manchmal schwierig und zeitaufwendig, zum Schutz der Leiharbeiter aber notwendig. Dies gilt auch für die Prüfung, ob die Antragsteller eine gewisse Sachkunde besitzen. Antragsteller, die erstmals eine Verleiherlaubnis beantragen und bisher noch nicht durch längere Teilnahme am Wirtschaftsleben ihre Zuverlässigkeit gezeigt haben, müssen ihr Wissen über die sozialversicherungs- und arbeitsrechtlichen Pflichten nachweisen. Auf diese Weise wird sichergestellt, daß sie diesen Pflichten nachkommen können oder andere fachkundige Personen im Betrieb diese Pflichten wahrnehmen.

#### b) Neue Bundesländer

Bis zum 31. Dezember 1990 sind in den neuen Bundesländern insgesamt 495 Anträge auf Erteilung einer Verleiherlaubnis gestellt worden (vgl. Tabelle 6). Im Jahre 1991 waren es 389 Neuanträge und 106 Verlängerungsanträge. Am 31. 12. 1991 hatten die Landesarbeitsämter dort noch 77 Neuanträge und 28 Verlängerungsanträge zu erledigen. Es gab zu diesem Zeitpunkt 329 Inhaber einer Verleiherlaubnis mit Geschäftssitz in den neuen Bundesländern, weiter bestanden 149 rechtlich unselbständige Zweigniederlassungen mit einer Verleiherlaubnis (Tabelle 1).

Besonderheiten gab es im Erlaubnisverfahren bei Antragstellern in den neuen Bundesländern, die fast ausschließlich Mischbetriebe waren. Die Bediensteten der Bundesanstalt für Arbeit mußten die Antragsteller in außergewöhnlichem Maß über die Rechtslage aufklären und beraten. Die Betreuung setzte sich auch nach der Erlaubniserteilung in starkem Maße fort, weil die Erlaubnisinhaber in Rechtsfragen sehr unsicher waren. Oftmals sprachen die Antragsteller auch persönlich vor. Wegen der besonderen Arbeitsmarktsituation in den neuen Bundesländern sollten die Erlaubnisse rasch erteilt werden. Daher haben die Landesarbeitsämter in den neuen Bundesländern zur schnelleren Abwicklung des Antragsverfahrens die Erlaubnisse oft zunächst unter dem Vorbehalt des Widerrufs erteilt.

#### c) Ausländische Antragsteller

Das Bundessozialgericht hat zu § 3 Abs. 3 AÜG, der eine Bestimmung über die Verleiherlaubnis an nichtdeutsche Antragsteller enthält, entschieden (Urteil vom 12. 12. 1990 — 11 RAR 49/90), daß die Bundesanstalt für Arbeit bei der Entscheidung über die Erteilung einer Verleiherlaubnis an nichtdeutsche Antragsteller das ihr eingeräumte Ermessen auf jeden Einzelfall bezogen ausüben muß. Ausländern, deren Betrieb seinen Geschäftssitz im Inland hat, darf daher die Verleiherlaubnis nicht aus arbeitsmarktpolitischen Gründen allgemein versagt werden.

Verleiher in Frankreich, Großbritannien, Niederlanden, Luxemburg, Irland und ein Verleiher in Belgien haben die Erlaubnis nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz beantragt, um grenzüberschreitend in der Bundesrepublik Deutschland Arbeitnehmer zu überlassen. Zum Ende des Berichtszeitraums erhielt die Bundesanstalt für Arbeit erstmals Anfragen zur grenzüberschreitenden Arbeitnehmerüberlassung aus Portugal und Griechenland. Neben Antragstellern aus Nicht-EG-Staaten, die auf Grund des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes keine Verleiherlaubnis erhalten, können auch Antragsteller keine Verleiherlaubnis bekommen, die in einem Mitgliedstaat der EG ihren Sitz haben, in dem die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung verboten ist.

Schwierigkeiten bei der Bearbeitung von Anträgen aus dem Ausland bestehen nur bei Antragstellern aus Großbritannien, weil sie trotz der übersandten Merkblätter zum Ablauf des Verfahrens die notwendigen Angaben häufig nur unzureichend machen. Dadurch entsteht oft ein umfangreicher Schriftwechsel mit diesen Antragstellern.

### 3. Überwachung der Verleiher mit einer Erlaubnis

Die zuständigen Landesarbeitsämter haben die Zahl der örtlichen Überprüfungen der Verleiher mit Erlaubnis von 5660 im letzten Berichtszeitraum auf 6489 gesteigert. Diese Steigerung war möglich, obwohl sich im Berichtszeitraum die Zahl der Anträge auf Erteilung einer Verleiherlaubnis stark erhöhte. Eine noch höhere Prüfendichte war nicht möglich, weil die hohe Zahl der Anträge ebenso Personal gebunden hat, wie andere vordringlichere Arbeiten, die infolge der Herstellung der deutschen Einheit notwendig wurden.

Das Prüfungsrecht der Bundesanstalt für Arbeit nach Artikel 1 § 7 Abs. 3 AÜG bezieht sich ausdrücklich nur auf den Verleiher und nicht auf den Entleiher, bei dem der Leiharbeiter seine Arbeitsleistung erbringt. Soweit die Bediensteten zur Prüfung, ob der Verleiher seine Arbeitgeberpflichten ordnungsgemäß erbringt, auch Entleiher aufgesucht haben, sind keine Schwierigkeiten aufgetreten. Das Recht der Bundesanstalt für Arbeit zu Überwachungsmaßnahmen nach Artikel 1 § 7 AÜG besteht gegenüber allen Verleihern, auch wenn oftmals Mischbetriebe sich selbst nicht als Verleiher ansehen, zumal wenn

sie nur auf Veranlassung ihrer Geschäftspartner eine Verleiherlaubnis beantragt hatten.

Allgemeine Aussagen, inwieweit sich Erlaubnisinhaber gesetzestreu verhalten, sind kaum möglich. Zu berücksichtigen ist, daß rund ein Drittel der Erlaubnisinhaber jedenfalls an einem bestimmten Stichtag keine Leiharbeiter beschäftigte, über 57 v.H. der Erlaubnisinhaber sog. Mischbetriebe waren, die in der Regel keinen Unterschied zwischen Stamm- und Leiharbeiter machen, und nicht alle Verleiher überprüft werden konnten. Ein Landesarbeitsamt weist allerdings darauf hin, daß ungefähr 10 v.H. aller Verleiher bei Prüfungen Unterlagen vorgelegt haben, die nicht dem wahren Geschäftsinhalt entsprachen.

Insgesamt hat die Bundesanstalt für Arbeit in den Jahren 1988 bis 1991 6 489 örtliche Überprüfungen bei Verleihern vorgenommen. Diese Überprüfungen, aber auch Beschwerden von Leiharbeitnehmern oder Erkenntnisse anderer Behörden, gaben Anlaß zu 2 485 Ordnungswidrigkeitsverfahren nach Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nrn. 2 bis 9 AÜG, in denen die Bundesanstalt geprüft hat, ob Arbeitgeber gegen besondere Pflichten verstoßen haben, die sie als Verleiher treffen (vgl. Tabelle 9). Davon wurden 372 Fälle mit einer Verwarnung ohne Verwarnungsgeld, 125 Fälle mit einer Verwarnung und Verwarnungsgeld und 1 187 Fälle mit einer Geldbuße und einer Bußgeldsumme von insgesamt 552 591 DM geahndet. 38 Verfahren wurden an die Staatsanwaltschaft abgegeben.

Die Überwachung der Erlaubnisinhaber aus den Mitgliedsstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bereitete grundsätzlich keine Schwierigkeiten. Die Bundesanstalt für Arbeit hebt insbesondere die sehr gute Zusammenarbeit mit den zuständigen französischen Stellen hervor. Allerdings fiel auf, daß Verleiher aus Großbritannien und Irland häufiger Vorschriften des AÜG nicht beachtetten und erbetene Auskünfte nur zögerlich erteilten.

Nach den Erfahrungen der obersten Finanzbehörden der Länder haben im Berichtszeitraum die inländischen Verleiher die steuerlichen Aufgaben, wie die Einbehaltung und Abführung der Lohnsteuer und die Abgabe von Lohnsteueranmeldungen und Umsatzsteuer-Voranmeldungen, überwiegend erfüllt. Auch ausländische Verleiher kommen ihren steuerlichen Verpflichtungen regelmäßig nach. Legale Entleiher werden nämlich nach § 42d Abs. 6 Satz 1 Einkommensteuergesetz in die Lohnsteuerhaftung für Leiharbeiternehmer mit einbezogen, wenn bestimmte Melde- und Mitwirkungspflichten nicht erfüllt wurden. Schwierigkeiten sind bei der Einbeziehung dieser Entleiher in die Lohnsteuerhaftung nicht bekannt geworden.

#### 4. Wegfall von Erlaubnissen

Im Berichtszeitraum sind in den alten Bundesländern 2 704 Erlaubnisse zur gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung weggefallen.

Nur verhältnismäßig wenige Erlaubnisse mußten die zuständigen Landesarbeitsämter auf Grund ihrer

Prüfungen zurücknehmen oder widerrufen. Im letzten Berichtsjahr 1991 wurden 88 Verleiherlaubnisse widerrufen, das sind 1,8 v.H. der im Jahresdurchschnitt vorhandenen 4 860 Verleiherlaubnisse. Von 1988 bis 1991 hat die Bundesanstalt für Arbeit insgesamt 265 Erlaubnisse zur gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung widerrufen. Davon sind 215 Entscheidungen rechtskräftig geworden (Tabelle 1).

Die Gründe für den Widerruf der Erlaubnis waren unterschiedlich. In 64 Fällen im Berichtszeitraum fiel der Verleiher in Konkurs. In 137 Fällen stellten die Landesarbeitsämter fest, daß Verleiher persönlich unzuverlässig waren oder arbeits-, steuer- und sozialversicherungsrechtliche Vorschriften nicht eingehalten haben. 101 dieser Fälle sind rechtskräftig. 64 mal haben die Landesarbeitsämter die Verleiherlaubnis widerrufen, weil Verleiher insbesondere gegen das Befristungsverbot und das Verbot der Deckungsgleichheit verstoßen oder die zulässige Überlassungsdauer an denselben Entleiher überschritten haben. 52 Fälle davon sind rechtskräftig.

Im Berichtszeitraum hat die Bundesanstalt für Arbeit nur 3 Verleiherlaubnisse nach Artikel 1 § 4 AÜG zurückgenommen, also eine bereits bei Erteilung rechtswidrige Erlaubnis dem Verleiher entzogen. 2 436 Erlaubnisse fielen auf andere Weise weg, insbesondere weil die notwendigen Anträge zur Verlängerung der auf ein Jahr befristeten Erlaubnis (vgl. Art. 1 § 2 Abs. 4 AÜG) nicht mehr gestellt wurden. Die Gründe dafür waren bei den Verleihern, die ausschließlich oder überwiegend Arbeitnehmerüberlassung betrieben haben, hauptsächlich Aufgabe des Geschäftes wegen Konkurrenzdrucks und mangelnde Rentabilität. Bei den Mischbetrieben war die Erlaubnis oftmals nur vorsorglich beantragt oder der mit der Erlaubnis verbundene Aufwand stand für sie in einem ungünstigen Verhältnis zum Nutzen.

Die Landesarbeitsämter mußten aber auch 89 Verlängerungsanträge insbesondere deshalb ablehnen, weil die Verleiher unzuverlässig waren. Davon sind 79 Fälle rechtskräftig geworden. In 81 — davon 71 rechtskräftigen — Fällen konnte die Erlaubnis nicht verlängert werden, weil die Verleiher ihre Leiharbeiternehmer nicht wie im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz vorgesehen eingesetzt hatten. Manche Verleiher versäumten es auch, im notwendigen Umfang an der Aufklärung von Sachverhalten mitzuwirken.

#### E. Wertung der legalen Arbeitnehmerüberlassung

Die unterschiedliche Bewertung der Arbeitnehmerüberlassung durch die Verbände der Arbeitnehmer und Arbeitgeber bestand im Berichtszeitraum weiter. Sie wurde insbesondere nach der Öffnung der innerdeutschen Grenzen und der Herstellung der deutschen Einheit deutlich.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund sah wegen des Lohngefälles von West- nach Ostdeutschland die Gefahr des Unterlaufens von Tarifverträgen und forderte, daß beim Einsatz von Arbeitnehmern aus Betrieben der neuen Bundesländer in Betrieben der al-

ten Bundesländer die Tarifbestimmungen des Einsatzortes gelten sollen. Die Arbeitgeber stellten heraus, daß durch Arbeitnehmerüberlassung von den neuen in die alten Bundesländer Arbeitsplätze in den neuen Bundesländern erhalten und die Arbeitnehmer dort wohnen bleiben, aber durch „learning by doing“ Kenntnisse und Fähigkeiten in Betrieben der alten Bundesländer erwerben. In den Medien wurden manchmal Mißbräuche, die bei der illegalen Arbeitnehmerüberlassung vorkommen, mit der legalen Arbeitnehmerüberlassung vermischt, so daß die Gefahr bestand, daß in der Öffentlichkeit auch ein falsches Bild der legalen Arbeitnehmerüberlassung entstehen könnte.

## 1. Gewerkschaften

### a) Deutscher Gewerkschaftsbund — DGB —

Der DGB meint, daß die statistische Erfassung der Daten zur Arbeitnehmerüberlassung mangelhaft sei, die für die Beurteilung der Auswirkungen dieses Gewerbes auf den Arbeitsmarkt besondere Bedeutung habe. Insbesondere fehle die jährliche Gesamtzahl aller Überlassungsfälle und die Gesamtzahl und Struktur der Entleihbetriebe.

Nach Auffassung des DGB sind weitaus mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unmittelbar von legaler Leiharbeit betroffen, als es die halbjährliche Statistik der Bundesanstalt für Arbeit über die Zahl der Leiharbeiter vermuten lasse. Die Gesamtzahl aller Leiharbeitsverhältnisse innerhalb eines Jahreszeitraumes sei in den alten Bundesländern von 242932 im Jahre 1987 auf nunmehr 424471 im Jahreszeitraum vom 1. Juli 1990 bis zum 30. Juni 1991 angestiegen. Diese rund 425000 Leiharbeitsverhältnisse dürften sich auf mindestens 350000 Leiharbeiter verteilen, die innerhalb dieses Jahreszeitraums einmal oder mehrmals bei einem oder bei mehreren legalen Verleihern unter Vertrag gestanden hätten. Wie bereits im vorhergehenden Bericht dargestellt, errechnet der DGB die Gesamtzahl der Leiharbeitsverhältnisse auf Grund der Statistik über die Zahl der Leiharbeiter an bestimmten Stichtagen, zählt jedoch die Summe der jährlich beendeten Leiharbeitsverhältnisse hinzu. Bei diesem Verfahren werden alle Arbeitnehmer mitgezählt, die ihr Arbeitgeber in einem Jahr irgendwann einmal verliehen hat aber sonst in einem üblichen Arbeitsverhältnis als Stammarbeitnehmer beschäftigt oder die mehrmals bei dem gleichen oder auch bei einem anderen Verleiher beschäftigt waren.

Der DGB nimmt an, daß sich in den alten Bundesländern im Jahre 1991 80000 bis 100000 Entleiherbetriebe der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung bedient hätten und daß es im zweiten Halbjahr 1990 und ersten Halbjahr 1991 zu 900000 Überlassungsfällen gekommen sei.

Aus diesen Zahlen schließt der DGB, daß die legalen Verleiher, deren Tätigkeit wirtschaftlich gesehen Vermittlung in befristete Arbeitseinsätze sei, in direkte Konkurrenz zur Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter treten. Im Jahre 1990 habe der Anteil der

legalen Verleiher an dem gesamten Vermittlungsgeschäft 28 v. H. gegenüber 18,5 v. H. im Jahre 1980 betragen. Dadurch würde das vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 4. April 1967 als verfassungsgemäß bestätigte Alleinvermittlungsrecht der Bundesanstalt für Arbeit nachhaltig unterlaufen. Für den Verstoß der legalen Verleiher gegen das Alleinvermittlungsrecht der Bundesanstalt für Arbeit spräche auch das große Ausmaß, in dem Verleiher mit Leiharbeitnehmern entgegen den Vorschriften des AÜG befristete Arbeitsverträge abschließen würden oder die Dauer des Arbeitsverhältnisses mit dem Leiharbeiter auf die Zeit der erstmaligen Überlassung an einen Entleiher beschränkten.

Nach Auffassung des DGB setzen Entleiher Leiharbeiter schon lange nicht mehr zu bloßen Aushilfstätigkeiten, sondern in jede nur denkbare Art kurzzeitiger Arbeitseinsätze ein und ganz überwiegend in Tätigkeiten, die im Rahmen von Dauerbeschäftigungsverhältnissen durchgeführt werden könnten und müßten. Dadurch würden — oft in Verbindung mit anderen personellen Maßnahmen — in erheblichem Maße Dauerarbeitsplätze abgebaut, die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen verhindert sowie Kosten für an sich notwendige Qualifizierungsmaßnahmen eingespart.

Neben der häufigen Verletzung des Verbots privater Arbeitsvermittlung verstoßen nach Auffassung des DGB legale Verleiher in großem Ausmaß gegen Vorschriften des AÜG und andere Schutzvorschriften. Der Einsatz von Leiharbeit und sonstiger Fremdfirmenarbeit spalte die in den Entleiherbetrieben Beschäftigten in Arbeitnehmer mit unterschiedlicher rechtlicher und sozialer Stellung auf. Durch den Auf- und Ausbau von betriebsexternen Randbelegschaften würden z. B. die jeweiligen Schwellenwerte für die Geltung und Reichweite der Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte in den Betrieben und Unternehmen unterlaufen; dies gelte trotz einer Reihe von Erfolgen von Betriebs- und Personalräten bei der Zurückdrängung gewerbsmäßiger Arbeitnehmerüberlassung. Auch seien nach allen gewerkschaftlichen Beobachtungen Leiharbeiter gegenüber Stammarbeitnehmern gesundheitlich eindeutig stärker gefährdet, weil Probleme bestünden, die Leiharbeiter wirksam in den betrieblichen Arbeitsschutz einzubeziehen.

Da Leiharbeiter nicht mehr unter die Tarifverträge der Einsatzbetriebe fallen, werde die Tarifeinheit im Betrieb gestört und die Handlungsfähigkeit gewerkschaftlicher und betrieblicher Interessenvertretung beeinträchtigt. Insbesondere 1990 habe das große Lohngefälle zwischen dem Westen und dem Osten der Bundesrepublik einen Boom der legalen und illegalen Verleihtätigkeit in westdeutsche Entleiherbetriebe zu ostdeutschen Löhnen begünstigt.

Nach Auffassung des DGB ist Leiharbeit, auch in der legalen Form, in hohem Maße sozialschädlich und auch ein ökonomisch äußerst fragwürdiges Instrument. Daher hält der DGB es „zur Begrenzung und Kontrolle der Fremdfirmenarbeit“ insbesondere für notwendig, den Einsatz von Arbeitnehmern aus

Fremdfirmen an genau umrissene, eng gefaßte Kriterien zu binden, die Betriebsräte einzuschalten und ihre Mitwirkungsrechte und Kontrollmöglichkeiten nachhaltig zu verbessern. Die gewerbsmäßige, auf Gewinnerzielung gerichtete Arbeitnehmerüberlassung sei in ihrer derzeitigen Form gesetzlich allgemein zu untersagen. In Wirtschaftszweigen mit überdurchschnittlichen Kontrollproblemen und sozialen Risiken sei die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung entsprechend dem Verbot der Leiharbeit im Baugewerbe sofort zu verbieten. Es sei sicherzustellen, daß beim Einsatz ostdeutscher Arbeitskräfte im Westen die Tarif- und Sozialbestimmungen des Einsatzortes gelten, solange auf dem deutschen Arbeitsmarkt ein Tariflohngefälle von West nach Ost besteht. Der rechtliche Status von Fremdfirmenarbeitern sei zu verbessern, eine uneingeschränkte Haftung neben dem entsendenden Betrieb hinsichtlich der Lohnzahlung, der Lohnsteuer und der Sozialversicherungsbeiträge vorzusehen, eine Umkehr der Beweislast bei Werkverträgen einzuführen, die zuständigen Behörden personell besser auszustatten, ihre Kontroll- und Prüfrechte und ihre Zusammenarbeit zu verbessern und die Anwendungsmöglichkeiten zu verschärfen.

b) Industriegewerkschaft Bau-Steine-Erden  
— IG BSE —

Der DGB hat seiner Stellungnahme eine gesonderte Stellungnahme der IG BSE beigefügt. Die IG BSE wendet sich dagegen, das Verbot der Leiharbeit im Baugewerbe aufzuheben. Dem betriebswirtschaftlichen Flexibilisierungsbedürfnis der Baubetriebe sei durch eine Vielzahl von tariflichen und gesetzlichen Regelungen ausreichend Rechnung getragen worden, z.B. durch die Regelung über Arbeitsgemeinschaften in § 9 des Bundesrahmentarifvertrages für das Baugewerbe. Auch die Einschaltung von Subunternehmern stelle für die Baubetriebe ein großes Flexibilisierungspotential dar.

Die Einführung und Mitführungspflicht des Sozialversicherungsausweises im Baugewerbe sei keine Alternative zum Verbot der Leiharbeit. Angesichts der kurzen Erprobungszeit dieser Regelung lägen noch keine hinreichenden Erfahrungen vor. Nur Erkenntnisse, die auf breiten mehrjährigen Erfahrungen beruhen, könnten einer solchen Diskussion zugrunde gelegt werden. Dies sei gegenwärtig nicht der Fall. Nach den Erfahrungen der IG Bau-Steine-Erden ist seit der Einführung des Sozialversicherungsausweises kein Rückgang bei der illegalen Leiharbeit feststellbar.

c) Deutsche Angestellten-Gewerkschaft — DAG —

Die DAG meint, der Grund, als Leiharbeiter tätig zu werden, sei meistens die besondere Berufs- und Lebenssituation der Leiharbeiter. Leiharbeiter könnten in anderen Firmen und zu anderen Bedingungen keinen Arbeitsplatz erhalten. Leiharbeiter seien z.B. Personen, die einen neuen Arbeitsplatz suchen und über diesen Weg

möglicherweise neue Berufserfahrungen sammeln wollen oder Personen, die auf Grund anderer Verpflichtungen nicht regelmäßig in Vollzeit arbeiten könnten. Solche Arbeitnehmer kämen den Flexibilisierungswünschen der Unternehmen sehr entgegen, auch weil an Leiharbeiter nur selten mehr als die tariflich geregelten Mindestlöhne gezahlt würden. Die Leiharbeiter würden mit befristeten Arbeitsverträgen von einem Verleiher nur eingestellt, wenn ein Auftrag eines Entleihers vorliege. Es werde in der Regel nur auf die zeitlichen Wünsche der Kunden, nicht aber die der Arbeitnehmer Rücksicht genommen.

Bei den Entleihern würde eine Randbelegschaft durch die Randbelegschaft der Verleiher ersetzt. Da eine Randbelegschaft für Firmen mit gutem Ruf nicht wünschenswert sei, weil eine solche Personalpolitik ein schlechtes Image erzeuge, stellten Verleihfirmen die Randbelegschaft. Daher müßten die Arbeitsbedingungen in allen Betrieben so gestaltet werden, daß Menschen nicht auf Grund ihrer beruflichen oder gesellschaftlichen Situation an der Aufnahme eines regulären Arbeitsverhältnisses gehindert sind.

Die DAG geht bei der Qualifikation, den Arbeitsbedingungen, der Entlohnung und der sozialen Absicherung der Arbeitnehmer von einer zunehmenden Polarisierung innerhalb der Beschäftigung in Stamm- und Randbelegschaften aus. Sie erwartet, daß die Verleiher es in zunehmendem Maße übernehmen werden, die Randbelegschaften für die etablierten Firmen zur Verfügung zu stellen. Je mehr diese Form von Randbelegschaften zunähme, desto schwerer würden Gegenmaßnahmen zugunsten der Beschäftigten. Probleme entstünden auch für die Interessenvertretung der Arbeitnehmer. Daher müßten Flexibilisierungsbestrebungen, wie sie von den Verleihern gewünscht würden, entschieden entgegengewirkt werden. Flexiblere Arbeitsbedingungen müßten zugunsten der Leiharbeiter ausgestaltet sein. Die Einhaltung der tariflichen und anderen Vertragsregelungen müßten besser kontrollierbar sein.

## 2. Arbeitgeberverbände

a) Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände — BDA —

Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände hält die zugelassene Arbeitnehmerüberlassung notwendig für eine moderne, arbeitsteilige Wirtschaft. Die Bedeutung der Arbeitnehmerüberlassung werde in den nächsten Jahren wegen steigender Flexibilisierungserfordernisse im europäischen Bereich weiter zunehmen. Gerade in den Tätigkeitsfeldern, in denen der Bedarf an Personal nicht durch eine vorausschauende Planung oder durch innerbetriebliche Anpassungsmaßnahmen aufgefangen werden könne, legitimiere sich die Arbeitnehmerüberlassung arbeitsmarktpolitisch und nehme für die betroffenen Unternehmen bei der Überbrückung kurzfristiger Engpässe einen hohen Stellenwert ein. Kritisch müsse angemerkt werden,

daß sich das Recht der Arbeitnehmerüberlassung aus heutiger Sicht eher durch Maßregelungen als durch gestalterische Elemente auszeichne. Die Bundesvereinigung hält eine allgemeine Auflockerung für geboten und schlägt deshalb Änderungen und Ergänzungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes vor.

Die zulässige Einsatzdauer eines Leiharbeitnehmers bei demselben Entleiher müsse auf 12 Monate verlängert werden, damit den Erfordernissen der Praxis nachgekommen werden kann und bessere Beschäftigungsmöglichkeiten für Leiharbeitnehmer geschaffen werden. Dies gelte insbesondere für hochqualifizierte Tätigkeiten (z.B. die Zusammenarbeit von Ingenieuren im Rahmen einer Projektforschung), soweit sie über Arbeitnehmerüberlassung abgewickelt werden. Wegen der höheren Kosten beim Einsatz von Leiharbeitnehmern sei nicht zu befürchten, daß der Einsatz von Leiharbeitnehmern zu Lasten der Stammarbeitnehmer aufgrund einer Ausweitung der Einsatzbefristung zu sehr ausgedehnt wird. Außerdem bleibe die durchschnittliche Verleihzeit auch heute deutlich unter dem gesetzlich möglichen Zeitrahmen. Die derzeit gültige Sechsmonatsgrenze sollte auf jeden Fall auch über 1995 hinaus beibehalten werden.

Die BDA schlägt weiterhin vor, das seit 1982 bestehende Verbot der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes für Arbeiten, die üblicherweise von Arbeitern verrichtet werden (§ 12a Arbeitsförderungsgesetz), aufzuheben. Für das Verbot bestehe keine Veranlassung mehr. Die Bauwirtschaft, die das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in ihrem Bereich als Diskriminierung empfinde, müsse in hohem Maße flexibel die Anforderungen der Auftraggeber umsetzen. Es bestehe ein überaus großer Bedarf an kurzzeitig verfügbaren Arbeitskräften. Nach der Einführung des Sozialversicherungsausweises, für die sich die Bauwirtschaft eingesetzt habe, müsse die Rechtmäßigkeit des Verbots bezweifelt werden. Die Kontrollmöglichkeiten der Arbeitsverwaltung seien durch diesen Ausweis grundlegend verbessert worden. Die illegale Arbeitnehmerüberlassung sei damit auch in diesem Teil des Arbeitsmarktes überprüfbar geworden.

Nach Auffassung der BDA sollten „gelegentliche“ Arbeitnehmerüberlassungen nicht als „gewerbsmäßig“ gewertet werden und damit nicht erlaubnispflichtig sein. Gelegentliche Überlassungen können nach diesem Vorschlag auch im Falle wiederholter Überlassungen vorliegen, wenn sie nicht von vornherein geplant sind, sondern z.B. auf besonderen vorübergehenden Anlässen beruhen wie zeitweiligem Auftragsmangel, unvorhersehbaren Arbeitsbehinderungen oder -unterbrechungen, unvorhersehbarem Bedarf eines anderen Unternehmens desselben Wirtschaftszweiges oder der Katastrophenhilfe. Gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung soll auch nicht vorliegen, wenn die Vergütung für die gelegentliche Überlassung von vornherein die Selbstkosten des Verleihers nicht übersteigt und mit der Überlassung auch nicht an anderer Stelle des Unternehmens, d.h. außerhalb der direkten Lohnkosten

und der Arbeitgeberanteile an der Sozialversicherung, Kosten eingespart oder geldwerte Vorteile erzielt werden. Für eine fehlende Gewerbsmäßigkeit spreche dabei auch, daß das Interesse an der Überlassung beim entleihenden Unternehmen liege und das verleihende Unternehmen nur aushelfen will.

Nach Auffassung der BDA sollte es möglich sein, durch Betriebsvereinbarungen die Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes auf Arbeitnehmerüberlassungen zwischen Arbeitgebern desselben Wirtschaftszweiges zur Vermeidung von Kurzarbeit oder Entlassungen auszuschließen, so wie dies bereits heute durch Tarifverträge möglich ist. Solche Regelungen in Tarifverträgen bildeten heute die Ausnahme. Die Rechte der Stammarbeitnehmer sowohl des entleihenden als auch des verleihenden Unternehmens würden durch die Einschaltung ihrer Betriebsräte gewahrt.

Auch dürften die Beschränkungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes nicht bei der Arbeitnehmerüberlassung im Rahmen von joint ventures eingreifen. Die Entsendung von qualifizierten Arbeitnehmern aus Unternehmen der alten Bundesländer in Unternehmen der neuen Bundesländer im Rahmen von joint ventures sei zur möglichst raschen Hilfe beim Umbau der Wirtschaft in den neuen Bundesländern erforderlich und werde bereits praktiziert. Die Entsendung qualifizierter Arbeitnehmer sei jedoch in gleicher Weise z.B. von Süd- nach Norddeutschland denkbar.

Kritisch sieht die BDA das in der Praxis immer wieder auftauchende Problem der Abgrenzung zwischen Arbeitnehmerüberlassung und Werkvertrag. Die Problematik werde daran deutlich, daß viele Verleiher die Verleiherlaubnis rein vorsorglich beantragt hätten, um sich nicht dem Verdacht der unerlaubten Arbeitnehmerüberlassung auszusetzen. Insbesondere seien die bisher angewandten Abgrenzungskriterien für den Bereich der Datenverarbeitung nicht hinreichend.

#### b) Bundesverband Zeitarbeit — BZA —

Der Bundesverband Zeitarbeit, zu dem sich ein Teil der Inhaber einer Verleiherlaubnis zusammengeschlossen hat, unterstützt den Vorschlag, die höchstzulässige Überlassungsdauer auf drei Jahre, mindestens jedoch 12 Monate auszuweiten, um Zeiten des Wehrdienstes und Erziehungsurlaubes durch Arbeitnehmerüberlassung abzudecken. Außerdem hält der Bundesverband Zeitarbeit die Aufhebung des Verbots der Arbeitnehmerüberlassung im Bauhauptgewerbe für dringend geboten. Er ist der Auffassung, daß seit Einführung des § 12a AFG die Fälle illegaler Beschäftigung und organisierter Schwarzarbeit weiter stark angestiegen sind. Würde Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes wieder zugelassen, bestünde für Unternehmen des Bauhauptgewerbes keine Veranlassung mehr, auf illegale Beschäftigungsformen zurückzugreifen. In den Bereichen des Baugewerbes, in denen Arbeitnehmerüberlassung gestattet sei, z. B. Elektro-, Installations- und Maler-/Lackierbereich, seien keine Fälle illegaler

Beschäftigung bekannt geworden. Außerdem sollte das Berufsbild des „Zeitarbeitskaufmanns“ geschaffen werden, mindestens jedoch die erfolgreiche Ablegung einer Sach- und Fachkundeprüfung Voraussetzung für die Erteilung der Verleiherlaubnis sein.

### c) Schutzgemeinschaft Zeitarbeit

Die Schutzgemeinschaft Zeitarbeit e. V. fordert eine Verlängerung der höchstzulässigen Überlassungsdauer auf 24 Monate für bestimmte Gruppen, z. B. im Fall von Schwangerschafts- und Mutterschaftsurlaub. Stamarbeitsverhältnisse würden dadurch nicht gefährdet, weil die Einsätze immer befristet seien. Außerdem müßte das Verbot der Deckungsgleichheit aufgehoben werden. Insbesondere Studenten, die eine kurzzeitige Beschäftigung suchten, hätten kaum eine Chance, eine Beschäftigung bei einem Verleiher zu finden, wenn sie bei mindestens zwei Entleihern tätig werden müßten. Außerdem setzt sich die Schutzgemeinschaft Zeitarbeit e. V. für die Aufhebung des Verbots der Arbeitnehmerüberlassung im Baubereich ein, weil illegale Praktiken in diesem Bereich zugenommen und sich das Sektoralverbot in der Praxis als die falsche Maßnahme erwiesen habe. Arbeitnehmerüberlassung würde helfen, die Personalprobleme in der Bauwirtschaft zu lösen. Außerdem fordert die Schutzgemeinschaft, bei Erteilung der Verleiherlaubnis auch die Qualifikation der Unternehmen zu prüfen.

### 3. Deutscher Industrie- und Handelstag

Auch der Deutsche Industrie- und Handelstag weist darauf hin, daß für einige Unternehmen die höchstzulässige Überlassungsdauer von sechs Monaten zu kurz sei. Dies gelte insbesondere für Montageaufträge, bei denen häufig auch Leiharbeiter eingesetzt werden. Außerdem könne es Probleme bei der Arbeitnehmerüberlassung zwischen in joint ventures verbundenen Unternehmen geben, wenn keiner der Partner die Mehrheit habe und daher die Ausnahme für Konzernunternehmen nicht zum Tragen kommt. Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz sollte nicht auf die vorübergehende Entsendung zu Qualifikationszwecken anwendbar sein.

### 4. Beschlüsse der Wirtschaftsministerkonferenz und der Arbeitsministerkonferenz

Die Konferenz der Wirtschaftsminister und Senatoren für Wirtschaft der Länder hat auf ihrer Sitzung am 18./19. September 1990 in Würzburg einen Beschluß zur Arbeitnehmerüberlassung in der Bauwirtschaft gefaßt. Sie hat die Bundesregierung gebeten, einen „Formulierungsvorschlag für eine praktikable Definition des Begriffs „Gewerbsmäßigkeit“ im Sinne des § 1 Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG)“ zu prüfen und darauf hinzuwirken, daß dieser Vorschlag Eingang in die Durchführungsanweisungen zum Arbeitnehmerüberlassungsgesetz der Bundesanstalt für Arbeit findet, sowie „sicherzustellen, daß zwischen der erlaubnispflichtigen Arbeit-

nehmerüberlassung und der Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen von Werkverträgen sachgerecht unterschieden wird“. Dazu wurde ein Formulierungsvorschlag zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes vorgelegt.

Entsprechend hat die 67. Konferenz der Minister und Senatoren für Arbeit und Soziales des Bundes und der Länder vom 12. bis 14. September 1990 in Karlsruhe beschlossen, den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung zu bitten, „die bisherige Regelung bzw. Handhabung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes zu überprüfen, um die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung eindeutig und für die Praxis verständlich von der Entsendung von Erfüllungsgewerkschaften im Rahmen eines Werk- und Dienstvertrages abzugrenzen.“ Dabei sei „sicherzustellen, daß durch eine solche Regelung selbstverständlich nicht die soziale Sicherung der Arbeitnehmer vermindert werden darf.“

Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände hat sich mit den Ausführungen der Wirtschaftsministerkonferenz einverstanden erklärt und gefordert, einer flexibleren Handhabung im Sinne der vorgeschlagenen Neuregelung zuzustimmen, aber an den Grundsätzen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes festzuhalten. Die Gewerkschaften haben die Vorschläge dagegen abgelehnt, weil sie darauf abzielen, bisher illegale sozial- und arbeitsmarktschädliche Formen des Arbeitskräfteaustauschs zu legalisieren. Die vorgeschlagenen Begriffe seien subjektiv und unbestimmt, sie führten zur Rechtsunsicherheit und zu Umgehungsmöglichkeiten.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß die rechtliche Abgrenzung zwischen Arbeitnehmerüberlassung und der Entsendung von Arbeitnehmern in einen fremden Betrieb als Erfüllungsgewerkschaften im Rahmen eines Werkvertrages einfach und eindeutig ist. Bei der Arbeitnehmerüberlassung wird der Arbeitnehmer zur Arbeitsleistung, bei einem Werkvertrag zur Erstellung eines Werkes überlassen. Schwierig ist die tatsächliche Abgrenzung, zu deren Typisierung jedoch inzwischen eine zwanzigjährige Rechtsprechung der obersten Bundesgerichte vorliegt, die in Durchführungsanweisungen des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit zusammengefaßt ist. Diese Durchführungsanweisungen wurden mehrfach geändert oder ergänzt, zuletzt im Herbst 1991 unter Beteiligung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände.

### 5. Darstellung in den Medien

Die Medien greifen vor allem Themen der illegalen Arbeitnehmerüberlassung auf. Anlaß sind meistens Einzelfälle mit abschreckender Wirkung wie z. B. illegal verliehene ausländische Arbeitnehmer ohne Arbeiterlaubnis. Es wurde aber auch vermehrt über die legale Arbeitnehmerüberlassung berichtet, die meistens — mißverständlich — als Zeitarbeit bezeichnet wird. Insbesondere werden die rechtlichen Grenzen und der Nutzen für die Leiharbeiter dargestellt. Nach wie vor kommt es aber vor, daß Er-

scheinungsformen illegaler Arbeitnehmerüberlassung mit der legalen Arbeitnehmerüberlassung vermischt werden.

#### F. Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Lohndumping

Der Bundesrat hat in seiner 631. Sitzung am 7. Juni 1991 beschlossen, den Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Lohndumping beim Deutschen Bundestag einzubringen. Der auf einem Gesetzesantrag des Landes Nordrhein-Westfalen beruhende Gesetzentwurf des Bundesrates (BT-Drucksache 12/1060) sieht insbesondere vor, daß Arbeitnehmer bei Arbeitnehmerüberlassung und bestimmten Werkverträgen nach den Bedingungen im Entleiher- oder Einsatzbetrieb entlohnt werden müssen, wenn ihr Entgelt 20 v. H. oder mehr hinter dem Tariflohn oder der ortsüblichen Vergütung zurückbleibt. Dies soll nicht für den Einsatz betriebsfremder Personen zur Qualifikation gelten. Der Gesetzentwurf stellt Abgrenzungskriterien zwischen einem Einsatz zur Qualifizierung und zur Arbeitsleistung auf. Außerdem enthält der Gesetzentwurf eine Vorschrift über die Beteiligung des Betriebsrates. Verstöße von Arbeitgebern, die Arbeitnehmer zu Arbeitsbedingun-

gen beschäftigen, die in einem auffälligen Mißverhältnis zu den in am Einsatzort geltenden Tarifverträgen vorgesehenen oder branchenüblichen Arbeitsbedingungen stehen, sollen mit einer Geldbuße bis zu 100 000 DM geahndet werden können.

Die Bundesregierung hat sich gegen den Gesetzentwurf ausgesprochen (vgl. Seite 10ff. BT-Drucksache 12/1060), insbesondere weil er den Unternehmen in den neuen Bundesländern die neu gewonnene Freiheit des Dienstleistungsverkehrs über die früheren Grenzen teilweise wieder nimmt und durch die indirekte staatliche Festsetzung der Lohnhöhe die Tarifautonomie einschränkt.

Der Gesetzentwurf wurde am 16. Januar 1992 vom Deutschen Bundestag beraten (Plenarprotokoll 12/70 S. 5986 bis 5992) und an den Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung und den Ausschuß für Wirtschaft überwiesen. Am 24. Juni 1992 hat der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung in öffentlicher Sitzung die Professoren Dr. Hanau und Dr. Loewisch zu dem Gesetzentwurf und zu dem Richtlinienvorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Entsendung von Arbeitnehmern (siehe V. 2. d) angehört. Die Beratungen waren bei Abgabe des Berichts noch nicht abgeschlossen.

### IV. Illegale Beschäftigung

Der Berichtsauftrag des Deutschen Bundestages an die Bundesregierung geht auch dahin, die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung vom 15. Dezember 1981 — BillBG — (BGBl. I S. 1390) zu schildern. Das BillBG hatte durch Änderung von verschiedenen Gesetzen zahlreiche Vorschriften eingeführt, die die Zusammenarbeit zwischen den an der Bekämpfung illegaler Beschäftigung beteiligten Behörden verbessern. Auch wurden Vorschriften verschärft und neu geschaffen, um die Bekämpfung der illegalen Ausländerbeschäftigung, der Schwarzarbeit und der illegalen Arbeitnehmerüberlassung zu erleichtern.

Dem Berichtsauftrag entsprechend werden die Auswirkungen des BillBG geschildert. Da in der Zwischenzeit über zehn Jahre seit dem Inkrafttreten des BillBG vergangen sind, werden weitere gesetzgeberische und verwaltungsmäßige Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung mitdargestellt, weil sich nur so ein vollständiges und richtiges Bild der Erfolge und Probleme bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung ergibt.

#### A. Illegale Arbeitnehmerüberlassung

Gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung ist grundsätzlich nur mit einer Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit zulässig. Ohne eine Verleiherlaubnis

ist die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung illegal. Für den illegalen Verleih und Entleih von Arbeitnehmern enthält das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz verschiedene Ordnungswidrigkeitstatbestände und Strafvorschriften, die je nach der Schwere der Tat und der Schuld des Betroffenen angemessene Ahndungen vorsehen (§§ 15, 15 a, 16 AÜG). Außerdem besteht zur Durchsetzung des Verbots der Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes zu Arbeiten, die üblicherweise von Arbeitern verrichtet werden (§ 12a AFG), eine Ordnungswidrigkeitenvorschrift im Arbeitsförderungsgesetz (§ 228 Abs. 1 Nr. 3 AFG).

#### 1. Umfang der illegalen Arbeitnehmerüberlassung

Die aufgedeckten und geahndeten Fälle illegaler Arbeitnehmerüberlassung werden statistisch erfaßt, und zwar die Fälle, die die Bundesanstalt für Arbeit als Ordnungswidrigkeiten verfolgt, in Statistiken der Bundesanstalt, und die von der Polizei verfolgten Straftaten gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz in der polizeilichen Kriminalstatistik. Aus diesen Zahlen ist jedoch kein zuverlässiger Rückschluß auf die Größenordnung oder die Entwicklung der Zahl der nicht bekannt gewordenen Fälle möglich.



## a) Ordnungswidrigkeiten

Da für die Bußgeldverfahren nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz die Bundesanstalt für Arbeit zuständig ist, ergibt sich aus ihren Statistiken über Ordnungswidrigkeitenverfahren (Tabellen 7—9) ein genauer Überblick über die aufgedeckten Fälle illegaler Arbeitnehmerüberlassung.

## aa) Illegaler Verleih

Wer vorsätzlich oder fahrlässig ohne eine Verleiherlaubnis gewerbsmäßig einen Leiharbeiter einem Dritten zur Arbeitsleistung überläßt, begeht nach § 16 Abs. 1 Nr. 1 AÜG eine Ordnungswidrigkeit, die mit einer Geldbuße bis zu 50000 DM geahndet werden kann. Dieser Höchstbetrag kann überschritten werden, wenn der wirtschaftliche Vorteil aus der Ordnungswidrigkeit den Höchstbetrag übersteigt. In einem solchen Fall kann nach allgemeinem Ordnungswidrigkeitenrecht, das für alle Bußgeldverfahren gegen illegale Beschäftigung gilt, ein Bußgeld bis zur Höhe des wirtschaftlichen Vorteils festgesetzt werden (§ 17 Abs. 4 Ordnungswidrigkeitengesetz - OWiG).

Die Bundesanstalt für Arbeit hat im Berichtszeitraum weniger Fälle illegalen Verleihs aufgegriffen, als in den Jahren 1984 bis 1987. Die genaue Entwicklung im Berichtszeitraum ergibt sich aus der Tabelle 7. Während in den Jahren 1988 bis 1991 im Jahresdurchschnitt rd. 3040 Vorermittlungen gegen illegale Verleiher aufgenommen wurden, waren es im Jahresdurchschnitt des vorhergehenden Berichtszeitraums rd. 3860 Verfahren. Es ist aber auffallend, daß die aufgegriffenen Fälle im Berichtszeitraum häufiger als in den Vorjahren zu einer Verfolgung und Ahndung des überprüften Verhaltens als Ordnungswidrigkeit führten. Während im vorhergehenden Berichtszeitraum 10520 aufgegriffene Fälle nicht zu einem Ermittlungsverfahren führten, weil keine Ordnungswidrigkeit feststellbar war oder das Verfahren eingestellt wurde, waren es in den Jahren 1988 bis 1991 nur 4797 Fälle. Entsprechend stieg die Gesamtzahl der Geldbußen bei den erledigten Fällen im Laufe des Berichtszeitraums auf 5105 gegenüber 3312 in den Jahren 1984 bis 1987 an und 1535 Verfahren wurden im Berichtszeitraum an die Staatsanwaltschaft abgegeben. Damit hat sich im Berichtszeitraum die bereits seit vielen Jahren festzustellende Entwicklung fortgesetzt, daß sich der Teil der erledigten Fälle, der mit Geldbuße geahndet wurde oder an die Staatsanwaltschaft abzugeben war, erheblich erhöht hat und gleichzeitig die Zahl der Verfahren zurückgegangen ist, die eingestellt wurden, weil sich der Verdacht einer Ordnungswidrigkeit nicht bestätigte. Damit ist auch die Zahl der Betroffenen zurückgegangen, die zu Unrecht mit einem Ermittlungsverfahren belastet wurden.

Zur Summe der festgesetzten Verwarnungsgelder und Geldbußen sind keine Vergleiche mit dem vorhergehenden Bericht möglich, weil sie statistisch erst seit dem Jahre 1986 erfaßt wird. Die Summe der Geldbußen gegen illegale Verleiher betrug in den

Jahren 1988 bis 1991 etwas weniger als 38,8 Mio. DM (Tabelle 7).

## bb) Illegaler Entleih

Für die Bußgeldverfahren gegen illegale Entleiher nach Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1 AÜG, deren Entwicklung ebenfalls der Tabelle 7 entnommen werden kann, gilt grundsätzlich Entsprechendes wie für die Verfahren gegen illegale Verleiher.

Zwar ist die Gesamtzahl der aufgegriffenen Fälle gegenüber den Jahren 1984 bis 1987 geringfügig um 89 Fälle auf 13067 Fälle zurückgegangen, so daß in den Jahren 1988 bis 1991 im Jahresdurchschnitt etwas über 3250 Fälle aufgegriffen wurden; während aber im vorhergehenden Berichtszeitraum noch in 7800 Fällen kein Ermittlungsverfahren eingeleitet wurde oder Verfahren eingestellt wurden, ist die Zahl derartiger Fälle im Berichtszeitraum auf 5469 zurückgegangen. Gleichzeitig ist die Zahl der Geldbußen im Vergleich der Berichtszeiträume von 3209 auf 5298 gestiegen und 598 Verfahren wurden an die Staatsanwaltschaft abgegeben. Die Summe der festgesetzten Verwarnungsgelder und Geldbußen gegen Entleiher betrug im Berichtszeitraum insgesamt über 44,53 Mio. DM.

Das immer besser werdende Verhältnis zwischen den aufgegriffenen Fällen und einer tatsächlichen Ahndung ist nicht zufällig. Die Bundesanstalt für Arbeit hat sich mehr und mehr darum bemüht, Fälle aufzugreifen, die schwerwiegender Art sind und umfangreiche Gesetzesverstöße vermuten lassen. Allerdings ist nicht immer sofort erkennbar, ob der illegale Verleih oder Entleih von schwerem Unrechtgehalt ist oder nicht. Es gibt nicht wenige Verleiher, die die illegale Arbeitnehmerüberlassung immer besser tarnen, so daß die Ermittlungen der Bundesanstalt für Arbeit immer schwieriger werden.

## cc) Illegale Arbeitnehmerüberlassung in Baubetriebe

Auch die Verleiher mit Erlaubnis dürfen nach § 12a AFG keine Arbeitnehmer in Betriebe des Baugewerbes verleihen. Ein Verstoß gegen dieses Verbot kann nach § 228 Abs. 1 Nr. 3 Abs. 2 AFG mit einer Geldbuße bis zu 30000 DM geahndet werden. Das gleiche gilt für den Entleiher, der von einem Verleiher mit einer Erlaubnis entgegen dem Verbot des § 12a AFG Arbeitnehmer in einen Betrieb des Baugewerbes entleiht. Die Zahl der gegen Verleiher und Entleiher in diesem Bereich aufgenommenen Vorermittlungen ist verhältnismäßig niedrig. Gegen Verleiher wurden in 173 Fällen und gegen Entleiher in 135 Fällen Nachforschungen eingeleitet. Läßt man die besonders hohe Zahl der aufgegriffenen Fälle im Jahre 1984 außer acht, ist festzustellen, daß bei jahresdurchschnittlich 43 aufgegriffenen Fällen in den Jahren 1988 bis 1991 eine leichte Steigerung gegenüber rund 32 Fällen im Durchschnitt der Jahre 1985 bis 1987 zu verzeichnen ist (Tabelle 8).

Dagegen sind die wegen eines Verdachts gegen Entleiher aufgegriffenen Fälle mit rund 34 aufgegriffenen Fällen im Durchschnitt der Jahre 1985 bis 1987 und 1988 bis 1991 gleichgeblieben.

Im Berichtszeitraum wurden gegen Verleiher 52 Geldbußen verhängt und 12 Verwarnungen mit und ohne Verwarnungsgeld ausgesprochen. Gegen Entleiher wurden 44 Geldbußen verhängt und 7 Verwarnungen ohne Verwarnungsgeld ausgesprochen. Die Summe der festgesetzten Verwarnungsgelder und Geldbußen betrug im Berichtszeitraum in Verfahren gegen Verleiher 157965 DM und gegen Entleiher 127085 DM.

Ein Grund für die verhältnismäßig geringe Zahl der geahndeten Verstöße liegt darin, daß Verleiher mit einer Verleiherlaubnis bei Verstößen gegen das Verbot des § 12a AFG damit rechnen müssen, daß ihre Verleiherlaubnis nicht verlängert oder widerrufen wird. Den Verleihern ist außerdem das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes durch die Berichterstattung und Aufklärung in den Medien sowie durch die Beratungsgespräche, die im Rahmen von Betriebsprüfungen die Bundesanstalt für Arbeit mit ihnen führt, bekannt, so daß Verstöße aus Unkenntnis ausgeschlossen sind.

#### *dd) Illegaler Ausländerentleih*

Wer als Entleiher von einem Verleiher mit Erlaubnis einen nichtdeutschen Leiharbeiter entleiht, der die erforderliche Arbeitserlaubnis nicht besitzt, begeht nach Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 2 AÜG eine Ordnungswidrigkeit, die mit Geldbuße bis zu 100000 DM bedroht ist.

Diese Vorschrift des AÜG entspricht der Bußgelddrohung des AFG gegen illegale Ausländerbeschäftigung (vgl. IV. B. 1. a)). Sie greift nur ein, wenn der Entleiher den nichtdeutschen Leiharbeiter ohne erforderliche Arbeitserlaubnis von einem Verleiher mit Erlaubnis entleiht; hat der Verleiher keine Verleiherlaubnis, verstößt der illegale Entleiher unmittelbar gegen das Verbot des § 229 Abs. 1 AFG, einen nichtdeutschen Leiharbeiter ohne erforderliche Arbeitserlaubnis zu beschäftigen.

Die Zahl der jährlich aufgegriffenen Fälle schwankte im Berichtszeitraum sehr. Im Jahre 1988 wurden 41 Fälle aufgegriffen. Im Jahre 1989 stieg die Zahl auf 136 Fälle, fiel 1990 auf 60 und erreichte im Jahre 1991 183 (vgl. Tabelle 9). Im gesamten Berichtszeitraum wurden 167 Geldbußen verhängt und 69 Verwarnungen ohne und 14 Verwarnungen mit Verwarnungsgeld ausgesprochen. Die Summe der festgesetzten Verwarnungsgelder und Geldbußen beträgt im Berichtszeitraum 142227 DM. Auch wenn das Jahr 1991 mit 183 aufgegriffenen Fällen und insbesondere mit 90 Ahndungen durch Geldbußen und Verwarnungen im Vergleich zu den Vorjahren eine ansteigende Entwicklung zeigt, ist aus der geringen Zahl der Verstöße gegen das Verbot, Ausländer ohne Arbeitserlaubnis von einem Verleiher mit Verleiherlaubnis zu entleihen, festzustellen, daß Verleiher mit einer Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit darauf

achten, nicht gegen Vorschriften des Arbeitserlaubnisrechts zu verstoßen.

#### *b) Straftaten*

Mit illegaler Ausländerbeschäftigung verbundene illegale Arbeitnehmerüberlassung ist arbeitsmarktpolitisch besonders unerwünscht und für den sozialen Schutz der beteiligten nichtdeutschen Arbeitnehmer besonders gefährlich. Daher bedroht das AÜG verschiedene Tatbestände illegaler Arbeitnehmerüberlassung von Ausländern ohne Arbeitserlaubnis als Vergehen mit Kriminalstrafe (§§ 15, 15a AÜG).

Da die Bundesanstalt für Arbeit Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten für die Bußgeldverfahren nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz oder dem Arbeitsförderungsgesetz ist, gibt ihre Statistik einen vollständigen Überblick über Zahl und Art der Ordnungswidrigkeitenverfahren. Anders ist es bei den Straftaten nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz und dem Arbeitsförderungsgesetz, die von der Staatsanwaltschaft verfolgt werden. Nicht nur die Bundesanstalt für Arbeit, sondern auch andere Verwaltungsbehörden geben bei Anhaltspunkten, daß eine Tat eine Straftat ist, die Sache an die Staatsanwaltschaft ab. Die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit erfaßt für die oben genannten Straftatbestände daher nur die Zahl der aufgegriffenen Fälle und die Zahl der Strafanzeigen und Abgaben an die Staatsanwaltschaften (vgl. Tabelle 10). Daneben muß die polizeiliche Kriminalstatistik herangezogen werden, die seit 1987 die Straftaten gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz und das Arbeitsförderungsgesetz aufführt.

#### *aa) Illegaler Ausländerverleih*

Der Verleih eines nichtdeutschen Arbeitnehmers ohne Arbeitserlaubnis durch einen Verleiher ohne Verleiherlaubnis ist in § 15 AÜG mit Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren oder mit Geldstrafe bedroht. In besonders schweren Fällen, z. B. bei gewerbsmäßigem Handeln oder Handeln aus grobem Eigennutz, ist die Strafe Freiheitsstrafe von 6 Monaten bis zu 5 Jahren.

Wegen des unerlaubten Verleihs nichtdeutscher Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis (§ 15 AÜG) hat die Bundesanstalt für Arbeit im Berichtszeitraum 516 Fälle aufgegriffen und 438 der Staatsanwaltschaft angezeigt oder an sie abgegeben (Tabelle 10). Insgesamt wurden damit weniger Fälle als in den Jahren 1984 bis 1987 aufgegriffen – damals waren es 554 – und auch weniger Fälle der Staatsanwaltschaft mitgeteilt – damals waren es 582 Fälle. Auffällig ist allerdings, daß im Jahre 1991 mit 189 Fällen ein hoher Anteil an der Gesamtzahl der Fälle aufgegriffen wurde und 177 Fälle an die Staatsanwaltschaft abgegeben wurden.

*bb) Illegaler Ausländerentleih*

Den Entleih eines ausländischen Arbeitnehmers ohne die erforderliche Arbeitserlaubnis, der zu Arbeitsbedingungen tätig wird, die in einem auffälligen Mißverhältnis zu den Arbeitsbedingungen deutscher Leiharbeitnehmer stehen, die die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben, bedroht § 15a AÜG mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe. In besonders schweren Fällen, z.B. bei gewerbsmäßigem Handeln oder Handeln aus grobem Eigennutz, ist die Strafe Freiheitsstrafe von 6 Monaten bis zu 5 Jahren. Aber auch wer als Entleiher gleichzeitig mehr als 5 ausländische Arbeitnehmer ohne die erforderliche Arbeitserlaubnis mindestens 30 Kalendertage oder solche Arbeitnehmer beharrlich wiederholt tätig werden läßt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe oder bei Handeln aus grobem Eigennutz mit Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren oder Geldstrafe bestraft (§ 15a Abs. 2 AÜG).

Wegen „ausbeuterischer“ Beschäftigung nichtdeutscher Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis durch Entleiher (Art. 1 § 15a Abs. 1 AÜG) hat die Bundesanstalt für Arbeit nur wenige Fälle aufgegriffen (Tabelle 10). Während ihr im Jahre 1988 kein Fall bekannt wurde, waren es im Jahre 1989 6 Fälle, wovon sie 5 durch Strafanzeige oder Abgabe an die Staatsanwaltschaft erledigt hat. Im Jahre 1990 hat sie 8 Fälle aufgegriffen und 4 der Staatsanwaltschaft zur Kenntnis gebracht, im Jahre 1991 waren es 10 aufgegriffene und der Staatsanwaltschaft angezeigte oder an sie abgegebene Fälle. Wegen umfangreicher oder beharrlicher Beschäftigung nichtdeutscher Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis durch Entleiher (§ 15a Abs. 2 AÜG) hat die Bundesanstalt für Arbeit nur im Jahre 1991 5 Fälle aufgegriffen, die mit einer Strafanzeige oder der Abgabe an die Staatsanwaltschaft abgeschlossen wurden. Ein Fall im Jahre 1990 führte nicht zu einer Strafanzeige.

*cc) Gemeinsame Zahlenangaben*

Bei den nicht von der Bundesanstalt für Arbeit aufgestellten Statistiken wird nicht zwischen illegalem Ausländerverleih oder -entleih unterschieden.

In den polizeilichen Kriminalstatistiken der letzten Jahre haben die Polizeibehörden des Bundes und der alten Bundesländer auch alle Fälle erfaßt, die in Verbindung mit illegaler Arbeitnehmerüberlassung nach Artikel 1 §§ 15, 15a AÜG und §§ 227, 227a AFG standen. Danach wurden für das Jahr 1988 860 Fälle registriert, im Jahre 1989 gab es 1311 Ermittlungen der Polizei nach den Straftatbeständen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und des Arbeitsförderungsgesetzes, im Jahre 1990 waren es 1544 und im Jahre 1991 (einschließlich Gesamt-Berlin) 1226 Fälle.

Im Berichtszeitraum ist es nur zu wenigen Verurteilungen nach §§ 15, 15a AÜG gekommen. Die Bundesergebnisse der Strafverfolgungsstatistik für die

Jahre 1988 bis einschließlich 1990 weisen nur 17 Verurteilte aus.

Die geringe statistische Zahl von Verurteilungen wegen Straftaten gegen §§ 15, 15a AÜG hat mehrere Gründe. Ein Grund sind die Vorschriften über die statistische Auswertung von Strafurteilen. In der Strafverfolgungsstatistik wird z. B. eine Straftat nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz dann nicht statistisch erfaßt, wenn bei der Aburteilung dieser Tat die Verletzung einer anderen Strafvorschrift festgestellt wurde, die nach dem Gesetz mit einer schwereren Strafe bedroht ist.

Dies zeigt besonders deutlich die Strafverfolgungsstatistik für Nordrhein-Westfalen, dem bevölkerungsreichsten Bundesland. Insgesamt wurden im Land Nordrhein-Westfalen im Berichtszeitraum 1231 Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts illegaler Beschäftigung abgeschlossen, die zu 88 Anklageerhebungen, 25 Strafbefehlsanträgen, 897 Einstellungen oder vorläufigen Einstellungen und 221 Abgaben an andere Behörden führten. Von den Anklageerhebungen und Strafbefehlsanträgen wurden insgesamt 57 Verfahren gerichtlich abgeschlossen und zwar 8 durch Strafbefehl und 49 durch Urteil.

Ein weiterer Grund für die geringe Zahl der Verurteilungen nach den Strafvorschriften des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes ist die Einstellungspraxis der Strafverfolgungsbehörden. Insbesondere werden die Verfahren oftmals eingestellt, wenn gleichzeitig eine mit einer höheren Strafe bedrohte oder leichter nachweisbare Straftat vorliegt, wie z. B. Steuerhinterziehung oder Vorenthalten von Sozialversicherungsbeiträgen.

Meistens sind es Beweisschwierigkeiten, die die Strafverfolgungsbehörden davon absehen lassen, eine Tat als illegale Arbeitnehmerüberlassung weiter zu verfolgen. So bereitet es oftmals praktische Schwierigkeiten und einen hohen Aufwand, illegale Arbeitnehmerüberlassung von Werkverträgen abzugrenzen. Manchmal stellt sich auch die Frage, ob statt illegaler Arbeitnehmerüberlassung eine unerlaubte Arbeitsvermittlung vorliegt. In einigen Fällen ist auch die Arbeitnehmereigenschaft der überlassenen Ausländer nur schwer nachweisbar. So sind bei Ermittlungen auch „Baukolonnen“ und eine „Zerlegerkolonne“ in einem Schlachtbetrieb aufgefallen, deren Mitglieder als Selbständige aufgetreten waren, bei denen aber Verdacht bestand, daß sie in Wahrheit als Arbeitnehmer illegal überlassen oder vermittelt worden sind. Abgesehen von der Schwierigkeit der Sachverhaltsaufklärung sind auch in der Regel die Beweismittel kaum verfügbar. Insbesondere Urkunden, wie z. B. Lohnzettel, sind meistens nicht vorhanden, Zeugen selten zur Aussage bereit. Dies gilt insbesondere für ausländische Leiharbeiter, zumal sie wegen ihres Verstoßes gegen die Arbeitserlaubnispflicht selbst mit einem Bußgeld bedroht und daher in der Regel zur Aussageverweigerung berechtigt sind. Außerdem sind sie von ihrem Arbeitgeber meist wirtschaftlich abhängig. Die sich illegal in der Bundesrepublik Deutschland aufhaltenden ausländischen Arbeitnehmer sind meistens bis zu einer Gerichtsverhandlung bereits aus-

gereist oder abgeschoben worden, so daß sie als Zeugen nicht mehr zur Verfügung stehen. Aber auch die Feststellung und der Nachweis eines auffälligen Mißverhältnisses zwischen den Arbeitsbedingungen für nichtdeutsche Arbeitnehmer ohne Arbeitserlaubnis und den Arbeitsbedingungen deutscher Leiharbeitnehmer kann Schwierigkeiten bereiten, weil die Arbeitsbedingungen aus einer Vielzahl von Einzelfaktoren bestehen und in einigen Branchen vergleichbare deutsche Leiharbeitnehmer nicht beschäftigt werden.

Seit der Einführung des Artikels 1 § 15a AÜG hat diese Strafvorschrift für die Strafverfolgungspraxis nur eine geringe Bedeutung. Dies dürfte daran liegen, daß die Strafvorschrift nur bei dem Entleih von legalen Verleiher eingreift. Die legalen Verleiher werden aber von der Bundesanstalt für Arbeit überwacht. Entleiher, die von einem illegalen Verleiher nichtdeutsche Arbeitnehmer entleihen und zu ausbeuterischen Bedingungen beschäftigen, sind nach § 10 AÜG kraft Gesetzes Arbeitgeber der illegal entliehenen Ausländer und als Arbeitgeber von nichtdeutschen Arbeitnehmern ohne erforderliche Arbeitserlaubnis daher mit einer Strafe nach § 227a AFG bedroht.

Auch die Steuerfahndung beteiligt sich an der Verfolgung illegaler Arbeitnehmerüberlassung. Beispielsweise wurden vom 1. 1. 1988 bis zum 30. 6. 1991 205 Ermittlungsersuchen an die Steuerfahndungsstellen in Hessen gerichtet. Davon wurden in 194 Fällen Ermittlungsverfahren eingeleitet. In 169 Fällen, also in 88 v.H. aller Ermittlungsverfahren, handelte es sich um steuerstrafrechtliche Ermittlungsverfahren im Sinne des § 208 Abs. 1 Nr. 1 und 2 Abgabenordnung. Die Steuerfahndungsstellen in Hessen haben im Zeitraum vom 1. 1. 1988 bis 30. 6. 1991 insgesamt 27 689 506 DM vorläufiges steuerliches Mehrergebnis festgestellt. Davon waren bis 30. 6. 1991 bereits 6 553 474 DM rechtskräftig geworden. Die meisten Verfahren im Zusammenhang mit illegaler Arbeitnehmerüberlassung werden in Hauptverhandlungen vor den Strafgerichten abgeschlossen. In den hessischen Steuerfahndungsstellen waren etwa 20 Prüfer überwiegend mit steuerrechtlichen Ermittlungsverfahren tätig, die überwiegend den illegalen Verleih von Arbeitnehmern als Hintergrund hatten. Bei allen hessischen Steuerfahndungsstellen gibt es einzelne Prüfer, die in solchen Verfahren besonders häufig tätig werden.

Nach Einschätzung der überwiegenden Zahl der Steuerfahndungsstellen hat sich die im Jahre 1985 eingeführte Haftung des illegalen Entleihers für die Lohnsteuer der bei ihm beschäftigten Leiharbeitnehmer bewährt. Nach § 42d Einkommensteuergesetz beschränkt sich die Haftung des Entleihers für die Lohnsteuer der Arbeitnehmer auf die Zeit, für die sie ihm überlassen worden sind. Soweit die Haftung des Entleihers für die Lohnsteuer des Leiharbeitnehmers reicht, sind die Entleiher, die Verleiher und der Leiharbeitnehmer Gesamtschuldner der zu entrichtenden Lohnsteuer. In Hessen wurden z.B. im Berichtszeitraum 8 Lohnsteuernachforderungen aufgrund der Haftungsbestimmungen des § 42d Einkommensteuergesetz durchgeführt.

## 2. Tätigkeitsbereiche

### a) Sektorale Schwerpunkte

Der überwiegende Schwerpunkt illegaler Arbeitnehmerüberlassung liegt nach wie vor im Baugewerbe und in der metallverarbeitenden Industrie. Oft fallen auch das Ingenieurwesen, der Dienstleistungsbereich wie z.B. Krankenhäuser, das Speditionsgewerbe, die Schlachtereier und Fleischverarbeitung und die Gebäude- und Industriereinigung mit illegalen Leiharbeitnehmern auf. Aber auch der Stahl- und Maschinenbau, die Landwirtschaft, Warenhäuser und Supermärkte sowie die Kfz-, Chemie- und Elektroindustrie werden als Betätigungsfeld illegaler Arbeitnehmerüberlassung genannt.

Die Qualifikation der illegal überlassenen Leiharbeitnehmer richtet sich nach den Anforderungen im jeweiligen Tätigkeitsbereich. So werden z.B. gut ausgebildete und spezialisierte Arbeitnehmer im Ingenieurbereich illegal verliehen. Fach- und Hilfsarbeiter finden sich z.B. im Baubereich. Oftmals werden aber auch Arbeitskräfte ohne jede Qualifikation angeboten. Die Zahl der Frauen, die illegal verliehen werden, ist gering. Ein Grund dafür ist, daß illegaler Verleih für Tätigkeiten im Bürobereich selten vorkommt. Illegal verliehene Frauen sind dagegen oft als Verkäuferinnen oder Warenkaufleute tätig.

### b) Regionale Schwerpunkte

Eine regionale Verlagerung der illegalen Arbeitnehmerüberlassung gegenüber den früheren Berichtszeiträumen wurde nicht festgestellt. In Norddeutschland war der Ballungsraum Hamburg ein unveränderter Schwerpunkt illegaler Arbeitnehmerüberlassung. In Entleiherbetriebe Hamburgs haben auch überwiegend die festgestellten illegalen Verleiher aus den neuen Bundesländern illegal Arbeitnehmer verliehen. Weitere regionale Schwerpunkte sind das Ruhrgebiet, die Städte Köln, Düsseldorf, Mönchengladbach, Bielefeld, das Rhein-Main-Gebiet, der Wirtschaftsraum Mannheim/Ludwigshafen, der Wirtschaftsraum Nürnberg-Fürth-Erlangen und der Großraum München. In diesen Regionen finden sich sowohl illegale Verleiher als auch illegale Entleiher.

Allerdings gibt es auch Regionen, wie z.B. in Niedersachsen, in denen es zwar keine regionalen Schwerpunkte illegalen Verleihs gab, aber illegale Verleiher Großbetriebe mit Firmensitz in den Ballungsgebieten mit illegalen Leiharbeitnehmern versorgten. Auch z.B. aus dem Raum Schweinfurt/Aschaffenburg setzten illegale Verleiher ihre Leiharbeitnehmer in Betriebe im Rhein-Main-Gebiet ein. Nach wie vor ist die Nachfrage der Entleihbetriebe nach illegalen Leiharbeitnehmern in Baden-Württemberg größer als das Angebot illegaler Verleiher. Deshalb kamen in diesen Betrieben Baden-Württembergs vielfach illegale Leiharbeitnehmer aus anderen Bundesländern oder aus Frankreich zum Einsatz.

### 3. Grenzüberschreitende Arbeitnehmerüberlassung

Eine besondere Form der illegalen Arbeitnehmerüberlassung liegt vor, wenn der illegale Verleiher seinen Betriebssitz im Ausland hat und von dort aus Arbeitnehmer ohne deutsche Verleiherlaubnis zu Entleihern im Bundesgebiet entsendet.

Diese illegalen Verleiher verstoßen meistens gegen deutsches Recht und gegen die Rechtsordnung ihres Heimatlandes, weil sie die erforderliche Verleiherlaubnis nicht eingeholt haben oder die Arbeitnehmerüberlassung in ihrem Heimatland allgemein oder in das Ausland verboten ist.

#### a) Umfang

Die Dunkelziffer ist wie bei der illegalen Beschäftigung allgemein sehr hoch. Nur die aufgedeckten Fälle werden bekannt. Aus ihrer Zahl lassen sich aber kaum verlässliche Schlüsse über Zahl und Entwicklung ziehen.

Die meisten Fälle illegaler grenzüberschreitender Arbeitnehmerüberlassung sind in der Vergangenheit durch die Grenzpolizeibehörden, die in einigen Fällen mit der Bundesanstalt für Arbeit gemeinsam ermittelt haben, bekannt geworden. Da im Vorgriff auf einen einheitlichen Binnenmarkt aufgrund des Schengener Abkommens an den westlichen Grenzen Deutschlands zunehmend auf Grenzkontrollen verzichtet wird und Grenzkontrollstellen abgebaut wurden, sind die bisherigen Möglichkeiten, Verdachtsfälle aufzugreifen, dort erheblich zurückgegangen. So haben im Jahre 1988 die Grenzdienststellen 363 Anzeigen, davon 301 von Dienststellen an Grenzen zu Mitgliedstaaten der EG, gegen Entleiher und Verleiher wegen illegaler grenzüberschreitender Arbeitnehmerüberlassung nichtdeutscher Arbeitnehmer vom Ausland aus in die Bundesrepublik Deutschland erstattet. 1989 waren es 332 Anzeigen. 1990 sank die Zahl der Anzeigen auf 249 und 1991 auf 96, davon 76 von Dienststellen an Grenzen zu Mitgliedstaaten der EG. Unter den verliehenen Arbeitnehmern waren immer wieder Niederländer und Franzosen, aber auch Jugoslawen, Tschechen, Polen und Engländer. Die Arbeitnehmer wurden von Verleihern mit Firmensitzen in den Niederlanden, Frankreich, Polen und der Tschechoslowakei überlassen.

Wegen des Rückgangs der Grenzkontrollen ist es ungewiß, ob die Zahl der aufgegriffenen Fälle ein zuverlässiger Maßstab ist und die grenzüberschreitende illegale Arbeitnehmerüberlassung aus manchen Ländern tatsächlich rückläufig ist. Für den illegalen Verleih aus Mitgliedstaaten der EG wurden rückläufige Tendenzen für den Verleih aus Großbritannien und den Niederlanden festgestellt, für den Verleih aus Staaten außerhalb der EG zeigte sich ein Rückgang bei illegalem Verleih aus Österreich und der Schweiz. Vermutlich ist dieser Eindruck unrichtig. Wahrscheinlicher ist, daß die illegalen, aus dem Ausland handelnden Verleiher nicht entscheidend zurückgedrängt wurden. So ist der illegale Verleih nach den Feststellungen der Bundes-

anstalt für Arbeit aus Frankreich und Belgien nicht zurückgegangen. Hinzu kommt, daß die illegalen ausländischen Verleiher entgegen früherer Praxis vielfach nicht mehr offen Arbeitnehmerüberlassung betreiben, sondern die Arbeitnehmerüberlassung durch Abschluß von Werkverträgen tarnen, die zum Schein abgeschlossen werden. Dadurch wird der Nachweis illegalen Verleihs erschwert.

Die ausländischen Leiharbeiter waren insbesondere im Baugewerbe, Straßen- und Brückenbau, in der Garten-, Land- und Forstwirtschaft sowie im Kraftfahrzeuggewerbe tätig. In diesen Wirtschaftszweigen sind deutsche Sprachkenntnisse für eine Tätigkeit nicht unbedingt notwendig. Ohne längere Einarbeitungszeit ist eine Mitarbeit der ausländischen Leiharbeiter möglich.

#### b) Besondere Arbeitsweisen

Vor allem die illegalen Verleiher aus den Niederlanden sind im Vergleich mit illegalen Verleihern anderer Länder straff organisiert. Dies wurde bereits im vorhergehenden Bericht festgestellt und hat sich in den Jahren 1988 bis 1991 nicht geändert. Niederländische Hintermänner treten bei der Anbahnung von Geschäftsbeziehungen kaum in Erscheinung. Der Kontakt mit deutschen Firmen und die Kontrolle über die verliehenen niederländischen Arbeitnehmer wird von sog. „Vertretern“ bzw. „Geschäftsführern“ ausgeübt. Dabei bedienen sich die niederländischen Verleiher Firmen deutschen Rechts, die sie entweder selbst gründen oder mit Hilfe von Strohmannern gründen lassen. Während es sich meistens nur um „Briefkastenfirmen“ handelt, von denen eingehende Post an den Geschäftssitz im Ausland weitergeleitet wird, gibt es auch Firmen mit Scheinbüros, in denen Hilfsarbeiten ausgeführt werden und ein Teil der Leiharbeiter ordnungsgemäß zur Sozialversicherung und Lohnsteuer angemeldet wird. Ziel solcher Scheinfirmen oder „Briefkastenfirmen“ ist es, Unbedenklichkeitsbescheinigungen von Finanzämtern oder Ortskrankenkassen zu erhalten, um seriös zu wirken. Bei Ermittlungsverfahren wird die betroffene Firma schnell aufgelöst. Entleiher können nur Hinweise auf die Scheinfirma geben, die tatsächlichen Hintermänner kennen die Entleiher nicht. Niederländische Verleiher sind oftmals Angestellte einer deutschen Firma, um gegen Krankheit und Arbeitslosigkeit versichert zu sein. Bei einer möglichen Strafverfolgung sagen sie gegenüber den Ermittlungsbehörden aus, sie hätten nur die Weisung des „Chefs“ in den Niederlanden ausgeführt.

Die niederländischen Leiharbeiter werden zu Falschaussagen bei den Grenzkontrollen vorbereitet. Die ausländischen Leiharbeiter beziehen nicht selten Lohnersatzleistungen oder Leistungen aus Sozialkassen ihres Heimatlandes. Geschäftsunterlagen, die Hinweise auf illegale Arbeitnehmerüberlassung geben könnten, werden nur noch in ganz seltenen Fällen bei Grenzkontrollen aufgefunden. Die Grenzdienststellen haben in letzter Zeit festgestellt, daß niederländische Verleiher, die zwischenzeitlich nicht mehr aufgefallen waren, wieder tätig sind. Grund dafür könnten die ganz oder teil-

weise eingestellten Grenzkontrollen an der deutsch-niederländischen Grenze sein.

Mehrere Beobachtungen niederländischer Behörden im Laufe des Jahres 1991 und zwei daraufhin durchgeführte Schwerpunktkontrollen an der deutsch-niederländischen Grenze in den Bereichen der Grenzschutzämter Kleve und Emden am 1. Dezember 1991 lassen Rückschlüsse auf einen größeren Einsatz britischer Staatsangehöriger zu. Britische Firmen oder Anwerber werben zunächst in Zeitungsannoncen britische Staatsangehörige an und verleihen sie über niederländische und deutsche Verleiher an deutsche Entleiher. Auffallend ist, daß viele britische Staatsangehörige als Selbständige auftreten, in Wahrheit aber als Arbeitnehmer angesehen werden müssen. Neben den Informationen niederländischer Dienststellen trugen auch deutsche Unternehmen zur Aufklärung von solchen Sachverhalten bei, indem sie verdächtige Angebotschreiben der Bundesanstalt für Arbeit zur Verfügung stellten.

Aus Belgien und Luxemburg sind den Grenzdienststellen keine Fälle illegaler Arbeitnehmerüberlassung bekannt geworden. Beim illegalen Verleih aus Frankreich in die Bundesrepublik Deutschland wurden größere Organisationen wie in den Niederlanden nicht festgestellt. Die französischen Verleiher arbeiten in der Regel von ihrem französischen Firmensitz aus. Zweigniederlassungen sind selten und „Scheinfirmen“ in der Bundesrepublik Deutschland sind nicht bekannt geworden. Französische Verleiher sind in den letzten Jahren dazu übergegangen, auch portugiesische und spanische Leiharbeiter bei deutschen Entleihern einzusetzen. Im Jahre 1990 wurden zum erstenmal portugiesische Leiharbeiter französischer Verleiher im Baubereich festgestellt.

Eine Landesjustizverwaltung hat von mehreren Ermittlungsverfahren gegen Verantwortliche osteuropäischer Staatshandelsfirmen berichtet, die im Zusammenhang mit den in den vergangenen Jahren abgeschlossenen Regierungsvereinbarungen über die Beschäftigung osteuropäischer Arbeitnehmer auf der Grundlage von Werkverträgen in der Bundesrepublik Deutschland unter Verletzung dieser Abkommen als illegale Leiharbeiter tätig geworden sind. Auch nach den Feststellungen der Bundesanstalt für Arbeit bieten sich osteuropäische Firmen als Werkvertragspartner an, die oft nicht in der Lage sind, in der Bundesrepublik Deutschland Werkverträge durchzuführen. Vielmehr stellen sie nur Personal zu Verfügung. Dabei ist ihnen meistens der Unterschied zwischen einer Beschäftigung im Rahmen eines Werkvertrages und einer Arbeitnehmerüberlassung nicht bekannt und auch kaum verständlich zu machen. Dies wird manchmal von deutschen Vertragspartnern gezielt ausgenutzt. Auch kommt es vor, daß neben den zugelassenen osteuropäischen Arbeitnehmern, die im Rahmen eines Werkvertrages beschäftigt werden, von dem gleichen osteuropäischen Unternehmen Arbeitnehmer ohne Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis an den deutschen Vertragspartner überlassen werden.

Die Bundesregierung strebt daher Änderungen der Regierungsabkommen mit den ost- und südosteuropäischen Reformstaaten über die Zulassung von Werkvertragsarbeitnehmern an, um sicherzustellen, daß nicht unter dem Deckmantel von Werkverträgen Arbeitnehmerüberlassung nach Deutschland betrieben wird. Mit den zwischenstaatlichen Verhandlungen wurde 1992 begonnen.

Am Ende des Jahres 1991 wurde bekannt, daß eine halbstaatliche Einrichtung in Albanien sich bemüht, Arbeitskräfte in die Bundesrepublik Deutschland zu überlassen oder zu vermitteln. Dabei wurde auch versucht, albanische Arbeitskräfte deutschen Firmen anzubieten, die z. B. Projekte in Afrika durchführen.

#### 4. Arbeitsweise illegaler Verleiher

Nicht nur bei grenzüberschreitendem illegalen Verleih wird die Arbeitnehmerüberlassung getarnt, es gibt überhaupt nur noch wenige Verleiher, die den illegalen Verleih von Arbeitnehmern offen betreiben. In nahezu allen Fällen versuchen illegale Verleiher und Entleiher, ihre Tätigkeit zu tarnen, indem sie vorgeben, in Wahrheit eine erlaubnisfreie Tätigkeit auszuüben. Dadurch werden die Feststellung und der Nachweis der illegalen Arbeitnehmerüberlassung bei ihrer Bekämpfung erschwert. In den letzten Jahren haben sich die Methoden der Verschleierung soweit verfeinert, daß der Nachweis der Arbeitnehmerüberlassung in Einzelfällen nicht mehr erbracht werden kann.

Nach wie vor schließen illegale Verleiher und Entleiher am häufigsten Werkverträge ab, die aber nur zum Schein bestehen, um die erlaubnispflichtige Arbeitnehmerüberlassung im Dunkeln zu lassen. Da bei einem Werkvertrag sich der Werkunternehmer gegenüber dem Besteller zur Herstellung eines Werkes verpflichtet, also ein bestimmter Erfolg geschuldet wird, bei der Arbeitnehmerüberlassung dagegen das Zurverfügungstellen eines Arbeitnehmers für eine bestimmte Zeit geschuldet wird, bemühen sich die Beteiligten in dem schriftlichen Vertrag durch werkvertragstypische Abreden keine Zweifel aufkommen zu lassen, daß es sich um einen Werkvertrag handelt. Aber auch bei der tatsächlichen Durchführung des Vertrages bemüht man sich, nach außen hin möglichst die Kriterien zu erfüllen, die für einen Werkvertrag sprechen können. Um dem Eindruck entgegenzuwirken, die Arbeitnehmer seien in den Betrieb des Entleihers eingegliedert, versucht man nach Möglichkeit, Leiharbeiter in Arbeitskolonnen getrennt von den Arbeitnehmern des Entleihers einzusetzen. Es kann in solchen Fällen aber oft nachgewiesen werden, daß die Leiharbeiter tatsächlich den Weisungen des Entleihers oder seiner Mittelpersonen unterliegen. Um die tatsächliche Arbeitnehmerüberlassung zu verschleiern, wird die Vergütung des Verleihers, die aufgrund der Arbeitsstunden der überlassenen Leiharbeiter berechnet wird, in den Rechnungen, wie bei Werkverträgen üblich, in Massenaufstellungen oder auf Maßeinheiten (z. B. Kubikmeter) umgewandelt. Belastende Rechnungsunterlagen wie Stundennach-

weise oder Belege für die vorgenommenen Umrechnungen werden möglichst schnell vernichtet.

Wenn längerandauernde Geschäftsverbindungen geplant sind, schließen illegale Verleiher und Entleiher sog. Rahmenwerkverträge ab, die nach Bedarf durch Teilleistungsverträge ergänzt werden. Auch in diesen Teilleistungsverträgen finden sich nur selten Anhaltspunkte für eine Arbeitnehmerüberlassung.

Der Nachweis des illegalen Verleihs durch Zeugen wird immer schwieriger. Oft besprechen illegale Verleiher und Entleiher mit ihren Führungskräften, also z. B. Bauleitern und Polieren, aber auch Leiharbeitnehmern die Aussagen für den Fall einer Zeugenvernehmung durch Ermittlungsbehörden. Manchmal wurden Zeugen erheblich unter Druck gesetzt, für illegale Verleiher und Entleiher günstige Aussagen zu machen, indem ihnen der Verlust des Arbeitsplatzes angedroht wurde.

Nach wie vor bedienen sich illegale Verleiher aber auch anderer Methoden, um die illegale Arbeitnehmerüberlassung nach außen hin unauffällig zu machen und sich der Verfolgung durch die Bundesanstalt für Arbeit möglichst zu entziehen. Manche gründen selbst oder mit Hilfe von Strohmännern Gesellschaften, deren Haftung in der Regel begrenzt ist, um nicht als Person in Erscheinung zu treten. Auch werden oft Firmenbezeichnungen gewählt, die keinen Rückschluß auf die Verantwortlichen der Firma zulassen. Manche illegalen Verleiher melden einen geringen Teil der beschäftigten Arbeitnehmer zur Sozialversicherung an, um einen ordnungsgemäßen Betrieb vorzutäuschen. Allerdings führen solche Verleiher oft sogar für diese angemeldeten Arbeitnehmer einen Teil des Gesamtsozialversicherungsbeitrags nicht ab, weil sie das Arbeitsentgelt zu niedrig angeben. Nach Möglichkeit werden illegale Leiharbeiter in großen Entfernungen von dem Firmensitz eingesetzt oder die Leiharbeiter werden nur kurzzeitig an häufig wechselnden Arbeitsorten unter gleichzeitiger ständiger personeller Umbesetzung tätig. Auch werden Leiharbeiter unter falschem Namen beschäftigt.

Illegale Arbeitnehmerüberlassung wird auch durch sog. Scheinselbständigkeit getarnt. Dabei melden Einzelpersonen ein Gewerbe an, manchmal auch auf Druck ihres früheren Arbeitgebers, um dann als Subunternehmer für angebliche Auftraggeber oder als freie Mitarbeiter tätig zu werden. In Wahrheit sind die angeblich selbständig Gewerbetreibenden abhängig beschäftigt, so daß sie tatsächlich arbeits- und sozialrechtlich Arbeitnehmer sind. Wenn solche angeblich selbständigen Erwerbstätigen unerlaubt verliehen werden, ist der Tatbestand der Arbeitnehmerüberlassung gegeben und die Bundesanstalt für Arbeit kann einschreiten. Allerdings ist der Nachweis, daß der Verleiher Arbeitgeber des angeblich Selbständigen war, schwer zu führen.

Häufiger als die illegale Überlassung von Scheinselbständigen ist allein die abhängige Beschäftigung dieser Personen, ohne daß Dritte wie bei der Vermittlung oder dem Verleih hinzutreten. Schon in dieser verschleierte abhängigen Beschäftigung

liegt das Grundproblem, daß den Scheinselbständigen der arbeitsrechtliche und sozialversicherungsrechtliche Schutz genommen wird. Die Umgehung der für Arbeitnehmer zu deren Schutz und Sicherung eingerichteten Rechtsordnung ist der Hauptgrund für die Scheinselbständigkeit. Arbeitgeber sparen Kosten, wenn sie anstelle von Arbeitnehmern freie Mitarbeiter oder angeblich Selbständige beschäftigen, weil sie die Sozialversicherungsbeiträge nicht abführen. Auch die Arbeitnehmer haben manchmal ein Interesse an der angeblichen Selbständigkeit, weil ihr monatlicher Nettoverdienst höher liegt als der vergleichbarer Arbeitnehmer. Die Scheinselbständigen vergessen aber, daß ihre Ansprüche, z. B. nach dem Arbeitsförderungsgesetz oder auf Leistungen in der Rentenversicherung, gefährdet sind.

Die Frage, ob Selbständigkeit oder Arbeitnehmereigenschaft vorliegt, haben insbesondere die Einzupstellen zur Sozialversicherung (Krankenversicherungsträger) zu entscheiden. Auch die Gewerbeaufsichtsbehörden können, wenn sich ein Selbständiger auf die Nichtgeltung von Arbeitsschutzvorschriften beruft, die Frage prüfen, ob nicht tatsächlich Arbeitnehmereigenschaft vorliegt. Einige Bundesländer, die Bundesanstalt für Arbeit und der AOK-Bundesverband berichten von einer Zunahme der Zahl der Scheinselbständigen. Der AOK-Bundesverband vermutet, daß durch die Einführung der Meldepflicht für geringfügig Beschäftigte seit dem 1. Januar 1990 der Trend zur beruflichen „Verselbständigung“ von Einzelpersonen beschleunigt worden sei.

Die Scheinselbständigen sind in vielen Wirtschaftsbereichen anzutreffen. Beispielhaft erwähnen die zu dem Bericht eingegangenen Stellungnahmen die Umwandlung der Arbeitsverhältnisse von Lastkraftwagenfahrern in selbständige Fuhrunternehmer. Dabei erwirbt der zukünftige „selbständige“ Fuhrunternehmer das Fahrzeug seines „früheren“ Arbeitgebers. Beförderungen für andere Auftraggeber bedürfen der Zustimmung des bisherigen Arbeitgebers. Auch im Baugewerbe werden oftmals Einzelpersonen als Subunternehmer eingesetzt wie Fuger, Eisenflechter und Fliesenleger, bei denen Verdacht auf abhängige Beschäftigung besteht. Stark verbreitet ist die Scheinselbständigkeit in der Fleischindustrie. In manchen Zerlegebetrieben werden bis zu 90 v. H. „selbständige Ausbeiner“ beschäftigt. Die Aufträge werden nach Arbeitsanfall vergeben, die Vergütung richtet sich nach dem verarbeiteten Stück Vieh. Auch bei Abwrackunternehmen oder Abwrackwerften werden je nach Auftragslage und Auftragsumfang „selbständige Brenner“ beschäftigt. Jeder Brenner hat ein Gewerbe als Abwrackunternehmer angemeldet. Warenhäuser lassen sog. „Propagandisten“ als selbständige Gewerbetreibende tätig werden, die Waren des Unternehmens verkaufen. Sogar Landarbeiter wurden bei einer „freiberuflichen“ Tätigkeit entdeckt. Ein Gerüstbauunternehmen wurde als Gesellschaft bürgerlichen Rechts geführt. Die Gesellschafter bestanden aus dem Inhaber des Betriebes und ausländischen Arbeitnehmern, deren Beschäftigung dem Betriebsinhaber aus arbeitsrechtlichen Gründen untersagt worden war. Private Krankenpflegedienste schließen mit in der Kranken-

pflege tätigen Personen „freie Mitarbeiterverträge“. Die Abgrenzung, ob Selbständigkeit oder Arbeitnehmer-eigenschaft vorliegt, bereitet oft praktische Schwierigkeiten, weil insbesondere der Grad der persönlichen Abhängigkeit zu klären ist, aber meistens nur durch aufwendige Prüfungen festgestellt werden kann.

## 5. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

Weil sich der Umfang illegaler Arbeitnehmerüberlassung einer genauen Erfassung entzieht, sind über die quantitativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt kaum Aussagen möglich. Verhältnismäßig leicht feststellbar sind aber die Auswirkungen auf die an illegaler Arbeitnehmerüberlassung Beteiligten.

### a) Folgen für die Unternehmen

Die meisten illegalen Verleiher verstoßen nicht nur gegen die Pflicht, eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit einzuholen, sondern zusätzlich gegen geltendes Arbeits-, Sozialversicherungs-, Steuer- und Arbeitserlaubnisrecht. Diese Verleiher setzen billige Arbeitskräfte ein, für die sie keine Sozialversicherungsbeiträge und Steuern abführen, um für sich einen möglichst hohen Profit zu erzielen und gleichzeitig dennoch Arbeitskräfte billig anbieten zu können. Illegaler Verleih führt somit zu Wettbewerbsverzerrungen und zum Abbau von legalen Arbeitsplätzen. Durch den Einsatz illegaler Leiharbeiter können die Preise der Wettbewerber unterboten werden. Insbesondere im Baubereich ist festzustellen, daß manche Bauunternehmen den Einsatz illegaler Leiharbeiter in ihrer Kalkulation berücksichtigen. Um wettbewerbsfähig zu bleiben, folgen andere Unternehmen diesem Beispiel. Dies führt zum Abbau von Arbeitsplätzen für Stammarbeiter.

Der wirtschaftliche Vorteil für Unternehmer, die als Entleiher mit illegalen Verleihern zusammenarbeiten, ist oft nur vordergründig. Bei Aufdeckung des illegalen Verleihs müssen sie neben einem Straf- oder Bußgeldverfahren, bei denen zum Teil erhebliche Geldstrafen oder Geldbußen zu zahlen sind, zusätzlich mit der Abschöpfung des erzielten wirtschaftlichen Vorteils rechnen. Der erhoffte Gewinn tritt dann nicht ein.

Im Berichtszeitraum nutzten vermehrt illegal überlassene Leiharbeiter die Vorschrift des § 10 AÜG, nach der Arbeitgeber eines illegal verliehenen Leiharbeiters der Entleiher wird, und klagten auf Feststellung des Bestehens eines Arbeitsverhältnisses zum Entleiher. Damit trifft den illegalen Entleiher eine Lohnzahlungspflicht und die Haftung für die Sozialversicherungsbeiträge und die Lohnsteuer des Leiharbeiters für die Zeit, in der er den Leiharbeiter illegal entliehen hat. Der AOK-Bundesverband hat allerdings berichtet, daß es immer schwieriger wird, die Forderungen gegen mit dem jeweiligen Verleiher gesamtschuldnerisch haftende illegale Entleiher festzustellen und durchzu-

setzen. Die Allgemeinen Ortskrankenkassen stehen oft vor dem Problem, dem Entleiher nachzuweisen, daß unter dem Deckmantel eines Werkvertrages tatsächlich Arbeitnehmerüberlassung stattgefunden hat.

### b) Auswirkungen auf Leiharbeiter

Es gibt illegale Leiharbeiter, für die ihr Arbeitgeber ordnungsgemäß seine Arbeitgeberpflichten erfüllt. Dabei handelt es sich um Verleiher, die nur aus Unkenntnis oder weil sie die einschränkenden Vorschriften des AÜG, insbesondere die Sechs-Monatsgrenze für den Verleih an denselben Entleiher umgehen wollen, keine Verleiherlaubnis haben. Für diese Arbeitnehmer hat die illegale Arbeitnehmerüberlassung in der Regel keine nachteiligen Auswirkungen. Während der Zeit des illegalen Verleihs ist allerdings ihr arbeitsrechtlicher Schutz gefährdet, weil ihr Arbeitsverhältnis zum Verleiher erlischt und stattdessen ein Arbeitsverhältnis zum Entleiher fingiert wird. Bei den meisten illegalen Leiharbeitern treten aber nachteilige Auswirkungen ein. Manche illegale Verleiher, die keine Sozialversicherungsabgaben und Steuern abführen, zahlen ihren Leiharbeitern etwas höhere Nettolöhne als sie in legalen Arbeitsverhältnissen üblich sind. Dafür müssen die illegalen Leiharbeiter aber regelmäßig in Kauf nehmen, daß sie ihren Lohn nur dann erhalten, wenn sie bei einem Entleiher eingesetzt sind. Selbst für Feiertage und für den Urlaub erhält der illegale Leiharbeiter oft keinen Lohn.

Zahlreiche illegale Verleiher verleihen insbesondere ausländische Arbeitnehmer, die sich illegal in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten oder keine Arbeitserlaubnis besitzen. Der Lohn dieser ausländischen Leiharbeiter liegt in der Regel weit unter dem vergleichbarer deutscher Leiharbeiter. Auch die übrigen Arbeitsbedingungen sind teilweise schlecht. Gleichwohl nehmen diese Leiharbeiter diese Bedingungen hin, weil sie einen legalen Arbeitsplatz nicht erhalten können und oftmals wegen des erheblich niedrigeren Lohnniveaus im Heimatland die geringen Lohnzahlungen des illegalen Verleihers noch als wirtschaftlichen Aufstieg ansehen.

Auch deutsche illegale Leiharbeiter lassen sich aus persönlichen Gründen illegal verleihen. Sie versuchen, sich durch ihre Tätigkeit ihren Gläubigern zu entziehen, oder sie beziehen während des illegalen Verleihs Leistungen von der Bundesanstalt für Arbeit wegen angeblicher Arbeitslosigkeit oder von einem Träger der Sozialhilfe. Auch diese Arbeitnehmer haben ein Interesse daran, daß der illegale Verleiher möglichst keine Lohnunterlagen für sie führt und keine Anmeldungen für sie bei staatlichen Behörden vornimmt. Alle illegalen Leiharbeiter übersehen, daß sie Schuldner für die zu entrichtende Lohnsteuer bleiben.

Die sog. Scheinselbständigen, die sich von illegalen Verleihern „vermitteln“ lassen, täuschen sich meistens in ihren Erwartungen, die sie in die Selbstän-



digkeit setzen. Oft erweist es sich, daß von dem erwarteten hohen Unternehmergewinn weniger übrig bleibt als vom bisher erzielten Arbeitnehmerlohn. Dies liegt daran, daß sie als Selbständige Investitionen und Risiken übernehmen müssen, die sie vorher nicht bedacht oder falsch kalkuliert haben. Hinzu kommt, daß sie oft keinen Urlaub nehmen, ohne Pausen arbeiten und notwendige Maßnahmen im Krankheitsfalle unterlassen. Ihre soziale Sicherheit ist gefährdet, wenn sie sich nicht entschließen, ihren wahren Arbeitgeber zu veranlassen, seine Arbeitgeberpflichten zu erfüllen. Diesen Schritt werden aber nur wenige der sog. Scheinselbständigen wagen, weil er das Ende der „Geschäfts-“ und Arbeitsbeziehungen bedeuten würde.

Meist bleiben die Scheinselbständigen nur für kürzere Zeiten „selbständig“. Oft scheitern sie in den ersten Monaten ihrer Scheinselbständigkeit. Nur wenige sind mehrere Jahre lang scheinselfständig tätig.

Wenn für die illegalen Leiharbeiter keine Beiträge zur Sozialversicherung entrichtet werden, besteht die Gefahr, daß in Zukunft die Allgemeinheit mit erheblichen Kosten belastet wird. Nur wenige illegale Leiharbeiter sorgen nämlich für den Fall der Erwerbsunfähigkeit oder für ihre Altersversorgung vor. Dann aber muß die Allgemeinheit aus dem Steueraufkommen für diese Personen Sorge tragen, ohne daß die illegalen Leiharbeiter durch ihre Steuern einen Beitrag geleistet hätten.

#### **6. Arbeits- und sozialrechtliche Auswirkungen illegaler Arbeitnehmerüberlassung**

Die arbeits- und sozialrechtliche Lage der illegal verliehenen Arbeitnehmer ist unterschiedlich. Ein illegaler Leiharbeiter, dessen Arbeitgeber allein gegen die Ordnungsvorschrift über die Einholung einer Verleiherlaubnis verstößt, ist in der Regel sozial- und arbeitsrechtlich keinen größeren Gefährdungen ausgesetzt als Arbeitnehmer anderer Arbeitgeber. Anders ist es, wenn der illegale Verleiher ganz bewußt die Rechtsordnung umgehen will und Arbeitnehmer illegal verleiht. Um schnell Geld zu verdienen, führen diese Verleiher weder Sozialversicherungsbeiträge noch Lohnsteuern für den illegal verliehenen Leiharbeiter ab und erfüllen oft die Arbeitgeberpflichten nur unvollständig.

##### **a) Arbeitsrechtliche Sicherung der Leiharbeiter**

Zum Schutz des illegal verliehenen Leiharbeiters wird nach Artikel 1 § 10 AÜG der Entleiher eines von einem Verleiher ohne Verleiherlaubnis entliehenen Leiharbeiters als Arbeitgeber des Leiharbeiters fingiert. Der Entleiher schuldet dem illegal verliehenen Leiharbeiter den Arbeitslohn vergleichbarer Arbeitnehmer im Entleiherbetrieb, mindestens das mit dem Verleiher vereinbarte Arbeitsentgelt.

Allerdings muß der illegal verliehene Leiharbeiter seine Rechte gegenüber dem illegalen Ent-

leiher durchsetzen. Dabei muß er die Tatsachen beweisen, die für die Illegalität der Arbeitnehmerüberlassung sprechen. Im Berichtszeitraum sind besondere Schwierigkeiten bei der Durchsetzung der Ansprüche aus fingierten Arbeitsverhältnissen vor den Arbeitsgerichten nicht bekannt geworden.

Anders verhält es sich, wenn der illegale Leiharbeiter die Bezahlung des Lohns von dem Entleiher verlangt für Zeiträume, in denen der illegale Verleiher den Lohn nicht oder nur teilweise gezahlt hat und der Leiharbeiter während dieser Zeiträume nicht an den in Anspruch genommenen Entleiher verliehen war. Für diese Zeiten besteht nur ein Anspruch gegen den Verleiher. Viele illegale Verleiher entlohnen diese Zeiten, in denen der Leiharbeiter nicht bei einem illegalen Entleiher tätig war, z. B. Feiertage oder Urlaub, nicht, obwohl das AÜG auch die Entlohnung dieser Zeiten vorschreibt. Auch sonst entziehen sich gerade illegale Verleiher den besonderen arbeitsrechtlichen Beschränkungen des Verleihs nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. Sie schließen laufend befristete Arbeitsverträge ab, ohne daß dafür in der Person des Leiharbeiters ein Grund vorhanden ist. Auch beschränken sie die Dauer des Arbeitsverhältnisses mit dem Leiharbeiter auf die Zeit der Überlassung an denselben Entleiher.

Aufgrund der Fiktion eines Arbeitsverhältnisses zwischen dem Leiharbeiter und dem illegalen Entleiher gelten auch die Vorschriften des Betriebsverfassungsgesetzes. In den letzten Jahren fiel auf, daß Betriebsräte bei Verdacht von illegaler Arbeitnehmerüberlassung, die durch Scheinwerkverträge vertuscht werden soll, ihre Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte in arbeitsrechtlichen Verfahren geltend machen. Selten zeigen Betriebsräte aber solche Sachverhalte den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung an. Es kommt vor, daß die Bundesanstalt für Arbeit erst durch Veröffentlichung entsprechender Urteile in Fachzeitschriften von der Aufdeckung illegaler Arbeitnehmerüberlassung durch einen Betriebsrat erfährt.

##### **b) Sozialversicherungsrechtlicher Schutz**

Für den Anspruch der Leiharbeiter auf Leistungen der Krankenversicherung und der Arbeitslosenversicherung ist es unerheblich, ob die illegalen Verleiher oder illegalen Entleiher Versicherungsbeiträge für ihn abgeführt haben. Da die Ansprüche kraft Gesetzes entstehen, hat der Arbeitnehmer Anspruch auf diese Leistungen, auch wenn der Arbeitgeber keine Beiträge gezahlt hat. In solchen Fällen läuft der Leiharbeiter aber Gefahr, daß er den Sozialversicherungsträgern die Tatsache und Dauer seiner illegalen Beschäftigung nicht nachweisen kann. Dagegen ist insbesondere für die Rentenversicherung maßgebend, daß Beiträge gezahlt worden sind. Der illegal verliehene Leiharbeiter läuft daher Gefahr, keine Rentenanwartschaften zu erwerben.

Als fingierter Arbeitgeber nach § 10 AÜG wird allerdings der illegale Entleiher Schuldner der Sozialversicherungsbeiträge, die für den Leiharbeiter zu entrichten sind. Außerdem hat der Verleiher auf das Arbeitsentgelt entfallende Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten, wenn er tatsächlich Arbeitsentgelt an den illegalen Leiharbeiter zahlt. Dann haften Entleiher und Verleiher als Gesamtschuldner für die Sozialversicherungsbeiträge des Leiharbeitnehmers. Da die illegalen Verleiher ihrer Aufzeichnungspflicht nicht oder nur ungenügend nachkommen, war es für die Einzugsstellen oft schwierig, die Beiträge festzusetzen. So hat der AOK-Bundesverband davon berichtet, daß in einem Einzelfall eine AOK, die eine Beitragsforderung von etwa 750 000 DM gegenüber einem illegalen Verleiher hatte, weit über 5 000 Wochenzettel zur Feststellung der Zahlungspflicht des jeweiligen Entleihers auswerten mußte. Die Durchsetzung von Ansprüchen gegen illegale Verleiher und Entleiher ist aber durch die mit § 28 f Abs. 2 SGB IV eingeführte Möglichkeit verbessert worden, bei nicht ordnungsgemäßer Erfüllung der Aufzeichnungspflicht durch den Arbeitgeber Summenbeitragsbescheide zu erlassen, d. h. die Sozialversicherungsbeiträge von der Summe der vom Arbeitgeber gezahlten Arbeitsentgelte geltend zu machen und sogar gegebenenfalls zu schätzen.

### 7. Verwaltungszwang

Neben der Möglichkeit, Ordnungswidrigkeitenverfahren durchzuführen oder Strafanzeige zu erstatten, kann die Bundesanstalt für Arbeit gegen illegale Arbeitnehmerüberlassung im Wege des Verwaltungszwanges einschreiten. Wenn ein Verleiher Leiharbeiter ohne Erlaubnis verleiht, hat die Bundesanstalt dies dem Verleiher zu untersagen. Zur Durchsetzung ihrer Untersagungsverfügung kann die Bundesanstalt für Arbeit nach den Vorschriften des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes Zwangsgelder festsetzen, Ersatzzwangshaft anordnen oder unmittelbaren Zwang anwenden, also z. B. dem illegalen Verleiher die für seine Tätigkeit notwendigen Arbeitsgeräte wegnehmen.

Die Anwendung von Verwaltungszwang zur Durchsetzung des Verbots illegaler Arbeitnehmerüberlassung ist seit dem Berichtszeitraum 1980 bis 1983, in dem 421 Untersagungsbescheide ergangen sind und in 49 Fällen ein Zwangsgeld festgesetzt wurde, ständig zurückgegangen. Im vorletzten Berichtszeitraum gab es noch 85 Untersagungsbescheide und 4 Zwangsgeldfestsetzungen. In den Jahren 1988 bis 1991 hat die Bundesanstalt für Arbeit in 29 Fällen illegalen Verleih untersagt, aber keine Zwangsgelder festgesetzt. Weder wurde Ersatzzwangshaft noch unmittelbarer Zwang angeordnet. Die Bundesanstalt für Arbeit ist der Auffassung, daß die Verfolgung von Verstößen im Rahmen von Bußgeldverfahren mit der Möglichkeit, den Gewinn abzuschöpfen, wirkungsvoller ist, als die Anwendung von Verwaltungszwang.

### 8. Zusammenarbeit der Behörden

Nach dem Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung sind zur Verfolgung und Ahndung illegaler Arbeitnehmerüberlassung insbesondere folgende Behörden zur Zusammenarbeit und Unterrichtung der Bundesanstalt für Arbeit verpflichtet: die Krankenkassen als Einzugsstellen für die Sozialversicherungsbeiträge, die Ausländerbehörden, die Finanzbehörden, die nach Landesrecht für die Verfolgung nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständigen Behörden, die Träger der Unfallversicherung und die für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden. Die Finanzbehörden dürfen der Bundesanstalt für Arbeit nach § 31a Abgabenordnung Anhaltspunkte für eine unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung mitteilen.

Die illegale Arbeitnehmerüberlassung geht wie andere Formen illegaler Beschäftigung meistens mit der Verletzung anderer Vorschriften einher, für deren Verfolgung und Ahndung andere Behörden als die Bundesanstalt für Arbeit zuständig sind. Daher sind eine enge Zusammenarbeit und gegenseitige Unterrichtung notwendig, um Doppelermittlungen zu vermeiden, gemeinsame Ermittlungen zu ermöglichen und bereits vorhandene Erkenntnisse zu nutzen.

Die Zusammenarbeit der Behörden bei der Bekämpfung illegaler Arbeitnehmerüberlassung ist überwiegend zufriedenstellend, teilweise gut. Allerdings gibt es regionale Unterschiede und teilweise unterschiedliche Bewertungen der Zusammenarbeit bei den einzelnen Behörden. Es fällt auf, daß die Zusammenarbeit als besonders gut gelobt wird, wenn örtliche Arbeitsgemeinschaften der an der Bekämpfung illegaler Beschäftigung beteiligten Behörden bestehen.

Die Staatsanwaltschaften heben die gute, mindestens zufriedenstellende Zusammenarbeit mit den Bearbeitungsstellen der Bundesanstalt für Arbeit zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und einzelnen Allgemeinen Ortskrankenkassen hervor, die auch bei der Auswertung der oft sehr umfangreichen sichergestellten Beweisunterlagen geholfen haben. Auch die Bundesanstalt für Arbeit weist darauf hin, daß in der Regel die Zusammenarbeit mit den Staatsanwaltschaften und insbesondere zu den für Wirtschaftsstrafsachen zuständigen Staatsanwälten gut ist.

Das Niedersächsische Justizministerium hat berichtet, daß die Bußgeldbescheide wegen illegaler Arbeitnehmerüberlassung von den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit überwiegend so ausgearbeitet wurden, daß sie bei einem Einspruch des Betroffenen vor Gericht Bestand haben. Trotz der guten Zusammenarbeit mit den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit kommt es nach Angaben der Justizverwaltungen manchmal zu Schwierigkeiten, weil die Sachverhalte komplex und schwer durchschaubar und für ihre Verfolgung verschiedene Zuständigkeiten gegeben sind. So komme es vor, daß z. B. bei Aufdeckung eines Verleihs ohne Verleiherlaubnis drei Ermittlungsverfahren geführt werden: vom Arbeitsamt wegen einer entsprechenden Ord-

nungswidrigkeit, von der Finanzverwaltung wegen Steuerhinterziehung und von der Staatsanwaltschaft wegen des Vorwurfs der Vorenthaltung von Sozialversicherungsbeiträgen. Bevor die Staatsanwaltschaften in manchen Fällen Ermittlungen in Straf- und Steuerstrafverfahren führen, seien die Verfahren des Arbeitsamtes bereits rechtskräftig durch Erlass von Bußgeldbescheiden abgeschlossen. Wegen der Höhe der festgesetzten Geldbußen falle es schwer, wegen der Vergehen noch eine sachgerechte Strafe zu erwirken. Teilweise wird daher von Staatsanwaltschaften die Auffassung vertreten, daß sich die beteiligten Behörden früher einschalten sollten, um auf diese Weise eine bessere Koordination der Ermittlungen und eine gegenseitige Information der Behörden untereinander sicherzustellen. Teilweise wird die Einrichtung von festen, ständig einsatzbereiten Arbeitsgruppen vorgeschlagen. Auch von einer zentralen Erfassung der einschlägigen Täter werden Vorteile für die Ermittlungen erhofft.

Die Allgemeinen Ortskrankenkassen bewerten die Zusammenarbeit mit den zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung befaßten Institutionen zunehmend positiv. Hilfreich sei insbesondere, wenn auf regionaler Ebene Arbeitskreise mit Vertretern der Arbeitsämter (Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung), der Polizei und der Staatsanwaltschaft, der Steuerfahndung, der Gewerbeaufsicht sowie der Allgemeinen Ortskrankenkassen eingerichtet seien (vgl. auch IV. C. 5). Allerdings setze ein koordiniertes Vorgehen aller Beteiligten neben der persönlichen Bereitschaft auch die erforderliche personelle Ausstattung der jeweiligen Behörde voraus. Durch das Fehlen von Fachkräften verliefen die Ermittlungen jedoch meist sehr zeitraubend, teilweise gebe es Engpässe. Die Allgemeinen Ortskrankenkassen bedauern, daß die Steuerbehörden und Staatsanwaltschaften sie in die Ermittlungen nicht bereits im Vorfeld miteinbeziehen, sondern erst, wenn die Ermittlungen bereits abgeschlossen sind. Häufig seien dann für die Nachforderung von Sozialversicherungsbeiträgen notwendige Unterlagen nicht mehr vorhanden.

Nach Auffassung des Bundesverbandes der Innungskassen hat sich die Einrichtung der Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung bei der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung positiv ausgewirkt. Die Innungskassen haben ganz überwiegend einen guten Kontakt zu diesen Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit. Die Zusammenarbeit mit den anderen zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung zuständigen Stellen und den Innungskassen hat sich deutlich verbessert. Gelegentlich bemängelten einzelne Innungskassen den Informationsfluß zwischen den einzelnen Stellen. Gründe dafür könnten unterschiedliche Interessen und die zu geringe personelle Besetzung sein. Die Zusammenarbeit war am besten, wenn sich auf örtlicher Ebene die für die Bekämpfung illegaler Beschäftigung zuständigen Stellen zu Arbeitsgemeinschaften oder Gesprächskreisen zusammengeschlossen haben.

Die Bundesanstalt für Arbeit hebt die überwiegend problemlose, in einigen Fällen gute Zusammenarbeit mit den Krankenkassen als Einzugsstellen für die Sozialversicherungsbeiträge hervor, wenn im Einzelfall Informationen ausgetauscht werden müssen. Allerdings geben die Krankenkassen nur selten Hinweise auf illegale Arbeitnehmerüberlassung. Die Bereitschaft, an gemeinsamen Ermittlungen teilzunehmen, ist gering. Die Allgemeinen Ortskrankenkassen und Innungskassen begründen dies mit steigendem Konkurrenzdruck durch andere Kassenarten, der mangelnden Bereitschaft von Staatsanwaltschaften, das Vorenthalten von Sozialversicherungsbeiträgen zu verfolgen, und den nach ihrer Auffassung hohen Verwaltungsaufwand bei aufgedeckten Verstößen. Einige Krankenkassen waren kaum bereit, bei Verdacht auf Scheinselbständigkeit die Arbeitnehmereigenschaft und damit die Beitragspflicht zu prüfen.

Die Grenzpolizeidienststellen haben die seit 1982 eingeführten Schwerpunktkontrollen zur Bekämpfung der illegalen grenzüberschreitenden Arbeitnehmerüberlassung auch im Berichtszeitraum gemeinsam mit anderen Behörden weiter durchgeführt. Beteiligt waren insbesondere mobile Einsatzkräfte des Grenzschutzeinzeldienstes und Beamte der Landesarbeitsämter oder Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung. In einigen Fällen waren auch Angehörige der Finanzverwaltung und ausländischer Behörden anwesend, z.B. Gemeenschappelijk Administratiekantoor „GAK“ aus Arnheim, C. P. A. M. Krankenkasse aus Frankreich, Sitz Straßburg, Police de L'Air et des Frontières „P. A. F.“, Straßburg, und die französische Arbeitsverwaltung in Straßburg. Als Beispiel sei die am 24. April 1989 in der Zeit von 3.00 bis 8.00 Uhr bei der Grenzschutzstelle Kehl durchgeführte Schwerpunktkontrolle mit dem Stützpunktarbeitsamt Rastatt aufgeführt. Überprüft wurden 140 Kraftfahrzeuge und ca. 225 Personen, die aus Frankreich in die Bundesrepublik Deutschland einreisten. Das Stützpunktarbeitsamt Rastatt und das Landesarbeitsamt Rheinland-Pfalz-Saarland in Saarbrücken leiteten aufgrund der Kontrolle 29 Verfahren wegen des Verdachts illegaler Arbeitnehmerüberlassung gegen Verleiher und Entleiher ein. In weiteren 17 Fällen waren bereits Verfahren eingeleitet worden, die durch die Überprüfung bestätigt wurden.

Die Grenzpolizeidienststellen haben zusammen mit der Bundesanstalt für Arbeit im Berichtszeitraum 60 gemeinsame Schwerpunktkontrollen durchgeführt und dabei 23483 Personen befragt. In 767 Fällen ergaben sich Anhaltspunkte für illegale Arbeitnehmerüberlassung vom Ausland in die Bundesrepublik Deutschland. Die Zusammenarbeit ist nicht zuletzt deshalb erfolgreich, weil die Grenzdienststellen und die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit, insbesondere die Landesarbeitsämter Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz-Saarland, Hessen und Berlin-Brandenburg sowie verschiedene Stützpunktarbeitsämter, das Bundesamt für Finanzen und das Bundeskriminalamt Informationen austauschen. So werden Aufgriffe an der Grenze wegen illegaler grenzüberschreitender Arbeitnehmerüberlassung unverzüglich mit Fernschreiben an die zuständigen

Inlandsbehörden mitgeteilt, damit diese Stellen notwendige Maßnahmen, wie z.B. Baustellenkontrollen, veranlassen können. Die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit haben der Grenzschutzdirektion Koblenz im Berichtszeitraum 1788 Hinweise gegeben oder Fragen gestellt.

Nach Auffassung des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften e. V. verläuft die Zusammenarbeit mit den Arbeitsämtern im allgemeinen zufriedenstellend. In einigen wenigen Bereichen sei die gewünschte optimale Zusammenarbeit jedoch nicht gegeben. So hätten die Bau-Berufsgenossenschaften eine unterschiedliche Vorgehensweise durch verschiedene Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung festgestellt, wenn die Bau-Berufsgenossenschaften Hinweise auf Leiharbeitnehmer ausländischer Firmen weitergegeben hätten. Während etliche Bearbeitungsstellen regelmäßig vor Ort Prüfungen vorgenommen und dabei häufig unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung festgestellt hätten, hätten sich andere Bearbeitungsstellen auf die formale Prüfung zurückgezogen, ob der jeweilige Werkvertrag mit ausländischen Firmen durch das zuständige Landesarbeitsamt kontrolliert und Arbeiterlaubnisse für die nichtdeutschen Arbeitnehmer erteilt wurden. In diesen Fällen hätten manche Bearbeitungsstellen keinen Anlaß gesehen, in Ermittlungen einzutreten. Bedauert wird, daß in jüngster Zeit nicht mehr alle Bußgeldbescheide, die die Bearbeitungsstellen den Bau-Berufsgenossenschaften zur Verfügung stellen, die notwendigen Angaben für eine Inanspruchnahme der Entleiher zur Zahlung der Unfallsozialversicherungsbeiträge enthalten. Die Bau-Berufsgenossenschaften müßten in diesen Fällen die Höhe des beitragspflichtigen Arbeitsentgeltes selber ermitteln.

Auch die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter beteiligen sich an der Aufdeckung illegaler Arbeitnehmerüberlassung. So hat das staatliche Gewerbeaufsichtsamt Neustadt/Weinstraße mit dem zuständigen Arbeitsamt gemeinsam Baustellen geprüft. Seit 1988 wurden 25 Verstöße gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz festgestellt und durch das Arbeitsamt geahndet. Der Außendienst des Staatlichen Gewerbeaufsichtsamtes Idar-Oberstein hat fünf Fälle illegaler Beschäftigung ermittelt und an das zuständige Arbeitsamt Bad Kreuznach weitergeleitet.

Von den Gewerbebeanmeldungen, die die Gewerbeaufsichtsämter in Rheinland-Pfalz wegen des Verdachts der unerlaubten Arbeitsvermittlung oder Arbeitnehmerüberlassung übersandt haben, hat sich der Verdacht bei der Prüfung durch die Arbeitsämter in 10 v.H. der Fälle bestätigt.

Zur Zusammenarbeit der Behörden und zu den Maßnahmen gegen illegale Beschäftigung vergleiche IV. D. 2..

## B. Illegale Ausländerbeschäftigung

Für die Ausübung einer abhängigen Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland benötigten Ausländer, die nicht Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft sind, eine

Arbeitserlaubnis. Die Arbeitserlaubnisse werden von den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit erteilt, und zwar von den Arbeitsämtern. Seit dem von der Bundesregierung 1973 beschlossenen Anwerbestopp, der im Zusammenhang mit der Novellierung des Ausländerrechts Anfang 1991 in § 19 Abs. 1 Satz 3 Arbeitsförderungsgesetz gesetzlich verankert worden ist, werden an Ausländer, die nicht Staatsangehörige der Europäischen Gemeinschaft sind und zur Aufnahme einer unselbständigen Erwerbstätigkeit in die Bundesrepublik Deutschland einreisen wollen, grundsätzlich keine Arbeitserlaubnisse mehr erteilt.

### 1. Begriff der illegalen Ausländerbeschäftigung

Illegale Ausländerbeschäftigung ist gegeben, wenn ein nichtdeutscher Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis in Deutschland arbeitet. Wie bei der illegalen Arbeitnehmerüberlassung wird auch bei der illegalen Ausländerbeschäftigung je nach Art und Umfang des Verstoßes gegen die Erlaubnispflicht entweder Bußgeld oder Kriminalstrafe angedroht.

#### a) Ordnungswidrigkeiten

Ein ausländischer Arbeitnehmer, der ohne erforderliche Arbeitserlaubnis eine Beschäftigung im Inland ausübt, wird von § 229 Abs. 1 Nr. 1 AFG mit Geldbuße bis zu 1000,— DM bedroht. Einem Arbeitgeber, der einen ausländischen Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis beschäftigt, droht nach § 229 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 AFG eine Geldbuße bis zu 100000,— DM. Nach allgemeinem Ordnungswidrigkeitenrecht können diese Höchstbeträge überschritten werden, wenn der wirtschaftliche Vorteil des Täters aus der Ordnungswidrigkeit die Höchstgrenze übersteigt (§ 17 Abs. 4 OWiG).

Für die Durchführung der Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen illegaler Ausländerbeschäftigung ist die Bundesanstalt für Arbeit ausschließlich zuständig.

#### b) Straftaten

Nutzt ein Arbeitgeber, der einen Ausländer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis beschäftigt, die besondere Lage des Ausländers aus, der sich nur unter Aufdecken seines eigenen Gesetzesverstoßes den zuständigen Behörden offenbaren kann, und beschäftigt ihn zu schlechteren Bedingungen als einen vergleichbaren deutschen Arbeitnehmer, so begeht er eine Straftat. § 227a Abs. 1 AFG bedroht die sog. ausbeuterische Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe, in besonders schweren Fällen mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren. Wegen der schwerwiegenden Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt bedroht § 227a Abs. 2 AFG die Beschäftigung von mehr als fünf ausländischen Arbeitnehmern ohne erforderliche Arbeitserlaubnis über

längere Zeit oder die beharrliche Wiederholung der illegalen Beschäftigung von Ausländern mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe. Handelt der Täter aus grobem Eigennutz, ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe.

Soweit Ausländer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis verliehen werden, greifen die besonderen Vorschriften des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – AÜG – ein (vgl. IV. A. 2 a).

## 2. Umfang und Entwicklung

Wie alle Formen illegaler Beschäftigung entzieht sich auch die illegale Ausländerbeschäftigung einer genauen Erfassung ihres Umfangs. Bei der illegalen Ausländerbeschäftigung ist die Dunkelziffer wahrscheinlich jedoch höher als bei der illegalen Arbeitnehmerüberlassung, weil im Gegensatz zum illegalen Leiharbeiter wegen seiner illegalen Beschäftigung mit einem Bußgeld bedroht ist und daher bei einer Benachrichtigung der Behörden selbst mit einer Verfolgung rechnen muß.

### a) Zahl der aufgedeckten Fälle

Bekannt und in Statistiken erfaßt sind nur die Fälle aufgedeckter illegaler Ausländerbeschäftigung. Während von 1980 bis 1987 die Zahl der aufgedeckten Fälle illegaler Ausländerbeschäftigung laufend zurückgegangen war, hat sich diese Entwicklung im Berichtszeitraum umgekehrt. Der Umfang der aufgedeckten illegalen Ausländerbeschäftigung hat sich um ein Drittel erhöht.

### aa) Ordnungswidrigkeiten

Verfolgungsbehörde für die Ordnungswidrigkeiten bei illegaler Ausländerbeschäftigung ist die Bundesanstalt für Arbeit. Die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit gibt daher einen umfassenden Überblick über Verfolgung und Ahndung illegaler Ausländerbeschäftigung, soweit es sich nicht um Straftaten handelt.

Im Jahre 1988, also zu Beginn des Berichtszeitraumes, setzte sich zunächst die Entwicklung aus den vorangegangenen Jahren weiter fort. Die Zahl der von der Bundesanstalt für Arbeit aufgegriffenen Fälle illegaler Ausländerbeschäftigung sank nochmals von 23821 im Jahre 1987 (vgl. Tabelle 11 in BT-Drucks. 11/2639) auf 23748 im Jahr 1988 (vgl. Tabelle 11). Seitdem ist die Zahl der aufgedeckten Fälle illegaler Ausländerbeschäftigung laufend gestiegen. 1991 wurden 36661 Fälle illegaler Ausländerbeschäftigung aufgegriffen. Entsprechend der Entwicklung der Zahl der aufgegriffenen Fälle hat sich auch die Zahl der von den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit festgesetzten Geldbußen wegen illegaler Ausländerbeschäftigung entwickelt, wenn auch dort die Entwicklung nicht die gleiche Größenordnung erreichte. 1988 wurden 1547 Geldbußen gegen illegal beschäftigte ausländische Arbeitnehmer mit ei-

ner Bußgeldsumme von 298 510,- DM verhängt, 1991 waren es 1723 Geldbußen mit einer Bußgeldsumme von 333 144,- DM. Gegen Arbeitgeber illegal beschäftigter Ausländer wurden 1988 3104 Bußgelder mit einer Gesamtsumme von 2818 379,- DM verhängt. 1991 waren es 3992 Bußgelder mit einer Bußgeldsumme von 3 890 426,- DM (Tabelle 11).

Die unterschiedliche Höhe der verhängten Geldbußen gegen illegale ausländische Arbeitnehmer einerseits und die Arbeitgeber illegal beschäftigter Ausländer andererseits ergibt sich einmal aus der unterschiedlichen Bußgeldandrohung, die gegen den Arbeitgeber des illegalen Ausländers 100 mal so hoch ist wie gegen den Ausländer, zum anderen aus dem größeren wirtschaftlichen Vorteil, den der illegale Arbeitgeber aus der Beschäftigung des Ausländers ohne erforderliche Arbeitserlaubnis hat.

Bei den meisten der aufgedeckten Fälle einer Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis handelt es sich um formale Verstöße gegen das Arbeitserlaubnisrecht. Materiell lagen in diesen Fällen zwar die Voraussetzungen für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis vor, der ausländische Arbeitnehmer oder sein Arbeitgeber hatten aber versäumt, einen Antrag auf Erteilung der Arbeitserlaubnis überhaupt oder rechtzeitig zu stellen. Die Erteilung der Arbeitserlaubnis bleibt trotz dieses formalen Verstoßes möglich. Schwerer wiegen die Fälle illegaler Beschäftigung, in denen die Voraussetzungen für die Erteilung der Arbeitserlaubnis fehlen. Diese Fälle gefährden die Ordnung des Arbeitsmarktes konkret.

Für den Anstieg der Zahlen bei den aufgedeckten Verstößen illegaler Ausländerbeschäftigung gibt es mehrere Ursachen. Die Bundesanstalt für Arbeit hat die Intensität ihrer Verfolgungsmaßnahmen in diesem Bereich erhöht. Die Formalverstöße haben insbesondere in der Form verspäteter Verlängerungsanträge für eine Arbeitserlaubnis zugenommen, weil sich im Berichtszeitraum die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer mit einer Arbeitserlaubnis von 1 130 638 am 31. 12. 1987 auf 1 204 433 am 30. 6. 1991 im alten Bundesgebiet erhöht hat, zu denen nach Herstellung der deutschen Einheit noch die in den neuen Bundesländern beschäftigten Ausländer kommen.

Auch die Liberalisierung des Reiseverkehrs im Verhältnis zu den Reformstaaten Ost- und Südosteuropas hat zum Anstieg der illegalen Ausländerbeschäftigung beigetragen. Mit dem Wegfall des Sichtvermerkszwangs für Besuchsreisen und touristische Aufenthalte von Polen, Tschechoslowaken und Ungarn haben sich die Möglichkeiten für Staatsangehörige dieser Staaten erhöht, in Deutschland eine illegale Beschäftigung zu suchen.

Ohne die ab 1. 1. 1991 zugelassenen Beschäftigungsmöglichkeiten für ausländische Saisonkräfte, insbesondere aus Polen, der Tschechoslowakei, Ungarn und dem ehemaligen Jugoslawien sowie für Grenzgänger aus Polen und der Tschechoslowakei wäre der Trend zur illegalen Ausländerbeschäftigung allerdings noch deutlicher. Im Jahre 1991 wurden im Rahmen der von der Bundesanstalt für Arbeit mit den Arbeitsverwaltungen der Herkunftsländer auf-

grund der Saisonarbeiterregelung des § 1 Abs. 3 der Arbeiterlaubnisverordnung getroffenen Vermittlungsabsprachen rund 128 000 Saisonkräfte in das Bundesgebiet vermittelt.

Der Bundesanstalt für Arbeit ist dabei aufgefallen, daß 98 v.H. der Anforderungen namentlich waren. Das läßt darauf schließen, daß in vielen Fällen bisher illegal beschäftigte Ausländer nunmehr legal als Saisonarbeiter beschäftigt wurden. Auch die Erteilung von Arbeiterlaubnissen an Berufspendler in grenznahe Bezirke entlang der deutsch-polnischen und deutsch-tschechoslowakischen Grenze hat dazu beigetragen, daß illegale Beschäftigung keinen großen Umfang angenommen hat. Allein für Bayern wurden 1991 an 13 000 tschechoslowakische Grenzarbeiter eine erstmalige Arbeiterlaubnis erteilt. Zahlen über die Erteilung von Arbeiterlaubnissen an Grenzarbeiter aus der Tschechoslowakei in Sachsen sowie aus Polen für Beschäftigungen in der Grenzzone zu Polen liegen noch nicht vor.

In der Bevölkerung läßt sich eine steigende Ablehnung illegaler Ausländerbeschäftigung feststellen. Die Bundesanstalt für Arbeit hat festgestellt, daß die meist anonymen Anzeigen aus der Bevölkerung angestiegen sind. Die laufende Aufklärungsarbeit der Bundesregierung und der Bundesanstalt für Arbeit über die soziale Schädlichkeit illegaler Beschäftigung hat ebenfalls dabei mitgewirkt, den Anstieg der illegalen Ausländerbeschäftigung in Grenzen zu halten.

#### bb) Straftaten

Die Zahl der von Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit aufgegriffenen Fälle des Verdachts von Straftaten bei illegaler Ausländerbeschäftigung ist im Berichtszeitraum erheblich angestiegen. Waren es 1987 nur 32 Fälle des Verdachts ausbeuterischer Beschäftigung von nichtdeutschen Arbeitnehmern ohne erforderliche Arbeiterlaubnis und 12 Fälle des Verdachts umfangreicher oder beharrlicher Beschäftigung nichtdeutscher Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeiterlaubnis (vgl. Tabelle 12 in BT-Drucks 11/2369), so hat die Bundesanstalt für Arbeit 1988 bereits 47 Fälle ausbeuterischer Beschäftigung und 40 Fälle umfangreicher oder beharrlicher illegaler Beschäftigung aufgegriffen und die Zahl der Aufgriffe bis 1991 auf 163 Fälle der ausbeuterischen Beschäftigung nichtdeutscher Arbeitnehmer und 285 Fälle der umfangreichen oder beharrlichen illegalen Beschäftigung von Ausländern gesteigert. Dementsprechend stieg auch die Zahl der Strafanzeigen oder Abgaben an die Staatsanwaltschaft von 1988 zum Jahre 1991 von 78 auf 429 Fälle (vgl. Tabelle 12). Die schweren Formen illegaler Ausländerbeschäftigung durch Arbeitgeber mit besonders hoher krimineller Energie haben also erheblich zugenommen.

Allerdings ist der Anteil der Fälle des Verdachts von strafbarer illegaler Ausländerbeschäftigung gegenüber der nur mit Bußgeld bedrohten einfachen illegalen Ausländerbeschäftigung immer noch sehr gering. Der starke Anstieg erklärt sich auch daraus, daß

die Bundesanstalt für Arbeit verstärkt zur Aufklärung illegaler Ausländerbeschäftigung die auf die Bekämpfung schwerwiegender Formen illegaler Beschäftigung spezialisierten und besonders ausgebildeten und ausgerüsteten Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung eingesetzt hat.

In den meisten Fällen treffen die Straftaten gegen illegale Ausländerbeschäftigung mit Steuerhinterziehung oder dem Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt (§ 266a StGB) zusammen, die leichter zu beweisen und mit höherer Strafe bedroht sind, so daß im Strafverfahren die illegale Ausländerbeschäftigung nicht weiter verfolgt wird.

Einen gewissen Anhalt für die Entwicklung der illegalen Ausländerbeschäftigung gewähren außer den Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit auch die von der Grenzschutzdirektion Koblenz für das gesamte Bundesgebiet ermittelten Zahlen über Zurückweisungen an den Grenzen Deutschlands. Bei den stichprobenweisen Personenkontrollen an den Grenzen können Personen zurückgewiesen werden, bei denen der konkrete Verdacht des Versuchs der illegalen Arbeitsaufnahme gegeben ist. 1988 wurden 1 896, 1989 1 685, 1990 2 088 und 1991 5 108 Ausländer wegen des Verdachts der illegalen Arbeitsaufnahme zurückgewiesen. Bei den zurückgewiesenen Ausländern handelte es sich im wesentlichen um Staatsangehörige ost- oder südosteuropäischer Staaten.

Im Berichtszeitraum wurden von Grenzpolizeidienststellen 631 polnische Arbeitnehmer wegen illegaler Arbeitsaufnahme ermittelt. Nach den Feststellungen der Grenzdienststellen reisen tschechische Arbeitnehmer im Gegensatz zu den polnischen Staatsangehörigen überwiegend in die fünf neuen Bundesländer, um dort illegal zu arbeiten. In den Jahren 1990 und 1991 haben die Grenzdienststellen 167 illegal beschäftigte tschechische Arbeitnehmer ermittelt.

Nicht nur bei den Kontrollen an den zugelassenen Grenzübergängen wurden Ausländer wegen des Verdachts illegaler Arbeitsaufnahme zurückgewiesen. In den letzten Jahren haben nach Feststellungen der Grenzpolizeibehörden auch unerlaubte Grenzübertritte zum Zweck der illegalen Arbeitsaufnahme zugenommen. Gleichzeitig wurden verstärkte Aktivitäten zur Einschleusung und Verteilung osteuropäischer Staatsangehöriger auf dem deutschen Arbeitsmarkt festgestellt.

Im Jahr 1991 griffen die Grenzpolizeibehörden 22 367 Ausländer auf, die versuchten, abseits der Grenzübergänge über die sog. „grüne Grenze“ einzureisen. Im gleichen Jahr wurden bei aufgedeckten Versuchen der Einschleusung ausländischer Arbeitnehmer 1 802 geschleuste Ausländer festgestellt.

#### b) Tätigkeitsbereiche

In fast allen Wirtschaftszweigen und in nahezu allen Gebieten der Bundesrepublik Deutschland werden Ausländer illegal beschäftigt. Es gibt aber unterschiedliche sektorale und regionale Schwerpunkte.

*aa) Wirtschaftszweige*

Gegenüber den Feststellungen in den vorangegangenen Berichten hat sich die Verteilung illegaler Ausländerbeschäftigung auf die einzelnen Wirtschaftszweige nicht geändert. Schwerpunkte bildeten nach wie vor das Bau- und Baunebengewerbe, die Industrie- und Gebäudereinigung, Land- und Forstwirtschaft, der Weinbau, Hotel- und Gaststättengewerbe, Kfz- und Transportgewerbe sowie metallbearbeitende und -verarbeitende Betriebe.

Die illegal beschäftigten Ausländer werden meist mit Hilfsarbeitertätigkeiten beschäftigt. Sehr häufig üben sie Hilfs- und Aushilfsarbeiten aus. Insbesondere sind viele illegale Ausländerbeschäftigungen saisonabhängig, z. B. im Bau- und Baunebengewerbe oder im Hotel- und Gaststättenbereich.

Auffällig ist, daß illegale Ausländer auch häufig in Betrieben des Unterhaltungsgewerbes, wie Spielhallen, Bars und Nachtclubs beschäftigt werden. Der Übergang zur allgemeinen Kriminalität ist in diesen Fällen oft fließend.

Die illegale Ausländerbeschäftigung ist im wesentlichen ein Phänomen der Klein- und Mittelbetriebe. Großunternehmen beachten weitgehend die Aufenthalts- und arbeitserlaubnisrechtlichen Vorschriften. Bei Überprüfungen wurden in Großbetrieben als illegal beschäftigte Ausländer nur Angehörige des Reinigungspersonals, oft von Drittfirmen, festgestellt.

*bb) Regionen*

Obwohl illegale Ausländerbeschäftigung auch in ländlichen Räumen vorkommt, sind regionale Schwerpunkte die Ballungszentren mit einem hohen Ausländeranteil an der Bevölkerung und einer Vielfalt von Arbeitsmöglichkeiten. Nach den vorliegenden Berichten scheint die illegale Ausländerbeschäftigung in den alten Bundesländern häufiger als in den neuen Bundesländern vorzukommen. In den neuen Bundesländern wird allerdings die Möglichkeit häufig genutzt, Ausländer in den Grenzgebieten als Tages- oder Wochenpendler illegal zu beschäftigen.

*cc) Herkunftsländer*

Die Staatsangehörigkeit der illegal beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer wird nicht statistisch erfaßt. Nach den Feststellungen der Bundesanstalt für Arbeit befanden sich unter den entdeckten illegalen ausländischen Arbeitnehmern vor allem polnische und jugoslawische Staatsangehörige. Auch Tschechoslowaken, Rumänen, Ungarn und Türken waren verhältnismäßig oft an illegaler Ausländerbeschäftigung beteiligt.

Auch die Zurückweisungen wegen des Verdachts der illegalen Arbeitsaufnahme bei Grenzkontrollen betrafen vor allem Polen, Tschechoslowaken, Jugoslawen, Rumänen und Ungarn. Bei den illegalen Grenzübertritten außerhalb der zugelassenen

Grenzübergänge wurden vor allem Rumänen aufgegriffen. Die Einschleusungen ausländischer Arbeitnehmer durch Schlepper oder Schleuser wurden fast ausschließlich an den Grenzen zu Österreich, zur Tschechoslowakei und zu Polen aufgedeckt.

*c) Geschätzter Umfang*

Der starke Anstieg der Zahl der aufgedeckten Fälle illegaler Ausländerbeschäftigung und die gestiegene Zahl von Zurückweisungen und Aufgriffen an der Grenze lassen den Rückschluß zu, daß auch die nicht aufgedeckte illegale Ausländerbeschäftigung im Berichtszeitraum, insbesondere seit 1990 erheblich angestiegen ist. Dafür spricht auch, daß die Bundesrepublik Deutschland aufgrund des Währungs- und Lohngefälles einen spürbaren Sog auf viele Menschen in den ost- und südosteuropäischen Reformstaaten ausübt, die ihre wirtschaftliche Lage durch Arbeit und Verdienst in Deutschland verbessern wollen. Während unter kommunistischer Herrschaft strenge Reisegesetze und eine scharfe Grenzüberwachung ein Verlassen der ost- und südosteuropäischen Staaten nur wenigen möglich machten, konnten allein im Jahr 1989 1,5 Millionen polnische und tschechoslowakische Staatsangehörige und im Jahre 1990 1,7 Millionen mit Besucher-Sichtvermerken in die Bundesrepublik Deutschland einreisen. Nach dem Wegfall des Sichtvermerkszwangs hat die Zahl noch zugenommen. Für die nächsten Jahre muß angesichts der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung damit gerechnet werden, daß der Zustrom von Ausländern aus diesen Ländern anhält, die versuchen, durch eine illegale Beschäftigung Einnahmen in konvertibler Währung zu erzielen.

Dem zunehmenden Angebot von Ausländern, die eine illegale Beschäftigung suchen, um ihre wirtschaftliche Situation zu verbessern, steht weiterhin die Bereitschaft einiger deutscher Arbeitgeber gegenüber, Ausländer illegal zu beschäftigen.

Allerdings muß vor einer zu hohen Schätzung des Umfangs illegaler Ausländerbeschäftigung gewarnt werden. Die Tarnung illegaler Ausländerbeschäftigung ist nicht einfach. Selbst wenn sich der illegale Arbeitgeber und der Ausländer bemühen, die illegale Beschäftigung zu verdecken, wird dies – z. B. wegen fehlender deutscher Sprachkenntnisse des Ausländers oder wegen seiner Nichtanmeldung zur Sozialversicherung – oft nicht gelingen. Ein Grund dafür, daß illegale Ausländerbeschäftigung mehr in Kleinbetrieben oder bei Privatpersonen als in großen und mittleren Betrieben vorkommt, liegt in diesen Schwierigkeiten begründet, illegale Ausländerbeschäftigung zu tarnen.

**3. Auswirkungen illegaler Ausländerbeschäftigung**

Illegale Ausländerbeschäftigung beeinträchtigt die Arbeitsmarktchancen deutscher und ihnen gleichgestellter ausländischer Arbeitnehmer auf dem inländischen Arbeitsmarkt. Sie führt zu Wettbewerbsverzerrungen, birgt aber auch für die illegal beschäf-

tigten ausländischen Arbeitnehmer selbst erhebliche Gefahren und Risiken.

#### a) Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt

Da die Zahl der arbeitslosen deutschen und ihnen gleichgestellten Arbeitnehmer die Zahl der offenen Arbeitsplätze in Deutschland erheblich übersteigt, behindert die illegale Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer den Rückgang der Arbeitslosigkeit. Die illegalen ausländischen Arbeitnehmer akzeptieren meist auch untertarifliche und unterortsübliche Arbeitslöhne. Damit erschweren sie den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu tariflichen und ortsüblichen Bedingungen.

Seit der Zulassung der Erteilung von Arbeitserlaubnissen an Saisonarbeitnehmer ist auch das Argument entfallen, daß für bestimmte saisonale Arbeitsplätze wegen Fehlens eines entsprechenden Angebots deutscher oder gleichgestellter Arbeitnehmer auf illegale Ausländer zurückgegriffen werden muß. Auch die zunehmende Erteilung von Arbeitserlaubnissen an sog. Werkvertragsarbeitnehmer, die im Rahmen von Werkverträgen eines deutschen Auftraggebers mit einem Werkunternehmer in den ost- und südosteuropäischen Reformstaaten zur Erbringung einer Werkleistung nach Deutschland entsandt werden, hat Vorwände für die Inanspruchnahme illegaler Ausländerbeschäftigung entfallen lassen. Waren es 1988 im Monatsdurchschnitt 14600 mit einer Werkvertragsarbeitserlaubnis ausgestattete ausländische Arbeitnehmer, so wurden 1991 im Bundesgebiet im Monatsdurchschnitt 53100 ausländische Arbeitnehmer mit einer Arbeitserlaubnis im Rahmen eines Werkvertrags tätig.

#### b) Auswirkungen für Arbeitnehmer

Der illegal beschäftigte ausländische Arbeitnehmer arbeitet fast immer zu geringeren Löhnen und schlechteren Arbeitsbedingungen als ein entsprechender deutscher Arbeitnehmer oder ein entsprechender Inhaber einer Arbeitserlaubnis. Auch die Leistungen der sozialen Sicherung sind dem illegalen ausländischen Arbeitnehmer entweder gar nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen zugänglich.

Fast immer führt der illegale Arbeitgeber für den illegal beschäftigten Ausländer keine Sozialversicherungsbeiträge ab. Rentenversicherungsansprüche bestehen daher für den Ausländer nicht. Will er seine trotz Nichtentrichtung der Beiträge entstandenen Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung und Krankenversicherung geltend machen, muß er seine illegale Beschäftigung offenbaren und mit behördlichen Maßnahmen gegen sich rechnen.

Eine Integration der illegal beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer in die deutschen Lebensverhältnisse ist fast ausgeschlossen. Viele Angebote zur Integration kann der illegal beschäftigte ausländische Arbeitnehmer nicht in Anspruch nehmen, weil er seinen illegalen Status aufdecken müßte. In der

Bevölkerung stößt der illegal beschäftigte ausländische Arbeitnehmer auf eine breite Ablehnung.

#### c) Auswirkungen für Unternehmen

Arbeitgeber, die ausländische Arbeitnehmer illegal beschäftigen, haben meist Wettbewerbsvorteile gegenüber sich legal verhaltenden Arbeitgebern. Sie entrichten für die ausländischen Arbeitnehmer ohne Arbeitserlaubnis meist keine Sozialversicherungsbeiträge oder Lohnsteuern. Das Risiko, entdeckt zu werden, ist jedoch verhältnismäßig hoch. Dann drohen erhebliche Bußgelder (vgl. IV. B. 1. a) und möglicherweise sogar Kriminalstrafen (vgl. IV. B. 1. b).

Die illegalen ausländischen Arbeitnehmer verfügen außerdem meist über keine oder für unseren Arbeitsmarkt unzureichende Qualifikation. Die Vermittlung zusätzlicher Kenntnisse und Fähigkeiten in überbetrieblichen oder außerbetrieblichen Einrichtungen ist nicht möglich, weil dann die Tatsache der illegalen Beschäftigung aufgedeckt würde. Qualifizierte Arbeitskräfte kann ein Betrieb daher durch illegale Ausländerbeschäftigung nur in Ausnahmefällen erhalten.

### 4. Bekämpfungsmaßnahmen

Forderungen nach einer Verschärfung der Ordnungswidrigkeiten- oder Strafvorschriften gegen illegale Ausländerbeschäftigung sind in den der Bundesregierung zugegangenen Beiträgen für diesen Bericht nicht erhoben worden. Die Einführung des Sozialversicherungsausweises, die Meldepflicht auch für sog. geringfügige Beschäftigungen und die Pflicht, bei Arbeiten in bestimmten besonders für illegale Beschäftigung anfälligen Bereichen einen Sozialversicherungsausweis mit sich zu führen und auf Verlangen vorzulegen, haben auch die Bekämpfung illegaler Ausländerbeschäftigung erleichtert. Nach dem Entwurf des Gesetzes zur Änderung von Förderungsvoraussetzungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz und anderen Gesetzen ist darüber hinaus vorgesehen, die Bundesanstalt für Arbeit nach dem Vorbild des § 132a AFG zu ermächtigen, zur Aufdeckung von illegaler Beschäftigung und Lohndumping im Bereich der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer auch ohne konkreten Anfangsverdacht, Außenprüfungen in den Betrieben vornehmen zu können. Die vorhandenen gesetzlichen Möglichkeiten sind auch in den kommenden Jahren von den mit der Bekämpfung illegaler Ausländerbeschäftigung befaßten Behörden weiter zu nutzen. Die bewährten Formen der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Behörden sind auszubauen.

#### a) Straf- und Bußgeldverfahren

Die Ordnungswidrigkeiten nach dem Arbeitsförderungsgesetz wegen illegaler Ausländerbeschäftigung werden von der Bundesanstalt für Arbeit verfolgt. Innerhalb der Bundesanstalt für Arbeit sind die Bearbeitungsstellen für Sozialgerichts- und Ord-



nungswidrigkeitenverfahren der örtlichen Arbeitsämter zuständig. Die Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung bei bestimmten ausgewählten Stützpunktarbeitsämtern beteiligen sich dann, wenn Anhaltspunkte für den Verdacht der illegalen Arbeitnehmerüberlassung von Ausländern bestehen oder wenn überörtliche Ermittlungen angezeigt sind. Bei den örtlichen Bearbeitungsstellen waren im Jahresdurchschnitt 1991 für die Bearbeitung von Straf- und Bußgeldsachen etwa 300 Mitarbeiter der Bundesanstalt für Arbeit eingesetzt, von denen etwa ein Sechstel dem gehobenen Dienst angehört. In den neuen Bundesländern schränkten die noch zu leistende Aufbauarbeit und die den Bearbeitungsstellen ebenfalls zugewiesene Bearbeitung von Widersprüchen und sozialgerichtlichen Verfahren die Möglichkeiten für eine verstärkte Verfolgung illegaler Ausländerbeschäftigung im Berichtszeitraum noch ein. Es ist jedoch zu erwarten, daß nach Abschluß der unmittelbaren Aufbauphase auch in den neuen Bundesländern die illegale Ausländerbeschäftigung mit dem Einsatz verfolgt wird, wie er von der Bundesanstalt für Arbeit in den alten Bundesländern seit Jahren erbracht wird.

Die Verfolgung und Ahndung von Straftaten ist Aufgabe der Staatsanwaltschaften und Gerichte der Länder. Das gilt auch für die im AFG geregelten Straftaten bei illegaler Ausländerbeschäftigung. Neben den Straftaten nach dem AFG (vgl. oben IV. B. 1. b) haben auch Strafvorschriften des Ausländergesetzes Bedeutung für die Bekämpfung illegaler Beschäftigung.

Zu nennen ist hier § 92 Abs. 2 Ausländergesetz, der den durch das Gesetz zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung 1981 eingeführten § 47a Ausländergesetz abgelöst hat. Diese Vorschrift bedroht sog. Schlepper illegal einreisender Ausländer mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe und nimmt damit eine Vorverlagerung des strafrechtlichen Schutzes vor. Die Strafbarkeit tritt allerdings nur dann ein, wenn der Täter einen Vermögensvorteil erhält oder sich versprechen läßt.

Im Berichtszeitraum ist die Zahl der aufgedeckten Fälle der sog. illegalen Einschleusung erheblich angestiegen. Nach der Polizeilichen Kriminalstatistik wurden 1987 nur 386 Verstöße erfaßt. Die Zahl der aufgedeckten Einschleusungsfälle stieg 1988 auf 630, 1989 auf 943, um dann 1990 geringfügig auf 931 und 1991 auf 794 abzusinken. Damit wurden 1991 immer noch mehr als doppelt so viele Verstöße gegen das Verbot der Einschleusung von Ausländern aufgedeckt wie 1987.

#### b) Sicherheitsleistungen

Im Berichtszeitraum haben die zuständigen Staatsanwaltschaften in 329 Fällen Sicherheitsleistungen in Höhe von insgesamt 310615,- DM erhoben, um Festnahmen der beschuldigten ausländischen Arbeitnehmer abzuwenden und notwendige Strafverfahren zu gewährleisten.

### 5. Zusammenarbeit der Behörden

Die Zusammenarbeit der an Verfolgung und Ahndung illegaler Ausländerbeschäftigung beteiligten Behörden hat sich nach den Feststellungen der Bundesanstalt für Arbeit nach ständigen Verbesserungen auf einem sehr hohen Niveau stabilisiert. Dazu haben häufige behördenübergreifende Dienstbesprechungen, Schulungsmaßnahmen und Arbeitskreise auf allen Ebenen beigetragen. Bei der Bekämpfung wurden die Möglichkeiten zum Datenabgleich der Meldungen zur Sozialversicherung mit den Daten der zentralen Arbeitserlaubnisdatei genutzt. Die Bundesanstalt für Arbeit erhält nämlich die Daten der Meldungen der Arbeitgeber an die Sozialversicherung, die sie mit den Daten der von der Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit geführten zentralen Arbeitserlaubnisdatei über Beginn und Ende der Gültigkeit der Arbeitserlaubnis für jeden arbeitserlaubnispflichtigen Arbeitnehmer abgleichen kann.

Neben den Erkenntnissen, die bei der Erfüllung sonstiger Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit anfielen, waren Anlaß für Ermittlungen der Bundesanstalt für Arbeit in vielen Fällen Anzeigen und Hinweise anderer Behörden. Insbesondere gab es zahlreiche Hinweise von Landespolizeibehörden. Die Grenzpolizeidienststellen erstatteten im Berichtszeitraum 2298 Anzeigen wegen illegaler Beschäftigung von nichtdeutschen Arbeitnehmern ohne erforderliche Arbeitserlaubnis und fertigten 1290 Berichte zur Überprüfung des Beschäftigungsverhältnisses in Deutschland an.

Mit Staatsanwaltschaften und Gerichten strebt die Bundesanstalt für Arbeit eine noch engere Zusammenarbeit an. Das Verständnis für die Wichtigkeit der Bekämpfung illegaler Ausländerbeschäftigung hat bei Gerichten und Staatsanwaltschaften in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen. Es könnte aber noch verbessert werden. Auch die Allgemeinen Ortskrankenkassen halten die Zusammenarbeit mit den Staatsanwaltschaften und Steuerbehörden in den Fällen der illegalen Ausländerbeschäftigung für verbesserungsfähig. Sie beklagen vor allem eine nicht rechtzeitige Unterrichtung über aufgedeckte Fälle. Die Krankenkassen werden häufiger erst dann in die Ermittlungen einbezogen, wenn die betroffenen ausländischen illegalen Arbeitnehmer die Bundesrepublik Deutschland schon wieder verlassen haben.

Die Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden wird im allgemeinen als gut bewertet. Während des Berichtszeitraums wurde mit mehreren ost- und südosteuropäischen Reformstaaten über Regierungsabkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität verhandelt, in denen teilweise auch eine Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Menschenhandel und illegalen Einschleusungen vorgesehen ist.

### C. Schwarzarbeit

Im allgemeinen Sprachgebrauch umfaßt der Begriff „Schwarzarbeit“ alle Formen illegaler Beschäfti-

gung. In diesem Bericht wird nur die im Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit erfaßte Schwarzarbeit behandelt. Außerdem werden noch die den qualifizierten Tatbeständen des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zugrundeliegenden Grundtatbestände mitdargestellt. Diese Grundtatbestände greifen immer dann ein, wenn die vom Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zur Erfüllung des Tatbestandes geforderte Erzielung wirtschaftlicher Vorteile in erheblichem Umfang nicht vorliegt oder nicht nachgewiesen werden kann.

### 1. Begriff der Schwarzarbeit

Das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit droht bei drei unterschiedlichen Formen illegaler Tätigkeit dem Schwarzarbeiter und seinem Auftraggeber Geldbußen bis zu 50000,— DM an. Alle drei Formen der illegalen Tätigkeit und die Auftragserteilung werden nur dann als Schwarzarbeit geahndet, wenn durch die Tätigkeit oder Auftragserteilung wirtschaftliche Vorteile in erheblichem Umfang durch die Ausführung von Dienst- oder Werkleistungen erzielt werden. Diese Tatbestandsmerkmale qualifizieren die drei Grunddelikte, die ihrerseits auch ohne das Vorliegen der qualifizierten Merkmale mit – allerdings geringerer – Geldbuße bedroht sind.

Grundtatbestände sind die mißbräuchliche Inanspruchnahme von Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz unter Nichterfüllung der Mitteilungspflicht gegenüber einer Dienststelle der Bundesanstalt für Arbeit (§ 231 Abs. 1 Nr. 4 AFG), die Ausübung eines Gewerbes ohne vorherige Anmeldung (§ 145 Abs. 1 Nr. 1 und § 146 Abs. 2 Nr. 1 Gewerbeordnung) und die Ausübung handwerklicher Tätigkeiten ohne Eintragung in die Handwerksrolle (§ 117 Abs. 1 Nr. 1 Handwerksordnung).

### 2. Ausmaß der Schwarzarbeit

Die höchste Dunkelziffer aller Erscheinungsformen illegaler Beschäftigung dürfte die Schwarzarbeit aufweisen. Zwar gibt es über den tatsächlichen Umfang der Schwarzarbeit wie bei den anderen illegalen Beschäftigungen nur Schätzungen, alle Schätzungen stimmen aber darin überein, daß Schwarzarbeit wesentlich häufiger als illegale Ausländerbeschäftigung oder illegale Arbeitnehmerüberlassung ist. Als Täter von Schwarzarbeit kommt nahezu jeder, als Auftraggeber eines Schwarzarbeiters tatsächlich jeder in Betracht.

#### a) Zahl der aufgedeckten Fälle

Schwarzarbeit in Form von Leistungsmißbrauch, d. h. der Bezug von Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit unter Verletzung einer Mitteilungspflicht gegenüber einer Dienststelle der Bundesanstalt für Arbeit (§ 231 Abs. 1 Nr. 4 AFG), wird von der Bundesanstalt für Arbeit verfolgt und geahndet. Die von der Bundesanstalt für Arbeit aufgegriffenen und geahn-

deten Verstöße werden von ihr statistisch erfaßt (Tabelle 14).

Die Länder verfolgen und ahnden die Verstöße gegen die Handwerksordnung, Gewerbeordnung und das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Alle rechtskräftigen Bußgeldentscheidungen werden an das Gewerbezentralregister gemeldet, das der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof – Dienststelle Bundeszentralregister – führt. Allerdings werden nur rechtskräftige Bußgeldbescheide ab 200,— DM Bußgeldhöhe gemeldet. Daher wird ein vollständiges Bild über die Anstrengungen der Landesbehörden zur Bekämpfung der Schwarzarbeit nicht gewonnen.

Mehrere Länder erstellen deshalb zusätzliche Statistiken über die Bekämpfung der Schwarzarbeit, aus denen auch die Zahl der aufgegriffenen Fälle und die rechtskräftig gewordenen Bußgeldbescheide unter 200,— DM zu entnehmen sind. Die Länderstatistiken zur Schwarzarbeit werden jedoch nach unterschiedlichen Maßstäben erstellt. Teilweise werden die Statistiken nicht veröffentlicht, sondern nur für diesen Bericht zur Verfügung gestellt. Eine auf das ganze Bundesgebiet bezogene Aussage über die Tätigkeit der Verfolgungsbehörden im Bereich der Schwarzarbeit, etwa darüber, wieviele Verdachtsfälle von Schwarzarbeit aufgegriffen wurden, ist daher nicht möglich.

Die Zahl der im Gewerbezentralregister erfaßten rechtskräftigen Bußgeldentscheidungen wegen Schwarzarbeit ist im Verhältnis zu den Vorstellungen der Bevölkerung und den Annahmen der Literatur über den Umfang der Schwarzarbeit erstaunlich niedrig. In der Statistik des Gewerbezentralregisters über Verstöße gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit wurden im Jahre 1988 495 Geldbußen gegen Schwarzarbeiter, im Jahre 1989 451, im Jahre 1990 399 und im Jahre 1991 413 Geldbußen gegen Schwarzarbeiter erfaßt (vgl. Tabelle 13). Die Zahl der gegen Auftraggeber von Schwarzarbeit verhängten Geldbußen ist noch geringer. 1988 erhielten 42 Auftraggeber von Schwarzarbeit eine Geldbuße, 1989 waren es 44, 1990 35 und 1991 25 Auftraggeber.

Zieht man die Länderstatistiken zur Verfolgung der Schwarzarbeit mit heran, so zeigt sich, daß die Statistik des Gewerbezentralregisters nur begrenzt aussagefähig ist. Beispielsweise weist im Jahre 1990 das Gewerbezentralregister insgesamt 434 rechtskräftige Bußgeldbescheide mit Bußgeldsummen ab 200,— DM gegen Schwarzarbeiter und ihre Auftraggeber aus, während allein in Berlin, Hamburg, Saarland und Nordrhein-Westfalen nach den von diesen Bundesländern zur Verfügung gestellten Landesstatistiken 443 Ordnungswidrigkeitenverfahren anhängig waren, die allerdings nicht in allen Fällen zu einem Bußgeld geführt haben.

Für die verfolgenden Landesbehörden ist es oft sehr schwierig und verwaltungsaufwendig, Schwarzarbeit nachzuweisen. Schwarzarbeiter und ihre Auftraggeber schließen keine schriftlichen Verträge, aus denen sich Anhaltspunkte für eine illegale Beschäftigung ergeben könnten. Zum Nachweis, ob der

Schwarzarbeiter wirtschaftliche Vorteile in erheblichem Umfang erzielt hat, muß ihm nachgewiesen werden, welche Leistungen er erbracht hat, und welchen Wert die Leistung gehabt hätte, wenn sie durch eine legale Tätigkeit erbracht worden wäre. Insbesondere ist der Gegenbeweis schwierig, wenn sich Schwarzarbeiter und Auftraggeber auf eine der Ausnahmen vom Tatbestand der Schwarzarbeit berufen. Wenn der Schwarzarbeiter behauptet, aus Gefälligkeit zu handeln, muß ihm nachgewiesen werden, daß er entgeltlich tätig geworden ist. Da Schwarzarbeit meistens bar entlohnt wird, fehlen oft Quittungen oder Rechnungen als Beweismittel. Allerdings kann ein Handeln aus Gefälligkeit dann nicht mehr angenommen werden, wenn vom Umfang des Auftrags her nach der allgemeinen Lebenserfahrung eine unentgeltliche Leistung des Schwarzarbeiters nicht anzunehmen ist.

Auch behaupten Schwarzarbeiter oftmals, sie hätten nur Nachbarschaftshilfe geleistet. Damit ist die gegenseitige Unterstützung zwischen Personen gemeint, die sich in besonderer Weise nahestehen. Dies brauchen nicht nur Personen zu sein, die in einer gewissen Nähe zueinander wohnen; auch die gegenseitige Hilfe von Verwandten, Freunden, Arbeitskollegen oder Mitgliedern eines Vereins ist keine Schwarzarbeit. Die Prüfer der Behörden können aber nicht ohne weiteres ersehen, ob eine enge Beziehung zwischen Schwarzarbeiter und Auftraggeber besteht. Allerdings dürfte die Grenze der Nachbarschaftshilfe überschritten sein, wenn umfangreiche Arbeiten über eine längere Zeit mit Hilfe eines „Nachbarn“ durchgeführt werden. Soweit sich die Betroffenen auf eine gegenseitige Hilfe im Rahmen der Selbsthilfe berufen, verweisen sie häufig darauf, daß die angebliche Gegenleistung Arbeiten vor längerer Zeit oder in der Zukunft betrifft. Die Richtigkeit dieser Angaben ist kaum zu überprüfen.

Wegen dieser Schwierigkeiten ist es verständlich, daß die zuständigen Landesbehörden häufig nur wegen der dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zugrundeliegenden Grundtatbestände, nämlich wegen der Verstöße gegen die Handwerksordnung und gegen die Gewerbeordnung, ermitteln. Die Zahl der rechtskräftigen Bußgeldentscheidungen im Berichtszeitraum kann ebenfalls der Tabelle 13 entnommen werden. Auffallend ist, daß von 1988 bis 1991 die rechtskräftigen Bußgeldentscheidungen wegen des selbständigen Betriebs eines Handwerks ohne Eintragung in die Handwerksrolle von 821 Fällen auf 620 Fälle abgenommen haben. Dies gilt auch für die rechtskräftigen Bußgeldentscheidungen wegen des Betriebs eines Reisegewerbes ohne Reisegewerbekarte (1988 716 Fälle, 1991 538 Fälle). Dagegen ist die Zahl der Bußgeldentscheidungen wegen Verletzung der Anzeigepflicht bei Betrieb eines stehenden Gewerbes (1988 556 Fälle; 1991 621 Fälle) angestiegen.

Der Rückgang der statistisch erfaßten Fälle von Schwarzarbeit einschließlich der Grundtatbestände in der Gewerbeordnung und Handwerksordnung von 2630 im Jahre 1988 auf 2217 für 1991 läßt wegen des geringen Anteils der aufgedeckten Fälle an der Gesamtzahl keinen Rückschluß auf die Entwicklung

der Schwarzarbeit zu. Nach wie vor wird nur ein ganz geringer Anteil der Schwarzarbeiter entdeckt und verfolgt. Für die Zahl der aufgedeckten Fälle von Schwarzarbeit kommt es nämlich auf die personellen und sachlichen Möglichkeiten der Verfolgungsbehörden, die Hinweise aus der Bevölkerung und die Verwertung in anderen Bereichen erhobener Daten an. Der tatsächliche Umfang der Schwarzarbeit ist dagegen weniger bedeutsam.

Das zeigt die Entwicklung der Verfolgung und Ahndung der Schwarzarbeit in Form des Leistungsmissbrauchs. Im Berichtszeitraum ist die Zahl der aufgeführten Verdachtsfälle von Leistungsmissbrauch ständig gestiegen (vgl. Tabelle 14). Wer von der Bundesanstalt für Arbeit wegen Arbeitslosigkeit oder Teilnahme an einer beruflichen Bildungsmaßnahme Leistungen (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Eingliederungsgeld oder Unterhaltsgeld) erhält, ist verpflichtet, die Aufnahme einer unselbständigen oder selbständigen Tätigkeit zu melden. Die Verletzung dieser Pflicht ist eine Ordnungswidrigkeit (§ 231 Abs. 1 Nr. 4 AFG). In dem Merkblatt, das jeder Leistungsempfänger der Bundesanstalt für Arbeit erhält, wird ausdrücklich auf diese Verpflichtung hingewiesen. Die Bundesanstalt für Arbeit ist auch bemüht, durch Öffentlichkeits- und Pressearbeit dafür zu sorgen, daß auf diese Verpflichtung ständig hingewiesen wird. Obwohl im Berichtszeitraum die Zahl der Leistungsempfänger in den alten Bundesländern zurückgegangen ist, hat sich die Zahl der von Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit wegen Verdachts des unberechtigten Bezuges von Leistungen unter Verletzung einer Mitteilungspflicht aufgegriffenen Fälle ständig erhöht. Waren es 1988 168 032 Fälle, so stieg deren Zahl über 1989 mit 181 430 Fällen und 1990 mit 201 992 Fällen 1991 auf 208 488 Fälle. In der Statistik werden Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld sowie seit 1990 Eingliederungsgeld erfaßt, das ab diesem Jahr bei arbeitslosen Aussiedlern an die Stelle des Arbeitslosengeldes trat. Das ganze Ausmaß der Zunahme wird deutlich, wenn man berücksichtigt, daß 1984 nur 77 331 Fälle aufgegriffen wurden.

Auch bei den Ahndungen zeigte sich ein Anstieg. Die Zahl der verhängten Geldbußen ist von 46 385 im Jahre 1988 auf 48 531 im Jahre 1991 gestiegen. Die besonders schweren Formen des Leistungsmissbrauchs, in denen wegen Betrugsverdachts der aufgegriffene Fall von den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit an die Staatsanwaltschaften zur Strafverfolgung abzugeben oder Strafanzeige zu erstatten war, ist ebenfalls von 15 603 auf 19 254 angestiegen, im Verhältnis zur Zahl der aufgegriffenen Fälle aber von 9,3 v. H. im Jahre 1988 auf 9,2 v. H. im Jahre 1991 zurückgegangen.

Nach wie vor konnten die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit in der Mehrzahl der aufgedeckten Verstöße den Leistungsempfängern lediglich fahrlässiges Handeln nachweisen, so daß die meisten Fälle – bei geringem Verschulden – je nach der Schwere des Verschuldens durch Verwarnungen mit oder ohne Verwarnungsgeld oder durch Geldbuße abgeschlossen wurden. Grund für die Zunahme der Verfolgungs- und Ahndungszahlen ist nicht eine Zu-

nahme des Leistungsmissbrauchs, sondern seine bessere Aufdeckung. Insbesondere der maschinelle Datenabgleich zwischen den beim Zentralamt der Bundesanstalt für Arbeit gespeicherten Zeiten des Bezuges von Leistungen wegen Arbeitslosigkeit oder wegen Teilnahme an einer Maßnahme der beruflichen Bildung einerseits und den von den Arbeitgebern an die Beitragseinzugsstellen (Krankenkassen) gemeldeten Beschäftigungszeiten andererseits und die ständige Ausdehnung der Anwendung dieses sog. DALEB-Verfahrens sowie die Zunahme der Außenprüfungen der Bundesanstalt für Arbeit nach § 132a AFG in Betrieben haben den Anstieg bewirkt.

#### b) Höhe der Geldbußen

Das Gewerbezentralregister erfaßt auch die Höhe der in ihm registrierten Geldbußen. Nach der Statistik des Gewerbezentralregisters wurden im Jahre 1990 wegen Verstößen gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit 11 Geldbußen in Höhe von mehr als 200,— DM bis 300,— DM, 131 von 301,— DM bis 1000,— DM, 181 von 1001,— DM bis 5000,— DM, 98 von 5001,— DM bis 20000,— DM, 12 von 20001,— DM bis 50000,— DM und 1 Geldbuße von über 50000,— DM verhängt. In den Ländern Berlin, Hamburg, Saarland und Nordrhein-Westfalen lag im Jahre 1990 die Höhe der Geldbußen wegen Schwarzarbeit bei über 1,7 Mio. DM. In Niedersachsen wurden im Jahre 1990 Geldbußen in Höhe von fast 1,2 Mio. DM verhängt.

Bei den Bußgeldentscheidungen nach § 117 Abs. 1 Nr. 1 der Handwerksordnung wegen Ausübung eines Handwerks ohne Eintragung in die Handwerksrolle überwogen im Jahr 1990 die Geldbußen in Höhe von 301,— DM bis 1000,— DM mit 291 Fällen. 246 Geldbußen wurden in Höhe von 1001,— DM bis 5000,— DM verhängt, 54 von mehr als 200,— DM bis 300,— DM, 50 von 5001,— DM bis 20000,— DM und 6 von 20001,— DM bis 50000,— DM. Weit mehr als die Hälfte der Bußgeldentscheidungen nach § 145 Abs. 1 Nr. 1 der Gewerbeordnung wegen Ausübung eines Gewerbes ohne Gewerbebeanmeldung, nämlich 495 Fälle, betrafen Geldbußen von mehr als 200,— DM bis 300,— DM. 221 Geldbußen fielen in den Rahmen von 301,— DM bis 1000,— DM und 17 in den Rahmen von 1001,— DM bis 5000,— DM. Auch bei den Bußgeldentscheidungen nach § 146 Abs. 2 Nr. 1 der Gewerbeordnung wegen Ausübung eines Reisegewerbes ohne Besitz einer Reisegewerbekarte waren die meisten Entscheidungen, nämlich 323 Fälle, solche in Höhe von mehr als 200,— DM bis 300,— DM. Es folgen 236 Geldbußen in Höhe von 301,— DM bis 1000,— DM, 58 in Höhe von 1001,— DM bis 5000,— DM, 11 von 5001,— DM bis 20000,— DM und eine von 20001,— DM bis 50000,— DM.

Auch für die Jahre 1987 bis 1991 muß wie für die vorangegangenen Berichtszeiträume festgestellt werden, daß der Bußgeldrahmen des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit bei den verhängten rechtskräftig gewordenen Bußgeldern nur selten ausgeschöpft wurde. Jedoch ist der Anteil der Geldbußen mit einer Höhe von mehr als 20000,— DM bei den Geldbußen wegen Verstoßes gegen das Gesetz

zur Bekämpfung der Schwarzarbeit anteilmäßig erheblich höher als bei den Geldbußen wegen Verstoßes gegen einen der Grundtatbestände.

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks hat seine aufgrund von Berichten der Handwerkskammern früher erstellte Statistik über die Summe der jährlich festgesetzten Geldbußen wegen Schwarzarbeit nicht fortgeführt. Er bedauert, daß bei nachgewiesener Schwarzarbeit die Bußgeldrahmen nicht ausgeschöpft werden oder häufiger die Gerichte die verhängten Geldbußen um bis zu 50 v. H. herabsetzen. Diese Geldbußen wirkten nicht mehr abschreckend. Auch sei die Verfahrensdauer insbesondere wegen der geringen personellen und sachlichen Ausstattung der Verfolgungsbehörden zu lang.

Die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit erfaßt auch die Beträge der wegen Leistungsmissbrauch verhängten Bußgelder (Tabelle 14). Entsprechend dem Anstieg der Zahl der Bußgeldbescheide ist auch der Betrag der insgesamt verhängten Bußgelder gestiegen und zwar von 8353854,— DM im Jahre 1988 auf 10105399,— DM im Jahre 1991, von denen 361188,— DM auf Geldbußen entfielen, die gegen Empfänger von Eingliederungsgeld verhängt wurden.

#### c) Arbeitsweisen der Schwarzarbeiter

Gegenüber den vorangegangenen Berichtszeiträumen ergab sich bei der Arbeitsweise der Schwarzarbeiter keine wesentliche Änderung. Beim Leistungsmissbrauch verstärkte sich die Aufdeckung der Nichtmitteilung von selbstständigen Tätigkeiten. Die Zahl der aufgedeckten Fälle von Leistungsmissbrauch durch Ausländer, die bei tatsächlichem Aufenthalt in ihrem Heimatland, in Deutschland Leistungen wegen Arbeitslosigkeit bezogen, ging zurück. Am wichtigsten ist die Bestätigung der Vermutung, daß Leistungsmissbrauch in vielen Fällen in Form der Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung vorgenommen wird. Bereits in früheren Berichten war auf die beiden unterschiedlichen Erscheinungsformen der Schwarzarbeit hingewiesen worden. Einmal handelt es sich um Schwarzarbeiter, die in einem Arbeitsverhältnis stehen, aber in ihrer Freizeit, im Urlaub, an Wochenenden oder während angeblicher Krankheiten schwarz arbeiten. Manchmal handeln sie sogar mit Zustimmung oder jedenfalls mit Wissen ihres Arbeitgebers, der in einigen Fällen ihnen sogar dazu riet und Material für ihre Schwarzarbeit nach der Arbeit zur Verfügung stellte. Bei der anderen Gruppe handelt es sich um Arbeitslose, die Leistungen wegen Arbeitslosigkeit beziehen, aber daneben schwarz arbeiten und diese Schwarzarbeit gegenüber dem Arbeitsamt verschweigen. In manchen Fällen nimmt diese Art der Schwarzarbeit das Ausmaß eines vollen Arbeitsverhältnisses an. Diese Vollzeitbeschäftigung kann ein unselbständiges Arbeitsverhältnis oder eine selbstständige Tätigkeit sein.

Seit dem 1.1.1988 kann aufgrund der Neufassung des § 132a AFG in die Außenprüfungen auch die Beschäftigung von Selbständigen durch ein Unterneh-

men einbezogen werden. Bereits im vorangegangenen Bericht (BT-Drucksache 11/2639 S. 44) wurde die Überprüfung von mehr als 2000 selbständigen Handelsvertretern eines Verlages geschildert. In diesem Berichtszeitraum wurden bei der Außenprüfung in einem großen Unternehmen die Personendaten von ungefähr 80000 freiberuflichen Versicherungsvertretern erhoben und auf Leistungsmißbrauch überprüft. An die Datenerhebung schlossen sich umfangreiche Ermittlungen der Bundesanstalt für Arbeit an, in die alle 146 Arbeitsämter in den alten Bundesländern eingeschaltet wurden. Die Ermittlungen ergaben, daß mehr als 5900 freiberufliche Versicherungsvertreter dieses Unternehmens mißbräuchlich Leistungen in Höhe von mehr als 9,8 Mio. DM von der Bundesanstalt für Arbeit bezogen hatten.

Das Gesetz zur Einführung eines Sozialversicherungsausweises und zur Änderung anderer sozialversicherungsrechtlicher Vorschriften hat durch den § 104 Viertes Buch Sozialgesetzbuch die Arbeitgeber auch zur Meldung von geringfügig Beschäftigten an die Einzugsstellen (Krankenkassen) verpflichtet. Diese Meldungen geringfügig Beschäftigter wurden in das Datenabgleichverfahren DALEB einbezogen. 1991 waren von den für die alten Bundesländer insgesamt festgestellten 389000 Fällen der Überschneidung von Leistungsbezug und Meldungen eines bestehenden Arbeitsverhältnisses 228000 Fälle geringfügiger Beschäftigungen. Der Anteil der geringfügig Beschäftigten an den Überschneidungsmeldungen lag also über 50 v. H.

Besonders hohe kriminelle Energie zeigt die Arbeitsweise von Schwarzarbeitern, die während eines Aufenthaltes im damaligen Jugoslawien gleichzeitig Leistungen wegen Arbeitslosigkeit von der Bundesanstalt für Arbeit bezogen. Zur Verdeckung des Auslandsaufenthaltes hatten diese Schwarzarbeiter als Deckadresse die Anschrift eines Bekannten oder Verwandten im Bundesgebiet angegeben, von denen Schreiben der Bundesanstalt für Arbeit an die in Jugoslawien weilenden Schwarzarbeiter weitergeleitet wurden. Die bayerische Grenzpolizei hat zur Erschwerung von Leistungsmißbrauch zum Nachteil der Bundesanstalt für Arbeit möglichst viele jugoslawische Pässe beim Grenzübertritt abgestempelt, um auf diese Weise den Nachweis eines Auslandsaufenthaltes zu erbringen. Es war nämlich festgestellt worden, daß insbesondere jugoslawische Arbeitnehmer sich beim zuständigen Arbeitsamt ihres damaligen Wohnortes arbeitslos meldeten und in ihre Heimat zurückreisten, ohne jedoch sich beim Einwohnermeldeamt abzumelden. Mit noch gültigen Aufenthaltserlaubnissen reisten die ausländischen Leistungsbezieher zeitweise in das Bundesgebiet ein, um Einladungen des Arbeitsamtes termingerecht zu befolgen oder die Geldleistungen des Arbeitsamtes abzuholen. Im Berichtszeitraum hat die bayerische Grenzpolizei 87 Ausländer wegen des Verdachts des Leistungsmißbrauchs aufgegriffen, während es in den Jahren 1986 und 1987 noch zusammen 489 Ausländer waren. Mit Ablauf des Jahres 1991 werden die jugoslawischen Pässe nicht mehr zur Erschwerung des Leistungsmißbrauchs abgestempelt, weil das Ziel der Aktion den Beteiligten inzwischen bekannt geworden war und die Grenzdienststellen Lei-

stungsmißbrauch nicht feststellen konnten. Im Jahre 1991 wurde nur noch ein Ausländer wegen des Verdachts des Leistungsmißbrauchs aufgegriffen.

#### d) Schätzungen des Umfangs

Die Bundesregierung hat eine Teilnahme an den Spekulationen über den Umfang der Schwarzarbeit stets abgelehnt. Es liegt im Wesen der Schwarzarbeit, daß sich ihr Umfang einer auch nur annähernd genauen Erfassung entzieht.

Die in der Presse oder in Untersuchungen genannten Zahlen über den vermuteten Umfang der Schwarzarbeit gehen daher weit auseinander. Dies war schon in den vorangegangenen Berichten festgestellt worden.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat auf Veröffentlichungen in der Presse hingewiesen, die für 1991 in den alten Bundesländern jährlich einen volkswirtschaftlichen Schaden von 120 bis 240 Mrd DM durch Schwarzarbeit geschätzt haben. Andere Schätzungen sprechen davon, daß der Umfang der Untergrundwirtschaft 5 bis 10 v. H. des Bruttosozialproduktes betrage. Dabei ist unter Untergrundwirtschaft nicht die Schwarzarbeit allein zu verstehen, sondern alle Tätigkeiten, die gegen gesetzliche Verbote verstoßen, wie z. B. Schmuggel oder Drogenhandel, oder sich nur einer statistischen Erfassung entziehen, wie z. B. die Lieferung von Waren ohne Rechnung.

Nicht einmal Anhaltspunkte bestehen für den Umfang der Schwarzarbeit in den neuen Bundesländern. Dort waren vor der Herstellung der deutschen Einheit zur Deckung des allgemeinen Mangels an Waren und Dienstleistungen wegen der Fehler der Planwirtschaft Arbeiten in der Freizeit, im Urlaub oder im Ruhestand ausdrücklich erwünscht und wurden als sog. Feierabendarbeit belobigt und belohnt. In der Bevölkerung der neuen Bundesländer muß daher erst das Verständnis dafür geweckt werden, daß Schwarzarbeit das Entstehen legaler Arbeitsplätze und damit den Rückgang der Arbeitslosigkeit erschwert.

#### e) Bereiche

Wenn auch für den Umfang der Schwarzarbeit die Statistik des Gewerbezentralregisters kaum Aussagen ermöglicht, so spiegelt sie doch die Verteilung der Schwarzarbeit auf die verschiedenen Wirtschaftsbereiche recht gut wider.

Im Jahre 1991 betrafen die meisten im Gewerbezentralregister aufgenommenen Bußgeldentscheidungen wegen Verstößen gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit den Hoch- und Tiefbau (112), gefolgt vom Stuckateurgewerbe (51), der Zimmerei und dem Glasereigewerbe (jeweils 42), der Fußbodenlegerei (38), der Bauinstallation (15) und dem Spezialbau (14). Damit lag der Schwerpunkt der Schwarzarbeit im handwerklichen Bereich und ganz eindeutig im Baubereich. Fast eine entsprechende Rangfolge gibt es für Bußgeldentscheidungen we-

gen des Verstoßes gegen die Pflicht zur Eintragung in die Handwerksrolle (Hoch- und Tiefbau 100, Zimmererei 79, Stuckateurgewerbe 60, Glasereigewerbe 60, Fußbodenlegerei 58, Bauinstallation 32, Spezialbau 17). Allerdings wurden auch 54 Geldbußen im Bereich unerlaubter Kraftfahrzeug- und Fahrradreparaturen ausgesprochen. Auffällig war, daß sich mehrmals Friseurinnungen oder Friseurmeister aus den neuen Bundesländern wegen der Schwarzarbeit von Frisuren an den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung gewandt haben.

Wegen Betreibens eines Reisegewerbes ohne die erforderliche Reisegewerbekarte wurden 157 Geldbußen im Papierhandel verhängt, gefolgt von den nicht näher bezeichneten „sonstigen gewerblichen Tätigkeiten“ (94), dem Nahrungsmittel Einzelhandel (46) und dem Wareneinzelhandel (36).

Bei den Verstößen gegen die Anzeigepflicht eines stehenden Gewerbes gibt es nicht so deutliche Schwerpunkte wie bei den anderen erfaßten Ordnungswidrigkeiten. Deutlicher als andere Gewerbe waren die Gastwirtschaften (48) und Speisewirtschaften (32) betroffen.

Beim Leistungsmißbrauch liegen die Schwerpunkte in ähnlichen Bereichen wie bei den anderen Formen der Schwarzarbeit. Seit Jahren kommt Schwarzarbeit besonders im Bau- und Baunebengewerbe, im Transportgewerbe, und zwar dort vor allem im Taxi-, Bus- und Speditionsunternehmen, im Hotel- und Gaststättengewerbe sowie bei der Gebäudereinigung und Industriereinigung vor. Auch außerhalb dieser Schwerpunkte ist Leistungsmißbrauch jedoch weit verbreitet. Dabei überwiegen die weniger qualifizierten Tätigkeiten, jedoch sind oft auch Fachkräfte als Schwarzarbeiter tätig.

Regionale Unterschiede lassen sich bei der Schwarzarbeit nicht feststellen. Sie kommt in Stadt und Land, in Ballungsgebieten und dünn besiedelten Regionen gleichermaßen vor.

### 3. Auswirkungen der Schwarzarbeit

Die von der Schwarzarbeit angerichteten Schäden sind der Allgemeinheit noch immer nicht vollständig bewußt.

#### a) Arbeitsmarkt

Schwarzarbeit von Leistungsempfängern der Bundesanstalt für Arbeit hat unmittelbar negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Der schwarz arbeitende Leistungsempfänger bezieht mißbräuchlich Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Er verfälscht die Arbeitslosenstatistik, weil er als Arbeitsloser gezählt wird, aber in Wahrheit nicht arbeitslos ist.

Auch andere Schwarzarbeiter, die neben einer legalen Arbeit schwarz arbeiten, verhindern die Entstehung neuer Arbeitsplätze und gefährden vorhandene Arbeitsplätze.

Schwarzarbeit schädigt daher den legalen Arbeitsmarkt, führt zu Arbeitsmarktverzerrungen und macht die Ergebnisse einer Arbeitsmarktbeobachtung unrichtig.

#### b) Handwerk

Das Handwerk und seine Organisationen haben bereits in ihren Beiträgen für die früheren Berichte darauf hingewiesen, daß Schwarzarbeit dem Handwerk im besonderen Maße schadet. Die stetige Steigerung der Lohnzusatzkosten macht es den gesetzestreu arbeitenden Handwerkern unmöglich, ihre Leistung zu den Preisen anzubieten, die Schwarzarbeiter von ihren Kunden verlangen. Dieser Preisvorteil veranlaßt viele, sonst die Rechtsvorschriften beachtende Bürger, die Dienste von Schwarzarbeitern in Anspruch zu nehmen.

Der früher oftmals geäußerte Einwand, Handwerker würden kleinere Aufträge überhaupt nicht übernehmen oder für bestimmte Arbeiten seien Handwerker nicht zu erhalten, wird immer seltener vorgebracht, seitdem größere und mittlere Handwerksbetriebe eigene Kleinauftragsdienste eingeführt haben und die Innungen und Handwerkskammern bereit sind, im Bedarfsfall einen Handwerker nachzuweisen.

#### c) Steuer- und Sozialversicherungsaufkommen

Schwarzarbeit verursacht erhebliche Einnahmeausfälle für die Sozialversicherung und für den Staat. Der Schwarzarbeiter entrichtet nämlich weder Sozialversicherungsbeiträge noch führt er Lohnsteuern ab.

Im Jahre 1992 bedeuten 10000 Arbeitsplätze, die durch Schwarzarbeit in den alten Bundesländern verlorengehen, rund 177 Mio. DM Beitragsausfälle in der Sozialversicherung, und zwar 83 Mio. DM in der Rentenversicherung, 58 Mio. DM in der Krankenversicherung, 30 Mio. DM in der Arbeitslosenversicherung und 6 Mio. DM in der Unfallversicherung. Außerdem fallen je 10000 verlorengegangene Arbeitsplätze 63 Mio. DM Lohnsteuern aus.

Die Folgen dieser Beitrags- und Steuerausfälle trägt die Allgemeinheit. Die ehrlichen Beitrags- und Steuerzahler müssen durch ihre Zahlungen die Ausfälle ausgleichen.

#### d) Schwarzarbeiter

Für den Schwarzarbeiter ist die Versuchung groß, durch seine Schwarzarbeit rasch Einnahmen zu erzielen, die ihm ohne jeden Abzug verbleiben. Er übersieht dabei, daß er im Falle einer Entdeckung mit hohen Geldbußen rechnen muß, die ihm den wirtschaftlichen Vorteil wieder entziehen. Hat sein Auftraggeber nicht vorausbezahlt und verweigert später die Zahlung, kann der Schwarzarbeiter den Schwarzarbeiterlohn nicht einklagen, denn ein Vertrag zwischen Schwarzarbeiter und seinem Auftrag-

geber ist wichtig, wenn beide Seiten bewußt gegen das Gesetz verstoßen haben.

Zeiten einer Schwarzarbeit und Lohn aus einer Schwarzarbeit werden bei einer späteren Rente des Schwarzarbeiters aus der gesetzlichen Rentenversicherung nicht berücksichtigt, weil für sie keine Sozialversicherungsbeiträge entrichtet wurden.

#### e) Auftraggeber

Aufträge zur Schwarzarbeit werden fast ausschließlich des finanziellen Vorteils wegen vergeben. Schwarzarbeit ist billiger als die Vergabe von Aufträgen an ordnungsgemäß handelnde Handwerker.

Der Auftraggeber von Schwarzarbeit vernachlässigt aber, daß er während der Vornahme der Schwarzarbeit und nachher rechtlich erheblich schlechter gestellt ist als bei einem rechtlich einwandfreien Dienst- oder Werkvertrag. Im vorangegangenen Bericht wurde die Rechtslage für den Auftraggeber eines Schwarzarbeiters ausführlich dargestellt. Oft kann der Auftraggeber wegen Nichtigkeit des Schwarzarbeitervertrages weder Erfüllung noch Nachbesserung verlangen; in vielen Fällen bestehen auch keine Gewährleistungsansprüche. Bei Schwarzarbeit am Bau muß der Auftraggeber damit rechnen, daß er für die Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung des Schwarzarbeiters aufkommen muß.

Außerdem verwandelt sich der angestrebte wirtschaftliche Vorteil durch die Vergabe von Schwarzarbeit in einen Nachteil, wenn die Schwarzarbeit aufgedeckt wird und der Auftraggeber mit hohen Geldbußen rechnen muß.

#### 4. Beurteilung der Schwarzarbeit

In den alten Bundesländern hatte sich durch die jahrzehntelange Aufklärungsarbeit der Sozialversicherungsträger, der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, der Bundesanstalt für Arbeit, staatlicher Stellen und insbesondere des Handwerks zunehmend die Auffassung durchgesetzt, daß Schwarzarbeit sozialschädlich ist und von der Allgemeinheit nicht geduldet werden kann. Es gab und gibt zwar noch vereinzelt Vertreter der Auffassung, Schwarzarbeit sei – jedenfalls in bestimmten Bereichen und in gewissem Umfang – auch sozialnützlich, die ganz überwiegende Mehrheit ist sich aber in der Ablehnung der Schwarzarbeit einig.

In den neuen Bundesländern war jahrzehntelang die Haltung zur Schwarzarbeit ganz anders, ja sogar der Begriff der Schwarzarbeit bestand offiziell nicht. Bis zum Zusammenbruch der Planwirtschaft und der Einführung marktwirtschaftlicher Grundsätze gab es eine staatlich geförderte, sog. „Feierabendbewegung“, in der Tätigkeiten gefördert wurden, die im Grunde Schwarzarbeit waren. Es handelte sich dabei um Arbeiten, die nach der Arbeit, also z. B. nach Feierabend oder im Urlaub oder im Ruhestand verrichtet wurden, ohne daß eine Gewerbeanmeldung oder Anerkennung als Handwerker erfolgt war.

Mit der Feierabendbewegung versuchten die Regierenden in der ehemaligen DDR den Bedarf der Bevölkerung an kleineren Dienst- und Reparaturleistungen zu befriedigen, den das verfehlte Plansystem nicht decken konnte.

Leistungsmißbrauch durch Empfänger von Leistungen wegen Arbeitslosigkeit gab es schon deswegen nicht, weil eine Arbeitslosenversicherung nicht bestand, da es offiziell keine Arbeitslosen gab. Es ist sehr schwer, bei den Bewohnern der neuen Bundesländer das Bewußtsein von der Schädlichkeit der Schwarzarbeit zu wecken und ihnen zu verdeutlichen, daß Schwarzarbeit vor allem unsolidarisch gegenüber von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmern ist, weil sie legale Arbeitsplätze zerstört und das Entstehen zusätzlicher legaler Arbeitsplätze verhindert. Es wird noch langer und geduldiger Aufklärungsbemühungen bedürfen, bis sich diese Erkenntnis auch in den neuen Bundesländern überall durchgesetzt hat.

#### a) Befürworter der Schwarzarbeit

Soweit sich Befürworter der Schwarzarbeit überhaupt noch zu Wort melden, verteidigen sie meistens Formen der Schwarzarbeit, die vom Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit nicht erfaßt werden. Das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit greift erst dann ein, wenn wirtschaftliche Vorteile in erheblichem Umfang erzielt werden. Deshalb verstoßen kleinere Aufträge nicht gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Leistungen aus Gefälligkeit und Leistungen im Rahmen der Nachbarschaftshilfe werden sogar ausdrücklich im Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit von dessen Anwendung ausgenommen.

#### b) Gegner der Schwarzarbeit

Die Gegner der Schwarzarbeit meinen hingegen nach wie vor, das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit reiche nach seinem gegenwärtigen Inhalt nicht aus, um Schwarzarbeit wirkungsvoll zu bekämpfen. Ein Teil seiner Tatbestandsmerkmale sei zu schwierig nachzuweisen, wie z. B. das Erzielen wirtschaftlicher Vorteile in erheblichem Umfang, andererseits enthalte es mit der Nachbarschaftshilfe und dem Handeln aus Gefälligkeit Ausnahmetatbestände, die Schlupflöcher für Schwarzarbeit darstellen.

Als Wortführer dieser Stimmen hat der Zentralverband des Deutschen Handwerks in seinem Beitrag für diesen Bericht die Forderungen wiederholt, die er schon 1988 aufgestellt hat und die mit einer Stellungnahme der Bundesregierung ausführlich im vorangegangenen Bericht (BT-Drucksache 11/2639 S. 47 ff.) wiedergegeben sind.

Soweit von Bundesländern in ihren Erlassen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit für die Feststellung des Tatbestandsmerkmals der „Erzielung wirtschaftlicher Vorteile in erheblichem Umfang“ davon ausgegangen wird, daß wirtschaftliche Vorteile in er-

heblichen Umfang dann vorliegen, wenn das durch Schwarzarbeit erworbene Entgelt des Schwarzarbeiters die monatlichen Entgeltgrenze für geringfügige Beschäftigungen überschreitet, so bedeutet das im Jahre 1992 ein Entgelt von 500,— DM in den alten und 300,— DM in den neuen Bundesländern. Den für die Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständigen Landesbehörden dürfte damit ein brauchbares Abgrenzungsmerkmal zur Verfügung stehen.

### 5. Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit

Bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit ist das Bedürfnis nach behördenübergreifender Zusammenarbeit besonders groß. Die für die Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständigen Landesbehörden sind nicht identisch mit den Behörden, die für die Verfolgung der Grunddatbestände zuständig sind, die der Schwarzarbeit zugrundeliegen.

Die Verletzung der Mitteilungspflicht eines arbeitslosen Leistungsempfängers wird von der Bundesanstalt für Arbeit verfolgt und geahndet, die Nichtanmeldung eines Gewerbes von den Gewerbebeamten, die Nichteintragung in die Handwerksrolle von den Handwerkskammern.

Da Schwarzarbeit fast immer zugleich mit Verstößen über die Entrichtung von Sozialversicherungsbeiträgen und über die Abführung von Lohnsteuern verbunden ist, ist auch insoweit eine enge Zusammenarbeit erforderlich.

Viele Bundesländer haben für ihre Behörden daher die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung, insbesondere der Schwarzarbeit, ausföhrlich und vorbildlich geregelt.

Aus der Praxis kommen freilich auch kritische Äußerungen zur Zusammenarbeit. Das Handwerk erkennt zwar an, daß die in verschiedenen Bundesländern erlassenen gemeinsamen Verwaltungsvorschriften der an der Bekämpfung illegaler Beschäftigung beteiligten Ministerien eine gewisse Hilfe und Erleichterung bei der Zusammenarbeit der Behörden erwirkt haben, nach wie vor sei aber die Zusammenarbeit der Polizei mit den für die Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständigen Behörden zu zurückhaltend.

Soweit die beteiligten Behörden Arbeitsgruppen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit eingerichtet haben, hat dies zu einem raschen Anstieg der Erfolge bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit geführt. In Nordrhein-Westfalen haben die Ergebnisse einer unter Federführung der Stadt Mönchengladbach eingerichteten Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Schwarzarbeit dazu geführt, daß der Regierungspräsident in Düsseldorf in seinem Regierungsbezirk angeregt hat, bei allen zuständigen Behörden derartige Arbeitsgruppen einzurichten. Eine im Frühjahr 1991 im Regierungsbezirk Düsseldorf vorgenommene gezielte Überprüfung des Taxigewerbes auf Verstöße gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit hat in ungefähr 5 v. H. aller überprüften Fällen, Gesetzesverstöße festgestellt. Auch aus anderen Bundesländern wird berichtet, daß Arbeitsgruppen

oder gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit gute Erfolge erzielen.

## D. Maßnahmen zur verbesserten Verfolgung illegaler Beschäftigung

Die gesetzlichen Grundlagen für die Verfolgung illegaler Beschäftigung sind in den Jahren 1988 bis 1991 ausgebaut worden. Die für die Verfolgung illegaler Beschäftigung zuständigen Behörden haben ihre Maßnahmen verfeinert. Es ist gelungen, einen zusätzlichen Verwaltungszweig, nämlich die Zollverwaltung, in die Bekämpfung illegaler Beschäftigung miteinzubeziehen.

### 1. Gesetzliche Neuregelungen

Während des Berichtszeitraums haben einige neu in Kraft tretende gesetzliche Bestimmungen mittelbar Auswirkungen auf die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung gehabt, andere Gesetzesvorhaben hatten als ausdrückliches Ziel, die Bekämpfung illegaler Beschäftigung zu erleichtern oder die Anreize für illegale Beschäftigung zurückzudrängen.

- a) Gesetze zur Einordnung der Vorschriften über die Meldepflichten des Arbeitgebers in der Kranken- und Rentenversicherung sowie im Arbeitsförderungsrecht und über den Einzug des Gesamtsozialversicherungsbeitrags in das Vierte Buch Sozialgesetzbuch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung –

Am 1. Januar 1989 trat das genannte Gesetz vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2330) in Kraft. Das Gesetz hielt durch die das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz 1972 in die Reichsversicherungsordnung und in die übrigen Sozialversicherungsgesetze eingefügten Regelungen über die selbstschuldnerische Bürgenhaftung des Entleihers für die Sozialversicherungsbeiträge der Leiharbeitnehmer sowie die Meldepflichten des Entleihers aufrecht. Es ordneten sie als § 28e Abs. 2 und § 28a Abs. 4 in das Vierte Buch Sozialgesetzbuch ein. Für den Fall der illegalen Arbeitnehmerüberlassung bestimmte es durch eine Neufassung von § 10 Abs. 3 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz auch, daß ein illegaler Verleiher, der – trotz der infolge der Illegalität eingetretenen Nichtigkeit des Arbeitsvertrages mit dem Leiharbeitnehmer – an den Leiharbeitnehmer das vereinbarte Arbeitsentgelt zahlt, verpflichtet ist, auch sonstige Teile des Arbeitsentgeltes, die bei einem wirksamem Arbeitsvertrag für den Leiharbeitnehmer an einen anderen zu zahlen wären, an den anderen zu zahlen. Diese Vorschrift ist zum Beispiel für die Entrichtung von vermögenswirksamen Leistungen an eine Bank oder Sparkasse durch den illegalen Verleiher oder für gepfändete oder abgetretene Teile des Arbeitslohns von Bedeutung.



b) Gesetz zur Einführung eines Sozialversicherungsausweises und zur Änderung anderer Sozialgesetze

Das bereits im vorangegangenen Bericht (BT-Drucks. 11/2639 S. 51) angekündigte Gesetz zur Einführung eines Sozialversicherungsausweises und zur Änderung anderer Sozialgesetze hatte neben der Sicherung der Sozialversicherungsbeiträge ausdrücklich auch die Verbesserung der Bekämpfung illegaler Beschäftigung zum Inhalt. Das Gesetz zur Einführung eines Sozialversicherungsausweises und zur Änderung anderer Sozialgesetze vom 6. Oktober 1989 (BGBl. I S. 1822) ermöglicht durch eine Ergänzung des § 132a AFG Außenprüfungen in Betrieben zur Aufdeckung von Leistungsmissbrauch bei Gefahr im Verzuge nunmehr auch aufgrund einer mündlichen Anordnung, während im Regelfall eine schriftliche Anordnung erforderlich ist. Diese Vorschrift ist am 1.1.1990 in Kraft getreten.

Seit dem gleichen Datum ist in den alten Bundesländern eine Meldepflicht für geringfügig Beschäftigte eingeführt worden, die in den neuen Bundesländern erst ab 1.7.1992 gilt. Danach ist der Arbeitgeber verpflichtet, der zuständigen Krankenkasse als Einzugsstelle zur Sozialversicherung auch Beschäftigte zu melden, die wegen der Geringfügigkeit ihrer Beschäftigung, also insbesondere, weil sie weniger als 15 Stunden in der Woche arbeiten und weniger als ein Siebtel der monatlichen Bezugsgröße zur Sozialversicherung verdienen, sozialversicherungsfrei sind. Diese Meldepflicht auch für geringfügig Beschäftigte hat sich bei der Bekämpfung von Leistungsmissbrauch der Empfänger von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe als besonders wertvoll erwiesen. Allein im Jahre 1991 hat die Bundesanstalt für Arbeit, die von den Meldungen über die Beschäftigung im Wege des Datenabgleichs Kenntnis erhält, mehr als 150 000 Überschneidungsfälle festgestellt, d.h. Fälle, in denen ein Leistungsempfänger verschwiegen hatte, daß er aus einer geringfügigen Beschäftigung während seiner Arbeitslosigkeit Einnahmen erzielte.

Während die Meldepflicht für geringfügig Beschäftigte zu raschen Erfolgen geführt hat, läßt sich noch kein abschließendes Bild von den Auswirkungen der Einführung des Sozialversicherungsausweises und der Einführung einer Mitführungspflicht im Baubereich, der Gebäudereinigung, in Schaustellerbetrieben und beim Auf- und Abbau auf Messen und Ausstellungen gewinnen. Erst am Ende des Berichtszeitraums begannen die Vorschriften zu gelten. Die Vorschriften über den Sozialversicherungsausweis sind am 1.7.1991 in Kraft getreten, in den neuen Bundesländern gelten die Vorschriften über die Mitführungspflicht des Sozialversicherungsausweises erst ab 1. Januar 1992.

Jeder Beschäftigte erhält einen Sozialversicherungsausweis. Das gilt auch für geringfügig Beschäftigte, die nicht sozialversichert sind. Der Sozialversicherungsausweis wird schrittweise eingeführt. Bis Ende 1995 sollen alle Beschäftigten einen Sozialversicherungsausweis haben. Bis Ende 1991 sind bereits rund 8,3 Mio. Sozialversicherungsausweise ausgestellt

worden, das sind rund 32 v.H. des geschätzten Volumens. In der Zwischenzeit dient das als „Sozialversicherungsausweis“ bezeichnete Blatt aus dem Sozialversicherungsnachweisheft als Sozialversicherungsausweis.

Anträge auf Ausstellung des Sozialversicherungsausweises sind bei der für den Einzug des Sozialversicherungsbeitrags zuständigen Krankenkasse zu stellen. Der zuständige Rentenversicherungsträger stellt den Sozialversicherungsausweis aus und übersendet ihn dem Beschäftigten. Die Bundesanstalt für Arbeit überprüft die Erfüllung der Pflichten zur Vorlage des Sozialversicherungsausweises bei Beginn des Beschäftigungsverhältnisses und zur Mitführung in den dazu vorgesehenen Bereichen. Bei Gewährung von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Unterhaltsgeld oder Übergangsgeld soll die Bundesanstalt für Arbeit, bei der Gewährung von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt soll der Träger der Sozialhilfe die Hinterlegung des Sozialversicherungsausweises verlangen. Der Arbeitgeber kann während einer Lohn- oder Gehaltsfortzahlung wegen Arbeitsunfähigkeit die Hinterlegung des Sozialversicherungsausweises verlangen.

Eine eingehende Beurteilung ist erst möglich, wenn Erfahrungen über einen längeren Zeitraum vorliegen. Schon jetzt läßt sich auf folgendes hinweisen:

Nachdem es in der Anfangsphase der Ausgabe des Sozialversicherungsausweises Schwierigkeiten gegeben hatte, weil Sozialversicherungsausweise mehrfach ausgegeben wurden, ist dies durch entsprechende Prüfprogramme bei der gemeinsamen Datenstelle der Rentenversicherungsträger in Würzburg, die u.a. Sozialversicherungsausweise ausgibt, inzwischen ausgeschlossen worden.

Der von der Bundesregierung verabschiedete Entwurf des Gesetzes zur Änderung von Förderungsvoraussetzungen im Arbeitsförderungsgesetz und anderen Gesetzen sieht vor, ausländische Werkvertragsarbeitnehmer, die aufgrund von Regierungsabkommen in die Bundesrepublik Deutschland entsandt werden, nicht mehr zu verpflichten, sich einen Ersatzausweis für den Sozialversicherungsausweis ausstellen zu lassen. Damit werden die Ortskrankenkassen, die jetzt noch den Ersatzausweis ausstellen, in erheblichem Umfang von Verwaltungsaufgaben entlastet.

Die Funktion des Ersatzausweises soll von der Arbeitserlaubnis übernommen werden, die künftig außer den Angaben zur Person des Arbeitnehmers, zur Dauer und dem Ort der Beschäftigung auch die Bestätigung des Arbeitsamtes enthalten wird, daß es sich um einen entsandten Werkvertragsarbeitnehmer im Sinne der Regierungsvereinbarung handelt.

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hat am 25. Juli 1990 die Verordnung zur Bestimmung des Musters und des Inhalts des Sozialversicherungsausweises, seiner Ausstattung mit einem Lichtbild und der Form der Eintragungen (Sozialversicherungsausweis-Verordnung) erlassen (BGBl. I S. 1706). Die Verordnung ist am 1. Januar 1991 in Kraft getreten. Der Ausweis besteht aus abriebfestem und mit Farbfasern versehenem Material. Er ist so groß wie

der Personalausweis und kann in einer Plastikhülle bequem mitgetragen werden.

#### c) Beschäftigungsförderungsgesetz 1990

Das Gesetz zur Verlängerung beschäftigungsfördernder Vorschriften (Beschäftigungsförderungsgesetz 1990 – BeschFG 1990) vom 22. Dezember 1989 (BGBl. I S. 2406) hat im Interesse des Handwerks sowie kleinerer und mittlerer Betriebe allgemein für Arbeitgeber mit weniger als 20 Beschäftigten die Möglichkeit eingeführt, statt eine Verleiherlaubnis zu beantragen, eine Anzeige der Überlassung von Leiharbeitnehmern abzugeben, wenn der Arbeitgeber zur Vermeidung von Kurzarbeit oder Entlassungen an einen Arbeitgeber desselben Wirtschaftszweiges im selben oder im unmittelbar angrenzenden Handwerkskammerbezirk einen Arbeitnehmer bis zur Dauer von drei Monaten überläßt (§1a AÜG). Die nicht richtige, unvollständige oder nicht rechtzeitige Erstattung der Anzeige wird als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße bis zu 5000,— DM bedroht.

Gleichzeitig wurden die Vorschriften des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985 über die Verlängerung der Frist für die Höchstdauer der Überlassung an denselben Entleiher von drei auf sechs Monate bis zum 31. Dezember 1995 verlängert.

Das Beschäftigungsförderungsgesetz 1990 ist am 30. Dezember 1989 in Kraft getreten.

#### d) Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts

Das Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts vom 9. Juli 1990 (BGBl. I S. 1354) hat den Anwerbestopp mit Wirkung vom 1. Januar 1991 gesetzlich verankert. Gleichzeitig wurde die Erteilung von Arbeitserlaubnissen an ausländische Saisonarbeiter zugelassen und dadurch dazu beigetragen, personellen Engpässen während der Saisonspitzen, insbesondere in der Landwirtschaft und dem Hotel- und Gaststättengewerbe besser entgegenwirken zu können. Außerdem erhielt der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung die gesetzliche Ermächtigung zum Erlaß der Verordnung über Ausnahmeregelungen für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis an Neueinreisende ausländische Arbeitnehmer (Anwerbestoppausnahme-Verordnung) vom 21. Dezember 1990 (BGBl. I S. 3012). Die Verordnung regelt unter anderem die ausnahmsweise Erteilung von Arbeitserlaubnissen an neu einreisende ausländische Arbeitnehmer, sog. Werkvertragsarbeiter, die zur Erfüllung eines oder mehrerer bestimmter Werkverträge im Bundesgebiet beschäftigt werden, sowie für die Grenzgängerbeschäftigungen innerhalb der Grenzzone zu Polen und der Tschechoslowakei.

Von diesen Möglichkeiten, Ausländer legal statt illegal zu beschäftigen, wurde bereits 1991 in großem Umfang Gebrauch gemacht (vgl. IV. B. 2. a) aa)).

#### e) Einigungsvertragsgesetz

Mit dem Gesetz zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertragsgesetz – und der Vereinbarung vom 18. September 1990 vom 23. September 1990 (BGBl. II S. 885) in Verbindung mit dem Einigungsvertrag (BGBl. II S. 889) wurde die Geltung der Vorschriften über die Bekämpfung illegaler Beschäftigung im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, Arbeitsförderungsgesetz und dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit auch auf die neuen Bundesländer und den Ostteil Berlins erstreckt. Einige Übergangsvorschriften, die zunächst notwendig waren, weil die Sozialversicherungsbeiträge in den neuen Bundesländern noch nicht von den Krankenkassen eingezogen wurden, sind inzwischen gegenstandslos geworden, weil auch in den neuen Bundesländern der Beitragseinzug zur Sozialversicherung nunmehr von den Krankenkassen vorgenommen wird.

#### f) Gesetz zur Änderung arbeitsförderungsrechtlicher und anderer sozialrechtlicher Vorschriften

Mit dem Gesetz zur Änderung arbeitsförderungsrechtlicher und anderer sozialrechtlicher Vorschriften (AFG u.a. ÄndG) vom 21. Juni 1991 (BGBl. I S. 1306) wurde die Wartezeit für den erstmaligen Zugang von Asylbewerbern abgeschafft und damit den Asylbewerbern die Möglichkeit eröffnet, erlaubt Beschäftigungsverhältnisse einzugehen.

#### g) Gesetz zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze

Das Gesetz zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes vom 7. Juli 1992 (BGBl. I S. 1222) enthält einen Artikel, der die Vorschriften des Vierten Buches Sozialgesetzbuch über die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften über den Sozialversicherungsausweis ändert.

Das Gesetz sieht vor, daß Bedienstete der Zollverwaltung bei der Überprüfung der Erfüllung der Pflichten über die Vorlage und Mitführung des Sozialversicherungsausweises beteiligt sind. Die Zollverwaltung wird ermächtigt, Verstöße gegen die Mitführungspflicht mit Bußgeldern zu ahnden. Vorgesehen ist, daß in den alten Bundesländern etwa 700 Bedienstete, in den neuen Bundesländern zunächst 100 Bedienstete der Zollverwaltung zu diesem Zweck tätig werden. Schulungen und Einweisungen der Zollbediensteten haben bereits im Jahre 1991 mit Hilfe der Bundesanstalt für Arbeit in großem Umfang begonnen.

#### h) Justizmitteilungsgesetz

Das bereits im vorangegangenen Bericht (BT-Drucksache 11/2639 S. 51) angekündigte Justizmitteilungsgesetz ist inzwischen von der Bundesre-

gierung eingebracht worden. Es wurde vom Bundesrat im ersten Durchgang beraten.

Der Gesetzentwurf sieht vor, daß im Interesse einer wirkungsvollen Bekämpfung der illegalen Beschäftigung in Zivilsachen Mitteilungen über den Verdacht illegaler Beschäftigung an die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit gerichtet werden können und daß die Justizbehörden verpflichtet sind, bei Straftaten gegen das Arbeitsförderungsgesetz und das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz Einleitung und Ausgang des Verfahrens der Bundesanstalt für Arbeit mitzuteilen.

## 2. Verwaltungsmaßnahmen

Die gesetzlichen Vorschriften bilden zwar die Grundlage für alle Maßnahmen gegen illegale Beschäftigung, ohne ausreichenden Personalansatz, zweckmäßige Organisation und geeignete Mittel bleibt der Kampf gegen illegale Beschäftigung aber ergebnislos. Der Durchsetzung der gesetzlichen Vorschriften bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung hat die Bundesregierung daher auch in den Jahren 1988 bis 1991 besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Die Behörden des Bundes, insbesondere die Bundesanstalt für Arbeit mit ihren Dienststellen, und die Länderbehörden haben im Bereich der Verwaltung zahlreiche Maßnahmen getroffen, um die Bekämpfung illegaler Beschäftigung nicht nur auf dem hohen erreichten Stand zu halten, sondern sie weiter auszubauen.

### a) Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit

Da die Bundesanstalt für Arbeit für die Bekämpfung der illegalen Arbeitnehmerüberlassung, der illegalen Ausländerbeschäftigung und des Leistungsmissbrauchs zuständig ist sowie die Zusammenarbeit der unterschiedlichen für die Bekämpfung illegaler Beschäftigung zuständigen weiteren Behörden anzuregen und zu koordinieren hat, hat sie bei der Durchführung der Gesetze zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung die Hauptlast getragen.

#### aa) Ausbau der Stützpunkte

Zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung hatte die Bundesanstalt für Arbeit in den vergangenen Jahren in den alten Bundesländern insgesamt 29 Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung bei bestimmten Stützpunktarbeitsämtern eingerichtet. Die Bearbeitungsstellen sind jeweils für mehrere Arbeitsamtsbezirke zuständig für die Verfolgung illegaler Arbeitnehmerüberlassung und für die Verfolgung illegaler Ausländerbeschäftigung und des Leistungsmissbrauchs, soweit diese mit Verstößen gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz zusammentreffen oder umfangreiche Ermittlungen erforderlich sind.

Die Arbeitsämter sind hingegen grundsätzlich für die Bekämpfung der illegalen Ausländerbeschäftigung und des Leistungsmissbrauchs zuständig. Da-

mit ist einerseits eine ortsnahe Verfolgung und Ahndung von Rechtsverstößen gewährleistet, zum anderen wird berücksichtigt, daß die Arbeitsämter für die Erteilung der Arbeitserlaubnisse und für die Gewährung von Leistungen wegen Arbeitslosigkeit zuständig sind.

In den neuen Bundesländern gab es zunächst keine Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung. Die Bundesanstalt für Arbeit hat jedoch inzwischen in 11 ostdeutschen Stützpunktarbeitsämtern Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung eingerichtet. Es handelt sich um die Stützpunktarbeitsämter Neubrandenburg, Schwerin, Frankfurt/Oder, Neuruppin, Gotha, Halle, Jena, Magdeburg, Chemnitz, Dresden und Leipzig. Diese Bearbeitungsstellen werden ihre Tätigkeit im Jahre 1992 aufnehmen. Im Berichtszeitraum wurden ihre Aufgaben noch von den Landesarbeitsämtern Nord in Kiel, Berlin-Brandenburg in Berlin, Sachsen-Anhalt-Thüringen in Halle und Sachsen in Chemnitz wahrgenommen, dabei wurden sie von Bearbeitungsstellen in Westdeutschland unterstützt.

Auch in den neuen Bundesländern waren für die Verfolgung illegaler Ausländerbeschäftigung und des Leistungsmissbrauchs die Arbeitsämter zuständig. Der Außendienst der 38 Arbeitsämter in den neuen Bundesländern befaßte sich 1991 vornehmlich mit Einzelermittlungen im Zusammenhang mit der Gewährung von Leistungen.

### bb) Personalausbau

Wegen der großen Bedeutung, die ein ausreichender Personalansatz bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung hat, ist auch im Berichtszeitraum der Stellenansatz im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit für die mit der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung in den Stützpunkt-Arbeitsämtern und Landesarbeitsämtern befaßten Beschäftigten, der Stellenansatz im Außendienst der Bundesanstalt für Arbeit und der Stellenansatz für die in den Arbeitsämtern mit der Aufklärung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten sowie der Bearbeitung für Angelegenheiten nach dem Sozialgerichtsgesetz befaßten Bediensteten weiter gestiegen.

In den Stützpunkt-Arbeitsämtern und Landesarbeitsämtern waren für die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung im Haushaltsjahr 1991 384,5 Planstellen vorgesehen. Der Stellenansatz im Außendienst wurde von 364,5 Planstellen im Jahre 1988 auf 506 Planstellen im Jahre 1991 gesteigert. Der Stellenansatz im Bereich des Ordnungswidrigkeitenrechts und des Sozialgerichtsgesetzes bei dem Arbeitsämtern wurde von 1021,5 Planstellen im Jahre 1988 auf 1184 Planstellen gesteigert. Im Berichtszeitraum von Anfang 1988 bis Ende 1991 wurde also die Zahl der zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung im weitesten Sinne zur Verfügung stehenden Mitarbeiter um mehr als 300 erhöht.

Die Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung in den neuen Bundesländern haben 66 Planstellen erhalten. In den Arbeitsämtern der neuen Bundesländer sind für den Bereich des Au-

Ende 1991 121 Planstellen und für die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten knapp 100 Planstellen vorhanden gewesen.

#### cc) Datenabgleichverfahren

Das 1984 zur Aufdeckung des Leistungsmissbrauchs eingeführte Verfahren des maschinellen Datenabgleichs mit Hilfe elektronischer Datenverarbeitung hat sich auch im Berichtszeitraum hervorragend bewährt. Das sog. DALEB-Verfahren gleicht die beim Zentralamt der Bundesanstalt für Arbeit für alle Empfänger von Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit gespeicherten Daten über Zeiten, in denen Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit bezogen werden, mit den Meldungen der Arbeitgeber über die Beschäftigung von sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmern ab. Bei einer Überschneidung der Zeiten des Bezugs von Leistungen und des Bezugs von Arbeitslohn forscht die Bundesanstalt für Arbeit nach, ob der Leistungsbezieher den Arbeitslohn gemeldet hat.

Die Erstreckung der Meldepflicht auch auf geringfügige Beschäftigungen, d. h. Beschäftigungen, die weniger als 15 Stunden wöchentlich dauern und bei denen ein Siebtel der Beitragsbemessungsgrenze als Lohn nicht erreicht wurde (1991 480,— DM monatlich), hat zu einem starken Anstieg der Überschneidungsmittelungen geführt. 1990 wurden 165 754 Überschneidungsmittelungen gemacht. Dagegen waren es 1991 389 184 Überschneidungsmittelungen, von denen 227 761 sog. geringfügige Beschäftigungen betrafen.

In den neuen Bundesländern wird das DALEB-Verfahren schrittweise seit Mitte 1991 eingeführt. Die Einführung hängt von der maschinellen Verarbeitung der Arbeitgebermeldungen durch die Krankenkassen und die Weitergabe der Meldungen an die Bundesanstalt für Arbeit ab. Diese wird voraussichtlich erst im Herbst 1992 vollständig in EDV-Verfahren überführt werden. Für geringfügig Beschäftigte besteht in den neuen Bundesländern eine Meldepflicht erst ab 1. Juli 1992.

Wegen dieser Einschränkungen gab es im Jahre 1991 lediglich 13 500 Überschneidungsmittelungen, die Empfänger von Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit in den neuen Bundesländern betrafen. Für die ersten vier Monate des Jahres 1992 ist die Zahl der Überschneidungsmittelungen in den neuen Bundesländern aber bereits auf 23 700 gestiegen. Mit einem weiteren Anstieg kann gerechnet werden.

#### dd) Außenprüfungen

Von der durch § 132a AFG geschaffenen Möglichkeit, zur Aufdeckung des Leistungsmissbrauchs in Betrieben Prüfungen vorzunehmen, um festzustellen, ob dort Leistungsempfänger als Arbeitnehmer beschäftigt werden oder als Selbständige tätig sind, hat die Bundesanstalt für Arbeit im Berichtszeitraum im großem Umfang Gebrauch gemacht. Die Zahl der Außenprüfungen wurde ständig erhöht. Sie stieg

von 34 631 im Jahre 1988 über 44 182 1989 und 47 728 im Jahre 1990 auf 53 134 im Jahre 1991.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat die Prüfungen zunehmend auf Personenkreise konzentriert, bei denen das Datenabgleichverfahren mit den Meldungen der Arbeitgeber ins Leere geht. Dabei handelt es sich einmal um Selbständige, wie z. B. Versicherungsvertreter oder angeblich Selbständige, sog. Scheinselbständige. Für beide Personengruppen erstattet nämlich kein Arbeitgeber eine Meldung zur Sozialversicherung. Als zweite Gruppe wurden Betriebe überprüft, für deren Arbeitnehmer nur unklare oder unvollständige oder unstimmgige Meldungen vom Arbeitgeber abgegeben wurden.

Die Verfahren sind recht personalaufwendig. Im Ergebnis wird je Außenprüfung weniger als ein Mißbrauchsfall festgestellt, die Bundesanstalt für Arbeit weist aber darauf hin, daß die festgestellten Überzahlungsbeträge verhältnismäßig hoch sind. Sie betragen 1991 durchschnittlich 849,— DM. Auch wurden beachtliche Überzahlungen aufgedeckt. So ergaben die Außenprüfungen 1988 Überzahlungen in Höhe von 25,1 Mio. DM, 1989 32,2 Mio. DM, 1990 35,3 Mio. DM und 1991 33,7 Mio. DM.

In den letzten sechs Monaten des Berichtszeitraums, also ab 1. Juli 1991, hat die Bundesanstalt für Arbeit die Außenprüfungen nach § 132a AFG in Verbindung mit den im Vierten Buch Sozialgesetzbuch für die Erfüllung der Vorlage- und Mitführungspflichten des Sozialversicherungsausweises vorgesehenen Überprüfungen durchgeführt. Die Bundesanstalt für Arbeit hat dabei festgestellt, daß für derartige Prüfungen ein gegenüber Prüfungen nach § 132a AFG nochmals verstärkter Personalaufwand erforderlich ist.

#### ee) Informationssystem

Die guten Erfahrungen der Bundesanstalt für Arbeit mit ihrem Informationssystem zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung — INBIL —, dem seit 1986 alle Landesarbeitsämter und alle Stützpunktarbeitsämter angeschlossen sind und das täterbezogene Informationen über illegale Beschäftigung enthält, haben die Bundesanstalt für Arbeit dazu veranlaßt, ein weiteres Datenverarbeitungs-Verfahren zu entwickeln. Dieses Datenverarbeitungs-Verfahren soll der Beweismittelerfassung und Beweismittelauswertung dienen. Unter der Bezeichnung BEBIL-Verfahren (computerunterstützte Beweismittelerfassung bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung) wird es eine umfassende maschinelle Auswertung und Ausgabe der Daten ermöglichen. Im Sommer 1992 soll mit einer Erprobung begonnen werden. Die Bundesanstalt für Arbeit erwartet, daß es zur Beschleunigung der Ermittlungsverfahren beitragen wird und vielfach aufwendige manuelle Arbeiten entfallen läßt.

#### ff) Durchführungsanweisungen

Die Durchführungsanweisungen des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit vom 5. Mai 1986 über

die Abgrenzung zwischen Arbeitnehmerüberlassung und Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen von Werk- und selbständigen Dienstverträgen sowie anderen Formen drittbezogenen Personaleinsatzes wurden im Berichtszeitraum mehrmals von Arbeitgebern und deren Verbänden als überprüfungsbedürftig angesehen. Unter Beteiligung von Vertretern der Arbeitnehmerverbände und der Arbeitgeber hat der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit daraufhin mit Erlaß vom 21. Oktober 1991 (Dienstblatt-Runderlaß 148/91) seine Durchführungsanweisungen für bestimmte Unternehmen der EDV-Industrie ergänzt. Danach ist in der Regel nicht von Arbeitnehmerüberlassung auszugehen, wenn ein Unternehmen, das Software-Programm herstellt, eigenes Personal zu einem Anwender entsendet, um ein derartiges Programm auf dessen Anlagen ablauf-fähig zu machen oder zu entwickeln und das Entsendeunternehmen das Arbeitgeberberrisiko trägt und seine unternehmerische Dispositionsfreiheit gewährleistet ist. Gegenwärtig prüft der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit, ob weitere Ergänzungen oder Änderungen seiner Durchführungsanweisungen angezeigt sind.

#### b) Verwaltungsmaßnahmen der Länder

Das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, die Handwerksordnung und die Gewerbeordnung werden von den Ländern durchgeführt.

#### aa) Zuständigkeiten

Die Bundesländer haben für die Durchführung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit unterschiedliche Behörden für zuständig erklärt. Meist sind es die gleichen Behörden, die auch die Handwerksordnung und die Gewerbeordnung durchführen.

In den neuen Bundesländern sind die Zuständigkeiten folgendermaßen geregelt:

In Brandenburg ist das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie zuständig. Das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit wird von den Kreisordnungsbehörden durchgeführt. In Mecklenburg-Vorpommern ist die Zuständigkeit des Ministers für Wirtschaft gegeben. Die Gewerbeaufsichtsämter führen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit durch. In Sachsen ist das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zuständig, die Durchführung obliegt den Kreisverwaltungsbehörden und den kreisfreien Städten. In Sachsen-Anhalt ist das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr zuständig. Die Landkreise und kreisfreien Städte führen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit durch. In Thüringen ist die Zuständigkeit des Ministers für Wirtschaft und Verkehr gegeben, die Durchführung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit obliegt dem Landesverwaltungsamt in Weimar.

#### bb) Verwaltungsvorschriften

In Berlin hat die Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen am 1. Oktober 1991 die „Berliner Grundsätze und Wegweiser zur Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit“ herausgegeben. Die Grundsätze enthalten eine ausführliche Darstellung der Rechtslage, schildern die Zuständigkeiten und in Berlin getroffenen Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung, geben Hinweise für die Verfolgung und Ahndung. Sie enthalten in Anhängen praktische Fälle, die zitierten Rechtsvorschriften und ein Anschriftenverzeichnis.

Nordrhein-Westfalen hat eine Neufassung des gemeinsamen Runderlasses des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie, des Innenministers, des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales und des Ministers für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vom 29. 3. 1989 veröffentlicht (MBL. NW S. 1296).

#### cc) Besondere Maßnahmen

Während des Berichtszeitraums wurde nicht nur in den alten Bundesländern das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit aufgrund der geltenden Erlasse durchgeführt und in den neuen Bundesländern mit dem Aufbau einer Behördenorganisation zur Bekämpfung der Schwarzarbeit begonnen, einige Bundesländer berichten auch über besonders hervorzuhebende Aktivitäten zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Der Bundesrat hat in seiner Entschliebung zu aktuellen Herausforderungen der Arbeitsmarktpolitik vom 1. 12. 1989 auf Initiative Baden-Württembergs beschlossen, daß der Mißbrauch der finanziellen Absicherung bei Arbeitslosigkeit konsequent verfolgt werden muß (BR-Drucksache 491/89).

Einen Eindruck von laufenden Anstrengungen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ermöglichen beispielsweise die von einigen Ländern über die Meldungen zum Bundeszentralregister hinaus geführten Statistiken. So berichtet Bayern, daß im zweiten Halbjahr 1990 47 Verfahren wegen Verdachts eines Verstoßes gegen § 1 Schwarzarbeitergesetz und 8 weitere Verfahren wegen des Verdachtes der Erteilung von Aufträgen zur Schwarzarbeit durchgeführt wurden. In Niedersachsen, das zurecht darauf hinweist, daß die Statistik des Bundeszentralregisters nur einen unzureichenden Überblick über die Bemühungen der Länder gibt, wurden im Jahre 1990 710 Verfahren wegen des Verdachtes von Verstößen gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und 602 Verfahren wegen Verdachts der Ausübung eines Handwerks ohne Eintragung in die Handwerksrolle durchgeführt. 198 Verfahren wurden mit einer Bußgeldsumme von 1,19 Mio. DM abgeschlossen. Im Saarland gab es 1991 40 Verfahren wegen Verdachts von Verstößen gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und 164 Verfahren wegen Ausübung eines Handwerks ohne Eintragung in die Handwerksrolle. Es wurden 89 Bußgelder mit einer Bußgeldsumme von fast 70000,— DM

verhängt. Auch in den neuen Bundesländern sind die Behörden nicht untätig. Sachsen-Anhalt berichtet, daß im zweiten Halbjahr 1991 in 4 von den 40 Kreisen des Landes 26 Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen Verdachts der Ausübung eines Handwerks ohne Eintragung in die Handwerksrolle und 5 Verfahren nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit durchgeführt wurden.

Alle Länder, die Beiträge zu diesem Bericht geleistet haben, unterstreichen die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen an der Bekämpfung der Schwarzarbeit beteiligten Behörden und die Wichtigkeit einer laufenden Schulung und Unterrichtung der Bediensteten.

Bayern führt seit 1990 zwei- bis dreimal jährlich mehrtägige Seminare zur Verbesserung des Verwaltungsvollzuges durch, die von der bayerischen Verwaltungsschule gestaltet werden. Besonders hervorzuheben ist eine im Juni 1991 als Arbeitshilfe für die Behörden erschienene Veröffentlichung „Bekämpfung der Schwarzarbeit“, die von der bayerischen Verwaltungsschule in Zusammenarbeit mit dem Staatsministerium für Wirtschaft herausgegeben wurde. Die Veröffentlichung enthält nicht nur eine ausführliche Darstellung der Rechtslage, sondern viele wertvolle Hinweise und Muster für die Verwaltungspraxis.

Bremen weist in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung rechtzeitiger und umfassender Informationen der Polizei und der Sozialämter bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit hin. In Niedersachsen haben das Justizministerium und das Wirtschaftsministerium eine Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten über Fragen der Bekämpfung von Schwarzarbeit eingerichtet. Eine erste entsprechende Veranstaltung hat im Oktober 1990 stattgefunden.

In Nordrhein-Westfalen sind neben den Erfahrungen der Stadt Mönchengladbach vor allem die im Kreis Borken von einer Arbeitsgruppe zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung erzielten Erfolge hervorzuheben. Dort sind als beteiligte Behörden das Arbeitsamt, die Allgemeine Ortskrankenkasse, das Finanzamt, die Stadt Bocholt und der Kreis Borken zusammengeschlossen.

Der bayerische Staatsminister für Arbeit und Sozialordnung hat mit Bekanntmachung vom 7. März 1988 über den Arbeitsschutz für Leiharbeiter und Arbeitnehmer von Fremdfirmen nicht nur zur Intensivierung des Arbeitsschutzes der Leiharbeiter beigetragen, sondern auch die Zusammenarbeit mit anderen Behörden eingehend geregelt.

### c) Gemeinsame Maßnahmen

Die auf eine Anregung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung zurückgehenden gemeinsamen Gespräche der mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit befaßten obersten Bundes- und Landesbehörden haben auch im Berichtszeitraum stattgefunden. Dabei werden die Erfahrungen bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit ausgetauscht, bei-

spielgebende Modelle vorgestellt und Anregungen für Praxis und Gesetzgebung erörtert.

Um das Tätigwerden von Subunternehmern im Rahmen von Scheinwerkverträgen zu unterbinden und damit illegale Beschäftigung auszuschalten, sind für die Vergabe und Abwicklung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau sowie im Wasserbau des Bundes im Berichtszeitraum neue „Bewerbungsbedingungen für die Vergabe von Bauleistungen“ sowie „Zusätzliche Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau (ZVB-StB 88), Nr. 25 Nachunternehmer“ erlassen worden. Das 1992 herausgegebene „Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA-StB)“ sowie das Vergabehandbuch für Bauleistungen im Wasserbau enthält im Teil 3 weitere Regelungen für den Einsatz von Nachunternehmen. Die Bewerbungsbedingungen und die zusätzlichen Vertragsbedingungen werden von allen Vergaberessorts in ihren Bereichen verwendet.

Außerdem wurde eine Änderung des Vergabehandbuchs (VHB) für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Finanzbauverwaltungen vorgenommen.

Die Öffentlichkeitsarbeit der Aktionsgemeinschaft „Ehrliche Arbeitsplätze“ wurde in den ersten drei Jahren des Berichtszeitraums weiter betrieben. In der Aktionsgemeinschaft sind die Bundesanstalt für Arbeit, der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, der Bundesminister der Finanzen, die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, der Deutsche Gewerkschaftsbund, die Spitzenverbände der Sozialversicherungsträger und der Zentralverband des Deutschen Handwerks zusammengeschlossen. Die von der Aktionsgemeinschaft in Zeitungen und Zeitschriften veröffentlichten Anzeigen klärten die Bevölkerung über die Gefährlichkeit der illegalen Beschäftigung und die Schädlichkeit von Schwarzarbeit auf. Gerade die Anzeigen haben zu einem beachtlichen Echo geführt. Unter Bezugnahme auf die Anzeigen wurden zahlreiche Anfragen oder Hinweise an die zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung zuständigen Behörden gerichtet.

Die vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung herausgegebene Broschüre „Illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit schaden uns allen“ wurde mehrmals überarbeitet und zuletzt im Jahre 1991 neu herausgegeben. Eine auf den neuesten Stand gebrachte Neuauflage ist vorbereitet und wird in Kürze erscheinen. Die Broschüre enthält nicht nur Ausführungen über die sozialpolitischen und arbeitsmarktpolitischen Folgen illegaler Beschäftigung, sondern auch die anwendbaren Gesetzestexte und ein Verzeichnis der jeweils für die einzelnen Erscheinungsformen illegaler Beschäftigung zuständigen Behörden.

Auf allen Ebenen sind der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung und die Bundesanstalt für Arbeit bemüht, entsprechend dem gesetzlichen Auftrag die Zusammenarbeit der mit der Bekämpfung illegaler Beschäftigung befaßten Behörden und sonstigen Stellen zu koordinieren und zu verbessern.

## V. Internationale Entwicklung

Die Europäischen Gemeinschaften standen im Berichtszeitraum bei Vorschlägen für internationale Rechtsinstrumente im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung im Vordergrund. Am 25. Juni 1991 wurde sogar eine ausdrücklich auf Leiharbeitsverhältnisse ausgerichtete Richtlinie verabschiedet.

### 1. Vorschläge der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat im Oktober 1989 in Übereinstimmung mit den Sozialpartnern Vorschläge für soziale Mindeststandards innerhalb der Europäischen Gemeinschaften erarbeitet (Der EG-Binnenmarkt und die Sozialpolitik — Leben und Arbeiten in Europa — 2. Band/Vorschläge der Bundesregierung für soziale Mindeststandards — hrsg. vom BMA, Juli 1991). Zur Arbeitnehmerüberlassung heißt es: „Gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung darf zum Schutz der Arbeitnehmer, des Arbeitsmarktes und eines geordneten Wettbewerbs nicht ungeregelt sein. Bei grenzüberschreitender gewerbsmäßiger Arbeitnehmerüberlassung ist die Erlaubnis des aufnehmenden Mitgliedstaates unverzichtbar, der entsendende Staat kann eine Erlaubnispflicht vorsehen.“

### 2. Kommission der Europäischen Gemeinschaften

#### a) Richtlinienvorschläge „Atypische Arbeit“

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat am 29. Juni 1990 dem Rat drei Richtlinienvorschläge „Atypische Arbeit“ vorgelegt (BT-Drucksache 11/8318 vom 29. 10. 1990), nämlich den

- Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Angleichung der Bestimmungen der Mitgliedstaaten über bestimmte Arbeitsverhältnisse hinsichtlich der Arbeitsbedingungen,
- Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Angleichung der Bestimmungen der Mitgliedstaaten über bestimmte Arbeitsverhältnisse im Hinblick auf Wettbewerbsverzerrungen,
- Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Ergänzung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Zeitarbeitnehmern.

Die Vorschläge zu den beiden ersten Anstrichen beziehen sich auf Teilzeitarbeitsverhältnisse, befristete Arbeitsverträge und Leiharbeitsverhältnisse. Soweit die Arbeitnehmerüberlassung geregelt werden soll, handelt es sich im wesentlichen um folgende Vorschläge:

- in den Unternehmen sollen bei der Berechnung der Schwelle, von der ab nach den Bestimmun-

gen des jeweiligen Mitgliedstaates Arbeitnehmervertretungen einzurichten sind, auch Leiharbeiter berücksichtigt werden,

- die Arbeitgeber sollen die Arbeitnehmervertretungen in ihren Unternehmen rechtzeitig über ihre Absicht, Leiharbeiter zu beschäftigen, unterrichten,
- die Einstellung von Leiharbeitnehmern soll in jedem Fall begründet werden,
- Leiharbeiter sollen bei der Gewährung von Sach- und Geldleistungen im Rahmen betrieblicher Sozialfürsorgesysteme oder beim Zugang zu den betrieblichen Sozialdiensten grundsätzlich gleichbehandelt werden wie unbefristet beschäftigte Vollzeitarbeiter,
- Leiharbeiter sollen nicht daran gehindert werden, von den sie entleihenden Unternehmern eingestellt zu werden,
- die Mitgliedstaaten sollen durch eine subsidiäre Haftung sicherstellen, daß die vertraglichen Verpflichtungen von Verleihern gegenüber ihren Leiharbeitnehmern in jedem Fall erfüllt werden, auch wenn der Verleiher dazu selbst nicht in der Lage ist,
- Leiharbeiter sollen den gleichen Schutz der sozialen Sicherheit haben wie unbefristet beschäftigte Vollzeitarbeiter,
- die Beschäftigung von Leiharbeitnehmern auf einem Arbeitsplatz darf die Höchstdauer von 36 Monaten nicht überschreiten,
- bei der Arbeitnehmerüberlassung soll ein angemessener Entschädigungsmodus für den Fall vorgesehen werden, daß es zu einer nicht gerechtfertigten Beendigung des Arbeitsverhältnisses vor Ablauf der festgelegten Frist kommt.

Die Richtlinienvorschläge „über bestimmte Arbeitsverhältnisse hinsichtlich der Arbeitsbedingungen“ und „über bestimmte Arbeitsverhältnisse im Hinblick auf Wettbewerbsverzerrungen“ wurden im Jahre 1991 diskutiert, jedoch wegen der unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten auch zu Fragen, die nicht die Arbeitnehmerüberlassung betreffen, zunächst nicht mehr weiterverfolgt.

#### b) Richtlinie zur Ergänzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis

Dagegen hat der Rat am 25. Juni 1991 die Richtlinie „zur Ergänzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Ar-

beitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis“ erlassen (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 29. Juli 1991, Nr. L 206, Seite 19 ff.). Ziel der Richtlinie ist es, sicherzustellen, daß unter anderem Leiharbeiter „im Hinblick auf Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz das gleiche Schutzniveau wie die anderen Arbeitnehmer des entleihenden Unternehmens und/oder der entleihenden Einrichtung genießen“ (Artikel 2 Abs. 1). Deshalb verpflichtet die Richtlinie u. a. den Entleiher und Verleiher den Leiharbeiter über die Risiken, denen er ausgesetzt sein könnte, und die erforderliche berufliche Qualifikation und die besonderen Merkmale des zu besetzenden Arbeitsplatzes zu unterrichten. Für alle Mitgliedstaaten wird verbindlich festgelegt, daß unbeschadet der „Verantwortung des Leiharbeitsunternehmens das entleihende Unternehmen und/oder die entleihende Einrichtung während der Dauer des Arbeitsauftrags für die Bedingungen der Arbeitsausführung verantwortlich ist“ (Artikel 8). Die zur Umsetzung des EG-Richtlinie notwendigen Änderungen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften sollen mit dem in Vorbereitung befindlichen „Gesetz über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit“ vorgenommen werden.

- c) Richtlinie über die Pflicht des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen

Die Richtlinie des Rates vom 14. Oktober 1991 „über die Pflicht des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen“ (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 18. 10. 1991, Nr. L 288, Seite 32) gilt grundsätzlich für jeden Arbeitnehmer, also auch für die Leiharbeiter. Die Arbeitnehmer sollen durch ein schriftliches Dokument (z. B. Arbeitsvertrag) über die wesentlichen Bedingungen ihres Arbeitsverhältnisses unterrichtet werden. Wird der Arbeitnehmer in das Ausland entsandt, muß das schriftliche Dokument mindestens folgende zusätzlichen Angaben enthalten:

- Dauer der im Ausland ausgeübten Arbeit,
- Währung, in der das Arbeitsentgelt ausgezahlt wird,
- ggfs. die mit dem Auslandsaufenthalt verbundenen Vorteile in Geld und in Naturalien,

- ggfs. die Bedingungen für die Rückführung des Arbeitnehmers.

Da die Pflichten zur schriftlichen Unterrichtung zum Teil über die Regelungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes hinausgehen, muß wegen Artikel 9 Abs. 1 der EG-Richtlinie eine Änderung der deutschen Rechtsvorschriften bis spätestens 30. Juni 1993 erfolgen.

- d) Richtlinienvorschlag über die Entsendung von Arbeitnehmern

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat am 28. Juni 1991 „den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen“ vorgelegt (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 30. 8. 1991, Nr. C 225, Seite 6). Der Vorschlag erfaßt die grenzüberschreitende Entsendung und Arbeitnehmerüberlassung — auch innerhalb eines Konzerns. In bestimmten Bereichen sollen die Leiharbeiter, die in einem Unternehmen eines anderen Mitgliedstaates eingesetzt werden, Anspruch auf die Arbeitsbedingungen haben, die am Arbeitsort allgemein gelten. Dies gilt insbesondere für Mindestlohnsätze, Mindesturlaub, Arbeitszeitregelungen, Bedingungen für die Arbeitnehmerüberlassung, den Gesundheitsschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz sowie Schutzmaßnahmen für bestimmte Personengruppen und eine allgemeine Gleichbehandlung.

Die Beratungen dieses Richtlinienentwurfs sind noch nicht abgeschlossen.

### 3. Regierungsabkommen

Die Bundesrepublik Deutschland hat im Jahre 1991 Regierungsabkommen über die „Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, insbesondere der Rauschgiftkriminalität, des Terrorismus und der unerlaubten Einschleusung von Personen“ mit der damaligen Sowjetunion, Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn abgeschlossen. Soweit organisierte Strukturen der Tatbegehung erkennbar sind, erstreckt sich die Zusammenarbeit auch auf den „unerlaubten Handel mit Arbeitskräften“, in bezug auf die Republik Polen auf die „unerlaubte Einschleusung und Beschäftigung, Vermittlung und Anwerbung von Arbeitskräften“. Die Regierungsabkommen sind im Berichtszeitraum noch nicht in Kraft getreten, weil die innerstaatlichen Voraussetzungen noch nicht vorlagen.



## VI. Schlußbemerkung

Die legale Arbeitnehmerüberlassung hat sich im Berichtszeitraum erneut zur Deckung kurzfristigen Arbeitskräftebedarfs bewährt. Entsprechend der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung hat sie zugenommen. Ihr Anteil am gesamten Arbeitsmarkt liegt aber nach wie vor unter 1 v.H. der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

In den neuen Bundesländern dient die legale Arbeitnehmerüberlassung meistens als zusätzliches Standbein für Produktionsbetriebe, die ihre Belegschaft nicht im eigenen Betrieb beschäftigen können und sie deswegen meist in die alten Bundesländer verleihen.

Sowohl im Bereich der legalen Arbeitnehmerüberlassung als auch bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung sind in den neuen Bundesländern die rechtlichen Grundlagen geschaffen und die zuständigen Behörden eingerichtet worden.

Eine deutliche Änderung des Umfangs der illegalen Beschäftigung kann nicht festgestellt werden. Im vorangegangenen Berichtszeitraum 1984 bis 1987 war der Rückgang der illegalen Ausländerbeschäfti-

gung deutlich erkennbar. Ein weiterer quantitativer Sprung war für den Zeitraum dieses Berichts nicht zu erwarten. Zudem deckt eine immer wirkungsvollere Überwachung immer mehr illegale Beschäftigungen auf.

Die Zusammenarbeit und der Datenaustausch zwischen den an der Bekämpfung illegaler Beschäftigung beteiligten Behörden sind noch verbesserungsfähig. Wie groß die Erfolge bei einer raschen und engen Zusammenarbeit sein können, zeigen die Ergebnisse der Einführung der Meldepflicht für geringfügige Beschäftigungen und der schrittweise Ausbau des elektronischen Datenabgleichsverfahrens mit den Arbeitgebermeldungen auch in den neuen Bundesländern. Beide Maßnahmen haben erheblich zur Zurückdrängung des Leistungsmissbrauchs beigetragen.

Auch in den kommenden Jahren wird die legale Arbeitnehmerüberlassung Arbeitsplätze für die speziellen Bedürfnisse des Arbeitsmarktes bereitstellen. Der Kampf gegen die illegale Beschäftigung in all ihren Erscheinungsformen wird intensiv fortgesetzt.

Tabelle 1

## Erlaubnisinhaber und weggefallene Erlaubnisse

	Am Quartalsende vorhandene Erlaubnisinhaber		Im Berichtsvierteljahr weggefallene Erlaubnisse			
	insgesamt	darunter mit unbefristeter Erlaubnis	insgesamt	davon		
				zurückgenommene	widerrufene	auf andere Weise
1. Quartal 1988 .....	3309	531	150	—	16	134
2. Quartal 1988 .....	3470	557	147	1	15	131
3. Quartal 1988 .....	3626	582	168	1	18	149
4. Quartal 1988 .....	3716	615	174	—	18	156
1. Quartal 1989 .....	3842	679	157	—	13	144
2. Quartal 1989 .....	3974	751	155	—	13	142
3. Quartal 1989 .....	4101	815	180	—	12	168
4. Quartal 1989 .....	4251	874	149	—	11	138
1. Quartal 1990 .....	4394	962	171	—	13	158
2. Quartal 1990 .....	4465	1069	178	—	21	157
3. Quartal 1990 .....	4534	1105	180	—	10	170
4. Quartal 1990 .....	4611	1164	183	—	17	166
1. Quartal 1991 .....	4726 + (199)	1247 + (1)	180 + (3)	— (—)	22 (—)	158 + (3)
2. Quartal 1991 .....	4822 + (272)	1317 + (—)	176 + (1)	— (—)	18 (—)	158 + (1)
3. Quartal 1991 .....	4920 + (318)	1407 + (—)	199 + (7)	1 (—)	26 (—)	172 + (7)
4. Quartal 1991 .....	4974 + (329)	1436 + (—)	157 + (28)	— (—)	22 (—)	135 + (28)

Angaben in ( ) betreffen die neuen Bundesländer

Tabelle 2

Statistik der Leiharbeitnehmer  
im Anschluß an die Statistik des 6. AÜG-Berichts

1988	Männer	Frauen	insgesamt	1989	Männer	Frauen	insgesamt
Januar .....	49092	11500	60592	Januar .....	65211	14782	79993
Februar .....	51513	12607	64120	Februar .....	66759	15867	82626
März .....	53696	13332	67028	März .....	69003	16279	85282
April .....	58261	13087	71348	April .....	72018	16081	88099
Mai .....	65605	14910	80515	Mai .....	79009	17386	96395
Juni .....	71380	16363	87743	Juni .....	85761	19169	104930
Juli .....	75057	16534	91591	Juli .....	91190	19606	110796
August .....	76413	17144	93557	August .....	91036	19878	110914
September...	73714	16946	90660	September...	86458	18906	105364
Oktober .....	71212	16365	87577	Oktober .....	86907	19104	106011
November...	69940	16315	86255	November...	85472	19389	104861
Dezember ...	64655	15546	80201	Dezember ...	78700	18233	96933

  

1990	Männer	Frauen	insgesamt	1991	Männer	Frauen	insgesamt
Januar .....	81997	18945	100942	Januar .....	95305	23027	118332
Februar .....	83905	19911	103816	Februar .....	96026	24616	120642
März .....	85237	19803	105040	März .....	95691	23833	119524
April .....	87251	19835	107086	April .....	100206	23799	124005
Mai .....	95074	21919	116993	Mai .....	103481	24846	128327
Juni .....	99755	23623	123378	Juni .....	107698	26036	133734
Juli .....	107471	25921	133392	Juli .....	117134	29421	146555
August .....	106136	25644	131780	August .....	113169	27751	140920
September...	101451	24083	125534	September...	109477	26784	136261
Oktober .....	101930	24057	125987	Oktober .....	106890	25864	132754
November...	100275	24035	124310	November...	104211	25575	129786
Dezember ...	93929	22946	116875	Dezember ...	95927	24266	120193

Tabelle 3a

**Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit im Bundesgebiet**  
Stichtag: 30. Juni 1988

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Staatsangehörigkeit									Insgesamt
	Deutsche	Franzosen	Belgier/ Luxemburger	Niederländer	Briten/ Iren	Dänen	Italiener	Griechen	Sonstige	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
<b>Männer und Frauen</b>										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	358	24	—	15	26	—	5	4	39	471
Metallerzeuger, -bearbeiter .....	2100	123	3	18	149	—	69	37	1074	3573
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe .....	19952	819	25	107	194	2	284	139	4335	25857
Elektriker .....	8490	388	9	12	14	—	67	39	611	9630
Montierer und Metallberufe, a. n. g. ...	3472	340	8	11	64	2	93	37	883	4910
Bauberufe .....	550	155	—	2	19	—	13	2	73	814
Bau-, Raumausstatter, Polsterer .....	594	113	—	—	9	1	14	3	33	767
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe .....	10542	434	11	34	105	1	413	230	2468	14238
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup> .....	3956	383	4	6	88	2	50	30	349	4868
Technische Berufe .....	3890	43	3	14	81	—	17	21	343	4412
Warenkaufleute .....	54	—	—	—	—	—	—	—	1	55
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe .....	10102	70	5	28	46	3	31	24	230	10539
Gesundheitsdienstberufe .....	221	3	—	—	—	—	—	—	9	233
Allgemeine Dienstleistungsberufe ...	1201	25	1	1	7	—	16	8	113	1372
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup> .....	3743	12	1	6	12	1	68	68	589	4500
Sonstige Berufe .....	1013	158	—	2	21	—	45	33	232	1504
<b>Zusammen .....</b>	<b>70238</b>	<b>3090</b>	<b>70</b>	<b>256</b>	<b>835</b>	<b>12</b>	<b>1185</b>	<b>675</b>	<b>11382</b>	<b>87743</b>

noch Tabelle 3a

**Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit im Bundesgebiet**  
 Stichtag: 30. Juni 1988

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Staatsangehörigkeit									Insgesamt
	Deutsche	Franzosen	Belgier/Luxemburger	Niederländer	Briten/Iren	Dänen	Italiener	Griechen	Sonstige	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
<b>Männer</b>										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	273	24	—	15	25	—	4	1	38	380
Metallerzeuger, -bearbeiter	2085	123	3	18	149	—	69	35	1069	3551
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe	19865	806	24	107	194	2	282	138	4313	25731
Elektriker	8455	387	9	12	14	—	66	39	599	9581
Montierer und Metallberufe, a.n.g.	3097	340	8	11	64	1	85	32	810	4448
Bauberufe	544	155	—	2	19	—	13	2	72	807
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	589	111	—	—	9	1	14	3	33	760
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	8211	371	11	24	85	—	333	180	1993	11208
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup>	3594	372	4	5	87	2	46	24	293	4427
Technische Berufe	3131	40	2	14	81	—	15	20	299	3602
Warenkaufleute	9	—	—	—	—	—	—	—	—	9
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	848	9	—	6	10	1	2	1	25	902
Gesundheitsdienstberufe	49	—	—	—	—	—	—	—	4	53
Allgemeine Dienstleistungsberufe	923	23	—	—	2	—	13	5	93	1059
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup>	2989	8	—	6	10	—	56	39	399	3507
Sonstige Berufe	893	149	—	2	19	—	38	33	221	1355
<b>Zusammen</b>	<b>55555</b>	<b>2918</b>	<b>61</b>	<b>222</b>	<b>768</b>	<b>7</b>	<b>1036</b>	<b>552</b>	<b>10261</b>	<b>71380</b>
<b>Frauen</b>										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	85	—	—	—	1	—	1	3	1	91
Metallerzeuger, -bearbeiter	15	—	—	—	—	—	—	2	5	22
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe	87	13	1	—	—	—	2	1	22	126
Elektriker	35	1	—	—	—	—	1	—	12	49
Montierer und Metallberufe, a.n.g.	375	—	—	—	—	1	8	5	73	462
Bauberufe	6	—	—	—	—	—	—	—	1	7
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	5	2	—	—	—	—	—	—	—	7
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	2331	63	—	10	20	1	80	50	475	3030
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup>	362	11	—	1	1	—	4	6	56	441
Technische Berufe	759	3	1	—	—	—	2	1	44	810
Warenkaufleute	45	—	—	—	—	—	—	—	1	46
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	9254	61	5	22	36	2	29	23	205	9637
Gesundheitsdienstberufe	172	3	—	—	—	—	—	—	5	180
Allgemeine Dienstleistungsberufe	278	2	1	1	5	—	3	3	20	313
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup>	754	4	1	—	2	1	12	29	190	993
Sonstige Berufe	120	9	—	—	2	—	7	—	11	149
<b>Zusammen</b>	<b>14683</b>	<b>172</b>	<b>9</b>	<b>34</b>	<b>67</b>	<b>5</b>	<b>149</b>	<b>123</b>	<b>1121</b>	<b>16363</b>

<sup>1)</sup> Soweit nicht in Zeilen 1 bis 8 angegeben.

<sup>2)</sup> Soweit nicht in Zeilen 11 bis 14 angegeben.

a.n.g. = anderweitig nicht genannt

Tabelle 3b

**Überlassene Leiharbeitnehmer im Bundesgebiet nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit**  
Stichtag: 30. Juni 1989

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Staatsangehörigkeit									Insgesamt
	Deutsche	Franzosen	Belgier/ Luxemburger	Niederländer	Briten/ Iren	Dänen	Italiener	Griechen	Sonstige	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
<b>Männer und Frauen</b>										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	420	17	—	14	20	—	8	8	66	553
Metallerzeuger, -bearbeiter .....	2709	274	6	30	161	1	95	46	1344	4666
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe .....	23437	966	32	125	408	23	274	172	4844	30281
Elektriker .....	9329	561	6	19	23	7	77	53	864	10939
Montierer und Metallberufe, a. n. g. ...	4502	352	10	14	58	—	75	47	1111	6169
Bauberufe .....	844	148	—	1	8	—	19	2	64	1086
Bau-, Raumausstatter, Polsterer .....	638	167	—	—	14	—	13	1	67	900
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe .....	12469	673	17	53	136	2	420	334	3122	17226
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup> .....	4690	483	1	10	148	2	92	67	540	6033
Technische Berufe .....	4973	77	6	14	147	2	16	28	335	5598
Warenkaufleute .....	106	—	—	—	—	—	—	—	2	108
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe .....	11727	197	13	50	65	7	35	35	307	12436
Gesundheitsdienstberufe .....	289	21	—	—	37	—	—	1	1	349
Allgemeine Dienstleistungsberufe ...	1691	6	1	2	17	—	41	17	209	1984
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup> .....	4100	19	—	6	9	—	75	74	698	4981
Sonstige Berufe .....	1314	105	3	1	22	—	33	8	135	1621
<b>Zusammen</b> .....	<b>83238</b>	<b>4066</b>	<b>95</b>	<b>339</b>	<b>1273</b>	<b>44</b>	<b>1273</b>	<b>893</b>	<b>13709</b>	<b>104930</b>

noch Tabelle 3b

**Überlassene Leiharbeitnehmer im Bundesgebiet nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit**  
 Stichtag: 30. Juni 1989

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Staatsangehörigkeit									Insgesamt
	Deutsche	Franzosen	Belgier/ Luxemburger	Niederländer	Briten/ Iren	Dänen	Italiener	Griechen	Sonstige	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
<b>Männer</b>										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	331	12	—	14	19	—	7	6	59	448
Metallerzeuger, -bearbeiter	2666	274	6	30	161	1	95	44	1335	4612
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe	23366	966	32	125	408	23	274	172	4832	30198
Elektriker	9275	561	6	19	23	7	77	53	862	10883
Montierer und Metallberufe, a. n. g.	4082	351	10	13	53	—	69	36	1045	5659
Bauberufe	833	147	—	1	8	—	19	2	64	1074
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	628	167	—	—	14	—	13	1	67	890
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	10042	507	12	36	109	1	319	239	2590	13855
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup>	4077	474	1	9	147	2	80	63	434	5287
Technische Berufe	4100	74	5	14	146	1	13	27	291	4671
Warenkaufleute	22	—	—	—	—	—	—	—	—	22
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	1183	5	—	11	9	2	3	4	33	1250
Gesundheitsdienstberufe	77	8	—	—	—	—	—	—	—	85
Allgemeine Dienstleistungsberufe	1337	4	1	2	14	—	33	8	178	1577
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup>	3223	15	—	4	7	—	42	52	480	3823
Sonstige Berufe	1156	102	3	1	19	—	20	6	120	1427
<b>Zusammen</b>	<b>66398</b>	<b>3667</b>	<b>76</b>	<b>279</b>	<b>1137</b>	<b>37</b>	<b>1064</b>	<b>713</b>	<b>12390</b>	<b>85761</b>
<b>Frauen</b>										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	89	5	—	—	1	—	1	2	7	105
Metallerzeuger, -bearbeiter	43	—	—	—	—	—	—	2	9	54
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe	71	—	—	—	—	—	—	—	12	83
Elektriker	54	—	—	—	—	—	—	—	2	56
Montierer und Metallberufe, a. n. g.	420	1	—	1	5	—	6	11	66	510
Bauberufe	11	1	—	—	—	—	—	—	—	12
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	10	—	—	—	—	—	—	—	—	10
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	2427	166	5	17	27	1	101	95	532	3371
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup>	613	9	—	1	1	—	12	4	106	746
Technische Berufe	873	3	1	—	1	1	3	1	44	927
Warenkaufleute	84	—	—	—	—	—	—	—	2	86
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	10544	192	13	39	56	5	32	31	274	11186
Gesundheitsdienstberufe	212	13	—	—	37	—	—	1	1	264
Allgemeine Dienstleistungsberufe	354	2	—	—	3	—	8	9	31	407
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup>	877	4	—	2	2	—	33	22	218	1158
Sonstige Berufe	158	3	—	—	3	—	13	2	15	194
<b>Zusammen</b>	<b>16840</b>	<b>399</b>	<b>19</b>	<b>60</b>	<b>136</b>	<b>7</b>	<b>209</b>	<b>180</b>	<b>1319</b>	<b>19169</b>

<sup>1)</sup> Soweit nicht in Zeilen 1 bis 8 angegeben.

<sup>2)</sup> Soweit nicht in Zeilen 11 bis 14 angegeben.  
 a. n. g. = anderweitig nicht genannt

Tabelle 3c

**Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit im Bundesgebiet**  
Stichtag: 30. Juni 1990

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Staatsangehörigkeit									Insgesamt
	Deutsche	Franzosen	Belgier/ Luxemburger	Niederländer	Briten/ Iren	Dänen	Italiener	Griechen	Sonstige	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
<b>Männer und Frauen</b>										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	350	11	1	20	18	—	13	1	62	476
Metallerzeuger, -bearbeiter .....	3036	175	6	25	225	1	91	40	1425	5024
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe .....	27744	1355	29	134	305	40	286	162	5155	35210
Elektriker .....	11707	742	12	30	21	3	79	49	967	13610
Montierer und Metallberufe, a. n. g. ...	5051	620	12	17	107	1	134	60	1347	7349
Bauberufe .....	1025	208	—	1	1	—	19	—	96	1350
Bau-, Raumausstatter, Polsterer .....	632	225	—	1	18	1	12	4	49	942
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe .....	15438	1077	22	61	134	2	448	457	3698	21337
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup> .....	4951	320	6	7	113	5	92	74	558	6126
Technische Berufe .....	5106	37	4	11	106	2	19	29	371	5685
Warenkaufleute .....	56	2	—	—	—	—	1	—	3	62
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe .....	13926	103	6	34	109	16	59	57	464	14774
Gesundheitsdienstberufe .....	406	15	—	—	31	—	—	—	6	458
Allgemeine Dienstleistungsberufe ...	1652	16	—	3	5	—	21	17	217	1931
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup> .....	5813	29	5	8	27	—	126	88	978	7074
Sonstige Berufe .....	1614	132	5	4	23	1	35	7	149	1970
<b>Zusammen</b> .....	<b>98507</b>	<b>5067</b>	<b>108</b>	<b>356</b>	<b>1243</b>	<b>72</b>	<b>1435</b>	<b>1045</b>	<b>15545</b>	<b>123378</b>

noch Tabelle 3c

**Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit im Bundesgebiet**  
 Stichtag: 30. Juni 1990

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Staatsangehörigkeit									Insgesamt
	Deutsche	Franzosen	Belgier/Luxemburger	Niederländer	Briten/Iren	Dänen	Italiener	Griechen	Sonstige	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
<b>Männer</b>										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	253	11	1	20	18	—	8	—	51	362
Metallerzeuger, -bearbeiter	2977	172	6	24	225	1	90	36	1399	4930
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe	27632	1347	29	134	304	40	286	162	5105	35039
Elektriker	11661	738	12	30	21	3	79	49	962	13555
Montierer und Metallberufe, a. n. g.	4478	610	9	15	102	1	107	39	1203	6564
Bauberufe	1021	208	—	1	1	—	19	—	96	1346
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	615	225	—	—	18	1	11	4	49	923
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	12259	861	11	34	102	2	359	342	2964	16934
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup>	4360	306	5	7	112	5	86	63	465	5409
Technische Berufe	4185	35	4	11	103	1	17	29	318	4703
Warenkaufleute	23	2	—	—	—	—	—	—	3	28
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	1615	12	—	5	13	—	6	4	68	1723
Gesundheitsdienstberufe	94	1	—	—	6	—	—	—	—	101
Allgemeine Dienstleistungsberufe	1337	12	—	2	4	—	18	10	177	1560
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup>	4175	24	2	6	18	—	54	53	610	4942
Sonstige Berufe	1330	119	4	3	23	1	13	7	136	1636
<b>Zusammen</b>	<b>78015</b>	<b>4683</b>	<b>83</b>	<b>292</b>	<b>1070</b>	<b>55</b>	<b>1153</b>	<b>798</b>	<b>13606</b>	<b>99755</b>
<b>Frauen</b>										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	97	—	—	—	—	—	5	1	11	114
Metallerzeuger, -bearbeiter	59	3	—	1	—	—	1	4	26	94
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe	112	8	—	—	1	—	—	—	50	171
Elektriker	46	4	—	—	—	—	—	—	5	55
Montierer und Metallberufe, a. n. g.	573	10	3	2	5	—	27	21	144	785
Bauberufe	4	—	—	—	—	—	—	—	—	4
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	17	—	—	1	—	—	1	—	—	19
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	3179	216	11	27	32	—	89	115	734	4403
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup>	591	14	1	—	1	—	6	11	93	717
Technische Berufe	921	2	—	—	3	1	2	—	53	982
Warenkaufleute	33	—	—	—	—	—	1	—	—	34
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	12311	91	6	29	96	16	53	53	396	13051
Gesundheitsdienstberufe	312	14	—	—	25	—	—	—	6	357
Allgemeine Dienstleistungsberufe	315	4	—	1	1	—	3	7	40	371
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup>	1638	5	3	2	9	—	72	35	368	2132
Sonstige Berufe	284	13	1	1	—	—	22	—	13	334
<b>Zusammen</b>	<b>20492</b>	<b>384</b>	<b>25</b>	<b>64</b>	<b>173</b>	<b>17</b>	<b>282</b>	<b>247</b>	<b>1939</b>	<b>23623</b>

<sup>1)</sup> Soweit nicht in Zeilen 1 bis 8 angegeben.<sup>2)</sup> Soweit nicht in Zeilen 11 bis 14 angegeben.

a. n. g. = anderweitig nicht genannt



Tabelle 3d

**Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit  
im Bundesgebiet West**  
Stichtag: 30. Juni 1991

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Staatsangehörigkeit									Bundes- gebiet West
	Deut- sche	Fran- zosen	Bel- gier/ Luxem- burger	Nie- der- länder	Briten/ Iren	Dänen	Italie- ner	Grie- chen	Son- stige	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
<b>Männer und Frauen</b>										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	373	10	1	21	79	—	6	5	69	564
Metallerzeuger, -bearbeiter .....	3692	132	8	50	187	1	84	35	1576	5765
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe .....	31779	1096	47	147	295	79	264	163	4559	38429
Elektriker .....	13856	522	7	15	18	1	56	42	754	15271
Montierer und Metallberufe, a.n.g. ..	5014	484	7	23	140	—	74	55	950	6747
Bauberufe .....	1190	140	1	3	4	—	10	1	137	1486
Bau-, Raumausstatter, Polsterer .....	790	309	—	2	14	—	25	32	66	1238
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeits- angabe .....	16503	1470	18	49	197	—	416	445	3687	22785
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup> .....	5465	405	10	8	165	3	100	110	645	6911
Technische Berufe .....	4777	45	3	14	95	4	15	22	289	5264
Warenkaufleute .....	80	2	—	—	1	—	1	—	9	93
Organisations-, Verwaltungs-, Büro- berufe .....	16328	142	23	48	149	13	112	77	735	17627
Gesundheitsdienstberufe .....	457	8	—	—	84	—	1	1	15	566
Allgemeine Dienstleistungsberufe ...	1445	21	—	—	5	—	25	21	206	1723
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup> .....	6370	35	4	13	33	2	108	139	1018	7722
Sonstige Berufe .....	1262	122	2	11	22	—	9	7	108	1543
<b>Zusammen .....</b>	<b>109381</b>	<b>4943</b>	<b>131</b>	<b>404</b>	<b>1488</b>	<b>103</b>	<b>1306</b>	<b>1155</b>	<b>14823</b>	<b>133734</b>

noch Tabelle 3d

**Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit  
im Bundesgebiet West**  
Stichtag: 30. Juni 1991

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Staatsangehörigkeit									Bundes- gebiet West
	Deut- sche	Fran- zosen	Bel- gier/ Luxem- burger	Nie- der- länder	Briten/ Iren	Dänen	Italie- ner	Grie- chen	Son- stige	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
<b>Männer</b>										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	287	10	1	21	77	—	5	3	50	454
Metallerzeuger, -bearbeiter .....	3634	132	8	49	181	1	81	32	1556	5674
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe .....	31733	1095	47	147	295	79	264	163	4555	38378
Elektriker .....	13788	522	7	15	18	1	55	42	750	15198
Montierer und Metallberufe, a. n. g. ..	4541	465	7	21	107	—	64	35	831	6071
Bauberufe .....	1186	140	1	3	4	—	10	1	137	1482
Bau-, Raumausstatter, Polsterer .....	782	309	—	1	14	—	25	32	58	1221
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeits- angabe .....	13430	913	8	30	156	—	327	338	2890	18092
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup> .....	4582	387	4	6	165	2	78	98	503	5825
Technische Berufe .....	3941	41	3	14	92	2	14	21	254	4382
Warenkaufleute .....	24	1	—	—	—	—	—	—	2	27
Organisations-, Verwaltungs-, Büro- berufe .....	2610	16	2	13	20	1	24	14	146	2846
Gesundheitsdienstberufe .....	101	1	—	—	10	—	—	—	6	118
Allgemeine Dienstleistungsberufe ...	1196	18	—	—	5	—	16	9	154	1398
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup> .....	4338	27	2	6	24	—	55	90	590	5132
Sonstige Berufe .....	1151	111	1	11	22	—	7	5	92	1400
<b>Zusammen .....</b>	<b>87324</b>	<b>4188</b>	<b>91</b>	<b>337</b>	<b>1190</b>	<b>86</b>	<b>1025</b>	<b>883</b>	<b>12574</b>	<b>107698</b>
<b>Frauen</b>										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	86	—	—	—	2	—	1	2	19	110
Metallerzeuger, -bearbeiter .....	58	—	—	1	6	—	3	3	20	91
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe .....	46	1	—	—	—	—	—	—	4	51
Elektriker .....	68	—	—	—	—	—	1	—	4	73
Montierer und Metallberufe, a. n. g. ..	473	19	—	2	33	—	10	20	119	676
Bauberufe .....	4	—	—	—	—	—	—	—	—	4
Bau-, Raumausstatter, Polsterer .....	8	—	—	1	—	—	—	—	8	17
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeits- angabe .....	3073	557	10	19	41	—	89	107	797	4693
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup> .....	883	18	6	2	—	1	22	12	142	1086
Technische Berufe .....	836	4	—	—	3	2	1	1	35	882
Warenkaufleute .....	56	1	—	—	1	—	1	—	7	66
Organisations-, Verwaltungs-, Büro- berufe .....	13718	126	21	35	129	12	88	63	589	14781
Gesundheitsdienstberufe .....	356	7	—	—	74	—	1	1	9	448
Allgemeine Dienstleistungsberufe ...	249	3	—	—	—	—	9	12	52	325
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup> .....	2032	8	2	7	9	2	53	49	428	2590
Sonstige Berufe .....	111	11	1	—	—	—	2	2	16	143
<b>Zusammen .....</b>	<b>22057</b>	<b>755</b>	<b>40</b>	<b>67</b>	<b>298</b>	<b>17</b>	<b>281</b>	<b>272</b>	<b>2249</b>	<b>26036</b>

<sup>1)</sup> Soweit nicht in Zeilen 1 bis 8 angegeben.<sup>2)</sup> Soweit nicht in Zeilen 11 bis 14 angegeben.

a. n. g. = anderweitig nicht genannt

Tabelle 3e

**Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit  
im Bundesgebiet West**  
Stichtag: 31. Dezember 1991

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Staatsangehörigkeit									Insge- samt
	Deut- sche	Fran- zosen	Bel- gier/ Luxem- burger	Nie- der- länder	Briten/ Iren	Dänen	Italie- ner	Grie- chen	Son- stige	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
<b>Männer und Frauen</b>										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	317	1	—	20	44	—	6	4	48	440
Metallerzeuger, -bearbeiter .....	3043	114	7	25	127	2	67	34	1217	4636
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe .....	29096	822	22	109	275	5	199	110	3785	34423
Elektriker .....	12922	552	5	12	24	1	38	36	634	14224
Montierer und Metallberufe, a.n.g. ..	4256	389	5	19	67	—	65	33	921	5755
Bauberufe .....	1166	39	1	3	1	—	13	2	92	1317
Bau-, Raumausstatter, Polsterer .....	732	140	—	2	12	—	19	2	67	974
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeits- angabe .....	14078	950	16	51	135	1	402	488	3365	19486
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup> .....	4974	677	8	10	155	2	94	80	579	6579
Technische Berufe .....	4008	51	1	3	80	5	13	9	223	4393
Warenkaufleute .....	170	2	—	—	—	—	3	—	6	181
Organisations-, Verwaltungs-, Büro- berufe .....	15264	136	21	32	126	11	112	96	712	16510
Gesundheitsdienstberufe .....	480	6	—	1	42	—	—	1	22	552
Allgemeine Dienstleistungsberufe ...	1455	16	1	1	7	1	28	20	162	1691
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup> .....	6023	30	4	6	24	—	119	96	1094	7396
Sonstige Berufe .....	1395	50	2	3	22	—	8	4	152	1636
<b>Zusammen .....</b>	<b>99379</b>	<b>3975</b>	<b>93</b>	<b>297</b>	<b>1141</b>	<b>28</b>	<b>1186</b>	<b>1015</b>	<b>13079</b>	<b>120193</b>

noch Tabelle 3e

**Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit  
im Bundesgebiet West**  
Stichtag: 31. Dezember 1991

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Staatsangehörigkeit									Insgesamt
	Deutsche	Franzosen	Belgier/ Luxemburger	Niederländer	Briten/ Iren	Dänen	Italiener	Griechen	Sonstige	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
<b>Männer</b>										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	240	1	—	20	42	—	5	3	33	344
Metallerzeuger, -bearbeiter	2999	114	7	25	127	2	67	26	1203	4570
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe	28971	820	22	108	274	5	197	110	3775	34282
Elektriker	12836	552	5	12	24	1	38	36	632	14136
Montierer und Metallberufe, a. n. g.	3634	373	5	17	61	—	53	22	773	4938
Bauberufe	1106	39	1	3	1	—	13	2	91	1256
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	729	140	—	1	12	—	19	2	67	970
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	11436	565	5	24	122	1	292	331	2585	15361
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup>	4156	672	4	8	152	1	69	70	444	5576
Technische Berufe	3346	48	1	3	76	3	11	9	196	3693
Warenkaufleute	71	—	—	—	—	—	—	—	1	72
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	2500	15	3	14	18	3	24	16	174	2767
Gesundheitsdienstberufe	105	—	—	—	5	—	—	—	6	116
Allgemeine Dienstleistungsberufe	1076	14	1	—	6	1	16	8	117	1239
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup>	4333	26	2	5	12	—	75	55	601	5109
Sonstige Berufe	1275	45	1	3	22	—	6	3	143	1498
<b>Zusammen</b>	<b>78813</b>	<b>3424</b>	<b>57</b>	<b>243</b>	<b>954</b>	<b>17</b>	<b>885</b>	<b>693</b>	<b>10841</b>	<b>95927</b>
<b>Frauen</b>										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	77	—	—	—	2	—	1	1	15	96
Metallerzeuger, -bearbeiter	44	—	—	—	—	—	—	8	14	66
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe	125	2	—	1	1	—	2	—	10	141
Elektriker	86	—	—	—	—	—	—	—	2	88
Montierer und Metallberufe, a. n. g.	622	16	—	2	6	—	12	11	148	817
Bauberufe	60	—	—	—	—	—	—	—	1	61
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	3	—	—	1	—	—	—	—	—	4
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	2642	385	11	27	13	—	110	157	780	4125
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup>	818	5	4	2	3	1	25	10	135	1003
Technische Berufe	662	3	—	—	4	2	2	—	27	700
Warenkaufleute	99	2	—	—	—	—	3	—	5	109
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	12764	121	18	18	108	8	88	80	538	13743
Gesundheitsdienstberufe	375	6	—	1	37	—	—	1	16	436
Allgemeine Dienstleistungsberufe	379	2	—	1	1	—	12	12	45	452
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup>	1690	4	2	1	12	—	44	41	493	2287
Sonstige Berufe	120	5	1	—	—	—	2	1	9	138
<b>Zusammen</b>	<b>20566</b>	<b>551</b>	<b>36</b>	<b>54</b>	<b>187</b>	<b>11</b>	<b>301</b>	<b>322</b>	<b>2238</b>	<b>24266</b>

<sup>1)</sup> Soweit nicht in Zeilen 1 bis 8 angegeben.

<sup>2)</sup> Soweit nicht in Zeilen 11 bis 14 angegeben.

a. n. g. = anderweitig nicht genannt

Tabelle 4

**Zahl und Dauer der beendeten Leiharbeitsverhältnisse**

	Unter einer Woche	eine Woche bis unter drei Monate	drei Monate und mehr
<b>Männer</b>			
1. Halbjahr 1988 .....	8 726	35 471	21 745
2. Halbjahr 1988 .....	10 454	56 575	27 553
1. Halbjahr 1989 .....	9 939	43 315	25 904
2. Halbjahr 1989 .....	12 071	65 219	30 778
1. Halbjahr 1990 .....	11 463	53 083	31 607
2. Halbjahr 1990 .....	12 994	76 175	37 328
1. Halbjahr 1991 .....	9 777	50 398	37 040
2. Halbjahr 1991 .....	11 750	72 820	39 518
<b>Frauen</b>			
1. Halbjahr 1988 .....	2 180	10 026	6 292
2. Halbjahr 1988 .....	2 838	15 631	7 612
1. Halbjahr 1989 .....	2 244	11 842	8 031
2. Halbjahr 1989 .....	2 740	16 891	8 288
1. Halbjahr 1990 .....	2 510	14 241	8 801
2. Halbjahr 1990 .....	3 534	23 288	10 440
1. Halbjahr 1991 .....	2 663	16 288	10 822
2. Halbjahr 1991 .....	2 940	22 888	11 790

Tabelle 5

## Frühere Tätigkeiten der neu eingestellten Leiharbeitnehmer

	Vorher nie beschäftigt	Zuletzt vor einem Jahr und mehr beschäftigt	Zuletzt vor einem bis unter 12 Monaten beschäftigt	Unmittelbar vorher beschäftigt
<b>Männer</b>				
1. Halbjahr 1988 .....	5211	5841	26774	36057
2. Halbjahr 1988 .....	6353	7488	27891	38303
1. Halbjahr 1989 .....	6032	7491	32683	39421
2. Halbjahr 1989 .....	8218	8417	33310	44893
1. Halbjahr 1990 .....	8589	7089	35666	50180
2. Halbjahr 1990 .....	10659	7546	36822	55788
1. Halbjahr 1991 .....	6922	6497	35248	49716
2. Halbjahr 1991 .....	9648	8074	35568	48583
<b>Frauen</b>				
1. Halbjahr 1988 .....	2743	2727	7353	8444
2. Halbjahr 1988 .....	3209	3036	8116	8496
1. Halbjahr 1989 .....	2950	2953	9129	9305
2. Halbjahr 1989 .....	3488	2914	9292	9770
1. Halbjahr 1990 .....	3940	3069	10262	11241
2. Halbjahr 1990 .....	5881	3493	11572	14592
1. Halbjahr 1991 .....	4166	3253	11038	12653
2. Halbjahr 1991 .....	5317	3172	10994	12768

Tabelle 6

## Zahl der Anträge auf Erteilung einer Verleiherlaubnis

	Eingegangene Neuanträge	Verlängerungsanträge	Erteilte Erlaubnisse	Versagte Erlaubnisse	Anderweitige Erledigung
1. Vierteljahr 1988 .....	478	610	812	42	82
2. Vierteljahr 1988 .....	443	522	891	49	97
3. Vierteljahr 1988 .....	426	550	824	56	104
4. Vierteljahr 1988 .....	442	612	790	51	96
1. Vierteljahr 1989 .....	453	688	935	57	111
2. Vierteljahr 1989 .....	412	629	924	37	100
3. Vierteljahr 1989 .....	451	595	941	45	88
4. Vierteljahr 1989 .....	497	672	868	54	115
1. Vierteljahr 1990 .....	445	786	1007	58	116
2. Vierteljahr 1990 .....	402	654	1000	60	119
3. Vierteljahr 1990 .....	376 + (373)	682 + (-)	923 + (24)	41 + (-)	112 + (-)
4. Vierteljahr 1990 .....	406 + (122)	665 + (-)	909 + (96)	46 + (-)	82 + (-)
1. Vierteljahr 1991 .....	429 + (111)	784 + (-)	988 + (82)	49 + (-)	132 + (125)
2. Vierteljahr 1991 .....	440 + (120)	712 + (19)	1014 + (71)	32 + (-)	121 + ( 43)
3. Vierteljahr 1991 .....	411 + ( 85)	708 + (55)	1051 + (78)	32 + (-)	130 + ( 18)
4. Vierteljahr 1991 .....	358 + ( 65)	636 + (32)	868 + (95)	39 + (1)	115 + ( 8)

Angaben in ( ) betreffen die neuen Bundesländer

Tabelle 7

**Bußgeldverfahren nach Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1 und 1 a AÜG  
(ohne neue Bundesländer)**

Tatbestand	Jahr	Unerledigte Fälle am Jahresanfang	Aufgegriffene Fälle im Laufe des Jahres	Unerledigte Fälle am Jahresende	davon erledigte Fälle								Abgabe an die Staatsanwaltschaft	Einsprüche	
					Kein Verfahren eingeleitet bzw. Verfahren eingestellt, weil			Ahndung				Geldbuße			Bußgeldsummen DM
					keine Ordnungswidrigkeit	Ordnungswidrigkeit verjährt	gemäß § 47 OWiG nicht verfolgt	Verwarnung		Verwarnungsgeld					
								ohne	mit						
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1 AÜG unerlaubter Verleih von Arbeitnehmern	1988	3017	3292	3071	550	118	865	125	32	1078	9171186	395	318		
	1989	3071	3197	3313	486	72	626	146	28	1179	10014904	331	512		
	1990	3313	2899	2899	425	32	631	98	17	1490	9663249	511	739		
	1991	2899	2784	2700	387	28	577	130	28	1358	9946403	298	334		
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1 a AÜG unerlaubter Entleih von Arbeitnehmern	1988	2689	3504	3018	506	119	925	173	36	1204	8340086	138	247		
	1989	3018	3210	2759	478	82	918	185	52	1547	15500343	109	387		
	1990	2759	3228	2987	432	51	710	156	31	1264	8043585	138	310		
	1991	2987	3122	3081	429	56	763	163	44	1283	12653886	204	279		

Tabelle 8

**Bußgeldverfahren nach § 228 Abs. 1 Nr. 3 AFG  
(ohne neue Bundesländer)**

Tatbestand	Jahr	Unerledigte Fälle am Jahresanfang	Aufgegriffene Fälle im Laufe des Jahres	Unerledigte Fälle am Jahresende	davon erledigte Fälle								Abgabe an die Staatsanwaltschaft	Einsprüche	
					Kein Verfahren eingeleitet bzw. Verfahren eingestellt, weil			Ahndung				Geldbuße			Bußgeldsummen DM
					keine Ordnungswidrigkeit	Ordnungswidrigkeit verjährt	gemäß § 47 OWiG nicht verfolgt	Verwarnung		Verwarnungsgeld					
								ohne	mit						
§ 228 Abs. 1 Nr. 3 AFG verbotener Verleih ins Baugewerbe	1988	17	32	19	10	1	9	2	2	6	7350	—	3		
	1989	19	58	26	13	2	9	2	1	20	44175	—	3		
	1990	26	26	29	2	2	6	2	—	10	9500	—	—		
	1991	29	57	32	14	2	14	3	—	16	96940	1	6		
§ 228 Abs. 1 Nr. 3 AFG verbotener Entleih im Baugewerbe	1988	24	30	24	11	—	6	1	—	7	23550	—	2		
	1989	24	40	35	10	2	5	1	—	14	43400	—	3		
	1990	35	22	27	3	9	8	1	—	8	15100	—	—		
	1991	27	43	27	10	1	8	4	—	15	45055	—	—		

Tabelle 9

**Bußgeldverfahren nach Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 2–9 AÜG  
(ohne neue Bundesländer)**

Tatbestand	Jahr	Unerledigte Fälle am Jahresanfang	Aufgegriffene Fälle im Laufe des Jahres	Unerledigte Fälle am Jahresende	davon erledigte Fälle								Abgabe an die Staatsanwaltschaft	Einsprüche	
					Kein Verfahren eingeleitet bzw. Verfahren eingestellt, weil			Ahndung				Geldbuße			Bußgeldsummen DM
					keine Ordnungswidrigkeit	Ordnungswidrigkeit verjährt	gemäß § 47 OWiG nicht verfolgt	Verwarnung		Verwarnungsgeld					
								ohne	mit						
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 2 AÜG Entleih eines Arbeitnehmers ohne erforderliche Arbeiterlaubnis	1988	74	41	47	18	6	12	5	2	21	37735	–	6		
	1989	47	136	67	4	6	38	13	1	44	26110	3	–		
	1990	67	60	28	7	10	6	23	9	42	11970	–	–		
	1991	28	183	54	5	2	14	28	2	60	66412	23	2		
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 3 AÜG Verstöße gegen Auflagen der Verleiherlaubnis	1988	64	91	21	3	–	8	2	1	123	33760	–	14		
	1989	21	111	42	4	–	11	4	3	68	16875	–	17		
	1990	42	122	25	5	–	14	2	8	108	72475	2	21		
	1991	25	96	18	8	–	8	3	2	82	18850	–	5		
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 7 AÜG Verletzung statistischer Meldepflichten	1988	45	106	49	18	1	21	27	1	34	4225	–	2		
	1989	49	70	7	16	2	29	31	6	28	4620	–	5		
	1990	7	92	15	4	1	6	40	5	28	4140	–	1		
	1991	15	138	58	3	1	39	23	5	24	3050	–	1		
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 4, 5, 6, 8 und 9 AÜG sonstige Verstöße durch Erlaubnisinhaber	1988	78	208	61	44	8	36	25	15	99	58375	4	12		
	1989	61	259	64	42	21	30	52	16	88	86544	4	5		
	1990	64	359	111	39	11	24	46	26	166	69455	–	27		
	1991	111	413	116	62	41	56	48	23	172	37995	2	29		



Tabelle 10

**Strafverfahren nach Artikel 1 §§ 15 und 15a AÜG  
(von der Bundesanstalt für Arbeit aufgegriffene Fälle – ohne neue Bundesländer)**

Tatbestand	Jahr	Unerledigte Fälle am Jahresanfang	Aufgegriffene Fälle im Laufe des Jahres	Erledigte Fälle	davon keine Strafanzeige	Strafanzeige oder Abgabe an die Staatsanwaltschaft	Unerledigte Fälle
Artikel 1 § 15 AÜG Unerlaubter Verleih nichtdeutscher Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeits-erlaubnis	1988	17	90	91	6	85	16
	1989	16	102	89	13	76	29
	1990	29	135	113	13	100	51
	1991	51	189	199	22	177	41
Artikel 1 § 15a Abs. 1 AÜG Ausbeuterische Beschäftigung nichtdeutscher Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeits-erlaubnis durch Entleiher	1988	–	–	–	–	–	–
	1989	–	6	6	1	5	–
	1990	–	8	4	–	4	4
	1991	4	10	10	–	10	4
Artikel 1 § 15a Abs. 2 AÜG Umfangreiche oder beharrliche Beschäftigung nichtdeutscher Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeits-erlaubnis durch Entleiher	1988	–	–	–	–	–	–
	1989	–	–	–	–	–	–
	1990	–	1	1	1	–	–
	1991	–	5	5	–	5	–

Tabelle 11

**Bußgeldverfahren nach § 229 AFG  
(ohne neue Bundesländer)**

Tatbestand	Jahr	Unerledigte Fälle am Jahresanfang	Aufgegriffene Fälle im Laufe des Jahres	Unerledigte Fälle am Jahresende	davon erledigte Fälle									Abgabe an die Staatsanwaltschaft	Einsprüche
					Kein Verfahren eingeleitet bzw. Verfahren eingestellt, weil			Ahndung				Geldbuße	Bußgeldsummen DM		
					keine Ordnungswidrigkeit	Ordnungswidrigkeit verjährt	gemäß § 47 OWiG nicht verfolgt	Verwarnung		Verwarnungsgeld					
								ohne	mit						
§ 229 Abs. 1 Nr. 1 AFG Ausübung einer Beschäftigung ohne Arbeits-erlaubnis	1988	5237	11606	4742	1231	3725	2490	2168	385	1547	298510	402	177		
	1989	4742	13344	4447	1330	2774	3329	2587	540	2002	412896	989	202		
	1990	4447	13899	4550	1386	3086	3109	2913	496	1614	313879	1074	181		
	1991	4550	17399	6032	1745	3560	3196	3724	684	1723	333114	1198	144		
§ 229 Abs. 1 Nr. 2 AFG Beschäftigung ohne Arbeits-erlaubnis	1988	7739	12174	7129	1688	223	3712	2905	464	3104	2818379	542	764		
	1989	7129	14289	7091	1856	527	3196	3327	391	3721	3428878	1141	852		
	1990	7091	14630	7347	1689	280	2642	4014	401	3807	3420266	1451	876		
	1991	7347	19262	9628	2302	1031	2873	4307	677	3962	3890426	1675	839		

Tabelle 12

**Strafverfahren nach § 227 AFG  
(von der Bundesanstalt für Arbeit aufgegriffene Fälle – ohne neue Bundesländer)**

Tatbestand	Jahr	Unerledigte Fälle am Jahresanfang	Aufgegriffene Fälle im Laufe des Jahres	Erledigte Fälle	davon keine Straf-anzeige	Straf-anzeige oder Abgabe an die Staats-anwaltschaft	Unerledigte Fälle
§ 227a Abs. 1 AFG Ausbeuterische Beschäftigung von nichtdeutschen Arbeitnehmern ohne erforderliche Arbeitserlaubnis	1988	–	47	42	–	42	5
	1989	5	69	70	4	66	4
	1990	4	104	106	4	102	2
	1991	2	163	164	17	147	1
§ 227a Abs. 2 AFG Umfangreiche oder beharrliche Beschäftigung nichtdeutscher Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis	1988	1	40	37	1	36	4
	1989	4	31	33	3	30	2
	1990	2	67	66	1	65	3
	1991	3	285	284	2	282	4

Tabelle 13

**Zahl der rechtskräftigen Bußgeldentscheidungen wegen Schwarzarbeit  
(ohne neue Bundesländer)**

Jahr	Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit		§ 117 Abs. 1 Nr. 1 Handwerks- ordnung (Selbst. Betrieb eines Hand- werks ohne Eintragung in die Handwerks- rolle)	§ 145 Abs. 1 Nr. 1 Gewerbeordnung (Betrieb eines Reisegewerbes ohne Reise- gewerbekarte)	§ 146 Abs. 2 Nr. 1 Gewerbeordnung (Verletzung der Anzeigepflicht bei Betrieb eines stehenden Gewerbes)	Insgesamt
	§ 1 Schwarz- arbeiter	§ 2 Auftrag- geber				
1988	495	42	821	716	556	2630
1989	451	44	765	714	620	2594
1990	399	35	647	733	629	2443
1991	413	25	620	538	621	2217

Tabelle 14

**Leistungsmißbrauch**

Tatbestand	Jahr	Unerledigte Fälle am Jahres- anfang	Auf- gegrif- fene Fälle im Laufe des Jahres	Unerledigte Fälle am Jahres- ende	davon erledigte Fälle								Ab- gabe an die Staats- anwalt- schaft	Ein- sprü- che	
					Kein Verfahren ein- geleitet bzw. Ver- fahren eingestellt, weil			Ahndung				Geld- buße			Bußgeld- summen DM
					keine Ord- nungs- widrig- keit	Ord- nungs- widrig- keit ver- jährt	gemäß § 47 OWiG nicht verfolgt	Verwarnung		Verwarnungs- geld					
								ohne	mit						
Verstoß gegen An- zeigepflicht bei Ar- beitslosengeld-, Ar- beitslosenhilfe- oder Unterhaltsgeld- bezug – § 231 Abs. 1 Nr. 4 AFG u.a. –	1988	36364	168032	36324	21373	14183	21903	30125	17940	46385	8353854	15603	3179		
	1989	36324	181430	41405	20745	11952	20552	36634	20592	46989	8712959	18435	3017		
	1990	41405	201992	50540	20375	14579	25018	45052	22718	45528	8661774	19204	2862		
	1991	50540	208488	53769	21420	17489	26250	46227	25506	48531	9744151	19254	2677		
Verstoß gegen An- zeigepflicht bei Eingliederungs- geldbezug – § 231 Abs. 1 Nr. 4 AFG u.a. (ab 1990)	1990	–	6323	1187	631	43	875	2013	802	681	143295	73	36		
	1991	1187	10351	2238	957	337	1461	2652	1651	1820	361188	377	106		
Verstoß gegen An- zeigepflicht bei Ar- beitslosengeld-, Ar- beitslosenhilfe-, Unterhaltsgeld- und Eingliederungsgeld- bezug (Gesamtzah- len) – § 231 Abs. 1 Nr. 4 AFG u.a. –	1990	41405	208315	51727	21006	14622	25893	47065	23520	46209	8805069	19277	2898		
	1991	51727	218839	56007	22377	17826	27711	48879	27157	50351	10105339	19631	2783		

