

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

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

Gliederung	Seite
<b>I. Gegenstand</b> .....	6
A. Auftrag .....	6
B. Ziel und Berichtszeitraum .....	6
<b>II. Grundlagen</b> .....	6
A. Beiträge .....	6
B. Statistiken .....	7
C. Sonstige Quellen .....	7
<b>III. Lage der zugelassenen Arbeitnehmerüberlassung</b> .....	7
A. Entwicklung der erlaubten Arbeitnehmerüberlassung .....	7
1. Zahl der Verleiher .....	8
2. Mischbetriebe .....	8
3. Größenordnung des betriebenen Verleihs .....	8
4. Verleiher mit Sitz im Ausland .....	9
5. Zahl der Leiharbeiternehmer .....	9
6. Tätigkeitsbereiche der Leiharbeiternehmer .....	9
7. Ausländische Leiharbeiternehmer .....	10
8. Dauer der Arbeitsverhältnisse .....	10
9. Dauer des einzelnen Überlassungsfalles .....	11
10. Frühere Tätigkeiten der Leiharbeiternehmer .....	11
11. Regionale Schwerpunkte .....	11
12. Arbeitnehmerüberlassung in Vermittlungsabsicht .....	11
B. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt .....	14
1. Größenordnung .....	14
2. Folgen für die Unternehmen .....	14

	Seite
3. Folgen für die Leiharbeitnehmer .....	15
4. Auswirkungen auf Arbeitskämpfe .....	16
5. Ausnahmen von der Erlaubnispflicht .....	16
a) Arbeitsgemeinschaften .....	16
b) Arbeitnehmerüberlassung zur Vermeidung von Kurzarbeit ...	16
c) Konzernverleih .....	16
d) Anzeige der Überlassung .....	16
<b>C. Sozial- und arbeitsrechtliche Auswirkungen der Arbeitnehmerüberlassung</b> .....	<b>16</b>
1. Sozialversicherungsrechtlicher Schutz .....	17
2. Arbeitsschutz .....	17
3. Arbeitsrechtliche Sicherung der Leiharbeitnehmer .....	18
<b>D. Überwachung der legalen Arbeitnehmerüberlassung</b> .....	<b>19</b>
1. Zuständige Behörden .....	20
2. Erlaubnisverfahren .....	20
3. Überwachung der Verleiher mit einer Erlaubnis .....	21
4. Wegfall von Erlaubnissen .....	21
5. Durchführungsanweisungen der Bundesanstalt für Arbeit .....	22
<b>E. Rechtsänderungen, Rechtsprechung</b> .....	<b>22</b>
1. Gesetzesänderungen .....	22
a) Gesetz zur Ausführung des Abkommens vom 2. Mai 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Ausführungsgesetz)	22
b) Erstes Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1. SKWPG) .....	22
c) Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 .....	23
d) Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes im Bereich des Baugewerbes .....	23
e) Gesetz zur Anpassung arbeitsrechtlicher Bestimmungen an das EG-Recht .....	23
2. Wichtige Gerichtsentscheidungen .....	23
<b>F. Wertung der legalen Arbeitnehmerüberlassung</b> .....	<b>25</b>
1. Gewerkschaften .....	25
2. Arbeitgeberverbände .....	26
3. Bundesverband Zeitarbeit .....	27
4. Zentralverband des Deutschen Handwerks .....	28
5. Darstellung in den Medien .....	28
<b>IV. Illegale Beschäftigung</b> .....	<b>28</b>
<b>A. Illegale Arbeitnehmerüberlassung</b> .....	<b>29</b>
1. Aufgedeckte Fälle illegaler Arbeitnehmerüberlassung .....	29
a) Ordnungswidrigkeiten .....	29
aa) Illegaler Verleih .....	29
bb) Illegaler Entleih .....	30
cc) Illegale Arbeitnehmerüberlassung in Baubetriebe .....	30
dd) Illegaler Ausländerentleih .....	31
b) Straftaten .....	31
aa) Illegaler Ausländerverleih .....	31
bb) Illegaler Ausländerentleih .....	31
cc) Kriminalitäts- und Strafverfolgungsstatistik .....	31
dd) Gründe für geringe Zahl von Aburteilungen und Verurteilungen .....	32

	Seite
2. Tätigkeitsbereiche .....	33
a) Sektorale Schwerpunkte .....	33
b) Tätigkeiten der Leiharbeitnehmer .....	33
c) Regionale Schwerpunkte .....	33
3. Arbeitsweise illegaler Verleiher und Entleiher .....	33
4. Grenzüberschreitende Arbeitnehmerüberlassung .....	34
a) Regierungsvereinbarungen über Werkvertragsarbeitnehmerkontingente .....	34
aa) Aktueller Stand der Durchführung der Vereinbarungen ..	35
bb) Maßnahmen zur Konsolidierung der Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern .....	35
cc) Illegale Beschäftigung im Zusammenhang mit Werkvertragsarbeitnehmertätigkeiten .....	36
– Aufenthaltsdauer von weniger als 183 Tagen; keine Betriebsstätte i. S. des jeweiligen Doppelbesteuerungsabkommens im Inland .....	37
– Aufenthaltsdauer von mehr als 183 Tagen .....	37
– Betriebsstätte i. S. des jeweiligen Doppelbesteuerungsabkommens im Inland .....	37
b) Besondere Arbeitsweisen .....	38
aa) Koppelbazen .....	38
bb) Sonstiger grenzüberschreitender illegaler Verleih .....	38
cc) Scheinselbständige .....	39
c) Umfang .....	39
5. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt .....	39
a) Folgen für die Unternehmen .....	39
b) Auswirkungen für die Arbeitnehmer .....	40
6. Sozial- und arbeitsrechtliche Auswirkungen illegaler Arbeitnehmerüberlassung .....	40
7. Verwaltungszwang .....	41
8. Zusammenarbeit der Behörden .....	41
a) Bundesanstalt für Arbeit .....	41
b) Hauptzollämter .....	42
c) Justiz .....	42
d) Krankenkassen .....	43
e) Bundesgrenzschutz .....	44
f) Finanzämter .....	44
g) Ausländerämter .....	44
h) Ordnungsämter .....	44
i) Gewerbeaufsichtsämter .....	45
j) Unfallversicherungsträger .....	45
k) Polizeibehörden der Länder .....	45
l) Gewerkschaften/Betriebsräte .....	45
m) Internationale Zusammenarbeit .....	46
<b>B. Illegale Ausländerbeschäftigung .....</b>	<b>47</b>
1. Umfang und Entwicklung .....	47
a) Ordnungswidrigkeiten .....	47
b) Straftaten .....	49
2. Besondere Begehungsweisen .....	50
a) Werklieferungsverträge .....	50
b) Angebliche Gesellschafter .....	50
c) Schleuser .....	51

	Seite
d) Fälschung von Arbeitserlaubnissen und Pässen .....	51
e) Angebliche Privatarbeiten .....	51
f) Umgehung von Beschränkungen der Arbeitserlaubnis .....	52
g) Unberechtigter Leistungsbezug .....	52
h) Probleme bei Prüfungen .....	52
3. Tätigkeitsbereiche .....	52
a) Sektorale Schwerpunkte .....	52
b) Regionale Schwerpunkte .....	53
c) Tätigkeiten .....	53
d) Herkunftsländer .....	53
4. Auswirkungen illegaler Ausländerbeschäftigung .....	53
a) Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt .....	53
b) Auswirkungen für Arbeitnehmer .....	53
c) Auswirkungen für Unternehmen .....	54
5. Zuständigkeiten .....	54
6. Zusammenarbeit der Behörden .....	55
<b>C. Schwarzarbeit .....</b>	<b>56</b>
1. Begriff der Schwarzarbeit .....	56
2. Ausmaß der Schwarzarbeit .....	56
a) Zahl der aufgedeckten Fälle .....	57
b) Höhe der einzelnen Geldbußen .....	58
3. Tätigkeitsbereiche .....	58
4. Begehungsweisen bei Schwarzarbeit .....	58
5. Auswirkungen der Schwarzarbeit .....	59
6. Neuregelungen im Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und zur Änderung anderer Gesetze vom 26. Juli 1994 .....	60
a) Verantwortlichkeit des Hauptunternehmers .....	60
b) Unlautere Werbung .....	60
c) Ausschluß von der Vergabe öffentlicher Aufträge .....	60
7. Weitere Maßnahmen .....	61
8. Zusammenarbeit der Behörden .....	61
<b>D. Leistungsmißbrauch zum Nachteil der Bundesanstalt für Arbeit .....</b>	<b>62</b>
1. Ausmaß des Leistungsmißbrauchs .....	62
a) Zahl der aufgedeckten Fälle .....	62
b) Erkenntnisquellen .....	62
aa) DALEB-Verfahren .....	63
bb) Prüfungen bei Arbeitgebern .....	63
c) Verdacht auf Straftaten und Entscheidungspraxis der Gerichte .....	64
2. Tätigkeiten .....	64
<b>E. Beitrags- und Steuerhinterziehung .....</b>	<b>65</b>
1. Umfang .....	65
2. Begehungsweisen .....	66
a) Lohnsplitting .....	66
b) Scheinselbständige .....	66
aa) Begriff .....	66
bb) Umfang .....	66
cc) Besondere Probleme bei Scheinselbständigen aus dem Ausland .....	67
dd) Auswirkungen der Scheinselbständigkeit .....	68
ee) Wirtschaftsbereiche .....	68

	Seite
<b>F. Maßnahmen zur verbesserten Verfolgung illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit</b> .....	69
1. Gesetzliche Neuregelungen .....	69
a) Gesetz zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze .....	69
b) Gesetz zur Änderung von Fördervoraussetzungen im Arbeitsförderungs-gesetz und in anderen Gesetzen .....	69
c) Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms – FKPG – .....	69
d) Gesetz zur Bekämpfung des Mißbrauchs und zur Bereinigung des Steuerrechts (Mißbrauchsbekämpfungs- und Steuerbereinigungsgesetz – StMBG) .....	69
e) Zweites Gesetz zur Änderung des Sozialgesetzbuchs – 2. SGBÄndG .....	69
f) Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und zur Änderung anderer Gesetze .....	70
g) Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung und sonstiger gewerberech-tlicher Vorschriften .....	70
h) Drittes Gesetz zur Änderung des Sozialgesetzbuchs .....	70
i) Gesetz zur Anpassung arbeitsrechtlicher Bestimmungen an das EG-Recht .....	70
j) Jahressteuergesetz 1996 .....	70
k) Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen (Arbeitnehmer-Entsende-gesetz – AEntG) .....	71
l) Entwurf eines Justizmitteilungsgesetzes .....	71
2. Verwaltungsmaßnahmen .....	71
a) Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit .....	71
aa) Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung .....	71
bb) Arbeitsämter .....	71
cc) Personalausbau .....	71
dd) Informationssystem .....	71
ee) Abgleichverfahren .....	72
b) Maßnahmen der Hauptzollämter .....	72
c) Gemeinsame Maßnahmen .....	72
d) Maßnahmen der Länder .....	72
aa) Durchführung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, der Handwerksordnung und der Gewerbeordnung .....	72
bb) Personal .....	74
e) Maßnahmen sonstiger Bundesbehörden .....	74
aa) Vergabebehörden .....	74
bb) Straßenbaubehörden .....	74
cc) Verhandlungen mit anderen Staaten .....	75
dd) Aufklärung .....	75
<b>V. Internationale Entwicklung</b> .....	75
1. Richtlinienvorschläge „atypische Arbeit“ .....	75
2. Richtlinienvorschlag über die Entsendung von Arbeitnehmern .....	75
<b>VI. Schlußbemerkung</b> .....	75

## I. Gegenstand

### A. Auftrag

Mit der Vorlage dieses Berichts kommt die Bundesregierung erneut 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.

Bei der einstimmigen Annahme des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes am 21. Juni 1972 hatte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung noch ersucht, ihm alle zwei Jahre über die Erfahrungen mit diesem Gesetz zu berichten. Dementsprechend hat die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag Erfahrungsberichte im Jahre 1974 (Drucksache 7/2385), im Jahre 1976 (Drucksache 7/5631), im Jahre 1978 (Drucksache 8/2025), im Jahre 1980 (Drucksache 8/4479), im Jahre 1984 (Drucksache 11/1934), im Jahre 1988 (Drucksache 11/2639) und im Jahre 1992 (Drucksache 12/3180) vorgelegt. Der vorliegende Bericht ist daher der Achte Bericht über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes.

### B. Ziel und Berichtszeitraum

Dem Auftrag des Deutschen Bundestages entsprechend will der Bericht die Lage und Entwicklung der

erlaubten gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung darstellen. Da in den letzten Jahren die nichtgewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung eine gewisse Bedeutung erlangt hat, wird – über den Berichtsauftrag hinaus – kurz auf die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung eingegangen.

Wie in den vorhergehenden Erfahrungsberichten wird die unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung als Erscheinungsform der illegalen Beschäftigung wiederum ausführlich beschrieben. Da seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung – BillBG – im Jahre 1981 die gesetzlichen Vorschriften im Bereich der Bekämpfung illegaler Beschäftigung, des Leistungsmißbrauchs und der Schwarzarbeit in erheblicher Weise weiterentwickelt wurden und dies Auswirkungen auf die praktische Verfolgungsarbeit hatte und hat, bezieht der Bericht nicht nur die Erfahrungen mit dem BillBG, sondern auch die weitere Entwicklung im gesamten Bereich der illegalen Beschäftigung ein. Bereits im Sechsten Erfahrungsbericht im Jahre 1988 und im Siebenten Erfahrungsbericht im Jahre 1992 wurde über den eigentlichen Berichtsauftrag hinaus berichtet, weil bei einer Beschränkung auf Erfahrungen mit dem BillBG ein falsches Bild über die Erfolge und Probleme bei der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, des Leistungsmißbrauchs und der Schwarzarbeit entstehen würde.

Der Berichtszeitraum umfaßt die Jahre 1992 bis 1995. In diesen Zeitraum fallen zahlreiche gesetzliche Änderungen, die in die Darstellung einbezogen wurden.

## II. Grundlagen

### A. Beiträge

Der Bericht stützt sich vor allem auf teilweise sehr ausführliche Beiträge der Minister und Senatoren für Arbeit und Soziales, von Justizministern und Senatoren der Länder und Stellungnahmen der Sozialpartner, der Spitzenverbände der Sozialversicherungsträger, des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften, des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks, des Bundesverbandes Zeitarbeit und einzelner Bundesministerien, insbesondere des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums des Innern.

Da die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz – AÜG – durchfüh-

ren und mit den Hauptzollämtern auch für die Prüfung nach dem Arbeitsförderungsgesetz zur Aufdeckung von Leistungsmißbrauch und illegaler Ausländerbeschäftigung zuständig sind, hat der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit einen umfangreichen Bericht vorgelegt.

Die Bundesregierung hat die 72. Arbeits- und Sozialministerkonferenz am 20. und 21. September 1995 auf deren Wunsch über die Maßnahmen des Bundes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung unter Einschluß von Mißbräuchen im Rahmen der Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern und des Problems der Scheinselbständigkeit unterrichtet. Da verschiedene Stellungnahmen auf diese Unterrichtung Bezug nehmen, wird auch sie berücksichtigt.

Auffallend ist, daß die Stellungnahmen oftmals auch Einzelheiten beschreiben, insbesondere im Bereich der Bekämpfung illegaler Beschäftigung. Auch daran wird deutlich, daß bei den vielen beteiligten Stellen das Interesse an der weiteren Verbesserung der Bekämpfung illegaler Beschäftigung zugenommen hat.

Dagegen ist bemerkenswert, daß im wesentlichen nur die Sozialpartner, der Bundesverband Zeitarbeit, einzelne Krankenkassenverbände und die Bundesanstalt für Arbeit ein Bedürfnis gesehen haben, zur erlaubten Arbeitnehmerüberlassung Stellung zu nehmen.

## B. Statistiken

Für die Darstellung der legalen Arbeitnehmerüberlassung wurden 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 herangezogen. Wichtige Erkenntnisse lieferten auch die statistischen Angaben der Bundesanstalt für Arbeit im Bereich der Bekämpfung illegaler Arbeitnehmerüberlassung, illegaler Ausländerbeschäftigung und des Leistungsmißbrauchs. Insoweit stellte auch das Bundesministerium der Finanzen für die Tätigkeit und Erfolge der Hauptzollämter bundesweite statistische Angaben zur Verfügung. Über die polizeilichen Aktivitäten des Bundesgrenzschutzes zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung hat das Bundesministerium des Innern berichtet.

Für den Bereich der Schwarzarbeit wurden Auszüge aus dem Gewerbezentralregister, das der General-

bundesanwalt beim Bundesgerichtshof – Bundeszentralregister – führt, ausgewertet. Da im Bundeszentralregister nur Geldbußen ab 200 DM ausgewiesen werden, wurden ergänzend einzelne Statistiken über die Tätigkeit der mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit befaßten Behörden einbezogen. Wegen unterschiedlicher statistischer Erhebung in den einzelnen Bundesländern und weil einzelne Bundesländer ihre Statistiken über die Erfolge bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit nicht veröffentlichen, sind gesicherte bundesweit geltende Aussagen in diesem Bereich nur eingeschränkt möglich.

Über Straftaten im Bereich der illegalen Überlassung und Beschäftigung von Ausländern geben auch die polizeiliche Kriminalstatistik, die Strafverfolgungsstatistik sowie Aufstellungen einiger Landesjustizverwaltungen Auskunft.

Über andere Formen illegaler Beschäftigung, insbesondere zur Scheinselbständigkeit, liegen regelmäßig geführte Statistiken nicht vor.

## C. Sonstige Quellen

Zur Arbeitnehmerüberlassung, illegalen Beschäftigung, Leistungsmißbrauch und Schwarzarbeit sind zahlreiche Berichte in der Presse erschienen. Insbesondere zur erlaubten Arbeitnehmerüberlassung wurden im Berichtszeitraum Entscheidungen von Gerichten – auch von obersten Bundesgerichten – bekannt. In Fachzeitschriften wurden Darstellungen zu einzelnen Aspekten der Themen dieses Berichtes veröffentlicht. Soweit diese Quellen neue Erkenntnisse oder neue Wertungen enthalten, sind sie in diesem Bericht berücksichtigt.

## III. Lage der zugelassenen Arbeitnehmerüberlassung

Bei der grundsätzlichen Beschreibung und Beurteilung der Lage und Entwicklung der zugelassenen Arbeitnehmerüberlassung im Berichtszeitraum ist insbesondere zu berücksichtigen, daß in Ostdeutschland die Arbeitnehmerüberlassung in den letzten vier Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen hat. Sowohl die Zahl der Verleiher als auch die Zahl der Leiharbeiter hat im Berichtszeitraum im Osten Deutschlands im Jahresdurchschnitt stetig zugenommen. Das gleiche gilt im Grundsatz auch für den Westen Deutschlands. Allerdings gab es dort im Jahre 1993/1994 einen verhältnismäßig starken Einbruch. Im Vergleich zu den entsprechenden Monaten der Vorjahre ging die Zahl der Leiharbeiter erheblich zurück, um jedoch im Jahre 1995 wieder zuzunehmen. In der Mitte des Jahres 1995 wurde die bisher höchste Zahl der in Deutschland beschäftigten Leiharbeiter erreicht.

Dementsprechend haben sich die Unternehmen, die nach ihrem Geschäftszweck hauptsächlich Arbeit-

nehmerüberlassung betreiben und sich in der Regel als „Zeitarbeitsfirmen“ bezeichnen, nach der wirtschaftlich ungünstigen Entwicklung im Jahre 1993 ihre geschäftliche Entwicklung im Jahre 1995 im allgemeinen als sehr positiv bezeichnet.

### A. Entwicklung der erlaubten Arbeitnehmerüberlassung

Bei der Entwicklung der erlaubten Arbeitnehmerüberlassung sind verschiedene Bereiche zu unterscheiden. Allgemein bekannt sind die Firmen, die in Zeitungen oder auf andere Weise damit werben, Arbeitnehmer als Zeitarbeiter (nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz: Leiharbeiter) an einen Dritten (Entleiher) für eine gewisse Zeit zu überlassen. Daneben gibt es sogenannte Mischbetriebe, die ihren Hauptgeschäftszweck nicht in der Arbeitnehmerüberlassung haben, sondern Arbeit-

nehmerüberlassung nur gelegentlich als Nebenzweck betreiben. Diese beiden Formen der Arbeitnehmerüberlassung sind gewerbsmäßig, weil sie auf eine Gewinnerzielung ausgerichtet sind. Daneben haben sich Gesellschaften gebildet, die sich zum Ziel gesetzt haben, vor allem schwer zu vermittelnde Arbeitslose über die Arbeitnehmerüberlassung eine feste Anstellung beim Entleiher zu verschaffen. Manche dieser Gesellschaften sind gemeinnützig. In diesen Fällen gilt – mit Ausnahme des Artikels 1 § 1 Abs. 2 – das AÜG nicht. Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften, deren Ziel die möglichst schnelle Eingliederung des Leiharbeitnehmers bei einem Entleiher ist, können auf Grund der Richtlinien zur Förderung der Eingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser durch Darlehen und Zuschüsse an Gesellschaften zur Arbeitnehmerüberlassung (AÜGRi) vom 24. August 1994 (Bundesanzeiger S. 9625) gefördert werden. Der Förderzeitraum endet am 31. Dezember 1996. Die noch geringen Erfahrungen mit diesem Programm im Jahre 1995 werden zu Nr. 12 dargestellt.

### 1. Zahl der Verleiher

Die Zahl der Erlaubnisinhaber hat sich im Berichtszeitraum in den alten und neuen Bundesländern unterschiedlich entwickelt. Während in den alten Bundesländern die Zahl der Erlaubnisinhaber im Jahr 1993 und Anfang des Jahres 1994 rückläufig war, stieg sie in den neuen Bundesländern stetig.

Am 1. Januar 1992 waren 4 974 Verleiher in den alten Bundesländern zugelassen. Die Zahl der zugelassenen Verleiher in den alten Bundesländern stieg zunächst bis Ende des Jahres 1992 auf 5 192, sank dann aber bis zum Ende des ersten Quartals 1994 auf 5 015. Die Zahl der Erlaubnisinhaber in den alten Bundesländern erhöhte sich bis zum Ende des Jahres 1994 auf 5 103 und bis zum Ende des Jahres 1995 auf 5 458. Die Steigerungsrate in einem Zeitraum von vier Jahren beträgt daher rund 9 v. H. In den neuen Bundesländern gab es am 1. Januar 1992 329 zugelassene Verleiher. Die Zahl der Erlaubnisinhaber wuchs in den folgenden Jahren bis zum Ende des Jahres 1995 mit nahezu gleichbleibenden Zuwachsraten bis auf 773 an. Dies bedeutet eine Zunahme von rund 135 v. H. Demnach ist die Gesamtzahl der Erlaubnisinhaber in Deutschland von 5 303 am 1. Januar 1992 um rund 15 v. H. auf 6 231 Erlaubnisinhaber Ende 1995 gestiegen (vgl. Tabelle 1). Auffallend ist, daß die Betriebe, die ausschließlich oder überwiegend Arbeitnehmerüberlassung betreiben (Zeitarbeitsfirmen), in der Zeit von 1992 bis Mitte 1994 ihre Hauptsitze und Zweigbetriebe leicht verringert haben. Dies wird damit erklärt, daß diese Firmen zum Teil erhebliche Umsatzeinbußen von bis zu 50 v. H. hinnehmen mußten.

Ende des Jahres 1995 hatten im Bundesgebiet 2 129 Erlaubnisinhaber eine unbefristete Erlaubnis, davon 2 060 in Westdeutschland und 69 in Ostdeutschland. Die Zahl der unbefristeten Erlaubnisse ist kontinuierlich im Berichtszeitraum gestiegen (vgl. Tabelle 1). Anfang 1992 gab es 1 436 Erlaubnisinhaber mit einer unbefristeten Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlas-

sung. Eine unbefristete Verleiherlaubnis wird erst erteilt, wenn der Verleiher unbeanstandet eine Tätigkeit von drei Jahren als Verleiher mit einer befristeten Erlaubnis ausgeübt hat. Die unbefristete Erlaubnis gilt daher bei vielen Entleihfirmen als Beweis für eine erfolgreiche und ordnungsgemäße Geschäftstätigkeit.

Während es im ersten Quartal 1992 5 386 Erlaubnisinhaber mit 2 046 Zweigniederlassungen gab, unterhielten Ende des Jahres 1995 die 6 231 Erlaubnisinhaber 3 194 rechtlich unselbständige Zweigniederlassungen. Von den Zweigniederlassungen befanden sich 2 294 in Westdeutschland und 900 in Ostdeutschland. Für unselbständige Zweigniederlassungen braucht keine gesonderte Erlaubnis beantragt zu werden.

### 2. Mischbetriebe

Auch Betriebe, die Arbeitnehmerüberlassung nicht überwiegend oder ausschließlich betreiben, benötigen – wenn keine Ausnahme nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz vorliegt – eine Verleiherlaubnis. Der Anteil der Mischbetriebe mit einer Verleiherlaubnis an der Gesamtzahl der Erlaubnisinhaber hat sich – wie im Berichtszeitraum zuvor – kaum verändert. Ende Juni 1991 betrug der Anteil der Mischbetriebe 57 v. H. und sank geringfügig auf 56 v. H. (4 224) im Jahre 1995. Allerdings beantragen viele der Mischbetriebe die Verleiherlaubnis offenbar nur vorsorglich. Über die Hälfte der Mischbetriebe gaben in der gesetzlich vorgeschriebenen Meldung zum Stichtag 30. Juni 1995 an, keine Leiharbeitnehmer zu beschäftigen. Weitere 39 v. H. meldeten bis zu 20 Leiharbeitnehmer. Die Gründe für die Mischbetriebe, Arbeitnehmer als Leiharbeitnehmer zu beschäftigen, sind in der Regel andere, als bei den Firmen, die ausschließlich oder überwiegend Arbeitnehmerüberlassung betreiben. Die Mischbetriebe können durch Nutzung der Arbeitnehmerüberlassung eigene Arbeitsschwankungen auffangen und bei Auftragsmangel ihre Arbeitnehmer in anderen Betrieben einsetzen. Damit können sie sonst drohende Verluste verringern oder vermeiden. Auch kann mit der Arbeitnehmerüberlassung der Wunsch von Entleihern befriedigt werden, die zur Bewältigung dringender Arbeiten Arbeitskräfte für eine bestimmte Zeit benötigen. Manche Arbeitsprojekte machen auch eine Zusammenarbeit von Arbeitnehmern verschiedener Arbeitgeber notwendig, weil das Arbeitsergebnis in Teamarbeit erreicht werden soll. Manchmal wird die Erlaubnis auch vorsorglich beantragt, weil Umstände vorliegen, daß bestimmte Leistungen nicht durch einen Werkvertrag, sondern nur durch Arbeitnehmerüberlassung zu erbringen sind.

### 3. Größenordnung des betriebenen Verleihs

Die meisten Inhaber einer Verleiherlaubnis haben nur eine verhältnismäßig geringe Zahl von Leiharbeitnehmern unter Vertrag. Wie im vorhergehenden Berichtszeitraum beschäftigten Ende Juni 1995 knapp 15 v. H. der Inhaber einer Verleiherlaubnis 50 oder mehr Leiharbeitnehmer. 24,3 v. H. der Verleih-

betriebe beschäftigten zu diesem Zeitpunkt weniger als zehn Arbeitnehmer.

Auch der Anteil der Verleihbetriebe, die an einem bestimmten Stichtag keine Leiharbeiter beschäftigten, ist gegenüber dem vorangegangenen Berichtszeitraum mit 33,7 v. H. der Verleihbetriebe nahezu gleich geblieben. Auch wenn unterstellt wird, daß diese Betriebe an anderen Tagen als dem Stichtag für die Meldung zur Bundesanstalt für Arbeit Arbeitnehmer überlassen haben, kann davon ausgegangen werden, daß viele Verleihbetriebe die Verleiherlaubnis nur vorsorglich beantragt haben oder von ihr nur wenig Gebrauch machen.

#### 4. Verleiher mit Sitz im Ausland

Mit dem Gesetz zur Ausführung des Abkommens vom 2. Mai 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Ausführungsgesetz) vom 27. April 1993, das am 1. Januar 1994 in Kraft getreten ist, wurde die Möglichkeit für Verleiher mit Geschäftssitz außerhalb der Bundesrepublik Deutschland erweitert, eine Verleiherlaubnis zu erhalten. Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes mußte der Geschäftssitz innerhalb der Europäischen Union liegen, jetzt reicht es aus, wenn er in einem Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum liegt. Neben Verleihern aus den Mitgliedsländern der Europäischen Union können nunmehr auch Verleiher aus Norwegen, Island und Liechtenstein eine deutsche Verleiherlaubnis erhalten. Die Zahl der Inhaber einer Erlaubnis mit Sitz außerhalb Deutschlands nahm von 93 am 30. Juni 1991 auf 166 Ende 1995 zu. Von den jeweils zuständigen Landesarbeitsämtern waren Verleiherlaubnisse für zwei Verleiher mit Geschäftssitz in Belgien, fünf in Dänemark, einen in Finnland, 90 in Frankreich, 35 in Großbritannien, drei in Irland, fünf in Luxemburg, sechs in den Niederlanden, 17 in Österreich und zwei in Portugal erteilt.

#### 5. Zahl der Leiharbeiter

Die Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit erfassen die Zahl der Leiharbeiter monatlich (vgl. Tabelle 2).

Während im vorhergehenden Berichtszeitraum, also von 1988 bis 1991, die Zahl der Leiharbeiter weitgehend kontinuierlich gestiegen war, unterlag die Zahl der beschäftigten Leiharbeiter in den Jahren von 1992 bis 1995 ungewöhnlich starken Schwankungen. Zunächst stieg von Januar bis Juli des Jahres 1992 die Zahl der Leiharbeiter um 22 272 auf insgesamt 145 303 Leiharbeiter stark an, danach ging sie ab August 1992 bis Dezember 1992 auf 109 326 zurück. Anfang des Jahres 1993 waren mit 104 649 vergleichbar viele Leiharbeiter wie Mitte des Jahres 1989 beschäftigt. Von April 1993 stieg die Zahl der Leiharbeiter wieder von 104 383 auf 129 233 im August 1993, um im Dezember 1993 auf einen Stand von 108 846 zurückzugehen. Im Januar 1994 gab es weitere rund 5 500 Leiharbeiter weniger. Ein kräftiger Anstieg der Zahl der Leiharbeiter wurde bis zum August 1994 registriert, ihre Zahl stieg nämlich um

rund 54 000 auf 157 370. Zum Jahreswechsel 1994/1995 waren 146 453 Leiharbeiter beschäftigt. Im Juli 1995 gab es den bisherigen Höchststand an Leiharbeitern mit 187 727. Im Vergleich zur Zahl der Leiharbeiter vom Juli 1991 hat sich damit die Zahl der Leiharbeiter um 41 170 oder um rund 30 v. H. erhöht. Von den statistisch erfaßten Leiharbeitern im Juli 1995 waren 172 245 in Westdeutschland und 15 482 in Ostdeutschland gemeldet.

Das Verhältnis der Zahl der Frauen und der Zahl der Männer unter den Leiharbeitern betrug in Westdeutschland im Durchschnitt etwas weniger als 1:4; in Ostdeutschland war das Verhältnis 1:9.

Die starken Schwankungen der Beschäftigungszahlen beruhten allein auf der Entwicklung der Zahl der Leiharbeiter in Westdeutschland.

Die Entwicklung des Bestandes der Leiharbeiter im Berichtszeitraum verlief nämlich in West- und Ostdeutschland unterschiedlich. Während in Westdeutschland der Bestand der Leiharbeiter im Jahr 1993 und dem ersten Halbjahr 1994 teilweise erheblich unter dem Vorjahresbestand lag und erst wieder zum Ende des Berichtszeitraumes kräftig angestiegen ist, war in den neuen Bundesländern im wesentlichen eine kontinuierliche Zunahme der beschäftigten Leiharbeiter festzustellen. Das liegt daran, daß die Arbeitnehmerüberlassung in Ostdeutschland zu Beginn des Berichtszeitraums nur einen geringen Anteil am Arbeitsmarkt hatte und noch 1995 nicht einen Umfang erreicht hat, der dem Westdeutschlands entspricht.

Die Zahl der beschäftigten Leiharbeiter unterliegt starken Saisoneinflüssen. Einen hohen Beschäftigungsstand gibt es regelmäßig in den Sommermonaten Juli und August, einen niedrigen Stand der Beschäftigung in den Wintermonaten Dezember bis Februar. Daran wird deutlich, daß ein erheblicher Teil der Nachfrage nach Leiharbeitern auf einem saisonalen Arbeitskräftebedarf beruht.

#### 6. Tätigkeitsbereiche der Leiharbeiter

Bestimmte Berufsbereiche bildeten den Schwerpunkt der Tätigkeit von Leiharbeitern (siehe Tabellen 3 a bis d).

Bei den männlichen Leiharbeitern sind die meisten im gewerblichen Bereich tätig, nämlich als Schlosser, Mechaniker oder in ähnlichen Berufen. In der Mitte des Jahres 1992 waren dort 37 987 und Mitte 1995 43 763 männliche Leiharbeiter tätig. Als zweitgrößte Gruppe werden Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe nachgefragt (1992: 19 335; 1995: 33 285). Einen starken Anteil haben Elektriker, die als Leiharbeiter tätig werden (im Juni 1992: 16 236; im Juni 1995: 19 110). Mitte des Jahres 1995 wurden weitere Leiharbeiter in folgenden Berufsbereichen erfaßt: 8 615 Montier- und Metallberufe, 7 773 „übrige“ Fertigungsberufe; 7 431 „übrige“ Dienstleistungsberufe; 5 606 Metallhersteller oder -bearbeiter; 4 541 technische Berufe; 4 294 Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe; 2 766 „sonstige“

ge" Berufe; 1 771 allgemeine Dienstleistungsberufe; 1 633 Bau-, Raumausstatter-, Polstererberufe; 649 Chemiarbeiter, Kunststoffverarbeiter; 301 Gesundheitsdienstberufe; 55 Warenkaufleute. Wegen des weitgehenden Verbotes der Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes, handelt es sich bei den 2 021 verliehenen Leiharbeitnehmern in den Bauberufen vermutlich überwiegend um Angestellte. Nach der Änderung des § 12a im Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes im Bereich des Baugewerbes vom 20. September 1994 (BGBl. I S. 2456), das die Arbeitnehmerüberlassung zwischen Betrieben des Baugewerbes neu geregelt hat, können unter bestimmten Voraussetzungen auch Leiharbeiter in Betriebe des Baugewerbes überlassen werden (vgl. zu E. 1. d).

Frauen wurden als Leiharbeiterinnen ganz überwiegend in Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufen tätig (Mitte 1992: 15 731; Mitte 1995: 15 662). Es folgen die Beschäftigungen als Hilfsarbeiterinnen ohne nähere Tätigkeitsangabe (1992: 4 635; 1995: 8 065), danach die „übrigen“ Dienstleistungsberufe (1992: 2 635; 1995: 3 753) und die „übrigen“ Fertigungsberufe (1992: 1 127; 1995: 1 182). Ende Juni 1995 waren Leiharbeiterinnen in folgenden weiteren Berufsbereichen gemeldet: 806 in Gesundheitsdienstberufen, 803 in allgemeinen Dienstleistungsberufen, 693 im Bereich Montierer und Metallberufe, 661 in technischen Berufen, 280 in „sonstigen“ Berufen, 128 für Tätigkeiten im Bereich der Elektriker, 120 im Bereich der Schlosser, Mechaniker und zugeordneten Berufen, 107 im Tätigkeitsbereich der Chemie- und Kunststoffverarbeitung, 88 im Bereich Warenkaufleute, 63 im Bereich Bau-, Raumausstatter und Polsterer, 110 in Bauberufen und 50 in der Metallerzeugung und -bearbeitung.

Zwischen West- und Ostdeutschland gab es hinsichtlich der Häufigkeit des Einsatzes in bestimmten Berufsbereichen der Leiharbeiter kaum Unterschiede.

### 7. Ausländische Leiharbeiter

Der Anteil der ausländischen Leiharbeiter an der Gesamtzahl aller Leiharbeiter betrug in den vorhergehenden zwei Berichtszeiträumen rund 18 v. H. In den letzten Jahren ist dieser Anteil auf 20,3 v. H. gestiegen (Männer: 20,5 v. H.; Frauen: 19,5 v. H.). Während im Juni 1991 24 353 ausländische Leiharbeiter tätig waren, waren im Juni 1995 35 753 ausländische Leiharbeiter registriert. Dies bedeutet einen Zuwachs von fast 32 v. H. (vgl. Tabellen 3a bis 3d).

Die Staatsangehörigkeit ausländischer Leiharbeiter wird nur für bestimmte Staaten der Europäischen Union genau erfaßt. So waren im Juni 1995 die ausländischen Leiharbeiter, deren Staatsangehörigkeit nicht näher ausgewiesen ist, mit 23 361 die größte Gruppe. Dies sind 65,3 v. H. aller ausländischen Leiharbeiter. Nach den Erfahrungen der Bundesanstalt für Arbeit sind unter den ausländischen Leiharbeitern ohne statistisch erfaßte Staatsangehörigkeit Türken und Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien am stärksten vertreten. Die

größte Gruppe mit festgestellter Staatsangehörigkeit waren französische Staatsangehörige.

Bei den Männern stieg der Anteil der ausländischen männlichen Arbeitnehmer von Juni 1991 bis Juni 1995 um 30,7 v. H.; bei den ausländischen weiblichen Leiharbeiterinnen betrug der Zuwachs im gleichen Zeitraum 37,2 v. H.

Das Schwergewicht der beruflichen Tätigkeiten bei den ausländischen Leiharbeitern unterscheidet sich nicht wesentlich von dem der deutschen Leiharbeiter. Mitte Juni 1995 waren 10 310 Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe, 6 734 Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe, 2 064 Montierer- und Metallberufe und 2 049 Elektriker bei den ausländischen Männern registriert. Auch bei den ausländischen Leiharbeiterinnen stellen die Hilfsarbeiten ohne nähere Tätigkeitsangabe mit 3 185 Personen den größten Anteil der Tätigkeit ausländischer Leiharbeiterinnen. Es folgen die Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufe mit 1 167 ausländischen Leiharbeiterinnen.

### 8. Dauer der Arbeitsverhältnisse

Die Dauer der Arbeitsverhältnisse zwischen Verleihern und Leiharbeitern hat sich gegenüber dem vorhergehenden Berichtszeitraum nicht wesentlich geändert. Die meisten Arbeitsverhältnisse zwischen Verleihern und Leiharbeitern (51,4 v. H.) endeten nach einer Dauer von einer Woche bis zu einem Vierteljahr (Tabelle 4). 36,5 v. H. aller beendeten Arbeitsverhältnisse zwischen Verleiher und Leiharbeiter dauerten drei Monate und mehr. Dies ist insofern bemerkenswert, als z. B. noch im ersten Halbjahr 1984 nur rund 24 v. H. der Leiharbeitsverhältnisse mehr als drei Monate dauerten. Der Anteil der länger dauernden Leiharbeitsverhältnisse hat also zugenommen.

Unter einer Woche dauerten im Juni 1995 12,0 v. H. der Arbeitsverhältnisse zwischen Verleiher und Leiharbeiter.

Während die Dauer der Arbeitsverhältnisse bei den männlichen Leiharbeitern in Westdeutschland nahezu der Dauer aller beendeten Leiharbeitsverhältnisse entspricht, fällt bei einer weiteren Aufschlüsselung der Statistik auf, daß in Ostdeutschland jedes zweite von den im ersten Halbjahr 1995 beendeten Leiharbeitsverhältnissen länger als drei Monate bestanden hat. Auch wenn die Statistiken nur die beendeten Arbeitsverhältnisse zwischen Verleiher und Leiharbeiter erfassen und nicht diejenigen, die noch andauern, kann davon ausgegangen werden, daß die kurzfristigen Überlassungen der Leiharbeiter an verschiedene Entleiher nicht notwendigerweise zu einem längerfristigen Arbeitsverhältnis und damit zu einer dauerhaften Beschäftigung der Arbeitnehmer geführt haben. Für die Leiharbeiter war also die Tätigkeit in der Arbeitnehmerüberlassung fast immer nur vorübergehend. Ein Grund für den verhältnismäßig großen Anteil kurzer Beschäftigungsverhältnisse dürfte darin liegen, daß auch die Fälle statistisch erfaßt werden, in denen der Leiharbeiter die Arbeiten nicht aufnimmt oder

nach kurzer Zeit auf eigenen Wunsch wieder aufgibt. Auch ist zu berücksichtigen, daß Mischbetriebe ihre Stammkräfte im eigenen Betrieb in der Regel nur kurzfristig und ausnahmsweise als Leiharbeiternehmer an andere Betriebe verleihen. Auch beschränken viele Leiharbeiternehmer die Dauer ihrer Tätigkeit auf eigenen Wunsch, z. B. weil sie als Studenten nur in der vorlesungsfreien Zeit arbeiten wollen.

### 9. Dauer des einzelnen Überlassungsfalles

Mit dem Ersten Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1. SKWPG) vom 21. Dezember 1993 wurde die zulässige Dauer der Überlassung eines Leiharbeiternehmers an denselben Entleiher von sechs Monaten auf neun Monate erhöht. Die Dauer der einzelnen Überlassung eines Leiharbeiternehmers an einen bestimmten Entleiher wird wegen des hohen Verwaltungsaufwandes für Verleiher und die Bundesanstalt für Arbeit seit langem statistisch nicht mehr erfaßt. Der Bundesverband Zeitarbeit hat aber mitgeteilt, daß die Verlängerung der Einsatzmöglichkeit auf neun Monate es den Zeitarbeitunternehmen (Firmen, die ausschließlich oder überwiegend Arbeitnehmer überlassen) ermöglicht, besser als vorher auf Anforderungen von Entleihern reagieren zu können. Längerfristige Überlassungszeiten seien vor allem im EDV-Bereich sowie bei Ingenieuren mit Konstruktionsaufträgen beobachtet worden.

### 10. Frühere Tätigkeiten der Leiharbeiternehmer

Die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit über frühere Tätigkeiten der neu eingestellten Leiharbeiternehmer (Tabelle 5) läßt keine wesentlichen anderen Erkenntnisse gegenüber dem vorhergehenden Bericht zu. Die größte Gruppe der im ersten Halbjahr 1995 neu eingestellten Leiharbeiternehmer, nämlich 53 v. H., war unmittelbar vorher nicht, aber früher bereits beschäftigt und 37,9 v. H. unmittelbar vorher beschäftigt. Nur 9,1 v. H. der im ersten Halbjahr 1995 neu eingestellten Leiharbeiternehmer waren überhaupt noch nicht beschäftigt, das Arbeitsverhältnis mit einem Verleiher war also das erste. Im ersten Halbjahr 1995 wechselten 10,4 v. H. der Leiharbeiternehmer aus einer Beschäftigung bei einem Verleiher unmittelbar in eine Beschäftigung zu einem anderen Verleiher. 41,5 v. H. der neu eingestellten Leiharbeiternehmer hatten ihre letzte Beschäftigung innerhalb der letzten zwölf Monate und 11,5 v. H. vor einem Jahr und mehr aufgegeben. Somit sieht ein großer Teil der Leiharbeiternehmer in der Arbeitnehmerüberlassung eine Möglichkeit, eine vorhergehende längere Beschäftigungslosigkeit zu beenden.

### 11. Regionale Schwerpunkte

Wie im vorangegangenen Berichtszeitraum gab es in Nordrhein-Westfalen die meisten Verleihbetriebe mit Erlaubnis. Ende Juni 1995 hatten dort rund 23 v. H. der Verleihbetriebe ihren Betriebssitz, sie beschäftigten 25,6 v. H. der Verleiharbeiternehmer.

In Bayern waren 18,5 v. H. der Verleiher mit Erlaubnis tätig. Sie beschäftigten 13,7 v. H. der Leiharbeiternehmer im ersten Halbjahr 1995.

Im Verhältnis zur Gesamtzahl der Verleihbetriebe gab es in den Landesarbeitsamtsbezirken Schleswig-Holstein-Hamburg 537 (7,1 v. H.) Verleihbetriebe, in Mecklenburg-Vorpommern 143 (1,9 v. H.), in Niedersachsen-Bremen 901 (12,0 v. H.), in Hessen 583 (7,8 v. H.), in Rheinland-Pfalz-Saarland 546 (7,3 v. H.), in Baden-Württemberg 779 (10,4 v. H.), in Berlin (West) 285 (3,8 v. H.), in Berlin (Ost) und Brandenburg 156 (2,1 v. H.), in Sachsen-Anhalt-Thüringen 326 (4,3 v. H.) und in Sachsen 263 (3,5 v. H.).

### 12. Arbeitnehmerüberlassung in Vermittlungsabsicht

Durch das Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 (BeschfG 1994) vom 26. Juli 1994 wurde u. a. das sogenannte Synchronisationsverbot in Artikel 1 § 3 Abs. 1 Nr. 5 AÜG gelockert, das es verbietet, die Dauer des Arbeitsverhältnisses mit dem Leiharbeiternehmer auf die Zeit der erstmaligen Überlassung an einen Entleiher zu beschränken. Neu wurde geregelt, daß diese Vorschrift dann nicht gilt, wenn der Leiharbeiternehmer unmittelbar nach der Überlassung in ein Arbeitsverhältnis zu dem Entleiher eintritt und der Leiharbeiternehmer dem Verleiher von der Bundesanstalt für Arbeit als schwervermittelbar vermittelt worden ist. Die neue Vorschrift soll die Vermittlung schwervermittelbarer Arbeitssuchender unter Ausnutzung der Möglichkeiten des AÜG erleichtern.

Schwervermittelbarkeit liegt insbesondere dann vor, wenn ein oder mehrere Vermittlungshemmnisse bestehen wie z. B. Schwerbehinderung, fehlender Berufsabschluß oder geringes Qualifikationsniveau, höheres Lebensalter (in der Regel mindestens 50 Jahre alt), gesundheitliche Einschränkungen, längere Arbeitslosigkeit (mindestens ein Jahr) oder weitere in der Person des Arbeitssuchenden liegende Gründe.

Die Überlegung, Arbeitnehmerüberlassung für die Vermittlung zu nutzen, hat ihr Vorbild in der Tätigkeit der niederländischen Einrichtung „START“, die im Jahre 1977 in den Niederlanden zunächst als Stiftung niederländischen Rechts unter gemeinsamer Trägerschaft von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und der öffentlichen Hand gegründet worden war. Im Jahre 1992 wurde in Gronau nahe der deutsch-niederländischen Grenze die erste deutsche START-Niederlassung gegründet. Vertreter der Arbeitgeber, Gewerkschaften und der öffentlichen Hand begleiteten den Versuch, mit kostendeckender, aber nach der Zielsetzung nicht gewinnorientierter ausgerichteter Arbeitnehmerüberlassung schwervermittelbaren Arbeitslosen eine feste Anstellung beim Entleiher zu verschaffen. Diese Ausrichtung einer Arbeitnehmerüberlassung fand in der Presse im Laufe der Zeit eine immer größere Beachtung und wurde manchmal auch als „START-Modell“ bezeichnet.

Zur Förderung derartiger Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung auf Grund von Richtlinien zur Förderung der Eingliederung schwervermittelbarer

rer Arbeitsloser durch Darlehen und Zuschüsse an Gesellschaften zur Arbeitnehmerüberlassung (AüGRi) vom 24. August 1994 (Bundesanzeiger S. 9625) 51 Mio. DM bis Mitte 1996 zur Verfügung gestellt.

Zuwendungen können Gesellschaften zur Arbeitnehmerüberlassung erhalten, die auf Vorschlag des Arbeitsamtes oder mit dessen Einvernehmen schwer vermittelbare Arbeitslose für eine mehr als kurzzeitige Beschäftigung als Leiharbeiter einstellen, um sie einem Dritten zur Arbeitsleistung mit dem Ziel zu überlassen, daß dieser mit dem Leiharbeiter nach angemessener Einarbeitung und Bewährung einen unbefristeten Arbeitsvertrag abschließt. Die Gesellschaften müssen sich verpflichten, daß der Anteil der schwervermittelbaren Arbeitslosen mindestens ein Viertel der von ihnen beschäftigten Leiharbeiter ausmacht.

Gefördert werden sowohl gewerbsmäßige als auch gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften. Bis Mitte März 1996 erhielten nach AüGRi 80 Gesellschaften zur Arbeitnehmerüberlassung mit 52 Zweigstellen Fördermittel.

Der Firma START-Zeitarbeit NRW GmbH, die Anfang 1995 gegründet wurde, wurden im Jahre 1995 nicht nur rund 5,4 Mio. DM Darlehen auf Grund der AüGRi des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung bis zum Ende des Förderzeitraums 1996 bewilligt, sondern zusätzlich Mittel des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahre 1995 in Höhe von rund 5,3 Mio. DM zur Verfügung gestellt, davon rund 3,32 Mio. DM als Zuschuß des Landes.

Unter anderem sind das Land NRW, der DGB-Landesbezirk NRW und Arbeitgeberverbände Gesellschafter von START-Zeitarbeit NRW GmbH. Nach Mitteilung des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen beschäftigte die START-Zeitarbeit NRW GmbH zum Jahresende 1995 insgesamt 141 Personen als Stammpersonal. Vom 1. März 1995 bis Ende 1995 wurden 1 577 zuvor arbeitslose Personen als Leiharbeiter eingestellt, darunter 346 Frauen (21,94 v. H.). 577 Personen waren schwervermittelbar im Sinne der Richtlinien des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Ende Dezember 1995 wurden noch 781 Leiharbeitskräfte beschäftigt, darunter 159 Frauen (20,36 v. H.). Von den 796 zu diesem Zeitpunkt nicht mehr beschäftigten Leiharbeitnehmern, waren über 29 v. H. von Entleihbetrieben und weitere knapp 12 v. H. von einem anderen Unternehmen dauerhaft übernommen worden. Rund 6,5 v. H. schieden nach eigener Kündigung aus und rund 53 v. H. durch Arbeitgeberkündigung. 1995 wurden 36 Qualifizierungsmaßnahmen in Zusammenarbeit mit Bildungsträgern oder Betrieben durchgeführt.

Nach Auffassung des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen ist die START-Zeitarbeit NRW GmbH grundsätzlich konkurrenzfähig. Beim Verleih geringer Qualifizierter ergäben sich jedoch auf Grund der Übertragung der in den Entleihbetrieben gültigen Tarifverträge auf Leiharbeitskräfte häufiger Probleme in der Konkurrenz mit Angeboten anderer Unternehmen, die nach Berichten des Landesarbeitsamtes Nord-

rhein-Westfalen nicht an die Tarife des Entleihbetriebes gebunden sind.

Nicht nur die auf Grund einer Absprache mit dem Land Nordrhein-Westfalen auf dieses Land beschränkte START-Zeitarbeit NRW GmbH, sondern auch andere Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften sind mit dem Ziel der Vermittlung ihrer Arbeitnehmer in Arbeitsverhältnisse bei Entleihern tätig. Als Beispiele werden je eine Gesellschaft aus dem Norden und dem Süden Deutschlands näher dargestellt:

Die „Lübecker Handwerk hilft GmbH – LHH“ wird von der Innung des Baugewerbes in Lübeck unterhalten. Unter Beteiligung von Betrieben aller Handwerkszweige bemüht sich die Gesellschaft, nach vorgeschalteten Qualifizierungsmaßnahmen durch eine „Arbeit auf Probe“ mit einer Dauer von in der Regel 14 Tagen, die Arbeitnehmer durch Arbeitnehmerüberlassung in eine Beschäftigung bei Baufirmen zu bringen. Bis Mitte Januar 1996 gab es 344 Teilnehmer, darunter sind 102 freiwillig oder krankheitsbedingt ausgeschieden. 43 Arbeitnehmer haben die Maßnahme aus anderen Gründen abgebrochen, 7 haben eine Umschulung begonnen. 15 Arbeitnehmer wurden entlassen. Inzwischen haben durch die Arbeitnehmerüberlassung 51 Personen bei Entleihern einen festen Arbeitsplatz gefunden.

Die beruflichen Fortbildungszentren der Bayerischen Arbeitgeberverbände e.V. (bfz e.V.) haben im November 1994 gemeinsam mit dem Arbeitsamt München die Nutzung der Arbeitnehmerüberlassung zur Vermittlung Schwervermittelbarer begonnen. Die Gesellschaft hat einen Beirat, dem Vertreter des DGB, der DAG, der Kammern und der Handwerkschaft angehören. Es bestehen Niederlassungen in München, Nürnberg, Bamberg, Ingolstadt, Donauwörth und Töging. In den sechs Geschäftsstellen werden insgesamt 12,5 Disponenten beschäftigt. Mit Leiharbeitnehmern wurden 300 Arbeitsverträge abgeschlossen, 38 v. H. der Leiharbeiter sind dem Kreis der Schwervermittelbaren zuzurechnen.

In München sind von den eingestellten 145 Mitarbeitern 57 schwervermittelbar (39 v. H.). Bei 77 Teilnehmern sind die Arbeitsverträge beendet, davon sind 54 Mitarbeiter (71 v. H.) „vermittelt“ worden (48 v. H. in Verleihunternehmen, 23 v. H. in andere Unternehmen), 18 Mitarbeiter (23 v. H.) wurden personenbedingt gekündigt, bei vier Mitarbeitern (5 v. H.) lief der befristete Arbeitsvertrag aus, mit einem Mitarbeiter (1 v. H.) wurde ein Aufhebungsvertrag geschlossen.

Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände begrüßt in ihrer Stellungnahme die Erleichterung der beruflichen Eingliederung schwervermittelbarer Arbeitnehmer über den Weg der Arbeitnehmerüberlassung. Sie trage die staatliche Förderung von Einrichtungen, die sich speziell diesem Anliegen widmen, politisch mit. Die bisherigen Erfahrungen der verschiedenen Gesellschaften zur Arbeitnehmerüberlassung, die sich weitgehend noch in einer Anlaufphase befänden, seien ermutigend. Der Weg sollte weiter beschritten werden. Der Zugang zu einer solchen Vermittlung nach einer Überlassung

sollte auf alle Arbeitslosen erstreckt werden und nicht nur den Schwervermittelbaren vorbehalten bleiben. Die auf Grund der Richtlinien zur Förderung der Eingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser durch Darlehen und Zuschüsse an Gesellschaften zur Arbeitnehmerüberlassung gewährte Förderung sollte über das Jahr 1996 hinaus verlängert werden, da bisher nur eine kleine Zahl von Einrichtungen die Förderung nach den Richtlinien nutzen konnte. Jedoch sollte die Anschubfinanzierung für jeden Einzelfall zeitlich begrenzt sein, auch sollten bei einer möglichen weiteren Förderung die strukturellen Änderungsvorschläge, die aus dem Kreise der Gesellschaften bisher gemacht wurden, berücksichtigt werden.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund geht bei seinen Überlegungen zur Gründung von Verleihgesellschaften nach dem „START-Vorbild“ unter DGB-Beteiligung stets von einem breiten Gesellschafterkreis aus, dem zumindest sowohl die Arbeitgeberverbände als auch die Gewerkschaften und die Arbeitsverwaltung angehören. Der Einsatz sozialverträglicher Arbeitnehmerüberlassung nach dem Muster des START-Modells sei als zusätzliches arbeitsmarktpolitisches Instrument stets an drei – immer nur in der jeweiligen Region selbst herstellbaren – Grundbedingungen geknüpft:

Die Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur der Region müsse ausreichende Bedingungen für den erfolgreichen Einsatz des Instrumentes bieten.

Die regionale Gründung einer Einrichtung nach dem Modell von START müsse im Konsens und unter intensiver Kooperation aller regional wichtigen Arbeitsmarktakteure erfolgen.

Es müßten die Kriterien für eine sozialverträgliche Alternative zur gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung ausnahmslos verbindlicher Bestandteil der politischen Beschlüsse, rechtlichen Vereinbarungen und institutionellen Festlegungen zu einer solchen arbeitsmarktpolitischen Einrichtung sowie der laufenden arbeitsmarktpolitischen Erfolgskontrolle dieser Einrichtung sein. Von einer „sozialverträglichen“ Alternative zur gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung könne nur bei Einrichtungen gesprochen werden, die sich in ihrer Funktionsfähigkeit, ihrem sozialen Standard und in ihren rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen an Beispielen wie den Gesamthafenbetrieben Hamburg oder der gemeinnützigen START-GmbH Nordrhein-Westfalen und entsprechenden Gründungen in anderen Bundesländern orientieren. Bei diesen Modellen nicht gewinnorientierter, sozialverträglich organisierter und agierender Leiharbeitsfirmen sei bisher ein pfleglicher, qualifikations- und beschäftigungsfördernder Umgang mit den Arbeitskräften institutionell abgesichert und es werde das Gebot der Tarifeinheit im Verleihbetrieb eingehalten. Oberstes Ziel sozialverträglich ausgestalteter Arbeitnehmerüberlassung müsse die verbindliche Orientierung auf eine dauerhafte Eingliederung der betroffenen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in einen Entleihbetrieb sein. Die Einrichtung müsse nach Auffassung des DGB

– gemeinnützig sein, insbesondere nicht gewinnorientiert arbeiten,

- verbindlich auf die Integration von Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit Bedrohten ausgerichtet sein,
- nur unbefristete Arbeitsverträge abschließen,
- verleihsfreie Zeiten für Qualifizierung nutzen und darüber hinaus eine kontinuierliche Qualifizierung sicherstellen,
- besonders benachteiligte Arbeitnehmergruppen (Langzeitarbeitslose, Frauen, Behinderte, Ältere) nach bestimmten Quoten zusätzlich und nachhaltig fördern,
- eng mit der Arbeitsverwaltung kooperieren,
- durch auf der Entscheidungsebene gewährleistete, paritätisch organisierte Einflußnahme beider Arbeitsmarktparteien eine arbeitsmarktgerechte und soziale Ausgestaltung der Dienstleistung sicherstellen.

Der Bundesverband Zeitarbeit ist der Auffassung, daß die Ausnahme vom Synchronisationsverbot durch das Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 einseitig Arbeitnehmerüberlassungsunternehmen begünstige, die nach dem Modell von START tätig seien. Konventionelle, d. h. kommerzielle Verleiher, könnten von dieser Ausnahmеворschrift vom Synchronisationsverbot regelmäßig nicht profitieren, weil die Arbeitsämter, anders als bei START, zumeist keine enge Verbindung zu den Verleihern pflegten. Die geförderten Gesellschaften zur Arbeitnehmerüberlassung hätten wegen ihrer Subventionierung den Entleihbetrieben preisgünstigere Überlassungshonorare anbieten können als konventionelle Verleiher. Die AÜGRi verschafften ihnen also einen Wettbewerbsvorteil zu Lasten der konventionellen Arbeitnehmerüberlassung. Eine Beteiligung bestehender Verleihunternehmen an den AÜGRi sei regelmäßig nicht möglich gewesen, weil der von den AÜGRi geforderte Anteil schwervermittelbarer Arbeitsloser in Höhe von 25 v. H. bei ihnen nicht erreicht werden könne. Aus Sicht der Verleihunternehmen sei dieser Vornahmensatz zu hoch festgelegt. Die IG-Metall habe sich mit Rundschreiben an Betriebsräte von Entleihbetrieben gewandt, die mit dem Appell endeten: „Wenn überhaupt Leiharbeitskräfte, dann von START-Zeitarbeit NRW!“ Diese Darstellung über die Unterschiede von kommerzieller Arbeitnehmerüberlassung und der nach den AÜGRi geförderten Firma START Zeitarbeit sei so der Bundesverband Zeitarbeit – einseitig, teilweise falsch und ziele auf eine Diskriminierung. Der Bundesverband Zeitarbeit meint daher, daß es sinnvoll sei, das vorhandene Potential der eingerichteten Zeitarbeitbetriebe für die Beschäftigungsförderung zu nutzen und Verleihern nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz unterschiedslos einen Verwaltungskostenzuschuß zu zahlen, wenn der Verleiher einen Arbeitslosen einstellt und diesen in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis zum Entleihbetrieb überführt. Der Bundesverband Zeitarbeit kritisiert, daß im Zusammenhang mit dem Modell START vielfach der Begriff sogenannter sozialverträglicher Arbeitnehmerüberlassung verwendet werde. Diese Bezeichnung sei unangemessen, weil die Arbeitnehmerüberlassung unter den Bedingungen des von der sozialliberalen Koalition 1972 verabschiedeten Ar-

beitnehmerüberlassungsgesetzes gleichfalls als sozialverträglich angesehen werden müsse. Die Struktur der Beschäftigten von START unterscheide sich hinsichtlich der Beteiligung von Angehörigen der Problemgruppen nur unwesentlich von kommerziellen Verleihunternehmen, die sogar teils höhere Anteile an Zielgruppen beschäftigten. Die Übernahmequote von Leiharbeitnehmern durch Entleihbetriebe sei in der kommerziellen Arbeitnehmerüberlassung größer als bei START. Viele Verleihunternehmen befürchteten, daß sich zwischen den örtlichen Arbeitsämtern und den START-Geschäftsstellen eine sehr enge Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung entwickle, weil Arbeitsämter Arbeitslose ausschließlich oder vorzugsweise an START vermitteln, nicht aber in gleicher Weise an konventionelle Arbeitnehmerüberlassungsunternehmen.

Die Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt bezweifelt, ob gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften, die Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes zu Stundensätzen von rund 30 DM betreiben, noch gemeinnützig sein können. Die Gewerkschaft befürchtet eine Umgehung des Verbots der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes nach § 12a AFG durch solche Gesellschaften.

## B. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

### 1. Größenordnung

Bisher haben alle Erfahrungsberichte der Bundesregierung zum Arbeitnehmerüberlassungsgesetz festgestellt, daß die legale Arbeitnehmerüberlassung nur einen geringen Einfluß auf den allgemeinen Arbeitsmarkt hat. Dies gilt auch für den Berichtszeitraum 1992 bis 1995. Gleichzeitig fällt aber auf, daß über einen längeren Zeitraum gesehen die Zahl der Leiharbeiter im Verhältnis aller sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer langsam ansteigt. Dieser Anteil betrug am 30. Juni 1979 0,18 v. H., am 30. Juni 1980 0,22 v. H., am 30. Juni 1983 0,13 v. H., am 30. Juni 1987 0,35 v. H. und am 30. Juni 1991 0,58 v. H. Im Juni 1995 gab es in der Bundesrepublik Deutschland bei rund 28 155 500 sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmern 176 185 Leiharbeiter, das sind 0,63 v. H. Da in Westdeutschland im Verhältnis aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mehr Leiharbeiter beschäftigt waren als in Ostdeutschland, war der Anteil der Leiharbeiter an der Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer in Westdeutschland mit 0,71 v. H. höher als in Ostdeutschland mit 0,25 v. H. Wenn auch der Einfluß der Arbeitnehmerüberlassung auf dem Arbeitsmarkt nicht sehr bedeutend ist, so entstehen doch durch die Arbeitnehmerüberlassung Dauerarbeitsplätze, weil der Verleiher grundsätzlich verpflichtet ist, mit jedem Leiharbeiter ein unbefristetes Arbeitsverhältnis einzugehen. Ein befristetes Arbeitsverhältnis ist nur möglich, wenn ein sachlicher, in der Person des Leiharbeiters liegender Grund dafür vorhanden ist, z. B. bevorstehender Wehr- oder Zivildienst, Ende der Schul- oder Seme-

sterferien. Mehrere kurzfristige Beschäftigungsmöglichkeiten bei den jeweiligen Entleihern werden zu einem zusätzlichen neuen Arbeitsplatz gebündelt. Wie bereits dargestellt, nutzen insbesondere Arbeitslose die Möglichkeit, als Leiharbeiter tätig zu werden. Die Arbeitnehmerüberlassung trägt daher mit ihren Möglichkeiten zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen in das Erwerbsleben bei.

Arbeitsmarktpolitisch erwünscht ist es auch, wenn durch den Einsatz von Leiharbeitnehmern Überstunden und zusätzliche Schichten vermindert werden und dadurch neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Allerdings fällt auch auf, daß die Beschäftigungsverhältnisse der Leiharbeiter mit ihren Verleihern verhältnismäßig kurz sind.

### 2. Folgen für die Unternehmen

In der Vergangenheit wurde die Arbeitnehmerüberlassung insbesondere bei kurzfristigem und vorübergehendem Ausfall von Arbeitskräften, z. B. wegen Krankheit, Inanspruchnahme von Mutterschaftsurlaub oder der Teilnahme an längerfristigen Bildungsmaßnahmen genutzt. In diesen Fällen wird die legale Arbeitnehmerüberlassung eingesetzt, um ausgefallenes Personal rechtzeitig zu ersetzen und dadurch den Fortgang der Arbeit zu gewährleisten. Manchmal sehen es Entleiher als Vorteil an, daß – anders als bei einem befristet eingestellten Arbeitnehmer – ein ungeeigneter Leiharbeiter bei einer entsprechenden Vereinbarung mit dem Verleiher zurückgewiesen werden kann oder im Falle eines Ausfalls dieses Leiharbeiters ein anderer Leiharbeiter des Verleihers angefordert werden kann.

Es ist allerdings zu beobachten, daß diese ursprünglichen Gründe zwar immer noch von Bedeutung sind, aber immer mehr hinter anderen Gründen zurücktreten. Die Arbeitnehmerüberlassung wird insbesondere als Ausgleich bei Auftragsschwankungen, unvorhergesehenem Arbeitsanfall oder Termenschwierigkeiten eingesetzt. Ein Gutachten des Instituts für Wirtschaft und Gesellschaft (IWG) Bonn „Die wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Zeitarbeit in Deutschland“, das der Bundesverband Zeitarbeit seiner Stellungnahme beigefügt hat, bestätigt diese Tendenz. Die von den Gutachtern befragten Entleihbetriebe beschäftigten Leiharbeiter in erster Linie, um unvorhergesehene und saisonale Auftragsüberhänge zu bewältigen oder kurzfristige Ausfälle bei ihrem Stammpersonal zu überbrücken. Die Zeitarbeit (Leiharbeit) leiste somit einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung von Engpaßsituationen und Sorge für Kontinuität bei den Arbeitsabläufen. Nach den Erhebungen der Gutachter scheint die Inanspruchnahme von Leiharbeitnehmern aber nur selten Bestandteil einer längerfristig ausgerichteten Personalpolitik zu sein. Den Entleihern zufolge würden Leiharbeiter auch weniger für Spezialaufgaben, sondern vorzugsweise für standardisierte Tätigkeiten eingesetzt.

Nach den Erkenntnissen der Gutachter setzen große Betriebe überdurchschnittlich oft Leiharbeiter ein. Betriebe mit weniger als 20 Beschäftigten fordern Leiharbeiter deutlich seltener an. Der

Grund dürfte nach Auffassung der Gutachter darin liegen, daß in kleinen Betrieben weniger arbeitsteilig und standardisiert gearbeitet wird und Personalengpässe häufig durch unbezahlte Mehrarbeit der Inhaber oder der mithelfenden Familienangehörigen ausgeglichen werden.

Für die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände ist daher die Arbeitnehmerüberlassung aus Sicht der Entleihunternehmen weiterhin ein wichtiges Instrument der flexiblen Personalwirtschaft. Die Verleihunternehmen füllten im heutigen Wirtschaftsgefüge eine Position aus, auf die im Rahmen der betrieblichen Personalgestaltung nicht verzichtet werden könne. Es müsse davon ausgegangen werden, daß die zunehmende Flexibilisierung der Arbeitswelt die Bedeutung der Arbeitnehmerüberlassung noch weiter verstärken wird.

Nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes werden mit Hilfe des Leiharbeitnehmereinsatzes – oft in Kombination mit anderen personellen Maßnahmen – in erheblichem Maße Dauerarbeitsplätze abgebaut, die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen verhindert sowie Kosten in an sich notwendigen Qualifizierungsmaßnahmen eingespart. Im Rahmen der Unternehmensstrategien habe Leiharbeit nach den Erfahrungen des DGB im Berichtszeitraum vor allem folgende Funktionen gehabt:

- Entleiher besetzen freiwerdende Stellen nicht sofort, sondern nutzen zunächst Leiharbeitsverhältnisse, um sich einen Überblick über das Arbeitskräfteangebot zu verschaffen und geeignet erscheinende Personen zu „erproben“.
- Viele Betriebe stellen ihre gesamte Personalpolitik auf die oben genannte Vorgehensweise um, so daß faktisch Teile der Personalverwaltung über Verleihbetriebe, die oft exklusiv für ein oder zwei Unternehmen arbeiten, organisiert werden.
- Die Verringerung betrieblicher Fertigungstiefen wird mit einer Reduzierung der Zahl der Beschäftigungen auf Stammebelegschaften, die nur noch in Ausnahmefällen zeitlich begrenzt aufgestockt werden, verbunden.
- Zulieferbetriebe sind in der Regel mittelständisch organisiert und verfügen kaum über Möglichkeiten, Personalpuffer einzurichten. Aufträge an sie erfolgen kurzfristig, so daß Personalmehrbedarf auch mittels Arbeitnehmerüberlassung ausgeglichen wird.
- Die zunehmende betriebliche Arbeitsteilung und Verflechtung geht einher mit wachsenden zeitlichen und organisatorischen Flexibilitätsanforderungen, die oft zu Lasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer umgesetzt werden.
- Der technologische Wandel, aber auch ständig kürzer werdende Phasen von Produktinnovationen erfordern Anpassungsprozesse der Belegschaft. Diese werden nach außen verlagert, indem Beschäftigte entlassen und gegen „frisch“ qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgetauscht werden. In den Betrieben und Verwaltungen fehlt es häufig an einer angemessenen sy-

stematischen Personalplanung und Qualifizierung.

Der DGB rechnet vor diesem Hintergrund mit einer weiteren Ausdehnung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung. Die Verleiher selbst böten sich den Betrieben und Verwaltungen in ihrer Eigenwerbung ausdrücklich als Hilfestellung beim Abbau betrieblicher Arbeitsplätze und beim Abbau der Kosten für betriebliche, tarifliche und gesetzliche Sozialleistungen an.

### 3. Folgen für die Leiharbeitnehmer

Die Tätigkeit als Leiharbeitnehmer wird von den Leiharbeitnehmern zum Teil als nachteilig, zum Teil aber auch als vorteilhaft empfunden.

Es liegt in der Natur von kurzfristigen Arbeitseinsätzen, wie sie bei der Arbeitnehmerüberlassung ganz überwiegend üblich sind, daß Leiharbeitnehmer in den Entleihbetrieben keine dauerhaften kollegialen Kontakte aufnehmen können. Leiharbeitnehmer, die Wert auf solche kollegialen Beziehungen legen, müssen daher kontaktfreudiger sein als andere Arbeitnehmer. In der Regel erhalten Leiharbeitnehmer auch geringere Löhne als die Stammarbeitnehmer der Entleihbetriebe, obwohl sie – jedenfalls äußerlich – die gleiche Arbeit verrichten. Ihnen fehlen aber im Vergleich mit den Stammarbeitnehmern meistens konkrete Erfahrungen am Arbeitsplatz, die sie wegen der Kürze ihres Einsatzes trotz vorhandener Bereitschaft zur Flexibilität nicht immer ausgleichen können. Selten wird beklagt, daß die Mitbestimmungsrechte in den Entleiherbetrieben eingeschränkt sind.

Aus dem genannten Gutachten des IWG Bonn ergibt sich, daß für die Leiharbeitnehmer die Beendigung oder Vermeidung von Arbeitslosigkeit der wichtigste Grund für die Leiharbeitnehmertätigkeit war. Als Grund für die Aufnahme einer solchen Tätigkeit wurde weiterhin angegeben, sich beruflich neu zu orientieren oder sich beruflich weiterzubilden. Ein Drittel der befragten Leiharbeitnehmer entschied sich für die Tätigkeit als Leiharbeitnehmer, um Abwechslung zu erleben. 13 v. H. der befragten Leiharbeitnehmer wollten nur kurzfristig arbeiten. Die zuletzt genannten Gründe nannten weibliche Leiharbeitnehmer häufiger als männliche.

Vorteilhaft ist für die Leiharbeitnehmer auch, daß sie durch den Einsatz auf ständig wechselnden Arbeitsplätzen in den verschiedenen Unternehmen und Branchen eine Vielzahl von Arbeitstechniken und Arbeitsabläufen kennenlernen.

Der Möglichkeit für den Leiharbeitnehmer, den Entleiherbetrieb kennenzulernen, entspricht es, daß der Entleiherbetrieb die Fähigkeiten des Leiharbeitnehmers kennenlernt und ihn ggf. abwirbt, um ihn als Stammarbeitnehmer einzusetzen. Der Bundesverband Zeitarbeit gibt an, daß Entleiher rund 30 v. H. der eingesetzten Leiharbeitnehmer später einstellen.

Einer gewissen Beliebtheit erfreut sich die Leiharbeit auch bei Schülern und Studenten, die befristet beschäftigt sein möchten.

#### 4. Auswirkungen auf Arbeitskämpfe

Nach Artikel 1 § 11 Abs. 5 AÜG ist der Leiharbeiter nicht verpflichtet, bei einem Entleiher tätig zu sein, soweit dieser durch einen Arbeitskampf unmittelbar betroffen ist. Auf dieses Recht der Arbeitsverweigerung muß der Verleiher den Leiharbeiter hinweisen.

Während des Berichtszeitraumes sind Fälle, in denen Leiharbeiter bei Arbeitskämpfen an bestreikte Betriebe überlassen wurden, nicht bekannt geworden.

#### 5. Ausnahmen von der Erlaubnispflicht

Nicht in allen Fällen der Arbeitnehmerüberlassung ist eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit notwendig. Eine mißbräuchliche Ausnutzung dieser Ausnahmen ist nicht bekannt geworden.

##### a) Arbeitsgemeinschaften

Seit dem 1. Januar 1986 gilt die Vorschrift in Artikel 1 § 1 Abs. 1 AÜG, daß die Abordnung von Arbeitnehmern zu einer zur Herstellung eines Werkes gebildeten Arbeitsgemeinschaft dann keine Arbeitnehmerüberlassung ist, wenn der Arbeitgeber Mitglied der Arbeitsgemeinschaft ist, für alle Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft Tarifverträge desselben Wirtschaftszweiges gelten und alle Mitglieder auf Grund des Arbeitsgemeinschaftsvertrages zur selbständigen Erbringung von Vertragsleistungen verpflichtet sind.

##### b) Arbeitnehmerüberlassung zur Vermeidung von Kurzarbeit

Seit dem 1. Mai 1985 regelt Artikel 1 § 1 Abs. 3 Nr. 1 AÜG, daß das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz nicht anzuwenden ist auf die Arbeitnehmerüberlassung zwischen Arbeitgebern desselben Wirtschaftszweiges zur Vermeidung von Kurzarbeit oder Entlassung, wenn ein für den Entleiher und Verleiher geltender Tarifvertrag dies vorsieht. Folgende Tarifverträge sind im Berichtszeitraum bekannt geworden: Tarifverträge zwischen dem Landesinnungsverband der Sächsischen Elektrohandwerker und der Christlichen Gewerkschaft Metall – Landesverband Sachsen –, zwischen dem Landesinnungsverband für das Elektrohandwerk Thüringen und der Christlichen Gewerkschaft Metall – Landesverband Thüringen – und zwischen dem Norddeutschen Fachverband Elektrotechnik e.V. und der Christlichen Gewerkschaft Metall, Landesbezirk Hamburg.

##### c) Konzernverleih

Ebenfalls seit dem 1. Mai 1985 ist das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz auf die Arbeitnehmerüberlassung zwischen Konzernunternehmen nicht anzuwenden, wenn der Arbeitnehmer seine Arbeit vorübergehend nicht bei seinem Arbeitgeber leistet. Mit der Vorschrift wird insbesondere eine sinnvolle Einweisung oder Ausbildung von Arbeitnehmern bei verschiedenen konzernangehörigen Unternehmen durch die Formerfordernisse des Arbeitnehmerüber-

lassungsgesetzes nicht erschwert. Es sind keine Fälle bekannt geworden, daß die Vorschrift mißbräuchlich ausgenutzt wurde oder Arbeitnehmer wegen dieser Vorschrift ausgenutzt wurden.

Gelegentlich wurde im Berichtszeitraum behauptet, die Ausnahmevorschrift zur konzerninternen Arbeitnehmerüberlassung werde herangezogen, um das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes (§ 12a AFG) zu umgehen. Deutsche Bauunternehmen würden in anderen Ländern, z. B. in Portugal, Konzerntöchter gründen, um Arbeitnehmer in konzernangehörige Baubetriebe in Deutschland zu verleihen. Diese Auffassung verkennt, daß die Vorschrift in Artikel 1 § 1 Abs. 3 Nr. 2 AÜG nur von den Regelungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und nicht auch von der Regelung im Arbeitsförderungsgesetz befreit. Das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes nach § 12a AFG gilt auch für demselben Konzern angehörige Betriebe.

##### d) Anzeige der Überlassung

Auf Grund des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1990 können Arbeitgeber mit weniger als 20 Arbeitnehmern seit dem 30. Dezember 1989 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 überlassen, wenn der Arbeitgeber die Überlassung vorher schriftlich dem für seinen Geschäftssitz zuständigen Landesarbeitsamt angezeigt hat. Die Vorschrift hat nur eine geringe Bedeutung, hilft jedoch dem einen oder anderen mittelständischen Arbeitgeber in einer Notlage, kurzfristig durch Arbeitnehmerüberlassung seine laufenden Kosten zu mindern, indem er anstelle von Kündigungen seine Arbeitnehmer an einen anderen Betrieb überläßt und bei verbesserter wirtschaftlicher Situation wieder bei sich einsetzt. Im Berichtszeitraum wurden 364 Anzeigen erstattet, die die Erlaubnis nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz ersetzen. Betroffen waren 728 Arbeitnehmer, so daß im Durchschnitt mit jeder Anzeige zwei Arbeitnehmer gemeldet wurden, die zur Vermeidung von Kurzarbeit oder Entlassungen an einen anderen Arbeitgeber verliehen wurden.

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

Die Verleiher haben weitgehende Auskunftspflichten gegenüber den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit. Diese Auskunftspflichten dienen insbesondere dem Schutz der Leiharbeiter.

In bestimmten gesetzlich geregelten Fällen können die Bediensteten der Bundesanstalt auch Grundstücke und Geschäftsräume des Verleihers betreten und dort Prüfungen vornehmen (vgl. zu E. 2.). Damit unterliegen Verleiher einer zusätzlichen staatlichen Kontrolle, wie sie sonst bei Arbeitgebern nicht vorkommt. Die Prüfung erstreckt sich auch auf die Ein-

haltung arbeitsrechtlicher Pflichten. Daher ist es leichter, Verstöße gegen die Pflichten der Verleiher gegenüber Arbeitnehmern festzustellen, als bei anderen Arbeitgebern.

### 1. Sozialversicherungsrechtlicher Schutz

Der AOK-Bundesverband hat mitgeteilt, daß die Verleiher die zu erfüllenden Melde- und Beitragspflichten im großen und ganzen einhalten. Er hat damit seine frühere Aussage bestätigt, daß sich Arbeitgeber, die im Besitz einer Verleiherlaubnis sind, hinsichtlich ihrer sozialversicherungsrechtlichen Pflichten nicht auffälliger verhalten als andere Arbeitgeber. Auch der IKK-Bundesverband hat mitgeteilt, daß es anlässlich von Betriebsprüfungen grundsätzlich keine Beanstandungen im Zusammenhang mit dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz gegeben hat und die sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften von den Betrieben beachtet werden.

Der Verleiher hat an der richtigen und rechtzeitigen Zahlung des Gesamtsozialversicherungsbeitrags für seine Leiharbeitnehmer deshalb ein Interesse, weil der Entleiher nach § 28 e Abs. 2 SGB IV für die Erfüllung der Zahlungspflicht des Verleihers wie ein selbstschuldnerischer Bürge haftet. Kommt es zu einer solchen Haftung des Entleihers, wird die Geschäftsbeziehung zwischen dem Entleiher und dem Verleiher zumindest erheblich belastet oder beendet. Außerdem kann ein Bekanntwerden eines solchen Sachverhaltes für den Verleiher sehr geschäftsschädigend sein und sogar zum Entzug der Verleiherlaubnis führen.

Nach Mitteilung des AOK-Bundesverbandes haben auch die Entleiher ihre besondere Meldepflicht nach § 28 a Abs. 4 SGB IV im großen und ganzen eingehalten. Nach dieser Vorschrift hat der Entleiher den Leiharbeitnehmer, dessen Arbeitgeber (Verleiher) sowie Beginn und Ende der Überlassung zu melden.

### 2. Arbeitsschutz

Leiharbeitnehmer sind erfahrungsgemäß wegen des häufiger wechselnden Einsatzortes größeren Gefahren ausgesetzt als andere Arbeitnehmer, die regelmäßig in dem ihnen bekannten Umfeld bleiben. Das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit hat mitgeteilt, daß die Probleme bei der Umsetzung des Arbeitsschutzes für Leiharbeitnehmer in den vergangenen Jahren zugenommen haben. Leiharbeitnehmer würden oft zu Tätigkeiten herangezogen, bei denen hohe Schutzanforderungen zu beachten sind oder deren Ausführung bei der Stammbesetzung unbeliebt sind. Während bei Tätigkeiten von Angestellten kaum Probleme auftreten, seien häufiger Verstöße gegen Arbeitsschutzvorschriften im gewerblichen Bereich festzustellen. Im allgemeinen werde bei Leiharbeitnehmern häufiger gegen Arbeitgeberpflichten zum Arbeitsschutz verstoßen als bei anderen Arbeitnehmern. Die festgestellten Mängel bezögen sich insbesondere auf das Unterlassen der vorgeschriebenen Vorsorgeuntersuchungen sowie die ar-

beitsmedizinische Betreuung und die nicht oder mangelhafte Bereitstellung der notwendigen Schutzkleidung. Die Entleiher meinten, für wenige Tage „lohne“ es sich nicht, die Schutzkleidung und einen branchenspezifischen Sicherheitsschutz bereitzustellen. Die Gewerbeaufsichtsbeamten informierten die Verleiher über die Rechtslage und wirkten auf die Einhaltung des Arbeitsschutzes hin. Der häufig wechselnde und zumeist kurzfristige Einsatz der Leiharbeitnehmer bleibe häufig unerkannt. Zudem wagten die Leiharbeitnehmer nur selten, sicherheitswidrige Arbeitsbedingungen anzuzeigen, weil sie hoffen, bei einem Wohlverhalten einen Dauerarbeitsplatz zu erhalten.

Da der Leiharbeitnehmer in der Regel von dem Entleiher Weisungen erhält, bestimmt Artikel 1 § 11 Abs. 6 AÜG, daß der Leiharbeitnehmer den für den Entleiherbetrieb geltenden öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutzvorschriften unterliegt. Der Verleiher ist damit hinsichtlich seiner Arbeitsschutzpflichten nicht entlastet. Wie jeder andere Arbeitgeber ist er verpflichtet, für die Arbeitssicherheit der Leiharbeitnehmer Sorge zu tragen.

Besonders wichtig ist daher eine möglichst weitgehende Information des Leiharbeitnehmers sowohl durch den Verleiher als auch durch den Entleiher. Deshalb sieht der Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien (Drucksache 13/3540) besondere arbeitsschutzrechtliche Pflichten des Entleihers vor, teilweise in dem neuen Arbeitsschutzgesetz, teilweise durch Ergänzungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes. Bereits bisher war der Verleiher verpflichtet, in dem Arbeitsvertrag mit dem Arbeitnehmer oder einer anderen Urkunde über das Arbeitsverhältnis, die Art der Tätigkeit, die der Leiharbeitnehmer ausführen soll, aufzunehmen. Zusätzlich muß er jetzt die besonderen Merkmale dieser Tätigkeit beschreiben, etwa, daß die Arbeit im Freien oder in großen Höhen verrichtet wird. Auch muß der Verleiher die dafür erforderlichen Qualifikationen des Leiharbeitnehmers angeben, etwa ob bestimmte Zeugnisse erforderlich sind.

Der Vertrag zwischen dem Verleiher und dem Entleiher bedarf der Schriftform. Er muß nach dem Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Regelungen auch Angaben des Entleihers darüber enthalten, welche besonderen Merkmale die für den Leiharbeitnehmer vorgesehene Tätigkeit hat und welche berufliche Qualifikation dafür erforderlich ist. Um eine richtige Auswahl unter den Leiharbeitnehmern zu treffen, haben in der Praxis die Verantwortlichen der Entleiherbetriebe schon heute den Verleihern die Anforderungen mitgeteilt, denen die Leiharbeitnehmer bei ihrem Einsatz im Entleihbetrieb entsprechen müssen.

Wegen der Bedeutung des Arbeitsschutzes und der besonderen Verantwortung des Entleihers sieht die Neuregelung in dem o. g. Gesetzentwurf weiter vor, daß der Entleiher den Leiharbeitnehmer vor Beginn der Beschäftigung und bei Veränderungen in seinem Arbeitsbereich über Gefahren für die Sicherheit und die Gesundheit, denen er bei der Arbeit ausgesetzt sein kann, sowie über die Maßnahmen und Einrich-

tungen zur Abwendung dieser Gefahren zu unterrichten und zu unterweisen hat. Auch muß der Entleiher den Leiharbeiter zusätzlich über die Notwendigkeit besonderer Qualifikationen oder beruflicher Fähigkeiten oder einer besonderen ärztlichen Überwachung sowie über erhöhte besondere Gefahren des Arbeitsplatzes unterrichten.

Eine Unfallverhütungsvorschrift für Leiharbeiter besteht nicht. Es gelten die allgemeinen Unfallverhütungsvorschriften. Zuständiger Unfallversicherungsträger für die Verleihunternehmen ist die Verwaltungs-Berufsgenossenschaft, unabhängig davon, in welche Wirtschaftsbereiche Verleiher Leiharbeiter überlassen.

Die Verwaltungs-Berufsgenossenschaft ist u. a. zuständig für Banken, Versicherungen und freie Berufe. Im Vergleich zu diesen Wirtschaftsbereichen ist die Unfallhäufigkeit bei der Arbeitnehmerüberlassung hoch. Nach Angaben des Bundesverbandes Zeitarbeit folgt das aus dem hohen Anteil von Einsätzen mit gewerblicher Tätigkeit. Die Verwaltungs-Berufsgenossenschaft hat mitgeteilt, daß die Unfallquote bei der Arbeitnehmerüberlassung um 6,7 v. H. gesunken ist.

Der Bundesverband Zeitarbeit hat im Berichtszeitraum verstärkt Initiativen ergriffen, die Arbeitssicherheit der Leiharbeiter zu verbessern. Er hat mit der Verwaltungs-Berufsgenossenschaft eine Empfehlung erarbeitet, die Verleiher und Entleiher zur Verbesserung des Arbeitsschutzes der Leiharbeiter im Rahmen des Arbeitnehmerüberlassungsvertrages berücksichtigen. Danach sollen Verleiher und Entleiher zum Beispiel vereinbaren, welche persönlichen Schutzausrüstungen der Verleiher oder der Entleiher stellen, wie die Erste Hilfe geregelt ist, welche arbeitsmedizinischen Vorsorgeuntersuchungen erforderlich sind, welche Bescheinigungen dazu vorliegen müssen, wer erforderliche Untersuchungen veranlaßt und wer die sicherheitstechnische Einweisung am Tätigkeitsort vornimmt.

Zusammen mit der Verwaltungs-Berufsgenossenschaft hat der Bundesverband Zeitarbeit Tagungen zu Themen des Arbeitsschutzes abgehalten, die ein großes Interesse bei Mitgliedsfirmen, aber auch darüber hinaus gefunden haben. Einige Unternehmen, die überwiegend oder ausschließlich Arbeitnehmerüberlassung betreiben, haben sich an dem berufsgenossenschaftlichen Programm „Modellhafte Arbeitsschutzmaßnahmen“ beteiligt, das die Verwaltungs-Berufsgenossenschaft in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesverband Zeitarbeit und einigen Verleihern entwickelt hat. Unternehmen, die sich an dem Programm beteiligt haben, haben festgestellt, daß innerhalb von drei Jahren die Unfallhäufigkeit von Leiharbeitern um 24 v. H. zurückgegangen ist. Neben dem Schutz der Leiharbeiter steht für diese Unternehmen auch im Vordergrund, daß mit einem verbesserten Arbeitsschutz Unfälle und damit der Ausfall von Mitarbeitern kostenwirksam verringert werden können.

Die Verwaltungs-Berufsgenossenschaft hat zum 1. Januar 1995 einen neuen Gefahrentarif für Verleiher, die überwiegend oder ausschließlich Arbeitnehmer-

überlassung betreiben, eingeführt. Es wird unterschieden zwischen nichtgewerblichen Tätigkeiten – hier wurde die Gefahrenklasse von 5,0 auf 1,6 gesenkt – und gewerblichen Tätigkeiten, für die ein Stufentarif gilt. Der Stufentarif sieht für das Jahr 1995 die Gefahrenklasse 12,8 – wie bisher – vor, für 1996 die Gefahrenklasse 15,8 und für 1997 bis 1999 die Gefahrenklasse 18,8. Soweit die Unternehmen die Kriterien in dem Katalog „Modellhafte Arbeitsschutzmaßnahmen bei Zeitarbeitunternehmen“ erfüllen, wird ein Beitragsnachlaß gewährt.

Die Schutzgemeinschaft Zeitarbeit e.V. hatte Ende des Jahres 1995 10 Mitglieder mit rund 200 Niederlassungen. Sie haben sich verpflichtet, besondere Grundsätze zum Arbeitsvertragsschutz, zur Arbeitssicherheit, zum Schutz bei Personen- und Sachschäden, zum Sozialabgaben-Sicherungsfonds und zu Eigen- und Fremdprüfungen einzuhalten. Die Schutzgemeinschaft Zeitarbeit e.V. vergibt an ihre Mitglieder ein „Schutzzeichen Zeitarbeit“. Der Verein hat sich u. a. zum Ziel gesetzt, Wert und Ansehen der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung zu sichern und in der Öffentlichkeit ein „zutreffendes Bild“ der Arbeitnehmerüberlassung zu erreichen.

### 3. Arbeitsrechtliche Sicherung der Leiharbeiter

Da die tatsächliche Bindung des Leiharbeiters zu seinem Verleiher durch den Einsatz beim Entleiher gelockert ist, sieht das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz zum Schutz der Leiharbeiter besondere arbeitsrechtliche Pflichten des Verleihers vor, die über die Pflichten anderer Arbeitgeber hinausgehen. Auch die Einhaltung dieser Pflichten prüft die Bundesanstalt für Arbeit von Amts wegen. Werden Verstöße aufgedeckt, hält die Bundesanstalt für Arbeit die Verleiher an – unter anderem durch Auflagen –, die arbeitsrechtlichen Verpflichtungen einzuhalten. Bei schwerwiegenden Verstößen kann sie auch die Verleiherlaubnis widerrufen.

Nach Feststellungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes sind relativ häufig Verstöße festzustellen gegen die Arbeitszeitordnung einschließlich gegen das Verbot der Sonntagsarbeit, gegen Kündigungsfristen, gegen die Pflicht, Nichteinsatzzeiten zu entlohnen, gegen die Pflicht, Urlaub zu gewähren oder Lohn für Feiertage zu bezahlen und gegen das Verbot, die Dauer des Arbeitsverhältnisses mit dem Leiharbeiter auf die Zeit der erstmaligen Überlassung an einen Entleiher zu beschränken.

Diese Angaben decken sich im wesentlichen mit Feststellungen eines Landesarbeitsamtes, das die Verstöße von Verleihern gegen arbeitsrechtliche Schutzvorschriften statistisch erfaßt hat. Danach sind Verstöße gegen die Vorschriften über die Arbeitszeit, einschließlich das Verbot der Sonntagsarbeit, am häufigsten. Es folgen Verstöße gegen die Pflicht, Urlaub oder geschuldetes Urlaubsgeld zu gewähren. Auch haben Verleiher Feiertage aus der Lohnzahlung herausgerechnet. Trotz ihrer Pflicht, dem Leiharbeiter auch dann den vereinbarten Lohn zu zahlen, wenn sie ihn mangels Verleihmöglichkeit

nicht einsetzen konnten, haben Verleiher Nichteinsetzzeiten nicht bezahlt.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat verhältnismäßig häufig auch festgestellt, daß Leiharbeiter ohne ausreichenden Grund mit Verleihern unbezahlten Urlaub vereinbart haben. Solche Verleiher wälzen das Beschäftigungsrisiko, das sie zu tragen haben, auf die Leiharbeiter ab. Weniger festgestellt wurde, daß Arbeitsverträge den Formerfordernissen des Gesetzes nicht entsprachen oder Arbeitsverträge oder die erforderlichen Merkblätter nicht in der Muttersprache ausgehändigt wurden. Auch wurden Verstöße gegen das Verbot festgestellt, die Dauer des Arbeitsverhältnisses auf die Zeit der erstmaligen Überlassung an einen Entleiher zu beschränken. Kündigungsfristen wurden unerlaubt verkürzt oder ein in der Person des Leiharbeiters liegender Grund für eine Befristung des Leiharbeitsverhältnisses lag nicht vor. Selten waren Verstöße gegen die Verbote der Wiedereinstellung gekündigter Leiharbeiter innerhalb von drei Monaten oder des Verleihs über die höchstzulässige Überlassungsdauer an denselben Entleiher oder Verstöße gegen Vorschriften des Arbeitserlaubnisrechts, die im Berichtszeitraum von einem Landesarbeitsamt lediglich siebenmal festgestellt wurden.

Zwischen dem Bundesverband Zeitarbeit und dem Bundesvorstand der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft wurden zuletzt 1986 ein Manteltarifvertrag und 1988 ein Vergütungstarifvertrag abgeschlossen. Beide Tarifverträge wurden zum 31. März 1989 gekündigt. Seitdem ist es nicht mehr zum Abschluß von Tarifverträgen für den Bereich der Zeitarbeitsunternehmen gekommen. Soweit die Leiharbeiter nicht in Mischbetrieben tätig sind, für die möglicherweise bindende Tarifverträge zum Beispiel zur Lohnhöhe gelten, besteht zwischen den Verleihern und Leiharbeitern, abgesehen von den Formvorschriften des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, Vertragsfreiheit. Die Unternehmen, die sich dem Bundesverband Zeitarbeit angeschlossen haben, haben sich gegenüber diesem Verband verpflichtet, die „Arbeitsbedingungen und Sozialleistungen des Bundesverbandes Zeitarbeit“ einzuhalten. Danach sind die Verleiher u. a. verpflichtet, marktgerechte Vergütungen an Leiharbeiter zu zahlen.

Nach Erkenntnissen der Bundesanstalt für Arbeit entsprechen die vom Bundesverband Zeitarbeit empfohlenen Mindestlöhne den ortsüblichen Entgelten oder liegen darunter. Im übrigen ist das Lohnniveau nach den Feststellungen der Bundesanstalt für Arbeit teilweise auf das Niveau von vor fünf Jahren zurückgefallen. Die Bundesanstalt begründet das mit dem zeitweise härteren Konkurrenzkampf um Marktanteile der Verleihfirmen untereinander.

Das Lohnniveau bei Leiharbeitern, die zu gewerblichen Hilfsarbeiten überlassen werden, ist nach Ansicht der Bundesanstalt für Arbeit nicht selten so weit gesunken, daß Verleiher den Überlassungspreis niedriger gestalten konnten, als Entleiher für die Lohn- und Lohnnebenkosten ihrer Arbeitnehmer kalkulieren mußten. Solche niedrigen Überlassungs-

preise seien nur möglich, wenn der Verleiher versuche, jede unproduktive Zeit des Leiharbeiters, z. B. bei fehlenden Einsatzmöglichkeiten oder durch Krankheitsausfälle, zu vermeiden und damit Kosten zu sparen.

Aus der bereits erwähnten Untersuchung des IWG Bonn „Die wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Zeitarbeit in Deutschland“, der u. a. eine IWG Bonn/Emnid-Zeitarbeiterbefragung von 802 westdeutschen Leiharbeitern zugrunde lag, ergibt sich für das Jahr 1995 ein ermittelter durchschnittlicher Bruttomonatslohn von 2 675 DM. Männliche Leiharbeiter verdienen im Durchschnitt 2 702 DM und weibliche Leiharbeiter durchschnittlich 2 549 DM im Monat. Das IWG Bonn stellt fest, daß damit sowohl der Lohn in der untersten Leistungsgruppe männlicher Industriearbeiter als auch das Gehalt einer weiblichen Angestellten in der unteren Leistungsgruppe unterschritten wird.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat auch vermehrt festgestellt, daß Verleiher selbst kleinere Arbeitsvertragsverletzungen von Leiharbeitern mit Vertragsstrafen, Abmahnungen oder außerordentlichen Kündigungen ahnden.

Über die Bildung von Betriebsräten bei Verleihern, die ausschließlich Arbeitnehmerüberlassung betreiben, ist kaum etwas bekannt geworden. Bei der Firma START Zeitarbeit GmbH besteht ein Betriebsrat. Durch die hohe Fluktuation bei den Leiharbeitern und wegen der verschiedenen Einsatzorte der bei einem Verleiher tätigen Leiharbeiter stößt die Bildung von Betriebsräten auf besondere Schwierigkeiten.

#### **D. Überwachung der legalen Arbeitnehmerüberlassung**

Die Erteilung der Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung und die Überwachung der Erlaubnisinhaber sind Aufgabe der Bundesanstalt für Arbeit.

Bei einem Neuantrag wird die Erlaubnis zunächst auf ein Jahr befristet. Die Erlaubnis kann erst unbefristet erteilt werden, wenn der Verleiher drei aufeinanderfolgende Jahre lang erlaubt tätig war. Die Bundesanstalt für Arbeit prüft die Antragsteller und überwacht die Einhaltung der Verleiherpflichten. Verstöße gegen eine Reihe von Pflichten sind als Ordnungswidrigkeiten mit Geldbuße bedroht. Schwere und nachhaltige Pflichtverstöße führen zum Entzug der Verleiherlaubnis.

Neben den Einzugsstellen zur Sozialversicherung, die bei den Verleihern keine besonderen Auffälligkeiten im Vergleich mit anderen Arbeitgebern festgestellt haben (vgl. zu C. 1.) prüfen auch die Finanzämter die Verleiher wie jeden Arbeitgeber. Auch die Finanzämter haben bei den inländischen Verleihern im Berichtszeitraum insgesamt keine Besonderheiten im Vergleich zu anderen Arbeitgebern und Branchen festgestellt. Diese Firmen kommen nach den Feststellungen der Finanzämter ihren steuerlichen Verpflichtungen im allgemeinen ordnungsgemäß nach. Im Einzelfall traten Probleme auf, weil Verleiher Auslö-

sungen (Reisekosten) nach Dienstreisegrundsätzen steuerfrei ersetzt, obwohl die Voraussetzungen hierfür, nämlich eine regelmäßige Arbeitsstätte, nicht vorlagen. Auch haben die Finanzämter häufig ein krasses Mißverhältnis zwischen dem sehr niedrigen Grundlohn und der steuerfreien Auslösung festgestellt.

### 1. Zuständige Behörden

Die Aufgaben der Erlaubniserteilung und der Überwachung der Verleiher sind im wesentlichen auf die Landesarbeitsämter konzentriert.

Die Bundesanstalt für Arbeit führt die Aufgaben aus dem Bereich der legalen Arbeitnehmerüberlassung mit rund 107 Mitarbeitern durch. Damit hat sich die Zahl der Mitarbeiter für diese Aufgaben im Berichtszeitraum gegenüber der Zahl der Mitarbeiter nach der Wiedervereinigung kaum geändert.

Nach Feststellung der Bundesanstalt für Arbeit treten die rechtlichen Probleme bei der Überwachung der Verleiher immer mehr in den Hintergrund. Dies ist darauf zurückzuführen, daß das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz seit nunmehr 24 Jahren von den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit angewendet wird und in den Anfangsjahren bestehende rechtliche Unklarheiten durch Rechtsprechung und Verwaltungspraxis beseitigt sind. Viele Verleiher sind seit Jahren tätig. Zum Ende des Berichtszeitraums waren 34 v. H. der Verleiher bereits im Besitz einer unbefristeten Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung, die erst nach drei Jahren erlaubter Tätigkeit erteilt wird.

Auch die Zusammenarbeit mit den anderen Behörden hat sich im Laufe der Jahre eingespielt. Sie kann für den Berichtszeitraum insgesamt als erfreulich bezeichnet werden. Insbesondere die Einzugsstellen für die Sozialversicherungsbeiträge (Krankenkassen) und die Finanzämter haben den Landesarbeitsämtern die erforderlichen Auskünfte mitgeteilt, ob ein Verleiher zum Beispiel seiner Pflicht zur Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen und Lohnsteuern nachgekommen ist. Manchmal bestand bei Landesarbeitsämtern allerdings der Eindruck, daß die Finanzämter, die nach § 31a Abs. 2 der Abgabenordnung berechtigt sind, das Steuergeheimnis zu durchbrechen, um Tatsachen mitzuteilen, die zum Widerruf einer Verleiherlaubnis führen können, nicht immer in dem wünschenswerten Umfang von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht haben.

### 2. Erlaubnisverfahren

Im Berichtszeitraum Januar 1992 bis Dezember 1995 gingen bei der Bundesanstalt für Arbeit insgesamt 19 883 Anträge auf Erteilung einer Verleiherlaubnis ein, davon 7 931 für eine erstmalige Erteilung und 11 952 für eine Verlängerung einer bereits erteilten Verleiherlaubnis. Die Dienststellen haben in dieser Zeit insgesamt 19 735 Anträge erledigt, das sind rund 2 500 mehr als im vorhergehenden Berichtszeitraum. In 86 v. H. der Anträge konnte die Erlaubnis erteilt werden, in 2,3 v. H. der Fälle wurde die Erlaubnis versagt; die restlichen Anträge erledigten sich anderweitig. Am Ende des Jahres 1995 war über 1 360 Anträge noch nicht entschieden.

Insgesamt wurden seit dem Inkrafttreten des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes im Oktober 1972 bis Ende Dezember 1995 insgesamt 58 939 Anträge gestellt.

Entsprechend der rückläufigen Zahl der Leiharbeitnehmer in den Jahren 1992 und 1993 (s. zu A. 5.) verlief auch die Zahl der Erstantragstellungen, die im Jahre 1992 1 981 betrug. Sie war im Jahr 1993 mit 1 725 und im Jahre 1994 mit 1 908 zunächst rückläufig, im Jahre 1995 stieg die Zahl der Neuanträge auf Ausstellung einer Erlaubnis aber auf 2 317.

Der Verwaltungsaufwand für die erstmalige Erteilung oder erstmalige Verlängerung der Erlaubnis ist hoch, weil die Bundesanstalt für Arbeit insbesondere die persönliche Zuverlässigkeit des künftigen Verleihers und seine wirtschaftlichen Verhältnisse überprüft. Bei den Erstantragstellern reichte der geforderte Kapitalnachweis von mindestens 20 000 DM häufig nur für die Anmietung und Ausstattung der Büroräume einschließlich erforderlicher Arbeitsmittel aus. Für Mischbetriebe, die manchmal nur vorsorglich eine Erlaubnis beantragen und schon über lange Jahre im Geschäftsleben tätig sind, sind die Prüfungen nicht so aufwendig. So kann in aller Regel auf die Prüfung einer geeigneten Betriebsorganisation verzichtet werden.

Damit sichergestellt ist, daß der Verleiher in der Lage ist, den arbeitsrechtlichen, sozialrechtlichen und steuerrechtlichen Pflichten nachzukommen, wird von dem Verleiher auch der Nachweis einer gewissen Sachkunde verlangt. Diese Prüfung bereitet Schwierigkeiten, weil vorgelegte Befähigungsnachweise sich in der Praxis zum Teil als unzureichend erwiesen haben. Den Antragstellern fehlten einschlägige Erfahrungen und Kenntnisse besonders im Bereich der Personalwirtschaft. Die betriebswirtschaftlichen Fähigkeiten, die die Führung eines Verleihunternehmens erfordert, waren oft mangelhaft.

Auch die Prüfung der Arbeitsverträge der Verleiher mit den Leiharbeitnehmern ist zeitaufwendig. Schwierig zu führen ist auch der Nachweis des Verdachts der Unzuverlässigkeit, wenn unzuverlässige Antragsteller versuchen, über Strohmänner in den Besitz einer Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung zu kommen.

Bei Antragstellern aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union mußte die Bundesanstalt für Arbeit berücksichtigen, daß die arbeits-, sozialversicherungs- und steuerrechtlichen Gegebenheiten in diesen Ländern meistens anders sind als in Deutschland. Bis zur Erlaubniserteilung vergehen meistens mehrere Monate, bis die erforderlichen Unterlagen eingegangen und geprüft worden sind. Soweit die Antragsteller sich durch eine fachkundige Anwaltskanzlei vertreten lassen oder soweit Verleiher aus Großbritannien die deutsch-britische Handelskammer einschalten, kann das Verfahren in der Regel wesentlich schneller durchgeführt werden.

Nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Ausführung des Abkommens vom 2. Mai 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum (s. zu E. 1.) am 1. Januar 1994 konnten auch Antragsteller aus Finnland, Island,

Liechtenstein, Österreich und Schweden Anträge auf Erteilung einer Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung einreichen, nachdem sie zuvor gesetzlich von der Erteilung einer Erlaubnis ausgeschlossen waren. Die zunächst bestehenden Schwierigkeiten hinsichtlich der Frage, welche antragsbegründenden Unterlagen oder Ersatznachweise von den Antragstellern aus diesen Staaten gefordert werden können, sind inzwischen weitgehend ausgeräumt.

### 3. Überwachung der Verleiher mit einer Erlaubnis

Während die Bundesanstalt für Arbeit noch im vorhergehenden Berichtszeitraum ihre örtlichen Überprüfungen von Verleihern mit Erlaubnis erheblich steigern konnte, ist die Zahl dieser Prüfungen im Berichtszeitraum um 20 nur unwesentlich auf 6 509 Prüfungen gestiegen. Da die Zahl der Verleiher größer geworden ist, bedeutet dies, daß weniger Verleiher als früher einer örtlichen Prüfung unterzogen werden.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund kritisiert, daß die vom Gesetzgeber vorgeschriebene strenge Überwachung der Verleihbetriebe infolge Personalknappheit und der gestiegenen Prüfungsaufwendungen längst nicht mehr voll gewährleistet sei. Die Überwachungsmöglichkeiten hätten sich erheblich verschlechtert. So könne die Mehrzahl der Inhaber mit unbefristeter Erlaubnis nicht mehr überprüft werden und Verlängerungsanträge würden meist ohne jede Prüfung der bisherigen Tätigkeit bearbeitet. Der Abstand zwischen gesetzlichem Auftrag und den tatsächlichen Überwachungsmöglichkeiten sei riesengroß.

Die Bundesregierung verkennt nicht, daß auf Grund der in den letzten Jahren erfolgten Steigerung der Zahl der Verleiher eine höhere Prüfichte wünschenswert wäre. Sie dient nicht nur dem Schutz der Leiharbeiter, sondern auch den Verleihern, die sich um einen guten Ruf ihres Wirtschaftsbereiches in den letzten Jahren mehr und mehr erfolgreich bemüht haben. Beide werden durch die Prüfungen der Bundesanstalt für Arbeit vor unlauteren und unseriösen Verleihern geschützt. Allerdings ist die Bundesregierung der Auffassung, daß bei begrenzten Personalkapazitäten der Bekämpfung der besonders gefährlichen illegalen Leiharbeit eine höhere Bedeutung zukommt als dem Nachgehen einzelner Verstöße bei der legalen Arbeitnehmerüberlassung, die gegebenenfalls der Leiharbeiter zum Teil von den Arbeitsgerichten überprüfen lassen kann.

Daß die Arbeit der Landesarbeitsämter gleichwohl erfolgreich war, zeigt sich daran, daß die Bundesanstalt für Arbeit im Berichtszeitraum nach sorgfältiger Prüfung häufig von ihrem Recht Gebrauch gemacht hat, Erlaubnisse zu widerrufen und Verlängerungsanträge abzulehnen. Insgesamt hat sie 348 Erlaubnisse widerrufen und neun zurückgenommen (dazu im einzelnen zu D. 4.).

In zahlreichen Fällen hat die Bundesanstalt für Arbeit Bußgeldverfahren eingeleitet. Sie hat bei ihren Prüfungen in den Jahren 1992 bis 1995 in 1 970 Fällen den Verdacht gehabt, daß Verleiher gegen Pflichten nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz verstoßen haben. In 560 Fällen wurde kein Bußgeldverfah-

ren eingeleitet oder das Verfahren eingestellt. Wegen Verstoßes gegen Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 3 bis 9 AÜG wurden insgesamt 1 498 Verwarnungen und Geldbußen ausgesprochen. Die Summe der Verwarnungs- und Bußgelder betrug insgesamt 363 385 DM. Zwei Verfahren wurden an die Staatsanwaltschaft abgegeben, weil der Verdacht strafrechtlicher Verstöße bestand (vgl. Tabelle 9).

Die Überwachung der Verleiher mit Geschäftssitz im Ausland ist nur eingeschränkt möglich, weil die Bundesanstalt für Arbeit örtliche Prüfungen nur in der Bundesrepublik Deutschland, aber nicht an einem Geschäftssitz im Ausland durchführen kann. Daher beruht die Überwachung dieser Verleiher in der Regel auf Auskünften der Verleiher nach Artikel 1 § 7 Abs. 2 AÜG. Bei französischen Verleihern kann die Bundesanstalt für Arbeit auf eine ausgezeichnete Zusammenarbeit mit den zuständigen französischen Einrichtungen, die bei der Überwachung französischer Verleiher die Bundesanstalt unterstützen, zurückblicken.

Nicht ohne Schwierigkeiten war die Überwachung von irischen und britischen Verleihern. Es bestehen allerdings berechtigte Hoffnungen, daß nach einer im Oktober 1995 zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und dem irischen Sozialministerium (Department of Social Welfare) getroffenen Vereinbarung sowie einer Absprache zwischen den Arbeitsverwaltungen der beiden Länder eine verbesserte Zusammenarbeit erfolgen wird.

### 4. Wegfall von Erlaubnissen

Die Gründe für den Wegfall von 4 277 Erlaubnissen im Berichtszeitraum sind unterschiedlich. In 3 920 Fällen sind im Berichtszeitraum Erlaubnisse weggefallen, weil die notwendigen Anträge zur Verlängerung der Erlaubnis nicht mehr gestellt wurden.

In 348 Fällen wurden Erlaubnisse widerrufen. Bezogen auf die Gesamtzahl der erteilten Verleiherlaubnisse machen die durch Widerruf weggefallenen Erlaubnisse nur einen geringen Prozentsatz aus. So wurden im Jahre 1995 83 Verleiherlaubnisse widerrufen, das sind 1,4 v. H. der im Jahresdurchschnitt vorhandenen 6 051 Verleiherlaubnisse. Von den 348 widerrufenen Erlaubnissen (Tabelle 1) – im vorhergehenden Berichtszeitraum waren es 265 – sind 313 Entscheidungen rechtskräftig geworden. Unterschiedlich waren die Gründe für den Widerruf der Erlaubnis:

In 173 Fällen fiel der Verleiher in Konkurs, in 113 Fällen waren die persönliche Unzuverlässigkeit oder die Nichteinhaltung arbeits-, steuer- und sozialversicherungsrechtlicher Vorschriften die Gründe. 256 dieser 286 Fälle sind rechtskräftig. In 61 Fällen wurde die Verleiherlaubnis widerrufen, weil Verleiher insbesondere gegen das Befristungsverbot oder das Verbot der Deckungsgleichheit verstoßen haben oder die zulässige Überlassungsdauer an denselben Entleiher überschritten haben oder Auflagen nicht erfüllt haben. Von diesen Fällen sind 57 rechtskräftig.

In neun Fällen hat sich im Berichtszeitraum herausgestellt, daß die Erlaubnis bereits zum Zeitpunkt ihrer Erteilung rechtswidrig war und deshalb von der

Bundesanstalt für Arbeit nach Artikel 1 § 4 AÜG zurückgenommen werden mußte.

Deutlich gestiegen ist die Zahl der von der Bundesanstalt für Arbeit abgelehnten Verlängerungsanträge. Während im Berichtszeitraum 1988 bis 1991 insgesamt 89 Verlängerungsanträge abgelehnt wurden, waren es 220 abgelehnte Verlängerungsanträge in den darauffolgenden Jahren bis 1995. In 166 Fällen war insbesondere die Unzuverlässigkeit der Verleiher maßgebend, in weiteren 54 Fällen hatten sie ihre Arbeitnehmer nicht den gesetzlichen Bestimmungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes entsprechend eingesetzt.

### 5. Durchführungsanweisungen der Bundesanstalt für Arbeit

Die Bundesanstalt für Arbeit hat die ausführlichen Durchführungsanweisungen zur Abgrenzung zwischen Arbeitnehmerüberlassung und Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen von Werk- und selbständigen Dienstverträgen sowie anderen Formen drittbezogenen Personaleinsatzes mit dem Dienstblatt-Runderlaß Nr. 13/95 vom 31. Januar 1995 geändert. Vertreter der Gewerkschaften haben einzelne Änderungen kritisiert.

Die Änderungen berücksichtigen, daß sich in der Wirtschaft neue Formen der Arbeitsteilung und der Zusammenarbeit gebildet haben, die in den bisherigen Durchführungsanweisungen noch nicht berücksichtigt waren. So wurde u. a. klargestellt, daß der Annahme eines Werkvertrages nicht entgegensteht, wenn Arbeitnehmer des Bestellerbetriebes vergleichbare Arbeiten auf dem eigenen Werksgelände wie die Tätigkeit des Werkunternehmers durchführen (z. B. Software-Erstellung durch Arbeitnehmer des Bestellers und gleichzeitige, aber auf ein anderes Projekt bezogene Software-Erstellung durch Arbeitnehmer des Werkunternehmers). Auch ist eine Eingliederung des entsandten Personals in den Betrieb des Bestellers nicht schon dann gegeben, wenn im Rahmen eines Vertrages Entwicklungs- oder Planungsarbeiten von den Vertragspartnern gemeinsam im Betrieb eines der Vertragspartner durchgeführt werden, solange eine abgrenzbare und einem Vertragspartner zurechenbare Leistung vorliegt. In der Regel ist auch nicht von Arbeitnehmerüberlassung auszugehen, wenn ein Unternehmen, das Material, Teile oder Komponenten für Fertigungsprozesse des Bestellers liefert, eigenes Personal zu dem Besteller zum Einbau der Liefergegenstände entsendet, solange der Einbau einen geschuldeten Teil der vertraglich festgelegten Gesamtleistung darstellt.

## E. Rechtsänderungen, Rechtsprechung

### 1. Gesetzesänderungen

Folgende Änderungen des AÜG und des AFG haben im Berichtszeitraum die gewerbsmäßige, legale Arbeitnehmerüberlassung beeinflußt:

#### a) Gesetz zur Ausführung des Abkommens vom 2. Mai 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Ausführungsgesetz)

Mit dem Gesetz zur Ausführung des Abkommens vom 2. Mai 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Ausführungsgesetz) vom 27. April 1993 (BGBl. I S. 512) wurde Artikel 1 § 3 Abs. 2 und 4 AÜG dahingehend geändert, daß nunmehr auch Verleiher mit Geschäftssitz in den Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums grenzüberschreitend Arbeitnehmerüberlassung betreiben dürfen und Staatsangehörige eines Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum die Erlaubnis unter den gleichen Voraussetzungen erhalten wie deutsche Staatsangehörige. Die Regelungen waren insbesondere bedeutsam für Österreicher und Finnen, da Österreich und Finnland erst später der Europäischen Union beigetreten sind. Sie haben noch Bedeutung für Norwegen, Island und Liechtenstein.

#### b) Erstes Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1. SKWPG)

Das Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1. SKWPG) vom 21. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2353; BGBl. I 1994 S. 72) hat verschiedene Änderungen mit Wirkung vom 1. Januar 1994 eingeführt.

Die höchstzulässige Überlassungsdauer eines Leiharbeitnehmers an denselben Entleiher wurde von sechs auf neun Monate verlängert. Die Regelung wird insbesondere von Unternehmen genutzt, die Arbeitnehmerüberlassung nicht als Hauptzweck betreiben. Längerfristige Projekte, die im Wege der Arbeitnehmerüberlassung abgewickelt werden, können oft nur durch einen Arbeitnehmer durchgeführt werden, ohne daß dieser nach – bisher – sechs Monaten ausgetauscht werden müßte. Der Bundesverband Zeitarbeit hat die Regelung begrüßt.

Des weiteren wurde eine einschränkende Regelung in Artikel 1 § 1a Abs. 1 gestrichen. Danach setzte die „Kollegenhilfe“ zur Vermeidung von Kurzarbeit oder Entlassungen voraus, daß sie an einen Arbeitgeber desselben Wirtschaftszweigs im selben oder im unmittelbar angrenzenden Handwerkskammerbezirk erfolgte. Der Fortfall dieser Einschränkung hilft mittelständischen Arbeitgebern im Einzelfall, hat jedoch insgesamt keine großen Auswirkungen.

Die in Artikel 1 § 2a Abs. 2 AÜG vorgesehene Höchstgebühr für gebührenpflichtige Tatbestände wurde von 3 000 DM auf 5 000 DM erhöht. Die Erweiterung des Gebührenrahmens erfolgte vorsorglich. Die Arbeitnehmerüberlassungserlaubnis-Kostenverordnung wurde bisher nicht geändert.

In Artikel 1 § 3 Abs. 5 AÜG wurde die Regelung über die Erlaubniserteilung für ausländische Staatsangehörige aufgenommen, die sich auf Grund eines internationalen Abkommens in der Bundesrepublik Deutschland niederlassen und bei ihrer Geschäftstätigkeit nicht weniger günstig behandelt werden dürfen als deutsche Staatsangehörige. Auf Grund dieser Vorschrift sind im Berichtszeitraum Verleiherlaub-

nisse für zwei türkische Staatsangehörige erteilt worden.

#### c) Beschäftigungsförderungsgesetz 1994

Das Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 (BeschfG 1994) vom 26. Juli 1994 (BGBl. I S. 1786) hat mit Wirkung vom 1. August 1994 durch Änderung des Artikels 1 § 3 Abs. 1 Nr. 5 AÜG für Leiharbeiter, die von der Bundesanstalt für Arbeit als schwervermittelbar an den Verleiher vermittelt worden sind und unmittelbar nach der ersten Überlassung in ein Arbeitsverhältnis zu dem Entleiher eintreten, eine Ausnahme von dem Verbot eingeführt, die Dauer des Arbeitsverhältnisses mit dem Leiharbeiter auf die Zeit der erstmaligen Überlassung an einen Entleiher zu beschränken. Die Vorschrift hat bereits in zahlreichen Fällen die Vermittlung schwervermittelbarer Arbeitssuchender unter Ausnutzung der Möglichkeiten des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes gefördert (vgl. zu A. 12.).

Außerdem wurden die Vorschriften über die Verlängerung der höchstzulässigen Überlassungsdauer eines Leiharbeiters an denselben Entleiher auf neun Monate sowie die Vorschriften über die „Kollegenhilfe“, die zeitlich bis zum Ende des Jahres 1995 befristet waren, bis zum Ablauf des Jahres 2000 verlängert, weil sich beide Regelungen insgesamt bewährt haben und ein Mißbrauch nicht festzustellen war. Den Unternehmen, die diese Vorschriften anwenden, wurde damit über einen längeren Zeitraum Planungssicherheit gegeben.

#### d) Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes im Bereich des Baugewerbes

Das Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes im Bereich des Baugewerbes vom 20. September 1994 (BGBl. I S. 2456) hat mit Wirkung vom 29. September 1994 zwar grundsätzlich das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes beibehalten. Durch eine Ergänzung des § 12a AFG wurde aber die Arbeitnehmerüberlassung zwischen Betrieben des Baugewerbes gestattet, wenn diese Betriebe von denselben Rahmen- und Sozialkassentarifverträgen oder von deren Allgemeinverbindlichkeit erfaßt werden. Diese Regelung ermöglicht jetzt Betrieben des Baugewerbes (Bauhauptgewerbe, Dachdeckerhandwerk, Gerüstbau, Garten- und Landschaftsbau) – aber immer nur innerhalb desselben Zweiges – die Arbeitnehmerüberlassung. Dies kann zur Verhinderung von Kurzarbeit und Entlassungen führen und befähigt die betroffenen Unternehmen, untereinander Auftragsspitzen im Baubereich besser auszugleichen. Da statistisch nicht erfaßt wird, zu welchen Wirtschaftszweigen die Inhaber einer Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung gehören, liegen keine Erkenntnisse vor, inwieweit Betriebe des Baugewerbes von der neuen Möglichkeit Gebrauch gemacht haben. Aus der Zahl der gemeldeten überlassenen Leiharbeiter in den Bauberufen läßt sich keine hohe Inanspruchnahme feststellen. Die Zahl der Leiharbeiter im Baugewerbe betrug am 30. Juni 1994 1 891. Zum 30. Juni 1995 ist sie um 13 v.H. auf 2 131 gestiegen. Diese

Steigerung entspricht der allgemeinen Entwicklung des Umfangs der statistisch erfaßten Leiharbeit.

Die Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt hat in jüngster Zeit festgestellt, daß nach ihrer Auffassung zu Unrecht einige Firmen die Ausnahme von dem Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes nutzen, weil sie z. B. vorgeben, Baubetriebe zu sein. Die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit gehen diesem Verdacht nach.

#### e) Gesetz zur Anpassung arbeitsrechtlicher Bestimmungen an das EG-Recht

Mit dem Gesetz zur Anpassung arbeitsrechtlicher Bestimmungen an das EG-Recht vom 20. Juli 1995 (BGBl. I S. 946) wurde mit Wirkung vom 28. Juli 1995 der Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften über die Pflichten des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen auch im Rahmen des Arbeitnehmerüberlassungsrechts Rechnung getragen.

Wichtig ist die Änderung des Artikels 1 § 11 AÜG. Bisher schon hatte der Verleiher die Pflicht, den wesentlichen Inhalt des Leiharbeitsverhältnisses in eine von ihm zu unterzeichnende Urkunde aufzunehmen. Nunmehr muß in die Urkunde ein Hinweis aufgenommen werden, daß der Arbeitnehmer an verschiedenen Orten beschäftigt wird. Die Zusammensetzung und Höhe des Arbeitsentgeltes sind genau anzugeben, ebenso die Dauer des jährlichen Erholungsurlaubs. Weiterhin sind in die Urkunde die vom Arbeitnehmer zu leistende regelmäßige wöchentliche oder tägliche Arbeitszeit, der in allgemeiner Form gehaltene Hinweis auf die Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen, die auf das Leiharbeitsverhältnis anzuwenden sind, aufzunehmen. Ferner muß die Urkunde zusätzliche Angaben enthalten, wenn der Leiharbeiter länger als einen Monat seine Arbeitsleistung außerhalb der Bundesrepublik Deutschland zu erbringen hat. Die Urkunde ist spätestens vor Beginn der Beschäftigung, bei einer Auslandstätigkeit des Leiharbeiters spätestens vor der Abreise, dem Leiharbeiter auszuhändigen.

Der Bundesverband Zeitarbeit hat diese Vorschrift begrüßt. Sie trage zu mehr Rechtssicherheit bei und wirke Streitverhindernd, weil alle wesentlichen Vereinbarungen zum Leiharbeitsverhältnis schriftlich festgelegt werden.

## 2. Wichtige Gerichtsentscheidungen

Das Bundesarbeitsgericht hat mit Urteil vom 9. November 1994 (– 7 AZR 217/94 – NZA 1995, S. 572) seine ständige Rechtsprechung zur Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes auf freie Mitarbeiter bestätigt. Die Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes auf freie Mitarbeiter setze zunächst voraus, daß ihre Tätigkeit im Verhältnis zu ihrem Vertragspartner die eines Arbeitnehmers ist. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts unterscheidet sich ein Arbeitsverhältnis von dem Rechtsverhältnis eines freien Mitarbeiters (Dienstvertrag) oder eines selbständigen Werkunter-

nehmers durch den Grad der persönlichen Abhängigkeit. Danach ist Arbeitnehmer, wer seine vertraglich geschuldete Leistung im Rahmen einer von einem Dritten bestimmten Arbeitsorganisation zu erbringen hat. Selbständig ist, wer im wesentlichen seine Tätigkeit frei gestalten und seine Arbeitszeit bestimmen kann. Abhängig beschäftigt ist danach derjenige, der in eine fremde Arbeitsorganisation eingegliedert ist, weil er hinsichtlich Ort, Zeit und Ausführung seiner Tätigkeit einem umfassenden Weisungsrecht seines Vertragspartners (Arbeitgebers) unterliegt.

Arbeitnehmerüberlassung ist dadurch gekennzeichnet, daß dem Entleiher Arbeitskräfte zur Verfügung gestellt werden, die er seinen Vorstellungen und Zielen gemäß in seinem Betrieb wie eigene Arbeitnehmer einsetzt. Die entliehenen Arbeitskräfte sind vollständig in dem Betrieb des Entleihers eingegliedert und führen ihre Arbeiten allein nach dessen Weisungen durch. Die Vertragspflicht des Verleihers beschränkt sich auf die Auswahl des Arbeitnehmers. Sie endet, sobald er dem Entleiher die Arbeitskraft zur Verfügung gestellt hat, er haftet nur für das Verschulden bei der Auswahl des Arbeitnehmers. Im Gegensatz dazu wird bei einem Werk- oder Dienstvertrag ein Unternehmer für einen anderen tätig. Er organisiert die zur Erreichung eines wirtschaftlichen Erfolges notwendigen Handlungen nach eigenen betrieblichen Voraussetzungen. Für die Erfüllung der vertraglichen Dienste oder des vertraglich geschuldeten Werkes bleibt er seinem Auftraggeber gegenüber verantwortlich. Die zur Ausführung der vertraglich geschuldeten Leistung eingesetzten Arbeitnehmer unterliegen als Erfüllungsgehilfen des Werkunternehmers dessen Weisungsbefugnis. Der Werkbesteller kann dem Werkunternehmer oder dessen Erfüllungsgehilfen lediglich solche Anweisungen erteilen, die sich auf die Ausführung (§ 645 Abs. 1 Satz 1 BGB), nicht aber auf das Werk beziehen.

Mit Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 13. Mai 1992 (– 7 AZR – 284/91 –) wurde die Rechtsprechung zur Abgrenzung von Arbeitnehmerüberlassung zu werk- oder dienstvertraglichen Rechtsbeziehungen durch das Merkmal der „Eingliederung“ der Arbeitnehmer in den Fremdbetrieb bestätigt. Wenn im Rahmen eines Vertrages zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer ein zeitlicher Rahmen für die Erbringung der vereinbarten Leistungen im Betrieb des Auftraggebers als Vorgabe von äußeren Umständen, wann und wo die geschuldeten Arbeiten durchzuführen sind, festgelegt wird, reiche dies nicht aus, um eine Eingliederung der die Leistung erbringenden Personen in den Betrieb des Auftraggebers und deren Organisation zu begründen. Die Vorschriften über den Dienst- oder Werkvertrag würden nicht ausschließen, daß die zu erbringende Dienst- oder Werkleistung vertraglich hinsichtlich aller Einzelheiten bezüglich Ausführung, Umfang, Güte, Zeit und Ort der Erbringung so detailliert und bestimmt vereinbart werden kann, daß dem Dienst- oder Werkunternehmer im Hinblick auf die Durchführung der Leistung kein eigener Entscheidungsspielraum mehr verbleibt. Eine Eingliederung derjenigen Personen, die die vereinbarte Leistung erbringen, setze weiter

voraus, daß diese Personen selbst in die Arbeitsorganisation des Auftraggebers eingegliedert werden, so daß dieser die für ein Arbeitsverhältnis typischen Entscheidungen über deren Arbeitseinsatz auch nach Zeit und Ort zu treffen hat, er also die Personalhoheit über diese Personen hat.

Nach dem Urteil des Bundessozialgerichts vom 6. Februar 1992 (– 7 RAr 140/90 –) ist die Erlaubnis zur gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung gemäß Artikel 1 § 3 Abs. 1 Nr. 1 AÜG zu versagen, wenn dem Antragsteller die elementarsten Kenntnisse für die Ausübung dieses Gewerbes fehlen. Eine Unzuverlässigkeit des Antragstellers lasse sich aber nicht schon deswegen prognostizieren, wenn er auf dem Gebiet der Arbeitnehmerüberlassung nicht über eine besondere Fachkunde und Berufserfahrung verfüge. Das Bundesverfassungsgericht habe gewisse Berufszulassungsvoraussetzungen sogar für verfassungswidrig erklärt (z. B. BVerfGE 34 S. 71, 77). Die Versagung einer gewerblichen Erlaubnis wegen fehlender Fachkundevoraussetzung komme folglich nur dort in Betracht, wo ein entsprechender Befähigungsnachweis vom Gesetzgeber ausdrücklich verlangt werde.

Nach dem Urteil des Bundessozialgerichts vom 23. Juli 1992 (– 7 RAr 44/91 –) erfaßt das für den Verleiher von Arbeitskräften bestehende Verbot, einen Leiharbeiter innerhalb von drei Monaten wieder einzustellen, nachdem der Verleiher das vorangehende unbefristete Arbeitsverhältnis durch Kündigung beendet hatte (Artikel 1 § 3 Abs. 1 Nr. 4, § 9 Nr. 3 AÜG), auch Arbeitnehmer, denen wegen ihres Verhaltens zu Recht außerordentlich gekündigt worden ist. Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz unterscheide nicht zwischen den verschiedenen Arten der Kündigungen, auch könnten sich Mißbrauchsmöglichkeiten ergeben, wenn der Verleiher das Arbeitsverhältnis unter Verschleierung des wahren Anlasses unter Angabe von Gründen kündige, die im Verhalten des Arbeitnehmers liegen.

Nach dem Urteil des Bundessozialgerichts vom 29. Juli 1992 (– 11 RAr 57/91 –) darf die Bundesanstalt für Arbeit ihr Betretens- und Prüfungsrecht zur Überwachung der Verleiher nach Artikel 1 § 7 Abs. 3 AÜG (sog. Nachschaurecht) auch ausüben, ohne daß sie zunächst von dem Verleiher (schriftlich) eine Auskunft nach Absatz 2 der Vorschrift verlangt hat. Das Nachschaurecht dürfe unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nur dann ausgeübt werden, wenn eine ordnungsgemäße Überwachung auf andere Weise nicht sichergestellt werden kann. Daraus folge jedoch nicht, daß die Bundesanstalt für Arbeit stets verpflichtet ist, zunächst Auskünfte bei dem Verleiher einzuholen und erst dann, wenn der Verleiher dem konkreten Auskunftsverlangen nicht nachgekommen ist, das ihr zustehende Nachschaurecht ausüben darf. Die Bundesanstalt für Arbeit sei auch berechtigt, von ihrem Betretens- und Prüfungsrecht ohne vorherige Duldungsverfügung Gebrauch zu machen. Die Art und Weise, wie die Erlaubnisbehörde ihre gesetzlichen Aufgaben erfüllt, liege in ihrem pflichtgemäßen Ermessen. Die Erlaubnisbehörde müsse einen Verwaltungsakt zur Konkretisierung der Duldungspflicht erlassen, wenn sie diese Pflicht zwangsweise durchsetzen will. Wolle

die Erlaubnisbehörde darüber hinaus die Geschäftsräume nach entsprechenden Unterlagen durchsuchen, weil die Nachschau ergebnislos verlaufen ist, so dürfe sie dies nach Artikel 1 § 7 Abs. 4 AÜG grundsätzlich nur auf richterliche Anordnung tun.

Das Bundessozialgericht hat mit Urteil vom 29. Juli 1992 (– 11 RAR 51/91 –) die Vereinbarung einer Beschäftigung auf Abruf zwischen Verleihunternehmer und Leiharbeiter bei einer gleichzeitigen Festlegung einer Jahresarbeitszeit mit einem Arbeitszeitvolumen von 50 Arbeitstagen wegen Verstoßes gegen Artikel 1 § 3 Abs. 1 Nr. 3 AÜG (grundsätzliches Verbot, befristete Arbeitsverträge abzuschließen) für unzulässig erklärt. Da es in einem solchen Fall dem Verleiher jeweils freistehen würde, den Abruf vorzunehmen oder – falls eine geeignete Möglichkeit der Überlassung des Leiharbeitnehmers an einen Dritten nicht gegeben ist – trotz der etwaigen Verfügbarkeit des Leiharbeitnehmers davon abzusehen, unterläge der Abruf letztlich der freien Disposition des Verleihers. Es bliebe somit dem Verleiher überlassen, von Fall zu Fall die zwischenzeitlich bestehende Arbeitslosigkeit des Leiharbeitnehmers zu beenden. Als lex specialis gehe die Regelung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes den allgemeinen arbeitsrechtlichen Bestimmungen des Beschäftigungsförderungsgesetzes vor. Die gesetzgeberische Zielsetzung in Artikel 1 § 4 des Beschäftigungsförderungsgesetzes über die variable Arbeitszeit sei nicht identisch mit dem Zweck, den Zielsetzungen und Schutzbestimmungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes.

Mit Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 17. Februar 1993 (– 7 AZR 167/92 – = DB 1993, S. 2287) wurde entschieden, daß Leasingvereinbarungen über den Einsatz von Frachtflugzeugen einschließlich des fliegenden Personals bei einem Dritten für die Überlassung des Personals keine gewerbliche Arbeitnehmerüberlassung sind. Von der Arbeitnehmerüberlassung seien unter anderem die Fälle drittbezogenen Personaleinsatzes zu unterscheiden, bei denen der Arbeitgeber einem Dritten Maschinen oder Geräte mit Bedienungspersonal derart zur Verfügung stellt, daß der Dritte den Einsatz der Maschinen oder Geräte mit dem dazugehörigen Personal nach seinen eigenen betrieblichen Erfordernissen selbst bestimmt und organisiert. Derartige gemischte Verträge würden von den Vorschriften des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes jedenfalls dann nicht erfaßt, wenn nicht die Überlassung von Arbeitnehmern, sondern die Gebrauchsüberlassung des Gerätes oder der Maschine den Inhalt des Vertrages präge. Es komme nicht darauf an, daß der Wert der Arbeitsleistung des Bedienungspersonals gegenüber dem Wert des überlassenen Gerätes unbedeutend sein müsse. Maßgebend sei vielmehr, ob nach Sinn und Zweck des gemischten Vertrages die Gebrauchsüberlassung des Gerätes im Vordergrund stehe und die zur Verfügungstellung des Personals nur dienende Funktion habe, die den Einsatz des Gerätes erst ermöglichen soll, oder ob der Vertrag schwerpunktmäßig auf die Verschaffung der Arbeitsleistung des Personals gerichtet ist und die Überlassung des Gerätes demgegenüber nur untergeordnete Bedeutung habe.

## F. Wertung der legalen Arbeitnehmerüberlassung

Im Berichtszeitraum gab es keine Aufsehen erregenden öffentlichen Auseinandersetzungen zwischen den Sozialpartnern über die Notwendigkeit, den Sinn oder die Gefährlichkeit der Arbeitnehmerüberlassung. Eine gewisse öffentlichkeitswirksame Bedeutung hatte die Diskussion über Projekte, die durch „uneigennützig“ oder „sozialverträgliche“ Arbeitnehmerüberlassung Arbeitnehmer auf einen Dauerarbeitsplatz bei einem Entleiher vermitteln wollen. Obwohl die Gewerkschaften diese Projekte – jedenfalls teilweise – nicht grundsätzlich ablehnen, sind sie in ihrer Wertung der gewerksmäßigen Arbeitnehmerüberlassung weiterhin äußerst kritisch und ablehnend. Dagegen begrüßen die Arbeitgeber die Arbeitnehmerüberlassung und fordern Erleichterungen. Im einzelnen wurden folgende Stellungnahmen abgegeben:

### 1. Gewerkschaften

Deutscher Gewerkschaftsbund – DGB

Zur Bewertung der Arbeitnehmerüberlassung (im übrigen vgl. A. 12. und B. 2.) hat der DGB folgende Stellungnahme abgegeben:

Die schwerwiegenden negativen Folgen der Expansion des Verleihgewerbes für die soziale Sicherheit der Leiharbeiter und der Stammarbeiter in den Entleihbetrieben sowie für den Arbeitsmarkt träfen auch für den Berichtszeitraum 1992 bis 1995 zu. Gesetzesverstöße und illegale Praktiken auch im Bereich „legaler“ Verleiher seien an der Tagesordnung. Die gewerksmäßige Arbeitnehmerüberlassung beeinträchtigt empfindlich die Ordnung und Gestaltbarkeit des Arbeitsmarktes. Die soziale Sicherheit, die Beschäftigungssicherheit und die Qualifikation von Leiharbeitnehmern seien stark gefährdet. Der Einsatz von Leiharbeitnehmern in Entleihbetriebe begünstige das „Heuern und Feuern“, unterstütze gezielte Strategien des Personalabbaus und fördere eine kurzsichtige Politik der Einsparung von Kosten für die betriebliche Personalqualifizierung – mit der Folge großer betrieblicher Qualifizierungsdefizite. Durch Leiharbeitnehmereinsatz werde die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in Entleihbetrieben beeinträchtigt, während sich in den Verleihbetrieben – unter den dort vorherrschenden Bedingungen der ständigen massenhaften Fluktuation – überhaupt keine echte Mitbestimmung entfalten könne. Durch Leiharbeitereinsatz würden die betrieblichen und tariflichen Normen und Leistungen unterlaufen.

Nach Wegfall des Alleinvermittlungsrechts der Arbeitsämter werde versucht, Leiharbeit und private Arbeitsvermittlung vertraglich miteinander zu koppeln. Diese negativen Folgen der legalen und illegalen gewerksmäßigen Arbeitnehmerüberlassung für den Arbeitsmarkt und die soziale Sicherheit hätten sich im Zuge des deutschen Einigungsprozesses, infolge des Gefalles zwischen östlichem und westlichem Arbeitsmarkt sowie durch die zunehmende Verflechtung der Arbeitsmärkte der Staaten der Europäischen Union weiter verschärft.

Die derzeit praktizierte legale und illegale gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung untergrabe nicht nur soziale Schutzgesetze, die Beschäftigungssicherheit, die Entwicklungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten für die Arbeitskräfte in den Verleihfirmen und in den Entleihbetrieben. Gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung sei vielmehr auch ein ökonomisch fragwürdiges Instrument, das häufig kurzfristig und nicht selten bei rücksichtsloser Rationalisierung eingesetzt werde, das aber weder den Flexibilisierungsbedürfnissen der Wirtschaft, noch dem Bedürfnis von Arbeitnehmern nach mehr Zeitsouveränität gerecht werde.

Die einseitige Fixierung bestimmter Unternehmen und wirtschaftsliberaler Politiker auf Flexibilisierungsstrategien mit Hilfe des sozial- und arbeitsmarktschädlichen Instruments der Leiharbeit wirke schon kurzfristig kontraproduktiv und beeinträchtige auf Dauer gesehen die Wettbewerbsfähigkeit des auf ein hohes Qualifikationsniveau und auf die optimale Ausschöpfung der Arbeitskräftepotentiale angewiesenen Industriestandortes Deutschland.

Der Strukturwandel in Wirtschaft und Gesellschaft – neue Technologien, weltweite Umstellung auf umweltfreundliche Produkte, Internationalisierung der Wirtschaft, Abnahme bei den jüngeren, Zunahme bei älteren Jahrgängen, Wertewandel hin zu mehr Mitwirkung – bringe nachhaltige Konsequenzen für die Personalpolitik und Qualifizierung.

Der von der Wirtschaft immer wieder zur Begründung für den Einsatz von Leiharbeitern herangezogene erhöhte Flexibilisierungsbedarf sei nur eine einzige unter einer ganzen Palette von Konsequenzen, die sich aus dem in den 90er Jahren verstärkten Strukturwandel ergebe. Flexibilisierungswünsche der Wirtschaft dürften deshalb nicht ohne Rücksicht auf die anderen Erfordernisse und Konsequenzen des Strukturwandels

- Verbesserung der Erstausbildung,
- Ausbau der Weiterbildung,
- gleichrangiger Ausbau der betrieblichen Personalplanung,
- Aktivierung, Qualifizierung und Integration der zur Bewältigung der Zukunftsaufgaben benötigten Personalreserven, insbesondere der Frauen und zunehmend auch der Älteren

gesehen und nicht isoliert durchgesetzt werden.

Die Verwirklichung sämtlicher Bedingungen und Konsequenzen des Strukturwandels erforderten in hohem Maße eine arbeits- und sozialrechtliche Absicherung der Beschäftigung.

Durch vermehrte Flexibilisierung allein, insbesondere ohne kontinuierliche Qualifizierung im Rahmen arbeits- und sozialrechtlich ausreichender abgesicherter Beschäftigungsverhältnisse, sei das für den Industriestandort Deutschland benötigte Qualifizierungsniveau der Arbeitskräfte und die notwendige Ausschöpfung des Arbeitskräftepotentials nicht erreichbar.

Im übrigen verweist der DGB auf seine Stellungnahmen in den Jahren 1988 und 1992 zur Begrenzung und Kontrolle der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung sowie anderer sozialpolitischer Formen der Fremdfirmenarbeit (Drucksache 12/3180, S. 20 bis 21).

## 2. Arbeitgeberverbände

Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände ist der Auffassung, daß – wie die statistischen Daten über die Entwicklung der Zahl der Leiharbeiter belegen – die Arbeitnehmerüberlassung nach dem AÜG aus Sicht der Unternehmen in ihrer Funktion als ein wichtiges Instrument der flexiblen Personalwirtschaft unverändert eine hohe Bedeutung habe. Die konzessionierten Verleihunternehmen füllten im heutigen Wirtschaftsgefüge eine Position aus, auf die im Rahmen der betrieblichen Personalgestaltung nicht verzichtet werden könne. Sie leisteten durch die Schaffung geeigneter Arbeitsplätze gleichzeitig einen wichtigen beschäftigungspolitischen Beitrag.

Nach wie vor sei davon auszugehen, daß die zunehmende Flexibilisierung der Arbeitswelt die Bedeutung der Arbeitnehmerüberlassung noch weiter verstärken wird. Vor diesem Hintergrund sei die Forderung nach einer Öffnung des Regelwerks bezüglich der legalen Arbeitnehmerüberlassung nachdrücklich zu bekräftigen.

Die rezessive Wirtschaftslage im Berichtszeitraum habe deutlich gezeigt, daß die strukturelle Anpassungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft eine Ursache für die mangelnde Standortqualität im internationalen Markt ist. Die notwendigen Produktionswege unter den Stichworten Simultaneous Engineering, lean Production und just-in-time, die eine enge Kooperation mit Fremdfirmen über die klassischen Instrumente des Dienst- oder Werkvertrages erforderlich machen, seien auch für deutsche Unternehmen ein Konzept, um wettbewerbsfähig zu bleiben und damit vor allem industrielle Arbeitsplätze zu schaffen und zu erhalten. Sie bedingten dringend eine Überarbeitung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes mit dem Ziel, die vorgenannten Formen der modernen Arbeitsteilung von vornherein nicht der in der Praxis außerordentlich schwierigen Abgrenzung zwischen Werk-, Dienstverhältnissen und Arbeitnehmerüberlassung zu unterwerfen.

Im Kern gehe es darum,

- (fremde) Fachkräfte mit projektbezogenen, vorübergehend benötigten Spezialkenntnissen, die in aller Regel zugleich
- tarifgebundene, festangestellte und sozialversicherungspflichtig beschäftigte Arbeitnehmer seien,

von der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes auszunehmen.

Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, das nach seiner Begründung den Zweck gehabt habe,

- Unterbindung illegaler Praktiken von Verleihern,

- Verhinderung der Aushöhlung des staatlichen Vermittlungsmonopols,
- Verstärkung des arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Schutzes der Leiharbeitnehmer,

verhindere die unbedingt notwendige moderne arbeitstechnische Zusammenarbeit.

Die vorbeschriebenen Sachverhalte seien aus dem Anwendungsbereich des AÜG herauszunehmen. Zugleich könne eine Lockerung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes die Chance bieten, Hilfestellungen für Arbeitslose zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu leisten. Im Hinblick auf die erfolgte Aufhebung des staatlichen Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit bleibe darüber hinaus ganz generell zu prüfen, ob das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz nicht gänzlich entfallen könne.

Im einzelnen fordert die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände eine sachgerechte Auslegung des Begriffs der „gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung“, die erlaubnisfreie Arbeitnehmerüberlassung durch Betriebsvereinbarung, die Zulassung der Arbeitnehmerüberlassung bei Joint-Ventures, die Zulassung der unbeschränkten Arbeitnehmerüberlassung bei Konzernen, die Zulassung befristeter Arbeitsverträge, die Lockerung des Synchronisationsverbotes und die Verlängerung der Verleihdauer auf mindestens 18 Monate.

Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände weist darauf hin, daß die Kriterien für die Abgrenzung von Werkverträgen zur Arbeitnehmerüberlassung zwar abstrakt aufgezählt werden können, die Bejahung oder Verneinung einzelner Kriterien jedoch niemals zweifelsfrei möglich sei, sondern letztlich eine Bewertungsfrage bleibe. Positiv bleibe festzuhalten, daß es zumindest gelungen sei, die Durchführungsanweisungen der Bundesanstalt für Arbeit im Berichtszeitraum mehrfach zu überarbeiten und im Hinblick auf aktuelle Anforderungen in den Unternehmen zu ergänzen (vgl. dazu III. B. 8.).

### 3. Bundesverband Zeitarbeit

Der Bundesverband Zeitarbeit, zu dem sich ein Teil der Inhaber einer Verleiherlaubnis zusammengeschlossen hat, meint u. a., daß Arbeitnehmerüberlassung eine positive arbeitsmarktpolitische Wirkung habe, da sie Arbeitslose und Berufsrückkehrer in den Arbeitsmarkt reintegriere und Berufsanfängern den Einstieg ins Arbeitsleben ermögliche. Außerdem trage die Arbeitnehmerüberlassung auch zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit bei den sogenannten Problemgruppen des Arbeitsmarktes bei. Aus den Untersuchungsergebnissen des IWG, die der Bundesverband Zeitarbeit seiner Stellungnahme beigefügt hat, ergebe sich, daß rund die Hälfte der befragten Leiharbeitnehmer mindestens einer der Problemgruppen angehöre, also über 45 Jahre alt und an bzw. ungelernt oder Ausländer ist, vorher arbeitslos war oder seine Erwerbstätigkeit längerfristig unterbrochen hatte. Arbeitnehmerüberlassung leiste infolgedessen eine deutliche finanzielle Entlastung der Bundesanstalt für Arbeit und Sorge gleichzeitig für eine Unterstützung beim Abbau von Arbeitslosigkeit.

Für die Leiharbeitnehmer ergebe sich aus den Besonderheiten der Personal-Dienstleistung ein höheres Maß an Freiheit, Gestaltungsmöglichkeit, Unabhängigkeit und individuellen Berufschancen. Die Auswahlmöglichkeiten im Hinblick auf Branche, Betriebsgröße oder Arbeitsort seien enorm. Unterschiedliche Arbeitgeber könnten so getestet und potentielle künftige Arbeitsplätze gefunden werden. Immerhin ca. 30 v. H. der Leiharbeitnehmer wechselten im Laufe ihrer Tätigkeit in der Arbeitnehmerüberlassung in ein Dauerarbeitsverhältnis bei einem Entleihbetrieb, im Bereich weiblicher Bürokräfte sogar 50 v. H.

Arbeitnehmerüberlassung biete insbesondere für bestimmte Zielgruppen besondere Chancen.

Langzeitarbeitslosen eröffneten sich durch die Mitarbeit bei einem Verleihunternehmen neue Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt, der ansonsten erkennbare „Einstellungshemmende“ Makel verschwinde. Ältere Arbeitnehmer, die eigentlich auf Grund ihrer Erfahrung geschätzte Mitarbeiter seien, aber altersbedingt nur unter Schwierigkeiten eine neue Tätigkeit fänden, erhielten in der Arbeitnehmerüberlassung eine Anstellung. Mütter, die morgens ihre Kinder in den Kindergarten oder in die Schule bringen müßten, fänden in Verleihunternehmen die flexiblen Arbeitszeiten, die sie benötigten. Ihnen werde weiterhin die Brücke zurück in eine Berufsaufgabe gebaut, die eine weitere berufliche Karriere ermögliche. Berufsrückkehrer und Geringqualifizierte erhielten vielfältige Einarbeitungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten. Zusätzlich würden sie mit unterschiedlichen Arbeits- und Kommunikationstechniken vertraut gemacht.

Arbeitnehmerüberlassung schaffe zusätzliche Arbeitsplätze. Auf der Grundlage von rund 3 000 Verleihern in Deutschland, deren Hauptgeschäftszweck Arbeitnehmerüberlassung sei, und von durchschnittlich vier Stammarbeitern je Betrieb ergäben sich zunächst über 10 000 Arbeitsplätze bei den Verleihunternehmen selbst. Darüber hinaus disponieren und bündelten die Verleihunternehmen offene Arbeitsplätze bei Entleihbetrieben derart, daß Arbeitssuchenden bei den Verleihunternehmen Vollzeitarbeitsplätze geboten werden. Anders ausgedrückt bedeute dies, daß, wenn Arbeitnehmerüberlassung nicht existieren würde, bei den Entleihbetrieben nicht die entsprechenden Einstellungen vorgenommen würden. Arbeitnehmerüberlassung trage überdies zu einem schnelleren Arbeitsmarktausgleich bei.

Die Personalplanung der Unternehmen werde immer anspruchsvoller. Die Auslastungsschwankungen auf Grund von Termindruck und die Diskrepanz von Maschinenlaufzeiten sowie tariflicher Wochenarbeitszeiten werden immer größer. Arbeitnehmerüberlassung vermeide Verluste, wenn eigenes Personal ausfalle und dadurch betriebliche Ziele nicht erreicht oder Produktionsabläufe gehemmt würden. Sie trage bei den Entleihbetrieben zur Optimierung der Auslastung des eigenen Personals bei. Überkapazitäten seien vermeidbar, der Personalkostenblock werde variabel. Damit erhöhe sich die Sicherheit der Stammarbeitsplätze. Arbeitnehmerüberlassung sei

die kostenlos vorgehaltene Personalreserve just-in-time, die eingesetzt werden könne und dann erst kostenwirksam werde. Den Entleihbetrieben entstünden keine Beschäftigungsrisiken, bei Nichteignung könnten Leihbetriebe meist innerhalb der ersten vier bis sechs Stunden des Einsatzes ohne Kosten für den Entleihbetrieb zurückgeschickt werden. Auch entstünden beim Einsatz von Leiharbeitnehmern beachtliche Kostenvorteile. Das Verleihunternehmen berechne nur die effektiv geleisteten Stunden. Des weiteren senke der Wegfall von Personalsuche, Personalauswahl und Personaleinstellungskosten die finanziellen Belastungen.

Der Bundesverband Zeitarbeit schlägt mehrere Änderungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes vor:

Die Abgrenzung zur Arbeitsvermittlung sollte entfallen, befristete Arbeitsverträge sollten allgemein zugelassen werden, das sog. Synchronisationsverbot (Verbot der Deckungsgleichheit der Dauer des Arbeitsverhältnisses mit der Zeit der erstmaligen Überlassung) an denselben Entleiher sollte aufgehoben werden, vormals beschäftigte Mitarbeiter müßten jederzeit frei eingestellt werden dürfen, die Überlassungsdauer der Leiharbeitnehmer an einen Entleihbetrieb müsse auf 18 aufeinanderfolgende Monate erweitert werden oder die Beschränkung der höchstzulässigen Überlassungsdauer ganz entfallen, das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes nach § 12a AFG sei aufzuheben.

Im übrigen setzt sich der Bundesverband Zeitarbeit dafür ein, daß die regelmäßige Berichterstattung der Bundesregierung an das Parlament über die Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes losgelöst von der Berichterstattung über Erfahrungen mit dem Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung erfolgen soll. Zugelassene Arbeitnehmerüberlassung habe mit illegaler Beschäftigung nichts zu tun. Die Verleihunternehmen fühlen sich nach Ansicht des Bundesverbandes Zeitarbeit dadurch in ungerechtfertigter Weise diskriminiert. Überdies schlägt er vor zu prüfen, ob eine Berichterstattung der Regierung an das Parlament über die erlaubte Arbeitnehmerüberlassung insgesamt entbehrlich sei. Die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung habe sich zu einer normalen Dienst-

leistung entwickelt. Für sie sei wie bei anderen Branchen eine amtliche Berichterstattung überflüssig.

#### 4. Zentralverband des Deutschen Handwerks

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks weist insbesondere darauf hin, daß Handwerksbetriebe bei der Abgrenzung zwischen werkvertraglichen Beziehungen und Arbeitnehmerüberlassung Schwierigkeiten hätten. Insbesondere Handwerksbetriebe, die ihre Dienstleistungen auf dem Betriebsgelände Dritter, z. B. der Industrie oder bei privaten Dritten, erbringen und dabei im Rahmen von Werkverträgen tätig werden, würden nicht selten ungerechtfertigterweise von Ermittlungsverfahren nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz erfaßt. Ursache dafür sei nach wie vor das Fehlen konkreter gesetzlicher Abgrenzungsmerkmale zur Unterscheidung zwischen erlaubnisfreien werkvertraglichen Beziehungen und erlaubnispflichtiger Arbeitnehmerüberlassung. Nicht zuletzt auch die Kritik des Handwerks habe in den letzten Jahren dazu beigetragen, daß die Durchführungsanweisungen der Bundesanstalt für Arbeit den praktischen Gegebenheiten nunmehr etwas weniger stark zuwiderlaufen als noch vor einigen Jahren (vgl. dazu D. 5.).

#### 5. Darstellung in den Medien

Über die legale Arbeitnehmerüberlassung ist in den Medien im Berichtszeitraum überwiegend objektiv berichtet worden. Im Vordergrund standen in der Regel Projekte zur Eingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser durch Arbeitnehmerüberlassung. In der Berichterstattung wurde oft die Bezeichnung „START-Programm“ verwendet (vgl. zu A. 12.). Überwiegend wurden diese Projekte positiv bewertet. Es gab allerdings einige kritische Äußerungen und Kommentare, die darauf hinwiesen, daß die mit öffentlichen Mitteln geförderten Projekte mit der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung („Zeitarbeit“) in Konkurrenz stehen, die letztlich auch dazu beitrage, daß Schwervermittelbare durch Arbeitnehmerüberlassung bei einem Entleihbetrieb einen Dauerarbeitsplatz erhielten. Anders als früher haben die Medien meist deutlich zwischen legaler und illegaler Arbeitnehmerüberlassung unterschieden.

## IV. Illegale Beschäftigung

Über den Berichtsauftrag des Deutschen Bundestages an die Bundesregierung hinaus, die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung zu schildern, wird – wie bereits im vorgehenden Bericht – auf die allgemeinen Probleme illegaler Beschäftigung und die Erfolge bei ihrer Bekämpfung eingegangen.

Bei der Entwicklung der illegalen Beschäftigung und des Leistungsmissbrauchs haben sich im Berichtszeit-

raum kaum noch Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland gezeigt, so daß auf Unterschiede nur noch vereinzelt hingewiesen werden muß.

Die praktischen Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung, Schwarzarbeit und Leistungsmissbrauch sind im Berichtszeitraum erheblich intensiviert worden. Der Gesetzgeber hat die Rahmenbedingungen für die Verfolgung illegaler Beschäftigung deutlich verbessert. Der ganz überwiegende Teil in

der Bevölkerung und alle, die an diesem Bericht durch Stellungnahmen mitgewirkt haben, verurteilen die illegalen Praktiken im Bereich der Beschäftigung, weil sie seriöse Unternehmen in ihrem fairen Wettbewerb stören, die Steuer- und Sozialversicherungssysteme schädigen, Arbeitsplätze vernichten oder die Schaffung neuer Arbeitsplätze behindern und das Verantwortungsbewußtsein der Bevölkerung für das Gemeinwesen untergraben.

Nach der Aufgabenzuweisung des Grundgesetzes sind für die Verfolgung der verschiedenen Erscheinungsformen illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit unterschiedliche Bundes- oder Länderbehörden zuständig. Daher ist die Unterrichtung und Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden in diesem Bereich von besonderer Bedeutung. Im Berichtszeitraum ist der Wille, diese Zusammenarbeit zu fördern, erheblich verstärkt worden. Die Hauptfrage ist und bleibt jedoch – dies zeigen nahezu alle Stellungnahmen zu diesem Thema –, ob ausreichend Personal im öffentlichen Dienst für diese Aufgabe eingesetzt wird. Daran mangelt es in einzelnen Bereichen.

## A. Illegale Arbeitnehmerüberlassung

Verleiher, die Arbeitnehmer gewerbsmäßig an einen Dritten zur Arbeitsleistung überlassen wollen, benötigen grundsätzlich eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit. Illegaler Verleih und Entleih von Arbeitnehmern kann mit Geldbußen oder Strafen geahndet werden. Daneben ist auch grundsätzlich die Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes zu Arbeiten, die üblicherweise von Arbeitern verrichtet werden, verboten (§ 12a AFG). Auch Verstöße gegen dieses Verbot können mit einer Geldbuße geahndet werden.

### 1. Aufgedeckte Fälle illegaler Arbeitnehmerüberlassung

Von besonderem Interesse in der Öffentlichkeit ist in der Regel der Umfang der illegalen Arbeitnehmerüberlassung. Wie bei fast allen Delikten, in denen eine natürliche Person nicht unmittelbar geschädigt ist und daher eine Anzeige nicht erstattet, ist auch beim illegalen Verleih von Arbeitnehmern die Größenordnung statistisch nicht zu erfassen, weil die angezeigten und aufgedeckten Fälle nicht annähernd den tatsächlichen Umfang wiedergeben. Illegaler Verleih wird oft erst durch Prüfungen der zuständigen Behörden aufgedeckt. Daher wird man von einer – nicht abschätzbaren – Dunkelziffer illegalen Verleihs ausgehen müssen. Allerdings schätzt der Deutsche Gewerkschaftsbund, daß mehr als eine Million Arbeitnehmer in Deutschland ein- oder mehrmals jährlich im Rahmen unerlaubter Arbeitnehmerüberlassung eingesetzt werden.

Daher sind die folgenden statistischen Angaben aufgedeckter und geahnter Fälle illegaler Arbeitnehmerüberlassung, die auf Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit beruhen, und die Angaben aus der polizeilichen Kriminalstatistik lediglich ein Gradmesser für die Intensität der Verfolgung durch die Behör-

den. Allerdings müssen auch diese Zahlen einer Wertung unterzogen werden. So hat die Bundesanstalt für Arbeit sich manchmal auf schwerwiegende Verstöße gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz konzentriert. Diese Fälle binden Personal, bieten aber die Möglichkeit, bei einem durchschlagenden Ermittlungserfolg abschreckender zu wirken als mehrere kleine Fälle, in denen den Verleihern nur ein geringer Schuldvorwurf zu machen ist. Die Anzahl der durchgeführten Verfahren darf somit nicht allein zum Gradmesser für den Erfolg bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung gemacht werden.

#### a) Ordnungswidrigkeiten

Für die Durchführung der Bußgeldverfahren ist nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz die Bundesanstalt für Arbeit zuständig. Die Statistiken in den Tabellen 7 bis 9 geben einen genauen Überblick über die aufgegriffenen und erledigten Fälle in den einzelnen Jahren des Berichtszeitraums 1992 bis 1995.

##### aa) Illegaler Verleih

Der vorsätzliche oder fahrlässige illegale Verleih von Leiharbeitnehmern ist nach Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1 AÜG mit einer Geldbuße bis zu 50 000 DM bedroht. 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 Bußgeldordnungen gegen illegale Beschäftigung gilt, eine Geldbuße bis zur Höhe des wirtschaftlichen Vorteils festgesetzt werden (§ 17 Abs. 4 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten – OWiG).

Die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit haben in den Jahren 1992 bis 1995 10 113 Vorermittlungen gegen illegale Verleiher von Leiharbeitnehmern eingeleitet (Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1 AÜG). Sie haben damit weniger Fälle illegalen Verleihs aufgegriffen als mit 12 172 im vorhergehenden Berichtszeitraum.

Die Bundesanstalt für Arbeit weist aber darauf hin, daß der Rückgang der aufgegriffenen Fälle illegaler Arbeitnehmerüberlassung neben einer Konzentration auf schwere Fälle auch darauf zurückzuführen ist, daß sie vermehrt illegale Ausländerbeschäftigung bekämpft hat, die in der Regel sozialschädlicher ist als der illegale Verleih inländischer Arbeitnehmer. Illegale Ausländerbeschäftigung ist auch leichter beweisbar als illegale Arbeitnehmerüberlassung.

In rund 3 900 Fällen kam es nicht zu einem Ermittlungsverfahren, entweder weil keine Ordnungswidrigkeit feststellbar war oder das Verfahren eingestellt wurde. Damit sank die Zahl dieser Fälle gegenüber dem vorhergehenden Berichtszeitraum, in denen fast 4 800 Vorermittlungen nicht zu einem formalen Ermittlungsverfahren führten oder das Verfahren eingestellt wurde. Dies ist zu begrüßen, weil damit unnötige Belastungen von Arbeitgebern, denen letztlich eine vorwerfbare Tat nicht nachzuweisen war, weiter vermindert werden konnten.

Im Berichtszeitraum hat die Bundesanstalt für Arbeit gegen die Verantwortlichen illegaler Verleihunter-

nehmen 426 Verwarnungen ohne Verwarnungsgeld und 89 Verwarnungen mit Verwarnungsgeld ausgesprochen. 3 934mal hat sie Geldbußen verhängt. Die Gesamtsumme der Verwarnungs- und Geldbußen gegen illegale Verleiher betrug im Berichtszeitraum über 39,21 Mio. DM. Diese Summe übersteigt die Geldbußen in Höhe von 38,8 Mio. DM gegen illegale Verleiher in den Jahren 1988 bis 1991 nur geringfügig. In 1 012 Fällen haben Betroffene Einspruch gegen die Bußgeldbescheide der Bundesanstalt für Arbeit eingelegt. Wegen der erwähnten Gründe fiel auch die Zahl der Verfahren, die im Berichtszeitraum an die Staatsanwaltschaft wegen Straftatverdacht abgegeben wurden, um 65 auf 1 470. Im Vergleich zu den aufgegriffenen Fällen des vorhergehenden Berichtszeitraums ist damit aber eine deutliche Steigerung der wegen Straftatverdacht abgegebenen Fälle festzustellen, was auch ein Zeichen dafür ist, daß sich die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit mehr auf schwerwiegende Fälle konzentriert haben.

#### *bb) Illegaler Entleih*

Der Entleiher, der einen ihm von einem Verleiher ohne Erlaubnis überlassenen Leiharbeiter tätig werden läßt, ist nach Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1 a AÜG mit einer Geldbuße bis zu 50 000 DM bedroht: Wie bei den Verfahren gegen Verleiher ist auch in den Jahren 1992 bis 1995 die Zahl der aufgegriffenen Fälle gegen Entleiher mit 11 340 Fällen gegenüber dem vorhergehenden Berichtszeitraum (13 064 Fälle) gesunken. In 4 383 Fällen wurde kein Verfahren eingeleitet oder das Verfahren eingestellt, weil keine Ordnungswidrigkeit vorlag, die Ordnungswidrigkeit verjährt war oder nach § 47 OWiG nach dem Ermessen der Bundesanstalt nicht weiter verfolgt werden sollte. Damit hat sich das Verhältnis zwischen den aufgegriffenen Fällen und einer tatsächlichen Ahndung weiter geringfügig verbessert. Dies ist insofern bemerkenswert, als die Aufdeckung des illegalen Verleihs wegen des einverständlichen Zusammenwirkens von Verleihern und Entleihern immer schwieriger wird. Trotz der schwierigen Beweislage hat die Bundesanstalt für Arbeit in 554 Fällen eine Verwarnung ohne Verwarnungsgeld und in 139 Fällen eine Verwarnung mit Verwarnungsgeld ausgesprochen. In 5 048 Fällen hat die Bundesanstalt für Arbeit Geldbußen in Höhe von insgesamt rund 57,06 Mio. DM verhängt. Das sind zwar 250 Bußgeldbescheide weniger als in den Jahren 1988 bis 1991, aber die Summe der Verwarnungs- und Geldbußen hat sich um 12,53 Mio. DM erhöht. In 1 151 Fällen haben Entleiher Einspruch gegen Bußgeldbescheide der Bundesanstalt für Arbeit eingelegt. 947 Verfahren wurden an die Staatsanwaltschaft wegen Straftatverdacht abgegeben.

#### *cc) Illegale Arbeitnehmerüberlassung in Baubetriebe*

Nach § 228 Abs. 1 Nr. 3 AFG handelt ordnungswidrig, wer als Verleiher mit einer Verleiherlaubnis nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz oder als Entleiher dem Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes zuwiderhandelt. Mit dem Inkrafttreten des Ersten Gesetzes zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms

(1. SKWPG) vom 21. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2353) wurde die Androhung der Geldbuße für einen Verstoß gegen dieses Verbot in § 228 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 AFG von 30 000 auf 50 000 DM erhöht. Eine gleichhohe Bußgeldandrohung gilt für den Entleiher, der von einem Verleiher mit einer Erlaubnis entgegen dem Verbot des § 12a AFG Arbeitnehmer in einen Betrieb des Baugewerbes entleiht.

Trotz der geringfügigen Lockerung des Verbotes der Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes durch das am 29. September 1994 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes im Bereich des Baugewerbes (vgl. E. 1. d) hat die Zahl der aufgegriffenen und geahndeten Fälle im Berichtszeitraum gegenüber den vorhergehenden Jahren 1988 bis 1991 deutlich zugenommen. Gegen Verleiher wurden 490 (vorher 173) und gegen Entleiher 652 (vorher 135) Vorermittlungen aufgenommen. 220 Verleiher (vorher 55) wurden mit einem Verwarnungsgeld verwarnt oder erhielten eine Geldbuße, bei den Entleihern waren es 253 Verwarnungen mit Verwarnungsgeld oder Geldbußen (vorher 44). Die Summe der Verwarnungs- und Bußgelder betrug bei den Verleihern 674 244 DM (vorher 157 965 DM) und bei den Entleihern 712 440 DM (vorher 127 105 DM). 134 Verleiher und Entleiher haben gegen Bußgeldentscheidungen der Bundesanstalt für Arbeit Einspruch eingelegt.

Trotz der deutlichen Zunahme der aufgedeckten Verstöße gegen das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes haben diese Verstöße gegenüber den anderen Verstößen der unerlaubten gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung nur eine untergeordnete Bedeutung. Aufgefallen ist, daß im wesentlichen mittlere und kleine Verleiher gegen das Verbot verstoßen haben. Nur vereinzelt wurden auch Verstöße von größeren Betrieben, die meistens eine eigene Abteilung für Bauleistungen unterhielten, oder von größeren Verleihunternehmen und Mischbetrieben festgestellt. Die Leiharbeiter, überwiegend handelte es sich um Hilfskräfte, wurden überwiegend an Kleinbetriebe verliehen.

Anlaß zur Aufdeckung dieser Verstöße sind hauptsächlich die Auswertung der Kontrollmeldungen der Entleiher, die beim Tätigwerdenlassen von Leiharbeitern abzugeben sind, Prüfungen in den Verleihbetrieben, Ermittlungsverfahren der Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung, Prüfungen wegen der Winterbau-Umlagepflicht nach § 186a AFG und zunehmend Prüfungen der Arbeits- und Hauptzollämter nach § 150a AFG und § 107 SGB IV. Hinweise kommen auch von anderen Behörden oder Privatpersonen.

Oft versuchen die Betroffenen einen Verstoß gegen das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes damit zu rechtfertigen, daß der Entleihbetrieb nicht unter den Begriff „Betriebe des Baugewerbes“ falle. Darunter fallen nach § 75 Abs. 1 Nr. 1 AFG solche Betriebe oder Betriebsabteilungen, die überwiegend Bauleistungen erbringen. In § 1 der Baubetriebeverordnung sind die Arbeiten im einzelnen aufgezählt. Da die Betriebe wissen, ob sie zu den Betrieben gehören, die unter die Baubetriebe-Ver-

ordnung fallen und deshalb die ganzjährige Beschäftigung zu fördern ist, sind die Einwände in der Regel unglaublich, auch wenn die Bauleistungen der Betriebe oft nur einen Teil der Geschäftstätigkeit ausmachen oder nur von einer Betriebsabteilung ausgeführt werden. In Betrieben, die in Abteilungen gegliedert sind, wird die Illegalität häufig dadurch versucht zu verschleiern, daß der Leiharbeiter nach dem Vertrag zwischen Verleiher und Entleiher in einer baufremden Betriebsabteilung tätig werden soll, tatsächlich aber in der Bauabteilung eingesetzt wird. Auch werden anstelle der Arbeitnehmerüberlassungsverträge zum Schein Werkverträge abgeschlossen.

#### 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 100 000 DM bedroht ist. Die Zahl der gegen solche Entleiher eingeleiteten und abgeschlossenen Verfahren kann der Tabelle 9 entnommen werden. In 436 Fällen wurden Vorermittlungen durchgeführt. In 163 Fällen wurde entweder kein Verfahren eingeleitet oder das Verfahren eingestellt. In 14 Fällen wurde eine Verwarnung mit Verwarnungsgeld, in 43 Fällen eine Verwarnung ohne Verwarnungsgeld ausgesprochen. Geldbußen wurden 118mal verhängt. Die Summe der Verwarnungs- und Bußgelder beträgt insgesamt 898 864 DM. In 59 Fällen haben Entleiher Einspruch gegen Bußgeldbescheide der Bundesanstalt für Arbeit eingeleitet. 33 Verfahren wurden an die Staatsanwaltschaft wegen eines Straftatverdachts abgegeben.

Wie bereits im vorhergehenden Berichtszeitraum ist der Entleih ausländischer Arbeitnehmer ohne Arbeitserlaubnis von einem Verleiher mit einer Verleiherlaubnis verhältnismäßig selten. Dies läßt darauf schließen, daß die Verleiher darum bemüht sind, keine Ausländer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis zu beschäftigen.

#### b) Straftaten

Der Verleiher, der die erforderliche Verleiherlaubnis nicht besitzt und einen ausländischen Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis verleiht, handelt besonders sozialschädlich und arbeitsmarktpolitisch verantwortungslos. Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz enthält daher für verschiedene Fälle illegaler Arbeitnehmerüberlassung von Ausländern ohne Arbeitserlaubnis Straftatbestände (Artikel 1 §§ 15, 15a AÜG). Stellt die Bundesanstalt für Arbeit bei ihren Ermittlungen, etwa im Bußgeldverfahren, fest, daß Anhaltspunkte für eine Straftat vorliegen, so gibt sie die Sache an die Staatsanwaltschaft ab (§ 41 Abs. 1 OWiG). Die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit erfaßt daher für die genannten Straftatbestände nur die Zahl der aufgegriffenen Fälle und die Zahl der Strafanzeigen und Abgaben an die Staatsanwaltschaften (vgl. Tabelle 10), aber nicht die Ergebnisse der Verfahren bei den Staatsanwaltschaften und Gerichten.

#### aa) Illegaler Ausländerverleih

Wegen des unerlaubten Verleihs nichtdeutscher Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis (Artikel 1 § 15 AÜG) hat die Bundesanstalt für Arbeit im Berichtszeitraum 912 Vorermittlungen durchgeführt und in 657 Fällen eine Strafanzeige erstattet oder die Sache an die Staatsanwaltschaft abgegeben. Dies sind 219 Fälle mehr als im vorhergehenden Berichtszeitraum.

#### bb) Illegaler Ausländerentleih

Wegen des Verdachts, daß Entleiher ausländische Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis zu Arbeitsbedingungen beschäftigt haben, die in einem auffälligen Mißverhältnis zu den Arbeitsbedingungen deutscher Leiharbeiter stehen, die die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben (Artikel 1 § 15a Abs. 1 AÜG), hat die Bundesanstalt für Arbeit 74 Fälle aufgegriffen und 59 der Staatsanwaltschaft übermittelt, im vorhergehenden Berichtszeitraum waren es 19 Fälle.

Wegen umfangreicher oder beharrlicher Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis durch Entleiher (Artikel 1 § 15a Abs. 2 AÜG) hat die Bundesanstalt für Arbeit 24 Fälle aufgegriffen und 13 der Staatsanwaltschaft zur Kenntnis gebracht.

#### cc) Kriminalitäts- und Strafverfolgungsstatistik

In der Polizeilichen Kriminalitätsstatistik (PKS) werden die der Polizei bekanntgewordenen Straftaten erfaßt. In der PKS sind auch alle Delikte erfaßt, die in Verbindung mit illegaler Arbeitnehmerüberlassung stehen (Artikel 1 §§ 15, 15a AÜG, §§ 227, 227a AFG). Die Angaben für das Jahr 1992 beziehen sich allerdings nur auf die alten Bundesländer einschließlich Gesamt-Berlin. Auch wenn die erfaßten Fälle für dieses Jahr außer acht gelassen werden, ist eine deutliche jährliche Steigerungsrate bei den von der Polizei durchgeführten Verfahren festzustellen. Es wurden erfaßt: 1 617 Verfahren im Jahre 1992, 2 239 Verfahren im Jahre 1993, 2 984 Verfahren im Jahre 1994 und 3 471 Verfahren im Jahre 1995.

Allerdings ist es nach der Strafverfolgungsstatistik für die Bundesrepublik Deutschland (alte Bundesländer) in den Jahren 1991 bis 1994 – für diese Jahre liegen Angaben vor – nur zu wenigen Aburteilungen und Verurteilungen gekommen.

Abgeurteilte sind Angeklagte, gegen die Strafbefehle erlassen wurden bzw. Strafverfahren nach Eröffnung des Hauptverfahrens durch Urteil oder Einstellungsbeschluß rechtskräftig abgeschlossen worden sind. Ihre Zahl setzt sich zusammen aus den Verurteilten und aus Personen, gegen die andere Entscheidungen getroffen wurden.

Verurteilte sind Angeklagte, gegen die nach allgemeinem Strafrecht Freiheitsstrafe, Strafarrest oder Geldstrafe (auch durch einen rechtskräftigen Strafbefehl) verhängt worden ist, oder deren Straftat nach Jugendstrafrecht mit Jugendstrafe, Zuchtmittel oder Erziehungsmaßregeln geahndet wurde.

Im Jahre 1991 wurden wegen Straftaten nach dem AÜG zwölf Personen abgeurteilt und drei verurteilt. 1992 wurden zwölf Personen abgeurteilt und sieben verurteilt, 1993 waren es 16 Abgeurteilte und fünf Verurteilte und 1994 25 Abgeurteilte und 15 Verurteilte.

Im Jahre 1991 wurden wegen Straftaten nach dem AFG 93 Personen abgeurteilt und 46 verurteilt. 1992 waren es 101 Abgeurteilte und 50 Verurteilte. 1993 wurden 127 Personen abgeurteilt und 83 verurteilt. 1994 waren es 203 Abgeurteilte und 140 Verurteilte.

*dd) Gründe für geringe Zahl von Aburteilungen und Verurteilungen*

Die Gründe, die für die geringe statistische Zahl von Aburteilungen und Verurteilungen von Straftaten nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz angeführt werden, sind seit langem bekannt. Ein Grund ist die methodische Erfassung der Strafurteile. In der Strafverfolgungsstatistik werden Straftaten – z. B. 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.

So ergibt sich beispielsweise aus der Strafverfolgungsstatistik für das Land Nordrhein-Westfalen, daß in den Jahren 1992 bis 1995 insgesamt 907 Strafverfahren nach dem AÜG von den Staatsanwaltschaften abgeschlossen wurden. Davon führten 49 zur Anklageerhebung und 32 zu einem Strafbefehlsantrag, jedoch wurden 679 Verfahren endgültig oder vorläufig eingestellt und 147 Verfahren an andere Behörden abgegeben. Die Gerichte in Nordrhein-Westfalen haben 15 Verfahren mit einem Strafbefehl und 32 Verfahren mit einem Urteil abgeschlossen. In anderen Bundesländern ist der Anteil der durchgeführten Strafverfahren, Einstellungen, Abgaben an andere Behörden, Abschluß der Verfahren durch Strafbefehl oder Urteil ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen.

Der Grund dafür, daß die Staatsanwaltschaften nach §§ 154, 154 a StPO die Verfahren wegen Straftaten nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz einstellen, liegt darin, daß neben den Straftaten nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz gleichzeitig oft Vergehen nach § 266 a Abs. 1 StGB – Vorenthalten von Sozialversicherungsbeiträgen – und nach § 370 AO – Steuerhinterziehung – vorliegen. Diese Straftatbestände sind leichter nachweisbar als Straftaten nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz und führen bei einer Beschränkung auf diese Sachverhalte zu einer Verkürzung der Hauptverhandlung bei Gericht.

Die Justizministerien der Länder weisen darauf hin und bestätigen damit die Aussagen der Bundesanstalt für Arbeit, daß die Sachverhaltsaufklärung bei illegalem Verleih von Arbeitnehmern auf besondere Schwierigkeiten stößt. Insbesondere ist der bestehende Anfangsverdacht auf illegale Arbeitnehmerüberlassung schwer nachweisbar, weil die Arbeitnehmerüberlassung nach wie vor durch angebliche Werkverträge (Scheinwerkverträge) verschleiert wird. Hinzu kommt, daß Straftaten nach dem Arbeit-

nehmerüberlassungsgesetz nur dann vorliegen, wenn neben dem Verleih ohne Verleiherlaubnis ausländische Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis beschäftigt wurden. Diese ausländischen Arbeitnehmer sind oft nicht zum Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland berechtigt, werden deshalb abgeschoben und stehen dann als Zeugen gegen illegale Verleiher oder Entleiher nicht zur Verfügung. Außerdem sind sie oft nicht zur Aussage bereit oder berufen sich auf ihr Zeugnisverweigerungsrecht, weil sie selbst wegen ihrer Verstöße gegen das Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisrecht mit einer Strafe oder einer Geldbuße bedroht sind. Weiterhin ist oft der Nachweis einer über 30 Tage dauernden Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer, die für den Straftatbestand in Artikel 1 § 15 a Abs. 2 AÜG nachgewiesen werden muß, schwierig, weil die ausländischen Arbeitnehmer ganz bewußt und häufig auf verschiedenen Baustellen eingesetzt werden, um die Sachverhaltsaufklärung zu erschweren.

Nach Auffassung des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz bestehen auch besondere Schwierigkeiten bei eingesetzten Werkvertragsarbeitnehmern aus Osteuropa und der Türkei. Die bilateralen Regierungsvereinbarungen sehen zwar ausdrücklich vor, daß grundsätzlich nur Arbeitnehmer mit der notwendigen beruflichen Qualifizierung eine Arbeitserlaubnis erhalten können. Einige Gerichte neigten aber dazu, im Hinblick auf die ausländischen Arbeitnehmer ein „Qualifizierungsdefizit“ gegenüber entsprechenden deutschen Arbeitnehmern anzunehmen, mit der Folge, daß eine gewisse Überwachung und Steuerung der Einzeltätigkeiten durch den Auftraggeber im Rahmen der genehmigten Werkvertragsleistungen als unabwendbar hinzunehmen seien. Die Abgrenzungskriterien zwischen Arbeitnehmerüberlassung und Werkvertrag verschwimmen dann und der Nachweis illegalen Verleihs von Arbeitnehmern ist kaum zu erbringen. Die Ermittlungspraxis der Justizbehörden gehe daher dahin, die betriebswirtschaftliche Lage der betroffenen Unternehmen durch Vergleich mit Konkurrenzfirmen zu analysieren, um daraus auf die Höhe verkürzter Steuern oder Abgaben oder die Höhe der gezahlten Löhne schließen zu können. Der Schwerpunkt der Verfahrensbearbeitung liege daher nicht in der Verfolgung der Überlassung oder Vermittlung von Arbeitnehmern, sondern in der Ermittlung verkürzter Umsatzsteuern, Lohnsteuern, gewinnabhängiger Steuern und dem Vorenthalten von Sozialversicherungsbeiträgen.

Manche Aussagen der ausländischen Arbeitnehmer sind auch mit dem Arbeitgeber abgesprochen. Die ausländischen Arbeitnehmer haben ein Interesse daran, daß ihre Tätigkeit in Deutschland nicht unterbrochen oder beendet wird, selbst wenn ihre Arbeitsbedingungen schlechter sind als die Arbeitsbedingungen deutscher vergleichbarer Arbeitnehmer. Daher sind andere Beweismittel als Zeugenaussagen von besonderer Bedeutung. Aussagekräftige beweiserhebliche Unterlagen sind aber praktisch nicht mehr zu finden, so daß oft nur kurze Beschäftigungszeiträume der ausländischen Arbeitnehmer nachzuweisen sind, die für eine Verurteilung nicht ausreichen. Soweit Unterlagen vorgefunden werden, sind diese meistens manipuliert.

Die Strafvorschrift in Artikel 1 § 15a AÜG hat unter den Strafvorschriften im Zusammenhang mit der Arbeitnehmerüberlassung die geringste Bedeutung. Dies liegt daran, daß diese Strafvorschrift voraussetzt, daß der Entleiher von einem Verleiher mit Verleiherlaubnis ausländische Arbeitnehmer ohne Arbeitserlaubnis entleiht, und diese zu „ausbeuterischen“ Bedingungen einsetzt. Diese Fälle sind äußerst selten, weil die legalen Verleiher von der Bundesanstalt für Arbeit überwacht werden und bei Verstößen gegen das Arbeitserlaubnisrecht mit Sanktionen bis zum Entzug der Verleiherlaubnis rechnen müssen. Häufiger tritt der Fall auf, daß ein Entleiher von einem illegalen Verleiher ausländische Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis entleiht und zu „ausbeuterischen“ Bedingungen beschäftigt. In solchen Fällen werden die Entleiher nach Artikel 1 § 10 AÜG kraft Gesetzes Arbeitgeber der illegal entliehenen Ausländer. Als Arbeitgeber sind sie nach § 227 a AFG mit Strafe bedroht (vgl. B. 1. b).

## 2. Tätigkeitsbereiche

### a) Sektorale Schwerpunkte

Illegale Arbeitnehmerüberlassung kommt hauptsächlich in den Wirtschaftszweigen und Unternehmen vor, in denen Subunternehmer eingesetzt werden können. Dementsprechend liegt der Schwerpunkt im Bauhaupt- und Baunebengewerbe einschließlich der Asbestsanierung, weil in diesen Bereichen der Einsatz von Subunternehmern traditionell am größten ist. Daneben sind folgende Branchen – je nach Standort mit unterschiedlichen regionalen Schwerpunkten – aufgefallen:

Industriemontage, Rohrleitungsbau, Maschinen- und Anlagenbau, Metallverarbeitung, Industrie- und Gebäudereinigung, Chemische Industrie, Transport- und Speditionsgewerbe, Garten- und Landschaftsbau, fleischverarbeitendes Gewerbe, Werften, Hafenbetriebe und Stauereien, Bewachungsgewerbe, Pflegedienste, Ingenieurbüros, Gaststättengewerbe.

Allerdings ist zu bemerken, daß illegale Arbeitnehmerüberlassung auch in weiteren Wirtschaftsbereichen stattfindet. Die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit haben sich aber bei ihren Prüfmaßnahmen auf bestimmte Wirtschaftsbereiche konzentriert, die nach ihren Erfahrungen besonders anfällig für illegale Arbeitnehmerüberlassung sind. Gleichwohl gehen sie Hinweisen auf illegalen Verleih in anderen Wirtschaftsbereichen nach.

### b) Tätigkeiten der Leiharbeitnehmer

Die Tätigkeiten und die Qualifikationen der illegal überlassenen Leiharbeitnehmer werden durch ihre Aufgaben im Entleiherbetrieb bestimmt. Es finden sich qualifizierte Facharbeiter wie Elektriker, Fleischer, Maler, Maurer, Klempner und Schweißer, hochspezialisierte Ingenieure aber auch Hilfskräfte wie Bauhelfer, Fleischträger, Reinigungskräfte und Verpacker. Die illegalen Leiharbeitnehmer stammen meistens aus Handwerks- und Kleinbetrieben, in Einzelfällen auch aus Betrieben mittlerer Größe. Entleiher sind meistens Mittel- und Großbetriebe.

### c) Regionale Schwerpunkte

Die regionalen Schwerpunkte illegaler Arbeitnehmerüberlassung haben sich gegenüber den früheren Berichtszeiträumen nicht verändert. Auffällig sind alle Ballungsräume mit wirtschaftlichen Konzentrationen wie in Hamburg, Hannover, im Großraum Köln, in Düsseldorf, Dortmund, Essen, im Großraum Frankfurt/Main, in Wiesbaden, Stuttgart, Nürnberg, München, Berlin, im Großraum Dresden und in Leipzig. Auffällig ist, daß in diesen Regionen auch vorwiegend die Werkvertragsunternehmen aus den mittel- und osteuropäischen Staaten tätig sind, aber auch – vorwiegend im Baubereich – westeuropäische Unternehmen illegal Arbeitnehmer einsetzen. Auch die grenznahen Regionen zu Polen und Tschechien sind gewisse Schwerpunkte illegaler Arbeitnehmerüberlassung.

## 3. Arbeitsweise illegaler Verleiher und Entleiher

Es gibt kaum noch Fälle, in denen Verleiher und Entleiher illegale Arbeitnehmerüberlassung nicht tarnen, sondern offen betreiben. Den am Wirtschaftsleben Beteiligten ist bekannt, daß die Überlassung von Arbeitnehmern in der Regel an bestimmte gesetzliche Voraussetzungen geknüpft ist. Nur diejenigen, die sich über diese Voraussetzungen überhaupt nicht informieren, versuchen auch nicht, ihr unerlaubtes Handeln zu tarnen. Diese Fälle sind äußerst selten geworden.

In den ganz überwiegenden Fällen wissen die Beteiligten, daß grundsätzlich für die Arbeitnehmerüberlassung eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit notwendig ist. Da alle Beteiligten mit illegaler Arbeitnehmerüberlassung zum Teil erhebliche Profite machen können, haben sie ein besonderes Interesse, ihr illegales Handeln zu verbergen. Dabei greifen Verleiher und Entleiher auf bewährte Verschleiерungsmethoden zurück, die zwar auch den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit und anderen Verfolgungsbehörden bekannt sind, die aber inzwischen so verfeinert worden sind, daß der Nachweis illegaler Arbeitnehmerüberlassung erschwert wird.

Typisch ist nach wie vor der Abschluß von angeblichen Werkverträgen. Verleiher und Entleiher sind sich aber einig, daß diese Werkverträge keine Gültigkeit haben sollen, sondern in Wahrheit der Verleih von Arbeitnehmern gewollt ist. Solche sog. Scheinwerkverträge enthalten alle Elemente eines Werkvertrages. Hinweise, die auf Arbeitnehmerüberlassung hindeuten und die noch vor einigen Jahren in den Vereinbarungen zu finden waren, werden vermieden. Mit diesen Verträgen sollen die Verfolgungsbehörden auf eine falsche Spur geleitet werden.

Oft wird ein Rahmenvertrag zwischen Verleiher und Entleiher vorgefunden, der keine Auffälligkeiten aufweist. Dem Rahmenvertrag sind Leistungsverzeichnisse beigefügt, die aber häufig so allgemein gehalten sind, daß daraus eine konkrete Beschreibung der zu leistenden Arbeit nicht zu entnehmen ist. Der illegale Entleiher oder seine Beauftragten konkretisieren die tatsächliche Durchführung der Arbeit entweder mündlich oder legen den Leistungsgegenstand

durch weitere Zusatzverträge mit dem angeblichen Werkunternehmer fest. Da die Arbeitnehmerüberlassung nach geleisteten Arbeitsstunden abgerechnet wird, bei einem Werkvertrag aber in der Regel die Bezahlung erfolgsbezogen erfolgt, werden die von den illegalen Leiharbeitnehmern geleisteten Arbeitsstunden in die bei Werkverträgen üblichen Aufmaßeinheiten umgewandelt. Zunehmend machen sich Verleiher und Entleiher moderne Büro- und Kommunikationstechniken zunutze. Paßwörter verhindern, daß die Prüfer Zugang zu verräterischen Aufzeichnungen bekommen. Außerdem können illegale Verleiher und Entleiher kurzfristig die Vertragsgestaltung in ihrem Sinne abändern.

Da in den schriftlichen Vereinbarungen kaum Hinweise auf illegale Arbeitnehmerüberlassung zu finden sind, kommt den tatsächlichen Feststellungen, wie die Verträge durchgeführt werden, erhebliche Bedeutung zu. Es muß ermittelt werden, ob Arbeitnehmer lediglich zur Verfügung gestellt werden, oder ob tatsächlich unter eigener Regie ein Werk erstellt wird. Den meisten Verleihern und Entleihern sind die Unterschiede und die Prüfkriterien zur Feststellung von illegaler Arbeitnehmerüberlassung – oft auch nach entsprechender juristischer Beratung – bekannt. Dementsprechend stellen sich die Beteiligten darauf ein und tarnen die illegale Arbeitnehmerüberlassung bei ihrer Durchführung so gut wie möglich. Sie versuchen, nach außen hin möglichst die Kriterien zu erfüllen, die für einen Werkvertrag sprechen. Leicht feststellbare Indizien für Arbeitnehmerüberlassung – wie zum Beispiel das offensichtliche vermischte Zusammenarbeiten von Arbeitnehmern des Verleihers und des Entleihers oder die klaren Weisungen der Poliere oder Meister des Entleihers an die Leiharbeitnehmer – gibt es heute nur noch in seltenen Einzelfällen.

So werden im Baubereich die Arbeitnehmer des Verleihers in separaten Kolonnen an separaten Arbeitsplätzen und angeblich selbständigen Gewerken mit eigenem Polier oder Kolonnenführer eingesetzt. Auffällig ist dann nur noch, daß dem angeblichen Polier oder Vorarbeiter die qualitativen Voraussetzungen für die Durchführung eines Werkvertrages fehlen. Er ist oft lediglich Befehlsempfänger oder Dolmetscher, der die zugewiesenen Einsätze an die einzelnen Arbeiter des Verleihers weitergibt.

Werden die illegalen Leiharbeitnehmer als Zeugen vernommen, sagen sie aus, die Arbeitsanweisungen von eigenen Führungskräften erhalten zu haben. Der Nachweis des Gegenteils ist manchmal nicht zu erbringen. Für die Verfolgungsbehörden besteht weiterhin die Schwierigkeit, daß trotz sorgfältiger Beobachtung und Vorbereitungen, die sich oft über mehrere Wochen erstrecken, die Prüfungen nur Momentaufnahmen sein können.

Nach wie vor wird illegaler Verleih oft durch Gesellschaften mit beschränkter Haftung betrieben, die vielfach von „Strohmannern“ geleitet werden, weil der wahre Hintermann als Person nicht in Erscheinung treten will. Nicht selten sind diese Gesellschaften nur kurzzeitig aktiv, weil sie häufig nur für die Durchführung einzelner Aufträge gegründet wur-

den. Ehe sich verstärkte Verdachtsmomente gebildet haben, die zu einer Überprüfung Anlaß geben, sind die meisten Gesellschaften schon wieder vom Markt verschwunden. Manchmal werden – regional gestreut – gleich mehrere Gesellschaften „auf Vorrat“ gegründet. Im Falle der Aufdeckung können so die Geschäfte von einem anderen Betrieb aus fortgeführt werden. Damit das illegale Handeln nicht sofort auffällt, werden möglichst viele Voraussetzungen für die Ordnungsmäßigkeit des Betriebes erfüllt. So melden manche Gesellschaften einen – geringen – Teil ihrer Arbeitnehmer ordnungsgemäß der Sozialversicherung, allerdings manchmal nur mit einem geringeren Lohn als tatsächlich gezahlt wird. Die anderen Arbeitskräfte werden nicht angemeldet und erscheinen auch nicht in der Buchführung. Die angetroffenen illegalen Leiharbeitnehmer müssen aber einem bestimmten Verleiher und Entleiher zugeordnet werden.

Um die Arbeit der Verfolgungsbehörden zu erschweren, werden auch der Firmensitz und der Einsatzort der illegalen Leiharbeitnehmer regional getrennt. Firmensitze in ländlichen und strukturschwachen Gebieten, die wegen der Entfernung zur Prüfbehörde eine Prüfung aufwendiger machen, werden mehr und mehr bevorzugt. Die illegalen Leiharbeitnehmer werden kurzfristig an häufig wechselnden Arbeitsorten eingesetzt. Gleichzeitig werden die Personen, die etwa in Kolonnen auf Baustellen zusammenarbeiten, personell umgesetzt, so daß Nachweise über den Umfang des illegalen Verleihs weiter erschwert werden.

Die bereits im vorhergehenden Berichtszeitraum erwähnte Variante, daß illegale Arbeitnehmerüberlassung durch sogenannte Scheinselbständigkeit getarnt wird, hat sich weiter verstärkt. Einzelpersonen melden ein Gewerbe an, um dann als angebliche (Sub-)Unternehmer oder als freie Mitarbeiter tätig zu werden (vgl. dazu auch zu E. 2. b). Der tatsächliche Verleiher tritt als Vermittler von Dienstleistungen auf, der tatsächliche Entleiher als Auftraggeber, der die Dienstleistungen des angeblichen Unternehmers in Anspruch nimmt. Tatsächlich sind die angeblich selbständig Gewerbetreibenden nach dem ganzen Erscheinungsbild der Tätigkeit abhängig beschäftigt, also arbeits- und sozialrechtlich Arbeitnehmer. Der Nachweis, daß der Verleiher Arbeitgeber des Scheinselbständigen ist, ist jedoch wegen der Tarnung schwer zu führen.

#### 4. Grenzüberschreitende Arbeitnehmerüberlassung

Wenn der illegale Verleiher seinen Betriebssitz im Ausland hat und von dort aus Arbeitnehmer ohne deutsche Verleiherlaubnis zu Entleihern im Bundesgebiet entsendet, sind die Verfolgungs- und Ahndungsmöglichkeiten der Verfolgungsbehörden noch mehr begrenzt als bei einer reinen Inlandstat.

##### a) Regierungsvereinbarungen über Werkvertragsarbeitnehmerkontingente

Illegale Beschäftigung (illegale Arbeitnehmerüberlassung und illegale Ausländerbeschäftigung) wird nicht selten mit der Beschäftigung von ausländischen

Arbeitnehmern in Verbindung gebracht, die auf der Grundlage der Werkvertragsarbeiter-Vereinbarungen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten und der Türkei in der Bundesrepublik Deutschland tätig sind. Deshalb erscheint es gerechtfertigt und zum besseren Verständnis sinnvoll, im Rahmen dieses Berichtes kurz auf die Entwicklung der Beschäftigung dieser ausländischen Arbeitnehmer einzugehen.

Die Bundesregierung ist unverändert der Auffassung, daß an der Werkvertragsbeschäftigung als einem bewährten Instrument zur Unterstützung und Verstärkung des wirtschaftlichen, sozialen und politischen Wandels in den Ländern Mittel- und Osteuropas, der für die zukünftige politische Gestalt Europas von entscheidender Bedeutung ist, weiterhin festgehalten werden muß. Die Fortführung der Werkvertragstätigkeit als wichtigem Instrument der Außenpolitik der Bundesregierung entspricht auch den Vereinbarungen zum Asylkompromiß.

#### *aa) Aktueller Stand der Durchführung der Vereinbarungen*

Die Bundesregierung hat zehn bilaterale Vereinbarungen über die Entsendung und Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern auf der Grundlage von Werkverträgen abgeschlossen, die 13 Länder umfassen. Die Vereinbarung mit dem ehemaligen Jugoslawien wurde für die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) während des größten Teils des Berichtszeitraums wegen des UN/EU-Embargos nicht angewendet. Die paraphierten Vereinbarungen mit Rußland und Litauen traten nicht in Kraft.

Die Vereinbarungen enthalten jährliche Beschäftigungshöchstkontingente, deren Einhaltung überwacht wird. Ab Oktober 1995 betrug der Gesamtkontingentsstand 56 850. Damit haben sich die Kontingente, die 1992 fast 90 000 im Monatsdurchschnitt erreichten, durch die jährliche Arbeitsmarktanpassung und den Wegfall der zeitlich befristeten Kontingente für den Baubereich stark reduziert.

Für den Baubereich ist ein Kontingent von 35 580 nutzbar.

Die ab 1992 erkennbaren Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Regierungsvereinbarungen über die Entsendung und Beschäftigung ausländischer Werkvertragsarbeiter sowie bei der Verfolgung illegaler Beschäftigung führten zu umfangreichen Konsolidierungsmaßnahmen.

Der Erfolg der Konsolidierungsmaßnahmen zeigt sich besonders deutlich in der Entwicklung der Beschäftigungszahlen, die erheblich zurückgegangen sind. Während im Oktober 1992 noch 116 000 Werkvertragsarbeiter aus mittel- und osteuropäischen Ländern sowie der Türkei in der Bundesrepublik Deutschland beschäftigt waren, betrug die Zahl im März 1996 nur noch 47 206 Arbeitnehmer. In dieser Zeit ging die Zahl der am Bau beschäftigten Werkvertragsarbeiter von 87 800 auf 22 242 zurück.

Positive Ergebnisse zeitigen die Bemühungen der ausländischen Vertragspartner, durch eine strengere

und am vereinbarten Beschäftigungsrahmen orientierte Vergabepaxis eine Überschreitung der Beschäftigungskontingente für die Zukunft auszuschließen.

#### *bb) Maßnahmen zur Konsolidierung der Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern*

Neben der strikten Kontrolle der Einhaltung der vereinbarten Beschäftigungskontingente haben verschiedene Maßnahmen wesentlich zu einer Entspannung der Situation beigetragen:

Durch die konsequente Anwendung der Arbeitsschutzklausel – keine Zulassung von Werkverträgen in Arbeitsamtsbezirken mit einer Arbeitslosenquote von über 30 v. H. im Bundesdurchschnitt – hat der Druck auf die örtlichen Arbeitsmärkte in besonders belasteten Arbeitsamtsbezirken durch die Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern merklich nachgelassen. Insbesondere in den neuen Bundesländern ist es zu einem Abbau der Beschäftigtenzahlen gekommen. Lag im Jahresdurchschnitt 1992 der Anteil der Werkvertragsarbeiter in den neuen Bundesländern bei 17,2 v. H. (16 319), so ist der Anteil im Jahresdurchschnitt 1993 auf 12,8 v. H. (rund 9 000) und 1994 auf 10,6 v. H. (4 386) gesunken. 1995 lag der Anteil bei 13,9 v. H. (6 879).

Auch die Regelung zugunsten von deutschen Arbeitnehmern in kurzarbeitenden Betrieben, wonach keine Zulassung von Werkvertragsarbeitnehmern bei Kurzarbeit des deutschen Werkvertragspartners erfolgt, hat sich bewährt. Die Befürchtung, daß Massenentlassungen als Umgehungsstrategie an Stelle von Kurzarbeit durchgeführt werden, hat sich nicht bestätigt.

Bei der Prüfung, ob entsprechend der Regierungsvereinbarungen die Löhne in Höhe deutscher Tariflöhne gezahlt werden, wurden ab Januar 1993 einheitliche Beurteilungskriterien vorgegeben. Neben den Tariflöhnen vergleichbarer deutscher Arbeitnehmer sind dabei anteilig auch die Urlaubsvergütung und die Weihnachtsgatifikation zu berücksichtigen. Darüber hinaus sind auch die tarifvertraglich geregelten Auslösungen für auswärtige Beschäftigungen einzubeziehen, wobei in der Praxis davon ausgegangen werden kann, daß sich deutsche und ausländische tarifliche Auslöseleistungen entsprechen. Zum Nachweis, daß die entsprechenden Arbeitsentgelte an die Werkvertragsarbeiter gezahlt werden, verpflichtet sich das Vertragsunternehmen schriftlich, die Lohnnachweise – auch über Lohnanteile, die im Ausland gezahlt werden – am deutschen Arbeitsort verfügbar zu halten. Bei festgestellten Fällen von Lohndumping erfolgt der Widerruf der Arbeitserlaubnis nach § 7 der Arbeitserlaubnisverordnung (AEVO). Die Erfahrungen in diesem Bereich haben gezeigt, daß Lohnvergleichsprüfungen auch während der Ausführung der Werkverträge erforderlich sind.

Als wichtige Maßnahme gegen Wettbewerbsverzerrungen und zur besseren Wahrung der Interessen kleiner und mittelständischer Unternehmen sind im Baubereich seit 1. Oktober 1993 für die Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern Obergrenzen vorgesehen, die sich an der Personalstärke der ge-

werblichen Arbeitnehmer der deutschen Betriebe orientieren. Damit wird erreicht, daß im Baubereich vermehrt auch Handwerksbetriebe an der Werkvertragsbeschäftigung angemessen beteiligt und gleichzeitig eine bessere regionale Verteilung der Werkvertragsarbeitnehmer gewährleistet ist.

Der Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit hat auf Grund einer Ermächtigung im Arbeitsförderungs-gesetz – § 21 Abs. 2 AFG – eine Anordnung erlassen, nach der ab 1. März 1993 vom Arbeitgeber Gebühren bis zu 2 000 DM für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis für jeden Werkvertragsarbeitnehmer zu entrichten sind. Durch die Erhebung von Gebühren wurden die Beitragszahler zur Bundesanstalt für Arbeit von den Kosten im Zusammenhang mit der Durchführung der Vereinbarungen befreit. Insgesamt wurden 1993 77,7 Mio. DM, 1994 144,7 Mio. DM und 1995 156,2 Mio. DM Gebühren eingenommen. Aus den Gebühreneinnahmen werden die administrativen Maßnahmen finanziert, die notwendig sind, um die ordnungsgemäße Durchführung der Vereinbarungen zu gewährleisten. Dies gilt sowohl für das Genehmigungsverfahren als auch für die Prüfung, Verfolgung und Ahndung von illegaler Beschäftigung.

Große Bedeutung kommt den verschärften Sanktionsregelungen zu. Sie tragen dazu bei, daß un-solide Firmen, die zu illegalen Praktiken neigen, im Schutz der Vereinbarungen kein Tätigkeitsfeld mehr haben. So können insbesondere durch entsprechende Vertragsregelungen ausländische Werkvertragsfirmen, die sich illegaler Praktiken bedienen (Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis, Arbeitnehmerüberlassung, Lohndumping) von weiterer Werkvertrags-tätigkeit ausgeschlossen werden. In der Regel werden die Firmen zunächst verwarnet. Seit Oktober 1994 wurden in 176 Fällen Sanktionen verhängt, nämlich Verwarnungen in 115 Fällen, Ausschluß von einem Jahr in 59 Fällen und Ausschluß von drei Jahren in zwei Fällen.

Im Zuge der mit den Vertragsstaaten geführten bilateralen Gesprächen konnte außerdem erreicht werden, daß durch die Einführung strengerer Kriterien zur Zulassung ausländischer Firmen für Beschäftigungen auf der Grundlage von Werkverträgen Mißbräuche vermieden werden. Alle Vertragsstaaten sind inzwischen zu wesentlich strengeren Zulassungskriterien übergegangen.

#### *cc) Illegale Beschäftigung im Zusammenhang mit Werkvertragsarbeitnertätigkeiten*

Bereits im vorhergehenden Bericht (Drucksache 12/3180, S. 30) wurde darauf hingewiesen, daß im Zusammenhang mit den Regierungsvereinbarungen über die Beschäftigung osteuropäischer Arbeitnehmer auf der Grundlage von Werkverträgen unter Verletzung dieser Abkommen illegale Leiharbeiter in der Bundesrepublik Deutschland tätig geworden sind. Es handelte sich um osteuropäische Firmen, die oft gar nicht in der Lage waren, in der Bundesrepublik Deutschland Werkverträge durchzuführen. Vielmehr stellten sie oftmals nur Personal zur Verfügung. Diese Entwicklung unzulässiger Durchführung an-

geblicher Werkverträge hatte sich 1992 mit zunächst zunehmender Tendenz fortgesetzt. In der letzten Zeit ist aber eine Trendwende festzustellen. Dies wird darauf zurückgeführt, daß die Sanktionsdrohungen nach allgemeiner Einschätzung zunehmend abschreckend wirken. Sie führen dazu, daß ausländische Werkvertragsunternehmen, die bereits seit Jahren auf dem deutschen Markt tätig sind, sich ernsthaft um eine rechtstreue Vertragsabwicklung bemühen. Maßgebend zu einer positiven Entwicklung hat auch beigetragen, daß die ausländischen Behörden bei der Vergabe der Beschäftigungskontingente für Werkvertragsarbeitnehmer darauf achten, daß die ausländischen Firmen auf Grund ihrer organisatorischen, finanziellen und personellen Ausstattung in der Lage sind, die Werkvertragsarbeiten in Deutschland ordnungsgemäß durchzuführen.

Auch die Finanzämter haben bisher nur in wenigen Fällen im Rahmen von Lohnsteuerausprüfungen die von der Bundesanstalt für Arbeit genehmigten Werkverträge als Scheinwerkverträge enttarnt. Der Innendienst der Finanzämter kann weder feststellen noch beurteilen, ob nach der tatsächlichen Durchführung ein Werkvertrag oder eine unzulässige Arbeitnehmerüberlassung vorliegt. Selbst im Rahmen von Außenprüfungen ist diese Prüfung sehr schwierig und zeitaufwendig. Die Finanzverwaltung erlangt meist erst durch die Prüfung beim Auftraggeber von abgeschlossenen Werkverträgen Kenntnis. Da die Arbeiten zu diesem Zeitpunkt jedoch bereits abgeschlossen sind, ist in der Regel nur durch Zufallsfunde (z. B. Stundenzettel) der Nachweis der Arbeitnehmerüberlassung möglich.

Nach wie vor besteht bei Werkvertragsfirmen aus mittel- und osteuropäischen Staaten jedoch der Verdacht, daß sie ihre Pflicht, die deutschen Lohnbedingungen zu erfüllen, nicht immer einhalten. Verwertbare Lohnunterlagen sind nur selten in Deutschland auffindbar. Daher bestehen große Manipulationsmöglichkeiten. Unterlagen, die später von den Unternehmen vorgelegt werden, wirken vielfach bearbeitet und lassen sichere Rückschlüsse auf Verstöße nicht mehr zu. Auf die Aussagen der ausländischen Arbeitnehmer ist kein Verlaß, weil sie oft im Sinne des Arbeitgebers aussagen, um ihren Arbeitsplatz nicht zu verlieren.

Nach den Kenntnissen eines auf dem Gebiet der illegalen Beschäftigung besonders erfahrenen Staatsanwaltes, über die das Hessische Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten berichtet, halten die sog. Werkvertragsfirmen ihre Zusage über die Höhe des an die ausländischen Arbeitnehmer auszahlenden Arbeitslohnes in aller Regel nicht ein. Darüber hinaus bestehe der Eindruck, daß die auf dem deutschen Bausektor tätigen Generalunternehmer bei der Vergabe von Subunternehmeraufträgen sehr wohl wissen, daß die Durchführung dieser angeblichen Werkleistungen bei Einhaltung aller steuerlichen und sozialrechtlichen Bestimmungen keinen wirtschaftlichen Gewinn erbringen könne. Insoweit sei der Einsatz „illegaler Arbeit“ in der Kalkulation der großen Bauunternehmen längst ein Faktor, mit dem die Gewinnsituation verbessert oder drohender Verlust aufgefangen werden konnte.

Auch die Finanzämter haben in Einzelfällen festgestellt, daß entgegen den Erklärungen gegenüber der Bundesanstalt für Arbeit die Lohnbedingungen der ausländischen Werkvertragsarbeitnehmer ungünstiger als diejenigen vergleichbarer deutscher Arbeitnehmer sind. Sofern die Finanzämter keine Anhaltspunkte für eine Arbeitnehmerüberlassung hatten, bestand für sie im Hinblick auf das Steuergeheimnis keine Möglichkeit, die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit über solche Verstöße zu unterrichten.

Die Erfahrungen der Bundesanstalt für Arbeit bei der Prüfung der Werkvertragstätigkeit bestätigen diese Erfahrungen nicht. In nicht wenigen Fällen sind die Abweichungen von der vorgeschriebenen Lohnhöhe nur gering. Der Großteil der ausländischen Werkvertragsfirmen hält sich an die bei der Genehmigung des Werkvertrages vorgegebenen Löhne. Die konsequente Anwendung der Sanktionsklausel der bilateralen Regierungsvereinbarungen, die einen vorübergehenden Ausschluß der ausländischen Firmen von der Werkvertragstätigkeit ermöglicht, hat bei der hohen Prüfdichte der Werkvertragstätigkeit das wirtschaftliche Risiko für die Firmen bei Lohndumping erheblich vergrößert. Auch die deutschen Generalunternehmer tragen auf Grund der Erweiterung der Sanktionsregelungen im Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit bei Beauftragung von Subunternehmern mit Schwarzarbeit erheblich größere wirtschaftliche Risiken.

Die Besteuerung insbesondere der von den osteuropäischen Unternehmen entsandten Arbeitnehmer ist in der Vergangenheit vielfach unterblieben, weil die Finanzämter von den Aktivitäten der ausländischen Subunternehmer keine Kenntnis hatten. Dies ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß die osteuropäischen Firmen der sich aus der Gewerbeordnung ergebenden Anzeigepflicht nicht nachgekommen sind und die Landesarbeitsämter von der früheren Praxis, die Genehmigung der Werkverträge von deren Vorlage beim zuständigen Finanzamt abhängig zu machen, unter Hinweis auf das Sozialgeheimnis abgewichen sind.

Zur Verbesserung der steuerlichen Erfassung ist bei grenzüberschreitender Arbeitnehmerüberlassung für die Überwachung, Einbehaltung und Abführung der Lohnsteuer in den Ländern in der Regel ein bestimmtes Finanzamt zuständig.

Auf Grund des durch Art. 31 c des Jahressteuergesetzes 1996 geänderten § 71 Abs. 1 Nr. 3 SGB X ist ab 1996 grundsätzlich die Übermittlung von Daten ausländischer Unternehmen, die auf Grund bilateraler Regierungsvereinbarungen zur Ausführung von Werkverträgen tätig werden, durch die Arbeitsverwaltung an die Finanzbehörden möglich.

Insbesondere folgende Feststellungen wurden im Rahmen von Lohnsteueraußenprüfungen zu den osteuropäischen Werkvertragsunternehmen getroffen:

- Aufenthaltsdauer von weniger als 183 Tagen; keine Betriebsstätte i. S. des jeweiligen Doppelbesteuerungsabkommens im Inland

In den Fällen, in denen eine Aufenthaltsdauer der Werkvertragsarbeitnehmer von nicht mehr als

183 Tagen und keine inländische Betriebsstätte des Werkvertragsunternehmens im Sinne des jeweiligen Doppelbesteuerungsabkommens gegeben waren, stand Deutschland das Besteuerungsrecht nicht zu. Die Steuerpflicht der Werkvertragsarbeitnehmer ist begrenzt durch die Vorschriften des jeweiligen Doppelbesteuerungsabkommens. Das Besteuerungsrecht bleibt danach beim Ansässigkeitsstaat, wenn die Voraussetzungen des Artikels 15 Abs. 2 OECD-Musterabkommen (183-Tage-Regelung; keine Betriebsstätte im Inland), dem die jeweiligen Doppelbesteuerungsabkommen grundsätzlich nachgebildet sind, vorliegen.

In vielen Fällen bestand zwar die Vermutung, daß die Arbeitnehmer sich länger als 183 Tage im Inland aufgehalten haben. Es war aber so gut wie unmöglich, derartige Feststellungen zu treffen, wenn die Arbeitnehmer z. B. im Rahmen eines weiteren Werkvertrages auf einer Baustelle in einem anderen Bundesland beschäftigt wurden. Das jeweilige Finanzamt hatte – wenn überhaupt – nur Kenntnis von dem Bestehen des Werkvertragsverhältnisses in seinem Zuständigkeitsbereich. Es ist davon auszugehen, daß die Arbeitnehmer nacheinander auf verschiedenen Baustellen im Bundesgebiet tätig werden oder zwischen den ausländischen Subunternehmern ganze Bauprupps untereinander ausgetauscht werden, um die Feststellung der Aufenthaltsdauer der Arbeitnehmer zu erschweren und die Löhne damit einer Besteuerung zu entziehen.

- Aufenthaltsdauer von mehr als 183 Tagen

Hält sich ein Werkvertragsarbeitnehmer mehr als 183 Tage in Deutschland auf, unterliegen seine Arbeitslohneinkünfte der inländischen Besteuerung. Der Steuerabzug durch den ausländischen Unternehmer entfiel in zahlreichen Fällen, wenn er nicht als inländischer Arbeitgeber i. S. des § 38 EStG zu behandeln war. Ob in diesen Fällen die Besteuerung der Arbeitnehmer im Rahmen des Veranlagungsverfahrens durchgeführt wurde, ist nicht bekannt. Es kann aber vermutet werden, daß ein Veranlagungsverfahren nicht erfolgte.

War der Werkvertragsunternehmer zum Steuerabzug verpflichtet, weil im Inland eine Betriebsstätte oder ein ständiger Vertreter (§§ 12, 13 der Abgabenordnung) vorhanden war, wurde er, soweit er seinen steuerlichen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist, nach den allgemeinen Vorschriften des § 42d EStG als Haftungsschuldner oder in den Fällen der §§ 40ff. EStG als Steuerschuldner in Anspruch genommen. Angaben, ob und ggf. inwieweit die Steuer- bzw. Haftungsschuld realisiert werden konnte, liegen nicht vor.

- Betriebsstätte i. S. des jeweiligen Doppelbesteuerungsabkommens im Inland

Soweit das ausländische Unternehmen im Inland eine Betriebsstätte hatte, stand der Bundesrepublik Deutschland das Besteuerungsrecht für die Einkünfte aus nicht selbständiger Arbeit der Werkvertragsarbeitnehmer unabhängig von der 183-Tage-Regelung zu. Es bestand auch eine Verpflichtung des ausländischen Unternehmens zum

Steuerabzug nach § 38 EStG wegen Vorliegens einer Betriebsstätte. Soweit er seinen steuerlichen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist, wurde er nach den allgemeinen Vorschriften des § 42 d EStG als Haftungsschuldner oder in den Fällen bei §§ 40 ff. EStG als Steuerschuldner in Anspruch genommen.

## b) Besondere Arbeitsweisen

### aa) Koppelbazen

Eine besonders große Aktivität unerlaubter grenzüberschreitender Arbeitnehmerüberlassung geht von niederländischen Verleihern oder Vermittlern (Koppelbazen) aus. Sie operieren in der Regel aus den Niederlanden heraus, gründen aber ebenfalls in Deutschland Firmen, auch mit Hilfe von Stroh Männern. Manchmal handelt es sich in Deutschland lediglich um „Briefkastenfirmen“. Mit der Gründung deutscher Firmen wird der Anschein der Seriosität vermittelt. Oft sind die illegalen Verleiher aus den Niederlanden auch als Hintermänner britischer Unternehmen tätig.

Koppelbazen, vornehmlich aus dem Raum Nijmegen, wenden sich systematisch an deutsche Bauunternehmen und bieten ihnen Handwerksleistungen zu einem Preis von etwa 40 bis 45 DM in der Stunde an, der damit deutlich unter dem Kalkulationspreis eines sozialversicherungspflichtigen und steuerlich angemeldeten Baufacharbeiters in Deutschland liegt. Der Auftraggeber in Deutschland hat damit rund 20 DM geringere Kosten pro Stunde. Die britischen Arbeitnehmer (Scheinselbständigen) erhalten rund 15 bis 25 DM, die illegalen Verleiher machen pro verliehenem Leiharbeiter einen Gewinn von 20 bis 30 DM für jede Einsatzstunde. Der Bundesanstalt für Arbeit waren Ende 1995 rund 400 britische oder niederländische Briefkastenfirmen der Koppelbazen bekannt. Dagegen hatte die Bundesanstalt für Arbeit im Jahre 1992 Erkenntnisse in dieser Richtung nur bei etwa einem Dutzend dieser Firmen. Es ist anzunehmen, daß hinter der Vielzahl der Firmen oft dieselben Personen unter verschiedenen Firmenbezeichnungen handeln; identische Telefon-, Telefax- oder Postfach-Nummern lassen diesen Schluß zu. Im Regelfall verleihen diese Firmen Kolonnen von drei bis fünf Arbeitnehmern, in Einzelfällen auch nur einzelne Arbeitnehmer oder Kolonnen bis zu 25 Personen.

Die niederländischen Koppelbazen vermitteln deutschen Auftraggebern insbesondere britische Arbeitskräfte. Formell ist Auftraggeber meist eine britische Gesellschaft in der Rechtsform der „non resident Limited by shares“ mit häufig nur einem Arbeitnehmer, nämlich der in Deutschland eingesetzten Person. Die Gesellschaften verfügen meist über ein Stammkapital von nur 2 £ Sterling und haben in Großbritannien bei einem Steuerberater oder einem Büroservice eine Anlaufadresse. Teilweise werden dort von den Niederländern aus „Rekrutierungsbüros“ unterhalten, über die Engländer für Arbeiten in Deutschland angeworben werden. Die tatsächliche „Geschäftsführung“ der Gesellschaften erfolgt durch die in den Niederlanden ansässigen „Betreuungsunternehmen“. Daneben treten auch rein britische Firmen auf,

die von Engländern geführt werden. Oft werden angeblich Selbständige vermittelt. Nach britischer Rechtsauffassung gelten die sog. „self employed persons“ nicht als Arbeitnehmer, sondern als Selbständige mit der Folge der Sozialversicherungsfreiheit.

Die Leistungen werden von der Gesellschaft unterschiedlich mit und ohne Mehrwertsteuer in Rechnung gestellt. In Deutschland werden weder Sozialversicherungsbeiträge noch Steuern entrichtet, sogar nicht einmal die in Rechnung gestellte Umsatzsteuer. Wäre die Gesellschaft in Großbritannien tätig, wäre auch die Versteuerung ihrer Einkünfte sichergestellt, weil dort der Auftraggeber verpflichtet ist, 25 v. H. des Nettorechnungsbetrages für Rechnung des Auftragnehmers an die Finanzbehörde abzuführen.

Die Bundesanstalt für Arbeit schätzt, daß sich im Jahre 1995 die Zahl der in Deutschland beschäftigten Briten und Iren, die für holländische Koppelbazen tätig waren, in einer Größenordnung von rund 80 000 bewegte, die Zahl der Niederländer wird zwischen 5 000 und 10 000 geschätzt. Die Geschäftsbeziehungen mit deutschen Betrieben dauern von wenigen Tagen bis zu 24 Monaten. Regionale Schwerpunkte des Einsatzes waren zu Beginn der 90er Jahre der nordwestdeutsche Raum sowie das Rheinland und das Ruhrgebiet. Mit steigender Tendenz erstrecken die Koppelbazen ihre Tätigkeit auf Süddeutschland und die neuen Bundesländer, hier insbesondere auf den Großraum Berlin sowie auf Arbeitsamtsbezirke, in denen die Arbeitsmarktschutzklausel für Werkvertragsarbeitnehmer gilt.

### bb) Sonstiger grenzüberschreitender illegaler Verleih

Nicht zuletzt die strikte Anwendung der Konsolidierungsmaßnahmen im Werkvertragsbereich (Kontingentierung, Arbeitsmarktschutzklausel, Gebührenhebung, verstärkte Kontrollen, Bekämpfung von Lohndumping) hat insbesondere seit 1994 zu einem Ausweichen der Betroffenen in neue illegale Beschäftigungsformen geführt oder bereits bekannte unerlaubte Tätigkeiten sprunghaft ansteigen lassen. Um nicht an die strengen Regelungen im Werkvertragsbereich gebunden zu sein, umgehen Firmen aus den mittel- und osteuropäischen Staaten diese Regelungen und weichen verstärkt auf andere Vertragsarten aus. Dies ist besonders auffällig geworden für Arbeiten in Arbeitsamtsbezirken, in denen die Arbeitsmarktschutzklausel (vgl. zu a) bb) gilt.

Für Beschäftigungen bis zu drei Monaten bedürfen Arbeitnehmer, die von Unternehmen aus dem Ausland zur Erfüllung von Liefer- und Montageverträgen in das Bundesgebiet entsandt werden, keiner Arbeitserlaubnis. Obwohl die Arbeitserlaubnisfreiheit in diesen Fällen unabhängig von einer vorherigen Anzeige der Beschäftigungen besteht, reichen Firmen aus den mittel- und osteuropäischen Staaten gleichwohl häufig diese Verträge bei den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit ein, um sich die Arbeitserlaubnisfreiheit für die nach Deutschland entsandten Arbeitnehmer bestätigen zu lassen.

In letzter Zeit treten häufiger Vertragsgestaltungen zwischen deutschen und osteuropäischen Firmen – auch im Rahmen von Joint-venture-Unternehmen –

auf, in denen angeblich osteuropäische Arbeitnehmer in Deutschland ausgebildet oder qualifiziert werden sollen. In Deutschland sollen sie z. B. im Rahmen von durchzuführenden Baumaßnahmen hinsichtlich der Be- und Verarbeitung von verschiedenen Werkstoffen als Maurer, Fliesenleger und Zimmerer ausgebildet werden. Die Arbeitskräfte werden häufig nur für relativ kurze Zeit (bis zu drei Monaten) in der deutschen Firma eingesetzt. Sie erhalten meist Unterkunft und Verpflegung und Taschengeld unmittelbar von der deutschen Firma. Der deutsche Betrieb erhält aber nicht seine Aufwendungen von dem ausländischen Unternehmen ersetzt, sondern zahlt Lohn- und Reisekosten an dieses auf Grund entsprechender Rechnungen. Der Stundenverrechnungssatz liegt dabei zum Teil bei 15 DM. In Berlin sind z. B. Offerten von Anbietern aus dem osteuropäischen Raum (Polen, Ungarn) bekanntgeworden, in denen offen damit geworben wird, daß die Arbeitsaufnahme ausländischer Arbeitnehmer über Ausbildungsverträge verwirklicht werden könne. In den Werberbriefen wird u. a. darauf hingewiesen, daß die zu vermittelnden Fachleute in Deutschland bereits gute Berufserfahrungen erworben hätten und in der Lage seien, verantwortliche Arbeiten zu leisten. Der Bundesanstalt für Arbeit wurden zur Erteilung der Arbeitserlaubnisse zahlreiche Unterlagen über Ablauf und Umfang der Schulungstätigkeit vorgelegt. Bei entsprechenden Ermittlungen stellte sich jedoch heraus, daß die theoretische Unterweisung – wenn überhaupt praktiziert – oft zu kurz kommt und die „Auszubildenden“ bei Fremdfirmen als Arbeitnehmer eingesetzt werden.

Zunehmend erhalten die Werkvertragsfirmen aus den mittel- und osteuropäischen Staaten seit 1994 Konkurrenz von Unternehmen sowohl aus den skandinavischen als auch insbesondere aus dem südeuropäischen Bereich der Europäischen Union. Insbesondere portugiesische, aber auch spanische, italienische und griechische Firmen überlassen Arbeitnehmer illegal in den Baubereich. Diese Firmen bestehen ebenfalls oft nur als Briefkastenfirmen, also zum Schein. Portugiesische Arbeitskräfte wurden zu Beginn des Berichtszeitraums überwiegend in den neuen Bundesländern, nunmehr aber verstärkt auch in den alten Bundesländern festgestellt. Ende 1995 waren beim Landesarbeitsamt Baden-Württemberg, das für die Verfolgung und Ahndung von unerlaubter Arbeitnehmerüberlassung und Vermittlung aus Portugal und Spanien zuständig ist, bereits 34 Verfahrenskomplexe mit insgesamt 104 Ermittlungsverfahren anhängig. Nach den bisherigen Erkenntnissen ist davon auszugehen, daß in 95 v. H. der Fälle unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung vorliegt. Lag gleichzeitig Schwarzarbeit vor, weil die ausländischen Unternehmen entgegen dem Handwerksrecht nicht in die deutsche Handwerksrolle eingetragen sind, wurde in einer Reihe von Fällen kurzfristig nach § 16 Abs. 3 der Handwerksordnung die Fortsetzung des Betriebes untersagt. In diesen Fällen gab es eine ungewöhnlich gute behördenübergreifende Zusammenarbeit. Außerdem wurden in diesen Fällen allein von Mai bis September 1995 über 8 Mio. DM an Steuern nachberechnet und etwa 2,5 Mio. DM Sozialversicherungsbeiträge nachgefordert.

#### cc) Scheinselbständige

Wie in den anderen Bereichen illegaler Beschäftigung ist im Berichtszeitraum auch im Bereich der illegalen Arbeitnehmerüberlassung versucht worden, die Arbeitnehmereigenschaft durch eine angebliche Selbständigkeit zu leugnen und damit das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz zu umgehen (vgl. E. 2. b).

#### c) Umfang

Der Umfang illegaler grenzüberschreitender Arbeitnehmerüberlassung kann – wie bei der illegalen Beschäftigung allgemein – nicht ermittelt und auch nicht zuverlässig geschätzt werden. Auf Grund der aufgedeckten Fälle kann aber angenommen werden, daß die Dunkelziffer recht hoch ist.

Die für die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung originär zuständigen Dienststellen, insbesondere die Arbeits- und Hauptzollämter, erfassen die von ihnen aufgedeckten Fälle. Daneben hat der Bundesgrenzschutz bei der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs nach § 2 des Bundesgrenzschutzgesetzes Möglichkeiten, Fälle der grenzüberschreitenden unerlaubten Arbeitnehmerüberlassung von Ausländern zu entdecken. Da auf Grund des Schengener Abkommens an den westlichen Grenzen Deutschlands weitgehend auf Personenkontrollen verzichtet wird, werden mehr Fälle des Verdachts der illegalen Überlassung ausländischer Arbeitnehmer aus osteuropäischen Staaten aufgedeckt. Gleichwohl hatte der Bundesgrenzschutz auch Erkenntnisse zur Überlassung von Österreichern, Niederländern, Briten, Franzosen, Iren und Dänen. Wegen unerlaubter Arbeitnehmerüberlassung hat der Bundesgrenzschutz im Berichtszeitraum 282 Strafanzeigen erstattet und 408 Fälle des Verdachts von Ordnungswidrigkeiten gemeldet. Demgegenüber waren es allein im Jahre 1988, also in nur einem Jahr, noch insgesamt 363 Anzeigen, davon 301 von Dienststellen an Grenzen zu Mitgliedstaaten der EU.

### 5. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

Bei Aussagen über die Auswirkungen der illegalen Arbeitnehmerüberlassung auf den Arbeitsmarkt muß berücksichtigt werden, daß genaue Feststellungen über den Umfang des illegalen Verleihs nicht möglich sind.

#### a) Folgen für die Unternehmen

Die Auswirkungen illegaler Arbeitnehmerüberlassung auf den Wettbewerb zwischen Unternehmen und den Arbeitsmarkt sind unterschiedlich. Insbesondere, wenn Mischbetriebe z. B. neben der Erbringung von Werkleistungen Arbeitnehmer ohne Verleiherlaubnis überlassen, ansonsten aber alle sozial-, steuer- und arbeitsrechtlichen Bestimmungen einhalten, sind die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt gering. Allerdings tragen auch diese Unternehmen dazu bei, daß durch illegale Arbeitnehmerüberlassung Arbeitsplätze der Stammarbeitnehmer in Entleibetrieben gefährdet werden können. Auch gefährden sie die Kontrolle der Bundesanstalt für Arbeit auf

dem Gebiet der legalen Arbeitnehmerüberlassung, die sie auf diesem Teilgebiet des Arbeitsmarktes hat, um Verwerfungen des Arbeitsmarktes insgesamt zu verhindern. Es besteht auch die Gefahr, daß solche Mischbetriebe, die sich zunächst überwiegend rechtstreu verhalten, im Laufe der Zeit in schwerer wiegende Formen illegaler Arbeitnehmerüberlassung abrutschen.

Problematisch und gefährlich sind die Fälle illegalen Verleihs von Arbeitnehmern, bei denen die Verleiher und Entleiher wegen eines übersteigerten Strebens nach Profit gleichzeitig gegen andere rechtliche Vorschriften verstoßen und damit zumindest einen Teil des Arbeitsmarktes, wie z. B. den Baubereich, erheblich stören können. Nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes ist die illegale Arbeitnehmerüberlassung eine wenig riskante Gelegenheit, schnell und ohne großen Aufwand „finanziell einen guten Schnitt“ zu machen. Viele illegale Verleiher heuern Arbeitskräfte an, die bereit sind, teilweise erheblich unter den ortsüblichen Löhnen oder etwa bestehenden Lohnstarifen zu arbeiten. Dazu zählen nicht nur die ausländischen Arbeitnehmer, die ohne Arbeitserlaubnis beschäftigt werden, sondern auch deutsche Arbeitnehmer und Arbeitnehmer aus dem europäischen Wirtschaftsraum, die für Arbeiten in Deutschland keine Arbeitserlaubnis benötigen.

Für diese Leiharbeiter werden in der Regel keine Steuern und Sozialversicherungsbeiträge in Deutschland abgeführt. Soweit manchmal für einen Teil der Arbeitnehmer diese Pflichten erfüllt werden, dient dies allein dazu, den Anschein der Seriosität zu erwecken. Die Arbeitnehmer wissen oft von dem Verhalten des Verleihers. Der Verleiher ist somit in der Lage, Arbeitskräfte billig anbieten zu können und gleichzeitig einen hohen Profit zu erzielen.

Das gleiche gilt für die Entleiherbetriebe. Die Entleiher nutzen alle Vorteile der Arbeitnehmerüberlassung und erzielen ebenfalls einen zum Teil erheblichen Gewinn, weil Stammarbeitnehmer zu den von den illegalen Verleihern angebotenen Preisen nicht beschäftigt werden können. Der Entleiher ist somit in die Lage versetzt, seine Kalkulation anders zu gestalten und sich legal verhaltende Wettbewerber zu unterbieten. Es bestehen einige Anhaltspunkte, insbesondere im Baubereich, daß es wegen dieser illegalen Beschäftigungsformen zu einem ruinösen Wettbewerb kommt, durch den manche bisher sich legal verhaltende Unternehmen dazu verleitet werden, ebenfalls auf illegale Beschäftigungsformen auszuweichen. Der Abbau von Stammarbeitsplätzen ist dann die Folge; ein seriöser Wettbewerb ist nicht mehr möglich.

#### b) Auswirkungen für die Arbeitnehmer

Illegaler Verleih trägt dazu bei, daß Beschäftigungschancen verlorengehen und Arbeitnehmer arbeitslos werden, weil illegale Leiharbeiter sie verdrängt haben.

Bei illegalen Leiharbeitern wird nicht selten gleichzeitiger Bezug von Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe festgestellt. Diese Leiharbeiter haben

ein Interesse daran, daß der illegale Verleiher keine Meldung zur Sozialversicherung abgibt, damit ihr Leistungsmißbrauch unentdeckt bleibt. Das gleiche gilt für ausländische Arbeitnehmer, die sich in der Bundesrepublik Deutschland illegal aufhalten oder eine Arbeitserlaubnis nicht erhalten. Diese Arbeitnehmer sind auch bereit, zu schlechten Arbeitsbedingungen bei dem Verleiher zu arbeiten. Die Arbeitnehmer gehen allerdings ein hohes Risiko ein. Werden Lohnsteuern von dem Verleiher nicht entrichtet, bleiben sie Schuldner der zu entrichtenden Lohnsteuer. Oft kennen die illegalen Leiharbeiter den Verleiher auch gar nicht. Sie erhalten ihren Lohn in der Regel in bar durch Verbindungspersonen, die die Arbeiten der Leiharbeiter kontrollieren. Nicht selten bleibt aber die Lohnzahlung aus und die Leiharbeiter wissen nicht, an wen sie sich wenden sollen. Es sind Fälle bekannt geworden, in denen ausländische Arbeitnehmer aus Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sich hilflos suchend an ihre konsularischen Vertretungen gewandt haben, weil sie die Kosten für die Rückreise in ihr Heimatland nicht bezahlen konnten, obwohl sie zum Teil über mehrere Monate in Deutschland tätig waren.

#### 6. Sozial- und arbeitsrechtliche Auswirkungen illegaler Arbeitnehmerüberlassung

Neben der Gefahr der Störung von (Teil-)Arbeitsmärkten können von illegaler Arbeitnehmerüberlassung auch erhebliche Gefahren für die arbeits- und sozialrechtliche Stellung der Leiharbeiter ausgehen. Zwar gibt es auch Leiharbeiter, die wegen ihrer hohen Qualifikationen höhere Löhne bei einem vorübergehenden Einsatz in einem Entleiherbetrieb erzielen, als dieser Entleiherbetrieb ohne Störung des Lohngefüges seines Betriebes zahlen kann, wenn er sie unmittelbar beschäftigte; in aller Regel sind die Löhne und sonstigen Arbeitsbedingungen beim illegalen Verleiher aber schlechter als die vom illegalen Entleiher seinen Stammarbeitnehmern gebotenen Entgelte. Arbeitsschutzvorschriften werden oft nicht eingehalten. Insbesondere bei längerem illegalen Verleih treten für alle Leiharbeiter bestimmte Gefahren auf. Wird ein Arbeitnehmer nicht bei seinem Arbeitgeber, sondern bei einem Dritten beschäftigt, so ist die Erfüllung der dem Arbeitgeber obliegenden Pflichten erschwert, die Bindung des Leiharbeiters an den eigentlichen Arbeitgeber wird immer mehr gelockert. Wegen dieser Gefahren läßt das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz die rechtlichen Folgen illegalen Verleihs unabhängig davon eintreten, ob der Verleiher nur gegen den Erlaubnisvorbehalt nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz verstößt oder außerdem noch andere Gesetzesverstöße begeht. Gleichwohl ist ein illegaler Leiharbeiter, dessen Arbeitgeber allein gegen die Ordnungsvorschrift über die Einholung einer Verleiherlaubnis verstößt, in der Regel sozial- und arbeitsrechtlich keinen größeren Gefährdungen ausgesetzt als Arbeitnehmer anderer Arbeitgeber.

Über die zum Schutz der Leiharbeiter bestehenden besonderen Regelungen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz wurde in den vorangegan-

genen Berichten (vgl. 7. Bericht, Drucksache 12/3180, S. 33) eingehend berichtet.

Soweit Artikel 1 § 10 Abs. 3 AÜG bestimmt, daß bei illegalem Verleih und Zahlung des Arbeitsentgeltes durch den Verleiher Entleiher und Verleiher als Gesamtschuldner für die Sozialversicherungsbeiträge des Leiharbeitnehmers haften und der Sozialversicherungsträger sich wahlweise an den illegalen Verleiher oder den illegalen Entleiher halten kann, haben die Allgemeinen Ortskrankenkassen berichtet, daß der Nachweis illegaler Arbeitnehmerüberlassung immer schwieriger zu erbringen ist und die notwendige Nachforschungen immer umfangreicher und zeitaufwendiger werden. In den meisten Fällen, in denen der Entleiher in die Zahlungspflicht genommen wird, komme es zu Widerspruchs- und langwierigen Gerichtsverfahren. Sowohl der AOK-Bundesverband als auch der IKK-Bundesverband beklagen, daß es durch illegale Arbeitnehmerüberlassung zu erheblichen Beitragsausfällen kommt. Dem IKK-Bundesverband wurde aus der Region Nordrhein von ungefähr 90 Fällen berichtet, aus denen Beitragsnachforderungen in Höhe von fast 1,7 Mio. DM geltend gemacht wurden.

### 7. Verwaltungszwang

Die Bundesanstalt für Arbeit hat gemäß Artikel 1 § 6 AÜG illegalen Verleih zu untersagen und das weitere Überlassen von Leiharbeitnehmern nach den Vorschriften des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes zu verhindern. Die Untersagungsverfügung hat den Vorteil, daß sie unabhängig von einem Verschulden ausgesprochen werden kann. Die Bundesanstalt für Arbeit macht allerdings von der Möglichkeit, nach den Vorschriften des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes Zwangsgelder festzusetzen, Ersatzzwangshaft anzuordnen oder unmittelbaren Zwang anzuwenden, nur ganz geringen Gebrauch. Sie ist der Auffassung, daß sich die Bußgeldverfahren bei der Bekämpfung der illegalen Arbeitnehmerüberlassung – insbesondere verbunden mit der Gewinnabschöpfung – als wesentlich wirkungsvolleres Instrument erwiesen haben. In den Jahren 1992 bis 1995 ergingen nur noch 22 Untersagungsbescheide, im vorhergehenden Berichtszeitraum waren es 29. Zwangsgelder wurden nicht mehr festgesetzt, somit ist es auch nicht zur Anordnung von Ersatzzwangshaft gekommen. Unmittelbarer Zwang mußte nicht angewandt werden.

### 8. Zusammenarbeit der Behörden

Für die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung ist die Zusammenarbeit und die gegenseitige Unterrichtung der verschiedenen an der Bekämpfung beteiligten Behörden besonders wichtig. Das gilt auch für die Verfolgung und Ahndung illegaler Arbeitnehmerüberlassung. Zwar liegt das Schwergewicht der illegalen Beschäftigung und ihrer Bekämpfung vom Umfang und der Zahl der Maßnahmen nicht in der illegalen Arbeitnehmerüberlassung, sondern in der illegalen Ausländerbeschäftigung und Schwarzarbeit, aber die an der Zusammenarbeit beteiligten Behörden sind bei allen Bereichen dieselben, die Erfolge

und Probleme sind ähnlich und die Rechtsgrundlagen oft übereinstimmend. Daher wird die Zusammenarbeit an dieser Stelle umfassend behandelt und bei der Darstellung der Zusammenarbeit der Behörden gegen illegale Ausländerbeschäftigung und Schwarzarbeit nur auf Besonderheiten hingewiesen.

Während bei der Bundesanstalt für Arbeit und den Hauptzollämtern das Personal zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung und des Leistungsmissbrauchs im Berichtszeitraum deutlich erhöht wurde, fehlt es in der Regel an entsprechenden Stellenmehrungen bei den Prüfbehörden, mit denen die Bundesanstalt für Arbeit und die Hauptzollämter zusammenarbeiten. Dabei handelt es sich insbesondere um 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 Unfallversicherungsträger und die für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden.

Stellenmehrungen bei den Krankenkassen als Einzugsstellen sind in diesem Zusammenhang nicht mehr zu erwarten, weil die Prüfung der Arbeitgeber nach § 28 p SGB IV in den Jahren 1996 bis 1998 von den Krankenkassen auf die Träger der Rentenversicherung übergeht (Artikel II § 15 c SGB IV). Ab 1999 prüfen die Träger der Rentenversicherung allein.

Im allgemeinen hängt der Umfang der Zusammenarbeit nach den Erfahrungen der Bundesanstalt für Arbeit trotz der gesetzlichen Zusammenarbeitsgebote und Unterrichtungspflichten im wesentlichen von der Geschäftspolitik der Zusammenarbeitsbehörde sowie von der Motivation der Ansprechpartner ab. Eine einheitliche Aussage zur Qualität der Zusammenarbeit lasse sich weder für einzelne Regionen noch für das Bundesgebiet insgesamt treffen. Bemerkenswert sei allerdings, daß sich die behördenübergreifende Zusammenarbeit in den neuen Bundesländern nach verständlichen Anlaufschwierigkeiten sehr gut entwickelt hat.

Auch wenn allgemeine Aussagen über die Zusammenarbeit der Behörden nur schwer möglich sind, muß grundsätzlich folgendes festgestellt werden:

#### a) Bundesanstalt für Arbeit

Die Ermittlungsverfahren wegen illegaler Arbeitnehmerüberlassung sind bei den Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung (BillBG-Stellen) konzentriert, die in besonderen Stützpunkt-Arbeitsämtern eingerichtet und mit besonders erfahrenen Beamten besetzt sind. Durch die Intensivierung der Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung seit 1993 hat die Sensibilität innerhalb und außerhalb der Bundesanstalt für Arbeit stark zugenommen. Auch die Mitarbeiter der Bundesanstalt für Arbeit, die mit der Bekämpfung illegaler Arbeitnehmerüberlassung nicht unmittelbar betraut sind, geben verwertbare Hinweise. Die Zahl der Anzeigen von Unternehmen und Bürgern ist stark gestiegen. 1993 wurden durch eine Neuorganisation in den Arbeitsämtern Leistungsstellen für Angelegenheiten

nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz und zur Durchführung des Außendienstes gebildet. Neben unterstützenden Tätigkeiten führen ihre Feststellungen bei eigenen Prüfungen zunehmend auch zur Aufdeckung von illegaler Arbeitnehmerüberlassung. Die Mitarbeiter der genannten Stellen nehmen ihre Aufgabe durchweg mit großem persönlichem Engagement wahr, insbesondere wird eine gewisse Flexibilität in der Arbeitszeit vorausgesetzt.

Unter anderem kritisiert aber die Bau-Berufsgenossenschaft Frankfurt am Main, die Landesarbeitsämter könnten keine konkreten Auskünfte darüber geben, ob etwa auf einer Baustelle angetroffene ausländische Arbeitskräfte einem erlaubten Kontingent für Werkvertragstätigkeiten zuzurechnen sind oder illegal beschäftigt werden. Bei einem Arbeitsunfall ausländischer Arbeitnehmer bestehe daher in den meisten Fällen Unklarheit darüber, inwieweit deutsches Sozialversicherungsrecht anzuwenden ist.

#### b) Hauptzollämter

In ihrer Zuständigkeit für Prüfungen nach § 150 a Arbeitsförderungs-gesetz und § 107 SGB IV haben die zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung gebildeten sog. BillBZ-Stellen der Hauptzollämter auch Erkenntnisse über illegale Arbeitnehmerüberlassung gesammelt. In den Jahren 1993 bis 1995 haben sie in insgesamt 13 900 Fällen den Arbeitsämtern Verdachtsmomente mitgeteilt. Die Zusammenarbeit mit den BillBG-Stellen der Arbeitsämter im Bereich der Bekämpfung der illegalen Arbeitnehmerüberlassung ist durchweg gut und hat sich bewährt. Die BillBG-Stellen der Arbeitsämter werden über die getroffenen Feststellungen unverzüglich schriftlich, zum Teil auch vorab fernmündlich unterrichtet. Dies gilt auch für Hinweise, die die BillBZ-Stellen u. a. von den Ämtern für Arbeitsschutz sowie von den Ordnungsämtern erhielten. Prüfungen, bei denen Hinweise auf eine illegale Arbeitnehmerüberlassung bereits vorher bekannt geworden sind, werden zum Teil gemeinsam mit den BillBG-Stellen durchgeführt. BillBZ- und BillBG-Stellen führen auch bei überregionalen Schwerpunktprüfungen regelmäßig gemeinsame Prüfungen durch. Neben gemeinsamen Dienstbesprechungen werden in einigen Bezirken auch gemeinsame Schulungen durchgeführt. Geht die illegale Arbeitnehmerüberlassung mit unerlaubter Handwerksausübung einher, werden die kommunalen Ordnungsämter von den BillBZ-Stellen informiert. Die Zusammenarbeit mit den Ordnungsämtern verläuft nach Einschätzung der BillBZ-Stellen gut. Da in Zusammenhang mit illegaler Arbeitnehmerüberlassung oft gegen steuerrechtliche und sozialversicherungsrechtliche Vorschriften verstoßen wird, unterrichten die BillBZ-Stellen – insbesondere, wenn sie auf Baustellen britische und niederländische Arbeitnehmer antreffen – das Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung in Bielefeld. Die Zusammenarbeit hat sich bewährt und wird als sehr gut eingestuft.

Die Zusammenarbeit der BillBZ-Stellen mit der Staatsanwaltschaft hat sich in einigen Bezirken positiv entwickelt. So zeigen die BillBZ-Stellen Ver-

dachtsfälle mit größerer Tragweite direkt bei der Staatsanwaltschaft an. Die Staatsanwaltschaft leitet daraufhin bei Verdacht auf illegale Arbeitnehmerüberlassung, ggf. im Zusammenhang mit dem Verdacht von Beitrags- und Steuerhinterziehung, Strafverfahren ein. Verdachtsmomente gegen spanische oder portugiesische Firmen teilen die Hauptzollämter dem Landesarbeitsamt Baden-Württemberg mit, das bundesweit zuständig ist für die Verfolgung und Ahndung von unerlaubter gewerbsmäßiger Arbeitnehmerüberlassung von Firmen mit Sitz in Spanien oder Portugal.

Der Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften hat mitgeteilt, daß den Hauptzollämtern die Berufsgenossenschaften als eigene Einzugsstellen für ihre Beiträge teilweise noch nicht bekannt sind, so daß Meldungen über Verdachtsfälle an manche Berufsgenossenschaften unterbleiben.

#### c) Justiz

Die BillBG-Stellen der Arbeitsämter beurteilen die Zusammenarbeit mit den für Ermittlungshandlungen zuständigen Richtern uneingeschränkt positiv. Die Sachkenntnis der Mitarbeiter in den Stützpunkt-arbeitsämtern hat offenbar eine breite Vertrauensbasis bei den Richtern geschaffen.

Zu vielen Staatsanwaltschaften haben die BillBG-Stellen gute Kontakte, insbesondere zu den für Wirtschaftsstraftaten zuständigen Dezernenten. Mit ihnen werden Sachverhalte im Vorfeld besprochen und bestimmte Ermittlungsschritte abgestimmt. Bei manchen Staatsanwälten ist aber ein eher geringes Interesse an der Verfolgung von Vergehen nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz erkennbar. Auf die Schwierigkeiten bei der Beweisführung wurde bereits eingegangen. Das Bayerische Staatsministerium des Innern meint, daß die wegen Straftatverdachts über die Staatsanwaltschaft an die zuständige kriminalpolizeiliche Dienststelle abgegebenen Verfahren infolge des eingetretenen Zeitablaufs oft nicht mehr erfolgversprechend durchgeführt werden können, weil die ausländischen Arbeitnehmer nicht mehr erreicht werden können oder die Bauvorhaben fertiggestellt sind. Dies deckt sich mit Feststellungen des Sächsischen Justizministeriums, das allerdings auf die Überlastung der Kriminalpolizei hinweist, die oft die Fälle nur oberflächlich bearbeiten könne. So blieben z. B. wegen des personellen und materiellen Aufwandes Observationen aus, obwohl diese häufig die einzig wirksam greifenden Methoden sind, um an die professionellen Täter dieser Kriminalitätsform heranzukommen. Die geringe Bearbeitungs- und Aufklärungsquote und die wirtschaftlichen Vorteile, die sich die Täter verschaffen, machten die illegale Beschäftigung somit sehr anziehend.

Aus Sicht der Bundesanstalt für Arbeit kann ein ausreichendes Verständnis der Justiz für die Sozial-schädlichkeit illegaler Arbeitnehmerüberlassung bisher nur vereinzelt festgestellt werden. Auch wirke sich die fast durchgehend gegebene Personalnot und die daraus resultierende Überlastung vieler Staatsanwaltschaften und Gerichte aus. Eine lange Verfahrensdauer, Beschränkungen der Anklage und gele-

gentliche, meist durch Zeitablauf bedingte Verfahrenseinstellungen, seien die Folge. Verfahren, die nach Einstellung des Strafverfahrens zur Ahndung einer Ordnungswidrigkeit an die Verwaltungsbehörde zurückgegeben werden, seien dann oft ebenfalls nicht mehr erfolgreich abzuschließen.

Dies deckt sich mit einzelnen Stimmen aus der Justizverwaltung. So meint der Generalstaatsanwalt bei dem Oberlandesgericht Frankfurt am Main unter anderem, es müßten Verbesserungen in der Zusammenarbeit der beteiligten Behörden ausschließlich im organisatorischen Bereich gesucht werden, nachdem schon in Zeiten einer weit günstigeren öffentlichen Haushaltslage die gebotene Personalvermehrung der Strafverfolgungsbehörden zur besseren Bekämpfung der illegalen Beschäftigung nicht durchgesetzt werden konnte. Ähnlich hat sich der Leitende Oberstaatsanwalt in Kiel geäußert. Er meint, daß die Bearbeitungsstelle zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung um Mitarbeiter der Kriminalpolizei und auch der Staatsanwaltschaft erweitert werden müßte, um eine wirkungsvollere strafrechtliche Ermittlungstätigkeit sicherzustellen. Diese sei jedoch bei der derzeitig angespannten Personalsituation weder bei der Kriminalpolizei noch bei der Staatsanwaltschaft durchführbar, es sei denn, es werden andere wichtige Strafverfolgungsbereiche eingeschränkt. Als Entlastung für die Staatsanwaltschaften wird aus manchen Justizverwaltungen vorgeschlagen, die Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung als Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaften einzusetzen, auch um Beweismittelverluste bei Einschalten der Polizeibehörden und Staatsanwaltschaften wegen des Verdachts auf Verwirklichung von Straftatbeständen zu vermeiden.

#### d) Krankenkassen

Die Krankenkassen, die auch Einzugsstellen für die Beiträge zur Sozialversicherung sind und im Berichtszeitraum für Prüfungen zuständig waren, sind in den letzten Jahren mehr und mehr dazu übergegangen, ihre Dienstleistungen zu betonen und ihre ordnungspolitische Funktion, die insoweit störend wirkt, immer mehr zurückzustellen. Grund ist die seit Januar 1996 bestehende Wahlfreiheit in der Krankenversicherung und das Werben um Mitglieder. Aus diesem geschäftspolitischen Verständnis heraus wird auch die Entscheidung vieler Krankenkassen verständlich, die Betriebsdienste, die früher für die Bekämpfung illegaler Beschäftigung zuständig waren, entweder aufzulösen oder mit anderen Aufgaben zu betrauen. Das liegt auch daran, daß die Prüfung der Arbeitgeber nach § 28p SGB IV in den Jahren 1996 bis 1998 von den Krankenkassen auf die Träger der Rentenversicherung übergeht (Artikel II § 15 c SGB IV); ab 1999 prüfen die Träger der Rentenversicherung allein.

Die Zusammenarbeit der Arbeitsämter mit den Krankenkassen ist inzwischen sehr eingeschränkt. Die Arbeitsämter fordern für ihre Zwecke Mitgliederbestandslisten bei Krankenkassen an, die diese auch herausgeben, soweit nicht datenschutzrechtliche Bedenken geltend gemacht werden. Im übrigen geben die Krankenkassen die bei ihnen eingegangenen An-

zeigen wegen des Verdachts illegaler Beschäftigung an die Arbeitsämter weiter. Eigene Ermittlungen führen die Krankenkassen nicht mehr durch. Seit geraumer Zeit bitten die Krankenkassen auch nicht mehr darum, an Durchsuchungen oder Außenprüfungen beteiligt zu werden.

Den Stellungnahmen der Bundesverbände der Krankenkassen ist nicht zu entnehmen, inwieweit die Krankenkassen eigene Aktivitäten zur Bekämpfung illegaler Arbeitnehmerüberlassung entfaltet haben, insbesondere um Beiträge in diesen Fällen nachzuerheben. Aus anderen Stellungnahmen ist jedoch bekannt, daß dies manchmal durchaus geschieht.

Der Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften hat mitgeteilt, der Informationsaustausch mit den Krankenkassen sei nicht befriedigend. Die Bau-Berufsgenossenschaft Wuppertal meint, daß es mit den Krankenkassen – von wenigen Ausnahmen abgesehen – keine Zusammenarbeit gibt. Sie seien offensichtlich weder an den Feststellungen der Bau-Berufsgenossenschaft noch an den Ermittlungen anderer Verfolgungsbehörden interessiert. Vermutlich sei das geringe Interesse der Krankenkassen dadurch begründet, daß sich die örtliche Zuständigkeit nach der Baustelle und nicht nach dem Betriebsitz (Niederlassungssitz) eines Unternehmens richtet. Da bei großen ausländischen Werkvertragsunternehmen viele Baustellen im gesamten Bundesgebiet unterhalten werden, seien mehrere Krankenkassen für die Mitarbeiter eines ausländischen Unternehmens zuständig. Auch die Fleischerei-Berufsgenossenschaft beklagt Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit mit den Krankenkassen. Sie hätten sich oftmals passiv verhalten und die notwendige Kooperationsbereitschaft vermissen lassen. Die Fleischerei-Berufsgenossenschaft sei in keinem Fall von den Einzugsstellen im Rahmen der Zusammenarbeitsvorschrift des § 306 SGB V auf eine illegale Beschäftigung im Mitgliedskreis der Fleischerei-Berufsgenossenschaft hingewiesen worden.

Der AOK-Bundesverband teilt dagegen mit, daß sich die Zusammenarbeit mit den zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung befaßten Institutionen weiter verbessert habe. Tragendes Element seien die auf regionaler Ebene eingerichteten Arbeitskreise oder Koordinierungsgruppen. Es habe sich auch gezeigt, daß Erfolge bei der Durchsetzung von Beitragsforderungen dann erzielt werden, wenn die Einzugsstellen bereits im Vorfeld der Ermittlungen – von der Staatsanwaltschaft und der Steuerfahndung – beteiligt werden.

Ähnlich äußert sich der IKK-Bundesverband über eine grundsätzliche Verbesserung der Zusammenarbeit, jedoch seien die Erfahrungen der Innungskrankenkassen regional sehr unterschiedlich. Die Arbeitsgemeinschaften oder Arbeitskreise seien für die Zusammenarbeit äußerst förderlich. Der AOK-Bundesverband bezeichnet die Unterstützung der Einzugsstellen durch die Bundesanstalt für Arbeit sowie der Hauptzollämter bei Außenprüfungen in Betrieben als grundsätzlich gut. Dies gehe unter anderem auf die gemeinsame Empfehlung der Spitzenverbände der Krankenkassen, dem Verband Deutscher Ren-

tenversicherungsträger, der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, der Bundesanstalt für Arbeit und dem Bundesministerium der Finanzen vom 21. April 1993 über die Zusammenarbeit der Einzugsstellen und Rentenversicherungsträger mit den Hauptzollämtern und den Arbeitsämtern bei Außenprüfungen in Betrieben zurück. Bisweilen werde aber kritisiert, daß auf Grund der Qualität der Ermittlungen der Hauptzollämter oftmals erneute Ermittlungen durchgeführt werden müßten, da die Feststellungen der Hauptzollämter für die Erhebung und den Einzug der Beiträge nicht ausreichen. Die Krankenkassenverbände in Nordrhein-Westfalen bemängeln, Steuerbehörden und Staatsanwaltschaften würden die Krankenkassen nicht bereits im Vorfeld ihrer Ermittlungen einschalten, sondern erst dann, wenn die Ermittlungen abgeschlossen seien. Dies gelte insbesondere für die Finanzbehörden, die die Krankenkassen, wenn überhaupt, allenfalls unzureichend über die von ihnen festgestellten illegalen Praktiken informieren.

#### e) Bundesgrenzschutz

Die Zusammenarbeit der Dienststellen der Bundesanstalt mit dem Bundesgrenzschutz wird als traditionell gut und stets reibungslos beschrieben. Seit 1976 gibt es die auf Beschluß der Innenminister und -senatoren eingerichtete Zentralstelle zur Bekämpfung der unerlaubten Einreise von Ausländern, die der Grenzschutzdirektion Koblenz zugeordnet ist. Sie unterstützt durch ihre Arbeit die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung im Bereich der Binnengrenzen der Europäischen Union. Wegen der Einschränkung der Grenzkontrollen auf Grund des Schengener Abkommens geht die Zusammenarbeit an den Grenzen zu den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zurück. Dagegen war die Zusammenarbeit der Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit und des Bundesgrenzschutzes an der deutsch-polnischen Grenze von Beginn an eng und für beide Seiten nützlich. Seit Jahren sind ein regelmäßiger Informationsaustausch, Schulungsmaßnahmen, Mitarbeit an Schulungsmaterialien und die gemeinsame Erarbeitung von Vordrucken und Fragebögen selbstverständlich.

#### f) Finanzämter

Nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit ist die Zusammenarbeit mit den für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung zuständigen Stellen in den Finanzämtern regional sehr unterschiedlich. Mit einigen Finanzämtern bestehen sehr enge Kontakte. Es werden zeitgleich Ermittlungen aufgenommen, Ermittlungsschritte abgestimmt und entweder gemeinsam oder arbeitsteilig erforderliche Maßnahmen durchgeführt. Andere Finanzämter lehnen mit unterschiedlichen Begründungen eine so enge Zusammenarbeit ab. Die Bereitschaft zur Zusammenarbeit ist häufig abhängig vom Umfang der vermuteten Steuervergehen.

Der Kontakt der Bundesanstalt für Arbeit mit den für die Festsetzung von Steuern zuständigen Stellen in den Finanzämtern beschränkt sich in der Regel auf die Übermittlung von Informationen über eingeleite-

te Ermittlungsverfahren und die Übersendung von Bußgeldbescheiden. Die Finanzämter leiten nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit vorliegende Informationen unter Berufung auf das Steuergeheimnis nicht weiter. Nach § 31a Abs. 2 Satz 1 Abgabenordnung ist das Steuergeheimnis jedoch gelockert. Die Finanzbehörden dürfen der Bundesanstalt für Arbeit Anhaltspunkte für eine unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung mitteilen. Die Finanzämter sind sogar gehalten, die Bundesanstalt für Arbeit von Feststellungen über unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung zu unterrichten (BMF-Schreiben vom 29. Februar 1988, BStBl Teil I 1988, S. 106).

Zur wirksameren Bekämpfung der grenzüberschreitenden illegalen Arbeitnehmerüberlassung werden bei dem Strafsachenfinanzamt Bielefeld fortlaufend alle Informationen zusammengeführt, die den Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung sowie den Außenprüfungsstellen und Veranlagungsstellen der Finanzämter bekannt werden. Im Gegenzug gibt das Finanzamt Bielefeld alle dort gesammelten und über den Einzelfall hinausgehenden Erkenntnisse auf Anfrage an die hiermit befähigten Stellen weiter. Sofern der einzelne Fall es erfordert, werden weitere Erkundigungen, insbesondere bei der Informationszentrale Ausland des Bundesamtes für Finanzen und den niederländischen Behörden eingeholt, um lohnend erscheinende Sachverhalte kurzfristig entscheidungsreif zu machen. Der ermittelte Sachverhalt wird anschließend mit konkreten Entscheidungsvorschlägen versehen an das zuständige Festsetzungsfinanzamt zur weiteren Veranlassung weitergeleitet. Regelmäßig wird dem Finanzamt vorgeschlagen, den Betriebsausgaben- und Vorsteuerabzug zu versagen, da konkrete Anhaltspunkte für die Briefkasteneigenschaft der auftretenden Subunternehmer vorliegen oder aber Sachverhalte, die die lohnsteuerliche Inanspruchnahme des Auftraggebers erforderlich machen.

#### g) Ausländerämter

Die Zusammenarbeit mit den Ausländerämtern ist unterschiedlich intensiv. In manchen Fällen beschränkt sich die Zusammenarbeit darauf, daß die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit einseitig die Ausländerämter informieren und diese vereinzelt an notwendigen Maßnahmen mitwirken. In anderen Fällen suchen die Ausländerämter in eigener Initiative die Zusammenarbeit mit den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit und beteiligen sich häufig an Prüfmaßnahmen.

#### h) Ordnungsämter

Die Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung arbeiten mit den Ordnungsämtern, die in vielen Bundesländern für die Durchführung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständig sind, gut, unkompliziert und zielorientiert zusammen. Gelegentlich nehmen diese Stellen an gemeinsame Aktionen teil. Fast durchgehend steht diesen Stellen aber nur sehr wenig Personal für diese Aufgabe zur Verfügung, so daß der Zusammenarbeit enge Grenzen gesetzt sind. Allerdings haben die

Landesarbeitsämter Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Sachsen insoweit über positive Ausnahmen berichtet. So zeichnen sich die Bezirksregierung Düsseldorf und zwei Ordnungsämter in diesem Bezirk durch besondere Aktivitäten aus. Die Bezirksregierung Düsseldorf hat einen Arbeitskreis eingerichtet, der Fragen in Zusammenhang mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit koordiniert. Die übrigen Bezirksregierungen in Nordrhein-Westfalen versuchen, ähnliche Arbeitskreise einzurichten. Die beiden Ordnungsämter im Bereich der Bezirksregierung Düsseldorf sind besser als die anderen Ordnungsämter mit Personal und Sachmitteln zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ausgestattet.

In Baden-Württemberg und Sachsen wurde in einer Reihe von Fällen – insbesondere portugiesischen Firmen – die weitere Tätigkeit auf Baustellen wegen fehlender Eintragung in die Handwerksrolle im Rahmen des Sofortvollzugs nach § 16 Abs. 3 der Handwerksordnung untersagt. Darüber hinaus haben die zuständigen Landesbehörden zahlreiche Ermittlungsverfahren wegen der Ausführung von Schwarzarbeit oder der Beauftragung mit Schwarzarbeit gegen die Verantwortlichen der Auftragnehmer- und Auftraggeberfirmen eingeleitet.

#### i) Gewerbeaufsichtsämter

Einige Gewerbeaufsichtsämter geben den bei ihren Betriebsrevisionen bekanntgewordenen Verdacht illegaler Arbeitnehmerüberlassung an die Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung bei den Stützpunktarbeitsämtern und an andere Behörden weiter. So haben die Gewerbeaufsichtsämter Brandenburg im Jahre 1994 in 722 Fällen konkrete Hinweise zu illegaler Beschäftigung gegeben. Teilweise beteiligen sich die Gewerbeaufsichtsämter an Prüfungen der Arbeits- und Hauptzollämter.

#### j) Unfallversicherungsträger

Im Rahmen der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung illegaler Arbeitnehmerüberlassung haben die Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung mit den Berufsgenossenschaften nur gelegentliche Berührungspunkte. Hinweise der Bauberufsgenossenschaften auf illegale Arbeitnehmerüberlassung führen in Einzelfällen zu Ermittlungsverfahren.

Der Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften hat mitgeteilt, daß einige Bauberufsgenossenschaften derzeit dazu übergehen, für die Erfassung der für die Berufsgenossenschaften bedeutsamen Sachverhalte in Zusammenhang mit illegaler Beschäftigung Sonderstellen einzurichten. In der Mitte des Jahres 1995 waren für die Ermittlung dieser Sachverhalte bei den Bauberufsgenossenschaften rund 16 Personen tätig, die jedoch auch mit anderen Aufgaben befaßt sind, z. B. dem Beitragseinzug bei nichtgewerbsmäßigen Bauarbeiten. Die Arbeitsgemeinschaft der Bau-Berufsgenossenschaften bezeichnet die Zusammenarbeit mit den Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung im Rahmen der rechtlichen, organisatorischen und per-

sonellen Möglichkeiten als zufriedenstellend. Auf Anfrage im Einzelfall werden zumeist Auskünfte gegeben oder Ermittlungen angestellt. Eine ausgesprochen gute Zusammenarbeit könne vor allem durch ständige persönliche oder schriftliche Kontakte, durch Beteiligung an regionalen Arbeitskreisen oder Prüfgruppen und durch regelmäßige Gespräche mit den verschiedenen Behörden, insbesondere den Landesarbeitsämtern, erreicht werden, wie dies bei den Bauberufsgenossenschaften Wuppertal und Hamburg sowie bei der Südwestlichen Bau-Berufsgenossenschaft der Fall ist.

Hervorzuheben sind verstärkte Aktivitäten der Bauberufsgenossenschaft Wuppertal. Sie hat ihre Kontakte zum Landesarbeitsamt und einigen Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung intensiviert. Es werden nicht nur erforderliche Informationen ausgetauscht, sondern teilweise auch gemeinsame Ermittlungshandlungen durchgeführt. Die Zusammenarbeit wird sich voraussichtlich noch weiter verbessern lassen, da die Bauberufsgenossenschaft beabsichtigt, eine mehrköpfige Sonderermittlungsgruppe zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung einzurichten.

Die Südwestliche Bauberufsgenossenschaft hat Kontakte zu französischen Sozialversicherungsträgern, die Bauberufsgenossenschaft Wuppertal zur deutsch-portugiesischen Industrie- und Handelskammer und zum polnischen Sozialversicherungsträger. Für die Berufsgenossenschaften sind insbesondere Fragen des Versicherungsstatus, des Versicherungsschutzes und der versicherungsrechtlichen Zuständigkeit im Rahmen der zwei- und mehrseitigen Sozialversicherungsabkommen von Bedeutung.

#### k) Polizeibehörden der Länder

Die Zusammenarbeit mit der Polizei, insbesondere mit der Schutzpolizei und mit den für Wirtschaftskriminalität zuständigen Kommissariaten, ist als nahezu uneingeschränkt gut bis sehr gut und problemlos zu bewerten. Nicht zuletzt wegen der deutlich gestiegenen Prüfungen der Arbeitsämter und Hauptzollämter kommt es jedoch in mehreren Bundesländern zu wachsenden personellen Problemen bei der Polizei, die der Bereitschaft zur Amtshilfe bei Prüfungen und Ermittlungen Grenzen setzen. Die Inanspruchnahme der Polizei ist insbesondere dann notwendig, wenn eine große Zahl von Personen überprüft werden soll, oder z. B. eine Baustelle weiträumig abgesperrt werden muß. Die Polizeibehörden stellen bei der Prüfung von Großprojekten oft eine große Zahl von Beamten zur Verfügung. Insbesondere in diesen Fällen ist es notwendig, daß die Polizei von einer geplanten Prüfung möglichst früh unterrichtet wird.

#### l) Gewerkschaften/Betriebsräte

Trotz vieler Informationsveranstaltungen gehen von Gewerkschaften und Betriebsräten nur sporadisch Hinweise auf illegale Arbeitnehmerüberlassung ein, obwohl zu vermuten ist, daß die Betriebsräte Kenntnis von den tatsächlichen Verhältnissen haben, also

ob anstelle von Werkverträgen tatsächlich Arbeitnehmerüberlassung betrieben wird. Diese Zurückhaltung der Betriebsräte dürfte mit der Sorge um den Arbeitsplatz und Skrupeln, gegen den eigenen Arbeitgeber zu handeln, zu begründen sein. Soweit von Gewerkschaften oder Betriebsräten Hinweise eingehen, sind sie regelmäßig gut verwertbar und führen zu erfolgreichen Verfahrensabschlüssen.

#### m) Internationale Zusammenarbeit

Die Bundesanstalt für Arbeit sieht Fortschritte bei der grenzüberschreitenden Behördenzusammenarbeit, hält sie aber in nahezu allen Bereichen für verbesserungsbedürftig. Der erreichte Stand der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bleibe hinter der Entwicklung grenzüberschreitender illegaler Beschäftigung zurück. Nachhaltige Erfolge bei der Bekämpfung grenzüberschreitender illegaler Beschäftigung würden dadurch erschwert, häufig sogar unmöglich gemacht. Informelle und persönliche Kontakte über die Grenzen hinweg seien zwar nützlich, reichten aber nicht oder nicht mehr annähernd aus, um der wachsenden Illegalität Herr zu werden. Mit den skandinavischen Ländern haben sich bisher Kontakte nur zwischen dem Landesarbeitsamt Nord und den zuständigen dänischen Stellen ergeben. Zum Abschluß einer Vereinbarung, die vornehmlich auf die Bekämpfung von Leistungsmissbrauch ausgerichtet ist, kam es im Berichtszeitraum nicht, weil die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen in Deutschland für entsprechende Datenübermittlungen nach Dänemark zu klären waren.

In der letzten Zeit war die sonst gute Zusammenarbeit mit den niederländischen Behörden insoweit erschwert, als auf niederländischer Seite zwischen den Sozialversicherungsträgern Unklarheit darüber besteht, welche Behörde für die Bekämpfung der grenzüberschreitenden illegalen Arbeitnehmerüberlassung zuständig ist. Soweit Hauptzollämter oder Arbeitsämter den zuständigen niederländischen Stellen Personendaten über niederländische Arbeitnehmer mitgeteilt haben, haben die niederländischen Behörden mitgeteilt, daß rund 20 bis 30 v. H. aller erfaßten Personen in den Niederlanden Sozialleistungen bezogen haben. Wenn in Deutschland grenzüberschreitende illegale Arbeitnehmerüberlassung aus den Niederlanden festgestellt wird, ergeben sich auch für die niederländische Finanzverwaltung Anhaltspunkte, Ermittlungen aufzunehmen. Mehrfache Versuche, ein Verfahren für die Einschaltung der niederländischen Finanzbehörden in die Ermittlungen zu entwickeln, sind jedoch bisher erfolglos geblieben.

Die Zusammenarbeit mit niederländischen Staatsanwaltschaften stellt sich unterschiedlich dar. Sind in den Niederlanden Bußgeld- oder Verfallbescheide zuzustellen, gibt es bei der Zusammenarbeit keine Probleme. Die Zustellung erfolgt zeitnah. Werden von den niederländischen Staatsanwaltschaften Ermittlungshandlungen wie Vernehmungen, Ermittlungen von Telefonanschluß-Inhabern und Durchsuchungen erbeten, treten teilweise Verzögerungen von mehreren Monaten auf, deren Ursachen nicht bekannt sind. Die Zusammenarbeit mit den nieder-

ländischen Behörden dürfte zukünftig noch schwieriger werden, da die Niederlande beabsichtigen, die Erlaubnispflicht für die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung abzuschaffen, und weil es dann in den Niederlanden eine illegale Arbeitnehmerüberlassung nicht mehr gibt.

Da ein zwei- oder mehrseitiges Rechtshilfeabkommen in bezug auf Ordnungswidrigkeiten im Verhältnis zu Großbritannien nicht besteht, beschränkt sich die Zusammenarbeit mit britischen Behörden auf die Übersendung von Handelsregisterauszügen. Ermittlungs- oder Zustellungsmöglichkeiten sind nur auf dem konsularischen Weg möglich. Im Berichtszeitraum haben mehrere Gespräche zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und dem britischen Department of Employment bzw. dessen Nachfolger, dem Department of Trade and Industry, stattgefunden, insbesondere zum Problem der Scheinselbständigkeit britischer Staatsangehöriger in Deutschland.

Soweit das Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen den zuständigen britischen Stellen Daten britischer Arbeitnehmer mitgeteilt hat, haben diese Stellen mitgeteilt, daß rund 40 v. H. der Arbeitnehmer in Großbritannien im Leistungsbezug stehen.

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat in einem Schriftwechsel mit dem irischen Sozialministerium (Department of Social Welfare) eine Zusammenarbeit in Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei Arbeitnehmerüberlassung und der Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs vereinbart. Die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit haben ihre im Jahre 1994 begonnenen Kontakte zur irischen Arbeitsverwaltung 1995 fortgesetzt.

In Frankreich gibt es beim französischen Ministerium für Arbeit, Beschäftigung und Berufsbildung eine interministerielle Kommission für den Kampf gegen Schwarzarbeit, nicht gemeldete Beschäftigung und den Handel mit Arbeitskräften (Mission de liaison interministerielle pour la lutte contre le travail clandestin, l'emploi non déclaré et les trafics de main-d'oeuvre). Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat mit dieser Stelle Gespräche zu einer Verbesserung der Zusammenarbeit aufgenommen, die fortgesetzt werden.

Regelmäßige Zusammenkünfte und Besprechungen der Bundesanstalt für Arbeit mit Vertretern der für die Bekämpfung illegaler Beschäftigung zuständigen französischen Behörden haben dazu beigetragen, daß die schon bisher gute Zusammenarbeit weiter intensiviert werden konnte. Sie arbeitet insbesondere mit den Arbeitsinspektionen Straßburg, Metz und Nancy sowie der ehemaligen französischen Grenzpolizei (ehemals PAF, jetzt DIRCILEC) eng zusammen. Bewährt hat sich in diesem Zusammenhang der Austausch von Personendaten bei Verdacht auf Leistungsmissbrauch. Die französischen Stellen übermitteln Personendaten von deutschen Arbeitskräften, die bei Überprüfung auf Baustellen oder an sonstigen Arbeitsstellen in Frankreich angetroffen werden und sich nicht ausweisen können oder bei denen vermutet wird, daß eine Gesetzeswidrigkeit vorliegen kann,

der deutschen Arbeitsverwaltung. Durch diesen Datenabgleich wurden bereits einige Fälle von Leistungsmißbrauch in Deutschland und Frankreich aufgedeckt.

Die Zusammenarbeit mit dem Großherzogtum Luxemburg und dem Königreich Belgien erstreckt sich auf schriftliche Auskunftersuchen, die in der Regel auch zügig beantwortet werden. Jedoch spielt die illegale Arbeitnehmerüberlassung aus diesen beiden Staaten in die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zur illegalen Arbeitnehmerüberlassung aus Frankreich eine eher untergeordnete Rolle.

Die Zusammenarbeit der Bundesanstalt für Arbeit mit österreichischen und italienischen Behörden und Dienststellen ist weiterhin ohne Probleme. Anfragen und Auskunftersuchen werden in der Regel zügig beantwortet; eine weitere Vertiefung der Zusammenarbeit wurde vereinbart. Im Laufe des Jahres 1995 haben sich wiederholt die italienische Botschaft und italienische Generalkonsulate eingeschaltet, nachdem italienische Firmen ihre Arbeitnehmer ohne Lohnzahlung auf Baustellen in Deutschland zurückgelassen hatten. Illegale Arbeitnehmerüberlassung, die die deutschen Entleiher zu Arbeitgebern der italienischen Arbeitnehmer gemacht hätte, konnte aber in keinem Falle nachgewiesen werden.

Illegale Arbeitnehmerüberlassung aus Portugal und Spanien ist seit 1994 vermehrt festzustellen. Es gibt verstärkte Bemühungen bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

## B. Illegale Ausländerbeschäftigung

Ausländer dürfen in der Bundesrepublik Deutschland eine Erwerbstätigkeit grundsätzlich nur mit einer Arbeitserlaubnis ausüben, es sei denn, sie sind Angehörige von Staaten der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraums oder heimatlose Ausländer. Im Zusammenhang mit der Novellierung des Ausländergesetzes Anfang 1991 wurde der seit 1973 bestehende Anwerbestopp für ausländische Arbeitnehmer grundsätzlich bestätigt. Neueinreisenden ausländischen Arbeitnehmern darf für eine länger als drei Monate dauernde Beschäftigung nur in den in der Anwerbestoppausnahme-Verordnung genannten Fällen eine Arbeitserlaubnis erteilt werden, z. B. Werkvertragsarbeitnehmern und Gastarbeitnehmern aufgrund von zwischenstaatlichen Vereinbarungen sowie Grenzgängern. Für Beschäftigungen bis zu drei Monaten können Arbeitnehmer aus dem Ausland nur in typischen Saisonbereichen zugelassen werden, sofern sie im Rahmen von Absprachen zwischen der Bundesanstalt für Arbeit mit den Arbeitsverwaltungen der Herkunftsländer in das Bundesgebiet vermittelt werden. Die Arbeitserlaubnisse werden grundsätzlich von den Arbeitsämtern erteilt.

Illegale Ausländerbeschäftigung ist nach den Vorschriften des Arbeitsförderungsgesetzes dann gegeben, wenn ein nichtdeutscher Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis in Deutschland arbeitet.

## 1. Umfang und Entwicklung

Annähernd gesicherte Aussagen zum Gesamtumfang der illegalen Ausländerbeschäftigung sind nicht möglich, weil sich derartige Verstöße ihrem Wesen nach im Verborgenen abspielen. Gewisse Erkenntnisse können aus den Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit und der Hauptzollämter gewonnen werden, die einen ganz wesentlichen Beitrag zur Aufdeckung illegaler Ausländerbeschäftigung leisten und die aufgegriffenen Fälle statistisch erfassen. Aber auch diese Statistiken geben nur ein unvollständiges Bild, weil manche Behörden, die auf illegale Ausländerbeschäftigung stoßen, ihre Vorgänge direkt an die Staatsanwaltschaft ohne weitere Beteiligung der Bundesanstalt für Arbeit abgeben, so daß diese Fälle von der Bundesanstalt für Arbeit statistisch nicht erfaßt werden.

Im Berichtszeitraum wurden die Prüfrechte der Bundesanstalt für Arbeit erweitert. Die Zahl der Prüfungen wurden außerdem mit Hilfe des zusätzlichen Personals in den Arbeitsämtern und mit Hilfe der für diese Prüfungen gewonnenen Hauptzollämter wesentlich vergrößert. Dies hat zu einer deutlichen Steigerung der durchgeführten Bußgeldverfahren und der Abgaben an die Staatsanwaltschaft geführt. Die gestiegene Zahl der Ahndungen deutet auf eine – möglicherweise erhebliche – Ausweitung der illegalen Ausländerbeschäftigung hin. Es ist zu vermuten, daß durch die Öffnung der Grenzen zu den osteuropäischen Staaten und der damit gewonnenen großzügigeren Reisemöglichkeiten auch die illegale Ausländerbeschäftigung gestiegen ist. Dafür spricht auch die Zunahme der unerlaubten Einreisen. So haben die Grenzschutzbehörden im Jahre 1992 41 768 unerlaubte Einreisen festgestellt, im Jahre 1993 waren es 54 298. Davon entfielen über 19 800 auf den polnischen Grenzabschnitt und über 29 800 auf den Grenzabschnitt zur Tschechischen Republik.

Je nach Art und Umfang des Verstoßes gegen die Arbeitserlaubnispflicht droht das Arbeitsförderungsgesetz entweder ein Bußgeld oder eine Kriminalstrafe an.

### a) Ordnungswidrigkeiten

Bußgeldverfahren wegen illegaler Ausländerbeschäftigung führt die Bundesanstalt für Arbeit durch.

Ausländische Arbeitnehmer, die ohne erforderliche Arbeitserlaubnis eine Beschäftigung im Inland ausüben, werden nach § 229 Abs. 1 Nr. 1 AFG mit Geldbuße bis zu 1 000 DM bedroht.

Die Zahl der verfolgten und geahndeten Fälle im Berichtszeitraum kann Tabelle 11 entnommen werden. Im Vergleich zum vorhergehenden Berichtszeitraum und dem Jahr 1992 sind die aufgegriffene Fälle wegen Ausübung einer Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis in den Jahren 1993 bis 1995 um rund 60 v. H. gestiegen. Im Berichtszeitraum wurden 140 703 Fälle aufgegriffen, allerdings gab es zahlreiche Fälle, in denen keine Ordnungswidrigkeit vorlag (12 752), die Ordnungswidrigkeit verjährt war (30 455) oder die Ordnungswidrigkeit nach § 47 des Ordnungswidrigkeitengesetzes, der die Verfolgung einer Ordnungs-

widrigkeit in das pflichtgemäße Ermessen der Verfolgungsbehörde stellt, nicht verfolgt wurde (28 148). In den meisten Fällen, nämlich in 31 349 Fällen, wurde eine Verwarnung ohne Verwarnungsgeld ausgesprochen. In 7 004 Fällen wurde ein Verwarnungsgeld verhängt. Geldbußen wurden gegenüber 14 520 ausländischen Arbeitnehmern ohne Arbeitserlaubnis ausgesprochen. Die Summe der Verwarnungs- und Bußgelder betrug im Berichtszeitraum rund 2,9 Mio. DM. Deutlich gestiegen ist auch die Zahl der Abgaben an die Staatsanwaltschaft. Während im Jahre 1991 rund 1 200 solcher Verfahren wegen Straftatverdacht abgegeben wurden, waren es 1992 schon 1 679 und 1995 2 942 Verfahren. Insgesamt haben die Arbeitsämter im Berichtszeitraum 9 930 Verfahren an die Staatsanwaltschaft abgegeben. In 1 099 Fällen haben die Arbeitnehmer Einspruch gegen den Bußgeldbescheid eingelegt.

Hauptverantwortlich für die illegale Ausländerbeschäftigung ist der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis beschäftigt. Daher sieht das Arbeitsförderungsgesetz in § 229 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 eine Geldbuße bis zu 100 000 DM für die Beschäftigung eines ausländischen Arbeitnehmers ohne erforderliche Arbeitserlaubnis vor. Nach allgemeinem Ordnungswidrigkeitenrecht können die Höchstbeträge überschritten werden, wenn der wirtschaftliche Vorteil des Täters aus der Ordnungswidrigkeit die Höchstgrenze übersteigt (§ 17 Abs. 4 OWiG). Auch bei diesen Verfahren ist die deutliche Anstrengung der Arbeits- und Hauptzollämter seit dem Jahre 1993 zu erkennen, die illegale Ausländerbeschäftigung noch wirksamer als bisher zu bekämpfen. So hat sich die Zahl der eingeleiteten Bußgeld- und Strafverfahren im Jahre 1993 gegenüber dem Jahre 1992 um mehr als 50 v. H. erhöht. In den Folgejahren konnten die Ergebnisse des Jahres 1993 noch übertroffen werden (vgl. Tabelle 11). Insgesamt wurden im Berichtszeitraum 135 504 Fälle aufgegriffen, von denen allerdings wiederum zahlreiche Fälle nicht zu einem Bußgeldverfahren führten, weil keine Ordnungswidrigkeit vorlag (17 539), oder die Verfahren wurden eingestellt, weil die Ordnungswidrigkeit verjährt war (2 225) oder nach § 47 des Ordnungswidrigkeitengesetzes nicht verfolgt wurde (21 383). Gleichwohl ist die Zahl der erledigten Fälle mit einer Ahndung erheblich. In 23 014 Fällen wurde eine Verwarnung ohne Verwarnungsgeld, in 5 179 Fällen eine Verwarnung mit Verwarnungsgeld ausgesprochen. Geldbußen wurden in 47 770 Fällen verhängt. Die Summe der Verwarnungs- und Bußgelder betrug für den Berichtszeitraum über 74,15 Mio. DM. 9 323 Fälle wurden wegen Straftatverdachts von den Arbeitsämtern an die Staatsanwaltschaft abgegeben. In 9 594 Fällen legten die Betroffenen Einspruch gegen Bußgeldbescheide der Arbeitsämter ein.

Nach wie vor liegen den meisten der aufgedeckten Fälle einer Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis formale Verstöße gegen das Arbeitserlaubnisrecht zugrunde. Oft versäumen es der ausländische Arbeitnehmer oder sein Arbeitgeber, einen Antrag auf Erteilung der Arbeitserlaubnis überhaupt oder rechtzeitig zu stellen. Wird die Arbeitserlaubnis nachträglich erteilt, weil die Voraussetzungen für die Er-

teilung von Anfang an vorgelegen haben, ist der Schuldvorwurf gering, insbesondere wenn es sich um geringfügige Verspätungen handelt. Dies erklärt, daß die Arbeitsämter von ihrem Recht verhältnismäßig häufig Gebrauch gemacht haben, nach § 47 OWiG ein bei ihnen anhängiges Bußgeldverfahren einzustellen oder Verwarnungen ohne Verwarnungsgeld auszusprechen. Gleichwohl ist die Verfolgung auch dieser Tatbestände im Interesse einer ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung notwendig, weil sonst die Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis bagatellisiert würde.

Allein der Vergleich der Summe der Verwarnungs- und Bußgelder im Jahre 1992 in Höhe von 5,35 Mio. DM und im Jahre 1995 in Höhe von 32 Mio. DM zeigt, daß aufgrund der Prüfungen insbesondere der Arbeitsämter und Hauptzollämter die Ahndungen der aufgedeckten Verstöße konsequent erfolgt sind.

Die Zunahme der illegalen Ausländerbeschäftigung wird nach wie vor zu einem wesentlichen Teil durch die Öffnung der Grenzen zu den Ländern Mittel-, Ost- und Süd-Ost-Europas und durch das zu diesen Ländern auch weiterhin bestehende erhebliche Währungs- und Lohngefälle verursacht. Für die dort lebenden Menschen besteht der Anreiz, durch illegale Beschäftigung in Deutschland ihre wirtschaftliche Situation innerhalb kurzer Zeit nachhaltig zu verbessern. Die Liberalisierung der Reisegesetze in diesen Staaten, die ihren Staatsbürgern Reisefreiheit gewähren, beeinflußt die illegale Ausländerbeschäftigung. Da nicht damit zu rechnen ist, daß sich die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in den Herkunftsländern in den nächsten Jahren nachhaltig ändern, wird der Drang der ausländischen Staatsangehörigen, in Deutschland arbeiten zu wollen, vermutlich auch in den nächsten Jahren unverändert anhalten.

Ob von den Erfolgen bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung die erhoffte Abschreckungswirkung ausgeht, läßt sich nicht nachweisen und ist nur schwer einzuschätzen. Für den vergangenen Berichtszeitraum kann – wenn überhaupt – von einer geringen Abschreckungswirkung ausgegangen werden. Die Tatsache, daß ausländische Arbeitnehmer, die abgeschoben wurden, zum Teil wenige Tage später erneut illegal auf anderen Baustellen angetroffen werden, lassen diese Zweifel aufkommen. Aber auch Arbeitgeber nehmen das Risiko der Entdeckung immer häufiger in Kauf, weil sie die Erfahrung gemacht haben, daß die Prüfbehörden oft nicht in der Lage sind nachzuweisen, daß die illegale Beschäftigung über einen längeren Zeitraum erfolgt ist. Da die Bußgeldhöhe unter anderem von der Schwere des Verstoßes abhängt und damit auch von der Dauer der illegalen Beschäftigung, kann die Ahndung im Einzelfall zu niedrig und deshalb nicht mehr angemessen sein.

Sowohl Arbeitgeber als auch ausländische Arbeitnehmer sind wegen ihres illegalen Handelns mit nachteiligen Rechtsfolgen bedroht. Sie haben deshalb ein gemeinsames Interesse an der Verschleierung des wahren Sachverhaltes. Sprachlich bedingte Verständigungsschwierigkeiten, die oft nur vorge-

täuscht sind, behindern die Ermittlungen. Die ange-  
troffenen Personen geben auf Befragen stereotyp an,  
heute den ersten Tag zu arbeiten, selbst wenn diese  
Arbeitnehmer an unterschiedlichen Kontrollterminen  
auf dieser Baustelle angetroffen werden. Auch be-  
haupten sie, ihren Arbeitgeber nicht zu kennen und  
einen Arbeitsvertrag nicht zu besitzen. Dies ist nicht  
ohne weiteres ungläubhaft, weil oft andere auslän-  
dische Arbeitnehmer oder weitere Personen als Mit-  
telsmänner auftreten. Auch vom Bauleiter können  
die ausländischen Arbeitnehmer regelmäßig keinem  
der beauftragten Subunternehmer auf der Baustelle  
zugeordnet werden. Selbst aussagewillige deutsche  
Arbeitnehmer können höchstens einzelne auslän-  
dische Arbeitnehmer identifizieren. Der Nachweis  
eines längeren Beschäftigungszeitraumes kann da-  
her von den Prüfbeamten aufgrund von Personenbe-  
fragungen oftmals nicht erbracht werden. Bei der  
Prüfung der Geschäftsunterlagen läßt die „offizielle“  
Buchhaltung des zu prüfenden Arbeitgebers in der  
Regel nur wenige Rückschlüsse auf Manipulationen  
zu, weil Schwarzlohnzahlungen dort entweder über-  
haupt nicht erfaßt oder über Aushilfslohnquittungen  
fiktiver Arbeitskräfte verschleiert worden sind. Un-  
leserliche Quittungsbelege, falsche Unterschriften,  
die Verwendung von deutschen Decknamen durch  
Ausländer und ständig wechselnde Einsatzorte er-  
schweren zusätzlich eine Beweisführung. Gleichwohl  
werden manchmal Aufzeichnungen des Arbeitge-  
bers über die tatsächlichen Verhältnisse außerhalb  
der Buchführung gefunden, die dem Arbeitgeber  
einen Überblick über die von den illegal Beschäftig-  
ten geleisteten Arbeitsstunden und die an diese übli-  
cherweise in bar erbrachten Lohnzahlungen erhalten  
sollen. Auch die Beschäftigten führen oft aus Miß-  
trauen gegenüber dem Arbeitgeber vergleichbare  
Aufzeichnungen, um die Lohnabrechnungen über-  
prüfen zu können.

Neben diesen Beweisschwierigkeiten kommt hinzu,  
daß die Gerichte nach Einspruch des Betroffenen die  
durch das Arbeitsamt festgesetzten Geldbußen oft er-  
heblich herabsetzen oder das Verfahren einstellen.  
Die Bundesanstalt für Arbeit meint, daß neben be-  
rechtigten Einwänden des Betroffenen ein Grund für  
die Praxis mancher Gerichte sei, daß sie die Gefähr-  
lichkeit der illegalen Ausländerbeschäftigung für  
den Arbeitsmarkt nicht so einschätzen wie die Bun-  
desanstalt.

#### b) Straftaten

Besonders sozial schädlich handelt ein Arbeitgeber,  
der einen Ausländer ohne erforderliche Arbeitser-  
laubnis beschäftigt und ihn zu schlechteren Bedin-  
gungen als einen vergleichbaren deutschen Arbeit-  
nehmer beschäftigt. Deshalb ist die sog. ausbeute-  
rische Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis mit Frei-  
heitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe, in  
besonders schweren Fällen mit Freiheitsstrafe von  
sechs Monaten bis zu fünf Jahren bedroht (§ 227 a  
Abs. 1 AFG). Wegen der schwerwiegenden Auswir-  
kungen auf den Arbeitsmarkt bedroht § 227 a Abs. 2  
AFG die Beschäftigung von mehr als fünf ausländi-  
schen Arbeitnehmern ohne erforderliche Arbeits-  
erlaubnis über längere Zeit oder die beharrliche Wie-

derholung der illegalen Beschäftigung von Auslän-  
dern mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geld-  
strafe. Handelt der Täter aus grobem Eigennutz, ist  
die Strafe Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder  
Geldstrafe.

Zwar haben Strafverfahren nach § 227 a AFG im Ver-  
gleich zu den mit Bußgeld bedrohten Grundtatbe-  
ständen illegaler Ausländerbeschäftigung nach wie  
vor nur eine untergeordnete Bedeutung. Bemerkens-  
wert ist aber, daß die aufgedeckten Verstöße nach  
§ 227 a AFG von Jahr zu Jahr weiterhin deutlich an-  
steigen (vgl. Tabelle 12). Insgesamt haben die Ar-  
beitsämter wegen des Verdachts ausbeuterischer Be-  
schäftigung illegaler Arbeitnehmer im Berichtszeit-  
raum 1 234 Fälle aufgegriffen. Von den erledigten  
Fällen wurde in nur 158 Fällen letztlich keine Straf-  
anzeige erstattet, aber in 1 066 Fällen eine Straf-  
anzeige erstattet oder die Sache an die Staatsanwalt-  
schaft abgegeben. Hinzu kommen die Fälle, die von  
den Hauptzollämtern unmittelbar an die Staatsan-  
waltschaft abgegeben werden. Im vorhergehenden  
Berichtszeitraum gab es lediglich 357 Strafanzeigen  
oder Abgaben an die Staatsanwaltschaft wegen  
dieses Sachverhalts. Als Beispiele ausbeuterischer  
Beschäftigungsverhältnisse seien folgende Fälle ge-  
nannt:

Bei der Durchsuchung eines Bauunternehmens im  
Raum Münster stellte die Kriminalpolizei Unterlagen  
sicher, aus denen hervorging, daß von den illegal be-  
schäftigten Arbeitnehmern insgesamt 3 300 Arbeits-  
stunden erbracht wurden. Die Arbeitnehmer wurden  
mit 5 bis 10 DM pro Stunde entlohnt, den Auftragge-  
bern wurden jeweils 60 DM pro Stunde in Rechnung  
gestellt.

Im Rahmen einer Baustellenprüfung in Westfalen ga-  
ben mehrere polnische Bauarbeiter an, täglich durch-  
schnittlich zehn Stunden zu einem Stundenlohn in  
Höhe von 5 DM zu arbeiten. Für eine vom Arbeitge-  
ber zur Verfügung gestellte Drei-Zimmer-Wohnung,  
die sich 6 Personen teilten, mußte jeder Arbeitneh-  
mer 500 DM Miete pro Monat bezahlen.

Neben diesen Fällen ausbeuterischer illegaler Be-  
schäftigung sind die Fälle der umfangreichen oder  
beharrlichen Wiederholung illegaler Ausländerbe-  
schäftigung zahlenmäßig nach der Statistik der Bun-  
desanstalt für Arbeit bedeutsamer. Insgesamt haben  
die Arbeitsämter im Berichtszeitraum 1 534 Fälle auf-  
gegriffen. Von den erledigten Fällen wurde nur in  
97 Fällen keine Strafanzeige erstattet. In 1 430 Fällen  
wurde die Angelegenheit an die Staatsanwaltschaft  
abgegeben oder Strafanzeige erstattet. Beispielhaft  
seien zwei Fälle erwähnt:

Bei einer Kontrolle in einem badischen Obstanbau-  
betrieb wurden insgesamt 100 ausländische Arbeit-  
nehmer ohne gültige Arbeitserlaubnis angetroffen.  
Den Beteiligten konnte eine zeitweise Beschäftigung  
über mehrere Jahre hinweg nachgewiesen werden.  
Die Verfahren werden noch von der Staatsanwalt-  
schaft bearbeitet.

Im Bereich des Kreises Kleve ist ein Unternehmer  
festgestellt worden, der ständig polnische Arbeitneh-  
mer ohne Aufenthaltsgenehmigung und ohne Ar-

beitserlaubnis zu Stundenlöhnen von 5 DM beschäftigt hatte. Im Rahmen der sich an die Prüfung durch das Hauptzollamt anschließenden strafrechtlichen Ermittlungen durch die Staatsanwaltschaft Kleve konnte das gesamte Ausmaß der illegalen Beschäftigung festgestellt werden:

Die zuständige Einzugsstelle hatte anhand der Auswertung der beschlagnahmten Unterlagen zunächst mehr als 1,2 Mio. DM an Sozialversicherungsbeiträgen und Säumniszuschlägen nachberechnet. Dieser Betrag wurde später durch die Einzugsstelle im Verhandlungswege mit dem Arbeitgeber auf rund 120 000 DM reduziert. Der Arbeitgeber verzichtete in diesem Zusammenhang auf weitere Rechtsstreitigkeiten mit der Einzugsstelle im genannten Fall sowie in mehreren weiteren Fällen. Die Steuerfahndung Düsseldorf wurde in die Auswertung der Unterlagen einbezogen. Das Auswertungsergebnis ist bisher nicht bekannt. Die durch die Staatsanwaltschaft Kleve festgestellten mehr als 50 Verstöße gegen das AFG (§ 227 a i.V. m. § 19 AFG) wurden inzwischen beim Landgericht Kleve zur Anklage gebracht.

Einen bundesweiten Überblick über die bei den Staatsanwaltschaften oder bei Gericht anhängigen Strafverfahren nach § 227 a AFG gibt es nicht. Das Statistische Bundesamt Wiesbaden hat für die Jahre 1991 bis 1993 die Aburteilungen (Verfahren, die durch Strafbefehl, Strafurteil, Freispruch oder Einstellung beendet werden) und Verurteilungen (ausgesprochene Strafmaßnahmen) zu den Strafvorschriften im Arbeitsförderungsgesetz (§§ 227, 227 a) erfaßt. Danach gab es 1991 93 Aburteilungen und 46 Verurteilungen, 1992 101 Aburteilungen und 50 Verurteilungen und 1993 127 Aburteilungen und 83 Verurteilungen.

Die Aufdeckung und der Nachweis dieser besonders gefährlichen Art der illegalen Ausländerbeschäftigung sind häufig besonders schwierig, weil nicht nur die Arbeitgeber als Täter, sondern auch die ausländischen Arbeitnehmer sich bemühen, nicht auffällig zu werden oder den wahren Sachverhalt zu verschleiern. Es bestehen die gleichen Schwierigkeiten wie bei der Durchführung von Bußgeldverfahren. Hinzu kommt, daß vorgelegte Arbeitsverträge zwar meistens klare Abreden zu den zu zahlenden Löhnen enthalten; die Feststellung der tatsächlich gezahlten Löhne erweist sich aber als problematisch, weil die befragten Arbeitnehmer oftmals nicht bereit sind, insoweit Angaben zu machen. Im übrigen treffen diese Verstöße in der Regel mit den schwerer wiegenden und vor allem leichter beweisbaren Straftaten des Vorenthaltens von Sozialversicherungsbeiträgen (§ 266 a Abs. 1 StGB) und der Steuerhinterziehung (§ 370 AO) zusammen, so daß die Staatsanwaltschaft sie vielfach nicht in die Strafverfolgung einbezieht und die Verfahren insoweit einstellt (vgl. zu A. 1. b) dd).

## 2. Besondere Begehungsweisen

Verschiedentlich wird versucht, das Beschäftigungsverhältnis des illegalen Arbeitnehmers mit seinem Arbeitgeber zu verschleiern oder die Vorschriften des Arbeitserlaubnisrechtes zu umgehen.

### a) Werklieferungsverträge

In den letzten Jahren traten auffällig viele Verstöße gegen das Arbeitserlaubnisrecht im Zusammenhang mit Werklieferungsverträgen auf, die von Auftragnehmern außerhalb der Europäischen Union durchgeführt wurden. Nach § 9 Nr. 3 der Arbeitserlaubnisverordnung ist es im Rahmen derartiger Verträge möglich, die Montagearbeiten an einer gelieferten Anlage von ausländischen Arbeitnehmern des ausländischen Auftragnehmers ohne Arbeitserlaubnis durchführen zu lassen, sofern die Dauer der Beschäftigung drei Monate nicht übersteigt. Da die ausländischen Unternehmen häufig die Frage der Arbeitserlaubnisfreiheit klären, erhält die Bundesanstalt für Arbeit auch Kenntnis von den Verträgen unter drei Monaten. Überprüfungen der vorgelegten Verträge ergaben, daß über 60 v. H. aller Liefer- und Montageverträge nicht ordnungsgemäß abgewickelt wurden. Entweder lag tatsächlich illegale Arbeitnehmerüberlassung vor, oder es wurden andere – arbeitserlaubnispflichtige – Tätigkeiten als die in den Verträgen angegeben erlaubnisfreien Tätigkeiten durchgeführt.

### b) Angebliche Gesellschafter

Eine neue Variante zur Umgehung des Arbeitserlaubnisrechtes haben niederländische Koppelbazen (Vermittler oder Verleiher) mit Hilfe deutscher Rechtsanwälte entwickelt. Vorwiegend polnische und tschechische Staatsangehörige treten als Gesellschafter einer Personengesellschaft deutschen, niederländischen oder belgischen Rechts bei. Sie reisen als Touristen ohne Visum in die Bundesrepublik Deutschland ein und beantragen auch keine Arbeitserlaubnis. Bei Kontrollen berufen sie sich auf die Ausnahmegesamtheit in § 9 Nr. 1 der Arbeitserlaubnisverordnung. Danach bedürfen leitende Angestellte, denen Generalvollmacht oder Prokura erteilt ist sowie die in § 5 Abs. 2 des Betriebsverfassungsgesetzes vom 15. Januar 1972 (BGBl. I S. 13) aufgeführten Personen keiner Arbeitserlaubnis. Das sind u. a. Mitglieder einer Personengesamtheit, soweit sie durch Gesetz, Satzung oder Gesellschaftsvertrag zur Vertretung der Personengesamtheit oder zur Geschäftsführung berufen sind. Tatsächlich handelt es sich jedoch um abhängig Beschäftigte, die die Voraussetzungen der Ausnahmegesamtheit nicht erfüllen. Eine Gesellschafterstellung läßt sich weder aus dem Gesellschaftsvertrag noch aus dessen tatsächlicher Abwicklung herleiten und begründen. Der von der Gesellschaft ausgestellte Gesellschafterausweis für die angeblichen ausländischen Gesellschafter soll der Tarnung und Verunsicherung der Behörden dienen. Die angeblichen Gesellschafter erhalten auch Handlungsanweisungen für den Umgang mit Behörden. Die Gesellschaften schließen mit Drittfirmen angebliche Werkverträge ab, die von den Gesellschaftern durchgeführt werden. Tatsächlich handelt es sich um ein reines Umgehungsgeschäft, weil in Wirklichkeit illegaler Verleih vorliegt oder illegale Ausländerbeschäftigung. Die ausländischen Arbeitnehmer erhalten einen Stundenlohn von 8 DM bis 10 DM in der Stunde. Im Rahmen von Ausweisungsverfügungen der sich in der Bundesrepublik Deutschland illegal aufhaltenden und arbeitenden ausländischen Arbeit-

nehmer haben das Oberverwaltungsgericht Bautzen (Urteil vom 2. Juni 1995 – 3 S 390/94) und mehrere Verwaltungsgerichte sowie ein Landgericht bestätigt, daß die Gesellschaftsverträge gegen gesetzliche Verbote verstoßen und deshalb die Scheingesellschafter als Arbeitnehmer anzusehen sind.

Bei dieser Verschleierungsmethode geht es also darum, den Anschein zu erwecken, daß die überlassenen Personen nicht Arbeitnehmer sind.

Bisher wurde allein durch Ermittlungen gegen in Nordrhein-Westfalen ansässige Firmen mit ausländischen Gesellschaftern der Einsatz von rund 600 illegal beschäftigten Ausländern aufgedeckt. Gegen eine Vielzahl der Firmen sind Ermittlungsverfahren bei der zuständigen Staatsanwaltschaft anhängig. In diesem Zusammenhang wurden auch bei einer Baustellenprüfung im Raum Hamburg fünf polnische Staatsbürger festgestellt, die sich als Gesellschafter bürgerlichen Rechts ausgaben. Sie beriefen sich unter Vorlage von Gesellschaftervertrag und Gewerbeanmeldung für das Maurerhandwerk auf § 9 Nr. 1 der Arbeitserlaubnisverordnung. Die Prüfung ergab, daß es sich um abhängig Beschäftigte handelt, die eine Aufenthaltsgenehmigung und Arbeitserlaubnis benötigten. Wie der Polier später mitteilte, hatten sich sieben weitere Beschäftigte der Prüfung entzogen, indem sie sich blitzschnell mit großflächigen Gipskartonplatten selbst eingemauert hatten. In einem anderen Fall erklärten nach Angaben der Bezirksregierung Braunschweig polnische Staatsangehörige, sie seien Teilhaber einer belgischen Baufirma, die in Deutschland Baumaßnahmen durchführe. Es wurden auch entsprechende Dokumente vorgewiesen. Geschäftsführer der belgischen Gesellschaft war ein Deutscher aus dem Ruhrgebiet. Die Polen bekamen ihren Angaben nach auch kein Gehalt, sondern waren als Teilhaber der Firma am Gewinn beteiligt.

#### c) Schleuser

In manchen Fällen besteht der Verdacht, daß ausländische Arbeitnehmer in Beziehung zu Vermittlern und Schleusern stehen, die ausgewiesene ausländische Arbeitnehmer möglichst schnell wieder auf den deutschen Arbeitsmarkt bringen.

Es gibt aber nicht nur aus dem Ausland operierende Geschäftemacher, die an illegaler Beschäftigung durch Vermittlung und Schleusung illegaler Arbeitnehmer verdienen. Bei einer Baustellenkontrolle im Raum Hannover wurden allein 18 Ausländer mit gefälschten Arbeitserlaubnissen festgestellt. Aufenthaltserlaubnisse lagen nicht vor. Nach Durchsuchungen an mehreren Orten wurde festgestellt, daß Drahtzieher für den Einsatz der illegal beschäftigten Ausländer eine Person aus dem Frankfurter Raum war, die ein Geflecht von rund 20 bis 30 Firmen zur Verschleierung ihrer illegalen Machenschaften aufgebaut hatte.

#### d) Fälschung von Arbeitserlaubnissen und Pässen

In letzter Zeit häuften sich Fälle, bei denen gefälschte oder verfälschte Arbeitserlaubnisse sowohl im Original als auch in Kopie vorgelegt wurden.

Neben der Fälschung von Arbeitserlaubnissen werden auch Personen angetroffen, die Pässe, meistens durch Lichtbildaustausch, verfälschen. So wurde im Raum Hamburg im Rahmen mehrerer Prüfungen festgestellt, daß EU-Angehörige, vor allem Portugiesen, ihre Pässe an Schwarzafrikaner verkaufen, die sich illegal in Deutschland aufhalten. Diese verfälschten die Pässe und geben sich damit als EU-Angehörige aus mit der – unrichtigen – Folge, daß sie für die Ausübung einer Beschäftigung einer Arbeitserlaubnis nicht bedürfen. So wurden bei der Prüfung eines Reinigungsunternehmens in drei Hamburger Luxushotels 29 Schwarzafrikaner mit verfälschten portugiesischen oder britischen Reisepässen sowie französischen Identitätskarten festgestellt. Die Prüfung einer weiteren Firma des Reinigungsgewerbes in einem Hamburger Supermarkt ergab, daß von 310 geringfügig Beschäftigten 65 Schwarzafrikaner als angebliche EU-Angehörige über verfälschte Identitätspapiere verfügten. Bei einer weiteren Prüfung einer Reinigungsfirma mit 42 Arbeitnehmern wurden im Rahmen der Personenbefragung zunächst zwei illegal Beschäftigte festgestellt. Bei der Prüfung der Lohn- und Meldeunterlagen stellten die Prüfer Kopien von Pässen mit falsch angebrachten Guillochen fest. Die Ermittlungen des daraufhin eingeschalteten Landeskriminalamtes ergaben, daß fünf Schwarzafrikaner verfälschte Pässe besaßen, mit denen sie sich als EU-Bürger ausgewiesen hatten.

#### e) Angebliche Privatarbeiten

Erfindungsreich war auch ein Deutscher, der die illegale Beschäftigung von Ausländern verschleiern wollte. Bei Renovierungsarbeiten in einer Villa wurden polnische Staatsbürger angetroffen, die behaupteten, ihre eigene Wohnung zu restaurieren. Sie wiesen entsprechende Mietverträge vor. Da die Miete im Hinblick auf Lage und Ausstattung der Wohnung zu niedrig war, forschten die Prüfer nach. Tatsächlich handelte es sich hierbei um illegal Beschäftigte, die als Touristen eingereist waren und zur Vertuschung ihrer illegalen Beschäftigung von ihrem Auftraggeber mit Scheinmietverträgen ausgestattet worden waren. In einem anderen vergleichbaren Fall sah sich die Staatsanwaltschaft nach Angaben der Bezirksregierung Braunschweig nicht in der Lage, gegen Polen vorzugehen, die angaben, Eigentümer der zu errichtenden Häuser zu sein, was im Grundbuch eingetragen sei. Sie würden die Häuser in Eigenleistung erstellen. Tatsächlich lag die Handlungsgewalt (Bestellung von Material, Vermittlung von Wohnungen) bei einem Deutschen, der bereits wegen illegaler Beschäftigung vorbestraft war.

Immer öfter bedienen sich Privatpersonen ausländischer Arbeitnehmer ohne Arbeitserlaubnis. Bei privaten Bauvorhaben wurden mehrfach osteuropäische Staatsangehörige ohne Aufenthaltsgenehmigung und Arbeitserlaubnis angetroffen. Die jeweiligen Bauherren versuchten sich mit der Ausrede, daß es sich hier um unentgeltliche Freundschaftsdienste oder um Gefälligkeiten handeln würde und daher eine Aufenthaltsgenehmigung oder Arbeitserlaubnis nicht erforderlich sei, der Ahndung zu entziehen.

#### f) Umgehung von Beschränkungen der Arbeitserlaubnis

Oft werden die Vorschriften der Arbeitserlaubnisverordnung umgangen, nach der die Arbeitserlaubnis auf eine bestimmte berufliche Tätigkeit in einem bestimmten Betrieb beschränkt werden kann. So wurden beispielsweise bei Baustellenkontrollen im Bezirk Münster wiederholt Personen angetroffen, die im Besitz von Arbeitserlaubnissen waren, die für „Hilfsarbeiten im Gaststättengewerbe“ ausgestellt waren. Tatsächlich haben diese Personen Bauarbeiten ausgeführt. Auftraggeber der Bauarbeiten waren Gaststättenbesitzer, die ungenehmigte Bauvorhaben mit ihrem Personal ausführen ließen. Von der Bezirksregierung Hannover wurde berichtet, daß im Bereich der Polizeiinspektion Diepholz Polen und Vietnamesen mit einer Arbeitserlaubnis für landwirtschaftliche Saisonarbeit tatsächlich Landarbeiterwohnungen erstellt und landwirtschaftliche Gebäude renoviert haben.

Schwierig ist es ferner, bei der Prüfung Verstöße gegen erteilte zeitliche Auflagen und Beschränkungen der Arbeitserlaubnis festzustellen. So wurde beispielsweise aus dem Bezirk der Oberfinanzdirektion Hamburg berichtet, daß Arbeitserlaubnisse für nicht versicherungspflichtige Beschäftigungen für die Dauer von zwei Stunden täglich ausgestellt werden, ohne daß die Zeit festgelegt wird. Die überprüften Arbeitnehmer gaben bei den Prüfungen stets an, daß sie im Moment gerade „ihre zwei Stunden“ arbeiten.

#### g) Unberechtigter Leistungsbezug

Die Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis kann auch mit der mißbräuchlichen Inanspruchnahme staatlicher Leistungen einhergehen. So wurden beispielsweise im Rahmen einer gemeinsamen Prüfung mit der Polizei und dem Arbeitsamt die Beschäftigten eines Unternehmens zur „Herstellung von Reiseunterlagen aller Art“ überprüft. Dabei wurden 33 Asylbewerber festgestellt, die geringfügig beschäftigt, aber nicht im Besitz einer Arbeitserlaubnis waren. Das Arbeitsamt verhängte gegen den Geschäftsführer eine Geldbuße in Höhe von 25 000 DM. Die Kriminalpolizei hat wegen des Verdachts des unberechtigten Bezuges von Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz Ermittlungen aufgenommen.

#### h) Probleme bei Prüfungen

Der Wohn- oder Aufenthaltsort der ausländischen Arbeitnehmer innerhalb der Bundesrepublik Deutschland ist oft nicht festzustellen, da sie sich im Regelfall unangemeldet bei Verwandten, Freunden oder in Notunterkünften aufhalten.

Manchmal haben die Prüfer Probleme, auf Rückfrage von den Arbeitsämtern rasch zu erfahren, ob für den angetroffenen ausländischen Arbeitnehmer eine gültige Arbeitserlaubnis vorliegt. Die Bundesanstalt für Arbeit arbeitet an einem System, das diese Schwierigkeiten beseitigen soll.

Eine weitere Schwierigkeit bei der Überprüfung stellt die Praxis mancher Arbeitserlaubnisstellen in

den Arbeitsämtern dar, entgegen der Weisungslage Arbeitserlaubnisse vorab mündlich zu erteilen, um einen schnellen Einsatz des Arbeitnehmers z. B. als Saisonarbeiter zu gewährleisten. Berufen sich Arbeitgeber oder Arbeitnehmer im Verlaufe der Kontrollen auf eine mündliche Zusage des Arbeitsamtes, gestaltet sich die Nachprüfung dieser Aussagen beim zuständigen Arbeitsamt oftmals schwierig. Teilweise wurden von Arbeitsämtern Arbeitserlaubnisse nachträglich bis zu einem Zeitraum von 14 Tagen erteilt. Tschechische Grenzgänger arbeiten oft auf Grund mündlicher Zusagen des jeweiligen Arbeitsamtes. Sie führen lediglich eine Einstellungsbestätigung mit Zusage der Arbeitserlaubnis mit. Ein Leitender Oberstaatsanwalt aus Brandenburg hat darauf hingewiesen, daß es bei Saisonarbeitern zu wechselseitigen Zuweisungen der Verantwortung komme. Firmeninhaber, Bürokräfte sowie Vorarbeiter behaupten, der jeweils andere habe versichert, die entsprechenden Erlaubnisse seien vorab mündlich erteilt oder eingeholt worden. Vorsätzliches Handeln einer bestimmten Person könne bei diesem Aussageverhalten mit der erforderlichen Sicherheit in der Regel nicht festgestellt werden.

Unabhängig von diesen Problemen mehren sich im Baubereich die Fälle, in denen Beschäftigte die Durchführung der Prüfung aufgrund ihres aggressiven Verhaltens gegenüber den Prüfbeamten behindern oder sich der Prüfung durch Flucht entziehen.

Insbesondere im Hotel- und Gaststättengewerbe und in der Unterhaltungsbranche findet illegale Beschäftigung überwiegend in den Abend- und Nachtstunden statt. In diesen Branchen kann der Nachweis häufig nur durch zeitintensive Wiederholungsprüfungen außerhalb der üblichen Dienstzeiten geführt werden. Da in fast allen Fällen die Beteiligung der Polizei und der Ausländerämter erforderlich ist, diese aber trotz vorhandener Bereitschaft auf Grund von personellen Engpässen nicht immer an Außenprüfungen teilnehmen können, verlaufen diese Prüfungen vielfach ergebnislos.

### 3. Tätigkeitsbereiche

#### a) Sektorale Schwerpunkte

Illegale Ausländerbeschäftigung kommt in nahezu allen Wirtschaftszweigen vor. Die Schwerpunkte liegen mit unterschiedlicher regionaler und saisonaler Gewichtung im Bau- und Baunebengewerbe, im Hotel- und Gaststättengewerbe, in der Industrie- und Gebäudereinigung, der Land- und Forstwirtschaft, dem Garten- und Landschaftsbau, bei der Nahrungs- und Genußmittelherstellung, bei der Personen- und Güterbeförderung, in metallbe- und -verarbeitenden Betrieben, bei der Prospektverteilung und im Schaustellergewerbe. Auch Betriebe der Unterhaltungsbranche (z. B. Spielhallen, Bars, Nachtclubs) sowie Werbekolonnen sind für den Einsatz illegaler ausländischer Arbeitskräfte besonders anfällig. Zunehmend ist erkennbar, daß auch im grenzüberschreitenden Verkehr Mißbrauch mit dem Einsatz ausländischer Fahrer auf deutschen Fahrzeugen getrieben wird. Auch verdichten sich die Hinweise auf einen zuneh-

menden Einsatz illegaler ausländischer Arbeitnehmer in Privathaushalten und auf Privatbaustellen.

#### b) Regionale Schwerpunkte

Illegale ausländische Arbeitnehmer werden verstärkt in Großstädte eingeschleust und dort auf Baustellen eingesetzt, weil dort die Anonymität größer und damit die Gefahr des Erkennens der Illegalität geringer ist. Die Ballungszentren weisen auch einen höheren Ausländeranteil in der Bevölkerung auf als ländlich strukturierte Regionen. Ein regionaler Schwerpunkt der illegalen Ausländerbeschäftigung ist aber z. B. im Bezirk der Oberfinanzdirektion Hannover der ländliche Bereich entlang der Autobahn 2 von Helmstedt in Richtung Westen. Hier treten in erster Linie Ausländer mit Touristen-Visum auf, die sich selbst ihren „Arbeitsplatz“ auf Privatbaustellen suchen.

Verstöße werden nach wie vor in erster Linie in Klein- und Mittelbetrieben festgestellt. Die verantwortlich Handelnden verteidigen sich häufig mit fehlender oder unzureichender Kenntnis der Rechtslage. Dies muß jedoch in aller Regel als Schutzbehauptung gewertet werden. Großunternehmen hingegen sind weitgehend um Beachtung der einschlägigen aufenthalts- und arbeitserlaubnisrechtlichen Vorschriften bemüht.

#### c) Tätigkeiten

Die illegal beschäftigten Ausländer werden weit überwiegend als Hilfs- und Aushilfskräfte, also für Tätigkeiten mit geringer fachlicher Qualifikation, eingesetzt. Daher sind Betriebe, die regelmäßig solche Tätigkeiten anbieten, z. B. saisonbedingt in der Landwirtschaft oder im Hotel- und Gaststättengewerbe, besonders anfällig für illegale Ausländerbeschäftigung. Zunehmend ist jedoch auch ein Einsatz von Fachkräften zu beobachten, z. B. im Baubereich oder im Pflegebereich.

#### d) Herkunftsländer

Die überwiegende Zahl der illegal beschäftigten Arbeitnehmer stammt aus dem osteuropäischen Raum. Es sind insbesondere Polen, Tschechen, Slowaken, Rumänen, Ungarn und Türken. Stark vertreten sind auch Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien.

### 4. Auswirkungen illegaler Ausländerbeschäftigung

Gerade angesichts der schwierigen Situation am Arbeitsmarkt beeinträchtigt die illegale Ausländerbeschäftigung die Chancen deutscher und ihnen gleichgestellter ausländischer Arbeitssuchender zusätzlich, neue Beschäftigungen zu finden. Sie führt zu Wettbewerbsverzerrungen, birgt aber auch für die illegal beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer selbst erhebliche Gefahren und Risiken.

#### a) Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

Illegale Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer verhindert den Abbau der Arbeitslosigkeit. Die illegalen ausländischen Arbeitnehmer arbeiten meistens erheblich unter deutschen Tarifen oder ortsüblichen Arbeitslöhnen, weil ihre Lebenshaltungskosten in Deutschland oft erheblich niedriger sind als die Lebenshaltungskosten der dauerhaft in Deutschland wohnenden Einwohner. Daher erschweren sie den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu tariflichen und ortsüblichen Bedingungen.

#### b) Auswirkungen für Arbeitnehmer

Die illegal beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer nehmen es in der Regel hin, daß sie fast immer zu geringeren Löhnen und schlechteren Arbeitsbedingungen als ein entsprechender deutscher Arbeitnehmer oder ein entsprechender Inhaber einer Arbeitserlaubnis beschäftigt sind. Es gibt Fälle, in denen die Lebensbedingungen nach den in Deutschland geltenden Maßstäben als menschenunwürdig bezeichnet werden müssen. Leistungen der sozialen Sicherung kann der illegale ausländische Arbeitnehmer nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erhalten. Regelmäßig führt der illegale Arbeitgeber für den illegal beschäftigten Ausländer keine Sozialversicherungsbeiträge ab. Rentenversicherungsansprüche bestehen daher für den Ausländer nicht. Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung besteht nicht, weil der illegale ausländische Arbeitnehmer für den deutschen Arbeitsmarkt nicht verfügbar ist. Ausländische Arbeitnehmer unterliegen aber bei ihrer Tätigkeit für ein inländisches Unternehmen uneingeschränkt dem Schutz der gesetzlichen Kranken- und Unfallversicherung (§ 3 Nr. 1 SGB IV), auch wenn ihr Aufenthalt in Deutschland nicht erlaubt ist, sie ohne Arbeitserlaubnis arbeiten und der Arbeitgeber Beiträge für sie nicht entrichtet hat. Wenn der ausländische Arbeitnehmer jedoch Ansprüche aus der Kranken- oder Unfallversicherung geltend machen will, muß er seine illegale Beschäftigung offenbaren und mit behördlichen Maßnahmen gegen sich rechnen. Jedoch müssen bei Eintritt eines Versicherungsfalles die Leistungen ohne Kürzungen erbracht werden. Handelt es sich um Geldleistungen, werden aus der Sicht des ausländischen Arbeitnehmers im Hinblick auf das Lohnniveau in seinem Heimatland oft hohe Beträge gezahlt, die auch größtenteils uneingeschränkt in sein Heimatland übermittelt werden und für den Betroffenen selbst eine mehr als gute finanzielle Absicherung darstellen. Die Bau-Berufsgenossenschaft Wuppertal weist darauf hin, daß bei Mitarbeitern der Berufsgenossenschaft ein absolutes Unverständnis wegen des Versicherungsschutzes dem Grunde nach und des hohen Leistungstransfers geäußert wurde.

In der Bevölkerung stößt der illegal beschäftigte ausländische Arbeitnehmer in der Regel auf Ablehnung. Aus diesem Grunde und wegen seiner Lebensbedingungen ist eine Integration der illegal beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer in die deutschen Lebensverhältnisse fast ausgeschlossen.

## c) Auswirkungen für Unternehmen

Betriebe, die illegale ausländische Arbeitnehmer beschäftigen, erwarten, solange es sich nicht nur um Formalverstöße handelt, ihre Gewinne zu steigern oder Mitbewerber zu unterbieten. Da sie den ausländischen Arbeitnehmern oft nur geringe Löhne zahlen und Steuern und Sozialversicherungsbeiträge nicht entrichten, können sie günstigere Angebote abgeben als sich legal verhaltende Betriebe. Sie stören damit den fairen Wettbewerb und tragen dazu bei, daß Arbeitsplätze bei legalen Betrieben gefährdet oder vernichtet werden.

Es besteht manchmal der Eindruck, daß trotz der intensivierten Prüfmaßnahmen manche Betriebe in Kenntnis der drohenden Bußgelder mit der Möglichkeit der Gewinnabschöpfung bewußt illegal Ausländer beschäftigen und das Risiko in Kauf nehmen, weil sie sich in einer wirtschaftlichen Zwangslage befinden.

**5. Zuständigkeiten**

Nach dem Arbeitsförderungsgesetz sind für die Aufdeckung illegaler Ausländerbeschäftigung die Arbeitsämter und die Hauptzollämter zuständig.

Mit dem Gesetz zur Änderung von Fördervoraussetzungen im Arbeitsförderungsgesetz und in anderen Gesetzen vom 18. Dezember 1992 wurde durch Einfügen des § 19a im Arbeitsförderungsgesetz die Prüftätigkeit der Bundesanstalt für Arbeit zur Feststellung erweitert, ob ausländische Arbeitnehmer im Rahmen der erteilten Arbeitserlaubnis und nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt werden.

Das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms – FKPG – vom 23. Juni 1993 hat die Vorschriften zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung von Ausländern im Arbeitsförderungsgesetz zusammengefaßt, bisher bestehende Prüfungseinschränkungen auf das Notwendige begrenzt und für die Hauptzollämter Prüfrechte nach dem Arbeitsförderungsgesetz begründet (§ 150a AFG).

Wesentliche Erkenntnisquellen sind die Außenprüfungen der Arbeitsämter und Hauptzollämter nach § 150a AFG und die Prüfungen nach § 107 SGB IV, durch die die Einhaltung der Meldepflichten zur Sozialversicherung und die Pflicht zur Mitführung des Sozialversicherungsausweises geprüft werden.

Außenprüfungen nach § 150a AFG werden im Regelfall mit Prüfungen nach § 107 SGB IV verbunden. Die Arbeitsämter haben die Zahl der Außenprüfungen seit 1993 stark ausgeweitet. Im Jahre 1992 waren es 46 073, im Jahre darauf 85 340 Prüfungen. Während es im Jahre 1994 immer noch 68 742 Prüfungen waren, ist im Jahre 1995 die Zahl der Außenprüfungen auf 101 064 deutlich angestiegen. Allerdings wurde der Begriff Außenprüfung in diesem Jahr erstmals genau für die Arbeitsämter definiert, so daß eine Vergleichbarkeit der Zahlen nur mit gewissen Einschränkungen möglich ist.

Die Hauptzollämter zählen nicht die einzelnen Außenprüfungen. Im Berichtszeitraum haben sie in

Außenprüfungen 850 000 Personenbefragungen durchgeführt und über 1,48 Mio. Geschäftsunterlagen geprüft. In den Jahren 1993 bis 1995 haben die Hauptzollämter insgesamt rund 38 000 Fälle mit Verdacht auf Verstöße gegen das Arbeitserlaubnisrecht und Lohndumping an die Arbeitsämter abgegeben.

Die Arbeitsämter führen die Bußgeldverfahren durch. Die Polizei und Staatsanwaltschaften ermitteln bei Straftaten nach dem Arbeitsförderungsgesetz.

Der Bundesgrenzschutz ist nach § 2 des Bundesgrenzschutzgesetzes, unterstützt durch die Zollverwaltung, zuständig für die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs. Im Rahmen dieser Kontrolltätigkeit ist er auch mit der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung von Arbeitnehmern befaßt, sofern es sich um die unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung von Ausländern als Fall des unerlaubten Verleihs oder Entleihs ausländischer Arbeitnehmer, die unberechtigte Anwerbung und Vermittlung nicht-deutscher Arbeitnehmer, die illegale Ausländerbeschäftigung, den Leistungsmissbrauch zum Nachteil der Arbeits- und Sozialverwaltung oder um die Schwarzarbeit handelt. So wurden im Berichtszeitraum 38 857 Ausländer als potentielle illegale Arbeitnehmer von Grenzpolizeidienststellen erkannt und vom Arbeitsmarkt ferngehalten. Darüber hinaus ist bei einem großen Teil der insgesamt zurückgewiesenen (552 212) und rückgeführten (309 749) Ausländer davon auszugehen, daß sie gleichfalls versucht hätten, eine Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis aufzunehmen.

Im Rahmen dieser „Früherkennung“ anläßlich der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs hat der Bundesgrenzschutz schon seit vielen Jahren gemeinsam mit den Arbeitsämtern an erkannten Brennpunkten Schwerpunktkontrollen durchgeführt. Dies führte in den Jahren 1992 bis 1995 zu stetig steigenden Aufgriffsquoten an den Ostgrenzen Deutschlands sowohl im vorbeugend-polizeilichen Bereich als auch bei der Verfolgung illegaler Ausländerbeschäftigung. Im Zusammenhang mit der illegalen Ausländerbeschäftigung hat die Grenzpolizei im Berichtszeitraum 1 322 Strafanzeigen und 2 718 Anzeigen von Ordnungswidrigkeiten erstellt und in 625 Fällen 406 230 DM Sicherheitsleistungen erhoben. 595 Fälle des Leistungsmissbrauchs wurden ermittelt und davon 348 bereits mit einer Schadenssumme von 1 635 329 DM aufgeklärt. In sieben Fällen wurden Freiheitsstrafen zwischen sechs und zwölf Monaten ausgesprochen, 27mal Geldstrafen von insgesamt 374 388 DM sowie in 133 Fällen Geldbußen von insgesamt 2 464 703 DM erhoben. Nach Informationen des Bundesgrenzschutzes konnten Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 188 220 DM und Steuernachforderungen von 9 794 452 DM nachträglich geltend gemacht werden. Insgesamt konnten durch die Ermittlungen der Grenzpolizei ca. 15 Mio. DM an Sicherheitsleistungen, Geldstrafen, Geldbußen und sonstigen finanziellen Nachforderungen gesichert werden.

Da der illegale Aufenthalt eines Ausländers nach § 92 des Ausländergesetzes mit Strafe bedroht ist und die

Frage der Zurückschiebung des Ausländers zu entscheiden ist, verständigen die Hauptzollämter und die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit regelmäßig das zuständige Ausländeramt oder die Polizeibehörden, wenn Ausländer angetroffen werden, die sich ohne jegliche Aufenthaltsgenehmigung im Bundesgebiet aufhalten oder einer Erwerbstätigkeit nachgehen, für die sie einer Aufenthaltsgenehmigung bedürfen.

## 6. Zusammenarbeit der Behörden

Die Zusammenarbeit der Behörden bei der Bekämpfung illegaler Ausländerbeschäftigung unterscheidet sich nicht wesentlich von der Zusammenarbeit der Behörden bei der Bekämpfung illegaler Arbeitnehmerüberlassung, die bereits dargestellt wurde (vgl. A. 8.). Zusätzlich kann herausgestellt werden:

Die Bundesanstalt für Arbeit wertet die Zusammenarbeit mit anderen Stellen im großen und ganzen positiv. Es gibt geringe regionale Unterschiede. Die Intensität der Zusammenarbeit hängt weitgehend von den begrenzten personellen Möglichkeiten aller Beteiligten ab. Die Zusammenarbeit erstreckt sich in erster Linie auf einen Informations- und Erfahrungsaustausch, aber auch auf personelle Unterstützung bei Prüfungen.

Die Hauptzollämter teilen festgestellte Verstöße oder den Verdacht auf Verstöße gegen das Arbeitserlaubnisrecht den zuständigen Arbeitsämtern schriftlich mit. Die Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Arbeit wird von den Hauptzollämtern grundsätzlich als problemlos und gut beurteilt. Allerdings gab es teilweise Probleme, wenn die Aufgabenverteilung, die zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und der Bundesanstalt für Arbeit abgesprochen ist, nicht eingehalten wird. Hauptzollämter und Arbeitsämter führen Prüfungen, insbesondere bei größeren Bauvorhaben, gemeinsam durch.

Die Zusammenarbeit der Arbeits- und Hauptzollämter mit den Polizeibehörden wird nahezu durchgängig als besonders positiv hervorgehoben. Dies gilt insbesondere für Großeinsätze, aber auch für Ermittlungen in den Abendstunden. Die Polizei sorgt insbesondere für den Schutz der Mitarbeiter der Arbeits- und Hauptzollämter, hilft bei Identitätsfeststellungen und schreitet bei der Aufdeckung von Straftaten ein. Die Prüfungen der Hauptzollämter und Arbeitsämter führen zu einer verstärkten Belastung der Polizei, weil sie teilweise mit einem erheblichen Personal- und Zeitaufwand verbunden sind. Auf Grund der angespannten Personallage bei den Polizeidienststellen lassen sich Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit nur dann vermeiden, wenn die Einsätze mit der Polizei frühzeitig koordiniert werden. Manchmal kann daher den eingegangenen Hinweisen auf illegale Ausländerbeschäftigung nicht immer mit der gebotenen Eile nachgegangen werden. Werden illegale Ausländer unvermutet angetroffen, kann es im Einzelfall zu einer für die Prüfer und die Überprüften langen und belastenden Prüfdauer kommen, weil es der angeforderten Polizei manchmal nicht möglich ist, im Wege der Amtshilfe sofort Unterstützung zu leisten. Diese Feststellungen schränken aber die Be-

wertung einer sehr guten Zusammenarbeit mit der Polizei nicht ein.

Die Zusammenarbeit mit den Ausländerbehörden bei der Überprüfung des rechtmäßigen Aufenthaltes des Ausländers, einer etwaigen Ausweisung mit Überwachung der freiwilligen Ausreise oder der Abschiebung mit anschließendem Leistungsbescheid gegen den Arbeitnehmer oder Arbeitgeber wegen der Rückführungskosten wird regional unterschiedlich beurteilt. Teilweise sind die Ausländerbehörden personell nicht in der Lage, im erforderlichen Umfang an den Prüfungen mit Verdacht auf illegale Ausländerbeschäftigung teilzunehmen oder die von den Arbeits- und Hauptzollämtern festgestellten illegalen Arbeitnehmer zu übernehmen. Die Bereitschaft der Ausländerbehörden, sich an Prüfungen zu beteiligen, die – je nach Fallgestaltung – in den Abendstunden oder an Wochenenden stattfinden müssen, ist eher gering. Die Ausländerbehörden ergreifen nicht die Initiative zur Überprüfung. Soweit die Ausländerbehörden beteiligt sind, ist teilweise problematisch, daß illegale Arbeitnehmer ausgewiesen oder abgeschoben werden, ohne daß zuvor eine richterliche Vernehmung zum Tatvorwurf stattgefunden hat. Es findet lediglich eine Anhörung der Ausländer zur Prüfung der Möglichkeit aufenthaltsbeendender Maßnahmen statt. Dies hat zur Folge, daß Strafverfahren gegen Arbeitgeber nicht eingeleitet werden können. Die erfolgreiche Zusammenarbeit des Hauptzollamtes Bielefeld mit der zentralen Ausländerbehörde Bielefeld mußte wegen Sparmaßnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen eingestellt werden.

In Einzelfällen findet eine Zusammenarbeit mit den Sozial-, Ordnungs- und Gewerbeämtern, den Handwerkskammern und Berufsgenossenschaften sowie den staatlichen Ämtern für Arbeitsschutz statt.

Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen hat auf die im Jahre 1986 gebildete Mobile Einsatzgruppe der Gewerbeaufsicht im Land Nordrhein-Westfalen hingewiesen, die auch während des Berichtszeitraums zunächst im ganzen Land tätig war. In über 20 000 gezielten Einsätzen, insbesondere auf Baustellen, sind fast 100 000 Beschäftigte überprüft worden. In 70 v. H. aller kontrollierten Unternehmen seien neben schwerwiegenden Arbeitsschutzverstößen Verdachtsfälle aus den Bereichen unzulässiger Arbeitnehmerüberlassung, Leistungsmissbrauch und illegaler Ausländerbeschäftigung ermittelt worden. In 7 400 Fällen wurden den Arbeitsämtern, Ordnungsämtern, Finanzämtern, Krankenkassen, Staatsanwaltschaften und der Polizei Hinweise zur weiteren Verfolgung mitgeteilt. Im Rahmen der Neuorganisation der Arbeitsschutzverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen im April 1994 wurde die Mobile Einsatzgruppe aufgelöst. Um noch wirksamer einschreiten zu können, wurde in jedem der zwölf neu gegründeten Staatlichen Ämter für Arbeitsschutz eine Arbeitsgruppe zur gezielten Verfolgung einschlägiger Mißstände gebildet. Der neu gegründeten Landesanstalt für Arbeitsschutz wurden zentrale Aufgaben, wie Qualifizierung, Datensammlung und Datenaustausch, Datentransfer, Koordinierung mit anderen Beteiligten und die Entwicklung von speziellen Programmkonzeptionen

übertragen. Bis Ende September 1995 wurden von diesen Arbeitsgruppen 1 695 Baustellen mit 16 338 Arbeitnehmern überprüft und 5 929 Arbeitsschutzmängel festgestellt. In 552 Fällen ergaben sich konkrete Verdachtsmomente hinsichtlich illegaler Beschäftigungsverhältnisse, die den zuständigen Stellen weitergemeldet wurden. Bei einer Sonderaktion unter direkter Beteiligung anderer Behörden im Zeitraum vom 9. bis 13. Oktober 1995 wurden in Nordrhein-Westfalen auf 59 Baustellen mit 2 046 Arbeitnehmern 723 Arbeitsschutzmängel festgestellt. Durch die zuständigen Vertreter der beteiligten Behörden wurden in 288 Fällen der Verdacht auf illegale Beschäftigung erhoben und in 231 Fällen wurden die Behörden, die an den Überprüfungen nicht teilnehmen konnten, durch die Staatlichen Ämter für Arbeitsschutz auf entsprechende Verdachtsfälle hingewiesen. Weiterhin kam es durch die zuständigen Stellen in 23 Fällen zu Festnahmen; sechs Abschiebungen wurden eingeleitet.

Zu der verbesserten Zusammenarbeit haben auch die Arbeitskreise geführt, in denen sich die beteiligten Behörden zu Besprechungen zusammenfinden und die teilweise im Berichtszeitraum gegründet worden sind.

Im Jahre 1995 wurde zwischen dem Bundesamt für Güterverkehr, dem Bundesministerium der Finanzen in seiner Zuständigkeit für die Hauptzollämter und der Bundesanstalt für Arbeit eine Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Güterverkehr vereinbart. Das Bundesamt ist nach § 54 Abs. 2 Nr. 3 Buchstabe a in Verbindung mit § 100 Abs. 1 Satz 1 des Güterkraftverkehrsgesetzes befugt, die Einhaltung der Vorschriften über die Beschäftigung und die Tätigkeiten des Fahrpersonals auf Kraftfahrzeugen im Rahmen von Straßenkontrollen zu überwachen, Zuwiderhandlungen gegen die gesetzlichen Vorschriften zu erforschen und die für die Verfolgung zuständigen Behörden zu unterrichten. Somit darf das Bundesamt unter anderem Auskünfte über die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer und die Vorlage von Nachweisen wie den Sozialversicherungsausweis, die Arbeitserlaubnis oder die Aufenthaltsgenehmigung verlangen. Die Prüferkenntnisse werden erfaßt und an die Hauptzollämter und Arbeitsämter weitergegeben.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund meint, daß eine wirksame Zusammenarbeit der betroffenen Institutionen der Bekämpfung illegaler Beschäftigung vielfach noch zu wünschen übrig läßt. Die Koordinierung sei meist völlig unzureichend. Die illegale Ausländerbeschäftigung habe seit 1992 enorm zugenommen. Auch unter dem Deckmantel der Werkverträge arbeiteten Ausländer oft ohne Arbeitserlaubnis oder nach Ablauf des Werkvertrages auf anderen Baustellen weiter.

### C. Schwarzarbeit

Im Sprachgebrauch wird unter „Schwarzarbeit“ oft jede Form der illegalen Beschäftigung und die Hinterziehung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen verstanden. Der juristische Begriff der

Schwarzarbeit wird durch das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit bestimmt. Von diesem Begriff geht dieser Bericht aus.

#### 1. Begriff der Schwarzarbeit

Bis zur Änderung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit mit Gesetz vom 26. Juli 1994, das am 1. August 1994 in Kraft getreten ist, war Schwarzarbeiter grundsätzlich derjenige, der wirtschaftliche Vorteile in erheblichem Umfange durch die Erbringung von Dienst- oder Werkleistungen erzielte, obwohl er bestimmte Mitteilungspflichten gegenüber der Bundesanstalt für Arbeit nicht nachgekommen ist, oder wer der Verpflichtung zur Anzeige vom Beginn des selbständigen Betriebes eines stehenden Gewerbes (§ 14 der Gewerbeordnung) nicht nachgekommen ist oder die erforderliche Reisegewerbekarte (§ 55 der Gewerbeordnung) nicht erworben hat oder ein Handwerk als stehendes Gewerbe selbständig betreibt, ohne in die Handwerksrolle eingetragen zu sein (§ 1 der Handwerksordnung). Das Gesetz bedrohte den Schwarzarbeiter und seinen Auftraggeber mit einer Geldbuße bis zu 50 000 DM. Mit dem oben genannten Gesetz vom 26. Juli 1994 wurde das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit in wesentlichen Teilen ergänzt und verschärft. Während früher der Nachweis notwendig war, daß Schwarzarbeiter durch ihre Schwarzarbeit wirtschaftliche Vorteile in erheblichem Umfange erzielen mußten, reicht es jetzt nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit aus, daß Schwarzarbeiter „Dienst- oder Werkleistungen in erheblichem Umfange erbringen“. Für den Schwarzarbeiter und seinen Auftraggeber wurde die Bußgeldandrohung von 50 000 DM auf 100 000 DM erhöht.

#### 2. Ausmaß der Schwarzarbeit

Das Ausmaß der Schwarzarbeit ist verläßlich nicht zu schätzen. Grundsätzlich kommt jeder, der handwerkliche Leistungen erbringen kann, als Schwarzarbeiter in Betracht. Auftraggeber eines Schwarzarbeiters kann jeder sein. Mehr als bei den beschriebenen Formen illegaler Beschäftigung spielt sich Schwarzarbeit im privaten Bereich ab, also noch mehr im Verborgenen als in anderen Bereichen illegaler Tätigkeiten.

Für die Schwarzarbeit im Sinne des Sprachgebrauchs, also für die unter Nichtentrichtung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen verheimlichte Arbeit, schätzt eine Studie des Instituts ORSEU in Brüssel vom November 1995 über die Schwarzmarktwirtschaft in den Ländern Deutschland, Belgien, Frankreich, Großbritannien und Italien den Anteil der „Schwarzmarktwirtschaft“ in Deutschland auf vier bis sechs v. H. des Bruttoinlandsproduktes. Damit schneidet Deutschland im europäischen Vergleich günstig ab, liegt die Quote nach der Studie doch in Frankreich bei sechs bis zehn v. H., in Großbritannien bei acht bis zwölf v. H., in Belgien bei zwölf bis 16 v. H. und in Italien bei 20 bis 25 v. H. des Bruttoinlandsproduktes.

## a) Zahl der aufgedeckten Fälle

Die Bundesländer verfolgen und ahnden die Verstöße gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und die dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zugrundeliegenden Grundtatbestände der Ausübung eines Gewerbes ohne vorherige Anmeldung (§ 145 Abs. 1 Nr. 1 und § 146 Abs. 2 Nr. 1 der Gewerbeordnung) und die Ausübung handwerklicher Tätigkeiten ohne Eintragung in die Handwerksrolle (§ 117 Abs. 1 Nr. 1 Handwerksordnung).

Das Gewerbezentralregister, das der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (Dienststelle Bundeszentralregister) führt, erfaßt aufgrund der Meldungen der Länder alle rechtskräftigen Bußgeldbescheide mit einer Bußgeldhöhe ab 200 DM. Da Bußgeldverfahren mit Bußgeldhöhen unter 200 DM nicht erfaßt sind und die Länder teilweise über ihre Ermittlungserfolge keine Angaben gemacht haben – soweit dies aber geschehen ist, ihre Statistiken zur Schwarzarbeit nach unterschiedlichen Maßstäben erstellen –, ist eine auf das ganze Bundesgebiet bezogene Aussage über die Tätigkeit der Verfolgungsbehörden im Bereich der Schwarzarbeit, etwa darüber, wie viele Verdachtsfälle von Schwarzarbeit aufgegriffen wurden, nicht möglich.

Entgegen der landläufigen Meinung sind die Bußgeldverfahren gegen Schwarzarbeiter und ihre Auftraggeber äußerst gering. Allerdings ist insbesondere für das Jahr 1995 eine Steigerung festzustellen. Nach der Statistik des Gewerbezentralregisters über Verstöße gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit wurden folgende Geldbußen gegen Schwarzarbeiter verhängt: 1992 461, 1993 459, 1994 549 und 1995 1.002. Gegen Auftraggeber von Schwarzarbeit wurden folgende Geldbußen verhängt: 1992 43, 1993 31, 1994 52 und 1995 119.

Aus dem Gewerbezentralregister lassen sich Entwicklungen und die Verteilung der Schwarzarbeit auf bestimmte Wirtschaftsbereiche ersehen. Die tatsächlichen Erfolge der Verfolgungsbehörden in den Ländern, die zwar am tatsächlichen Umfang der Schwarzarbeit gemessen gering sind, aber besser sind, als sie das Gewerbezentralregister ausweisen kann, lassen sich an den vorliegenden Statistiken der Länder Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein für das Jahr 1994 ablesen. Danach sind in diesen Ländern 4 944 Verfahren wegen Schwarzarbeit aufgegriffen oder vom Vorjahr übernommen worden und 1 347 Bußgeldverfahren durchgeführt worden. In den 329 Bußgeldverfahren des Landes Niedersachsen sind allerdings auch Verfahren nach der Handwerksordnung enthalten. Im Jahre 1995 sind allein im Land Nordrhein-Westfalen 3 610 Fälle von Schwarzarbeit aufgegriffen oder vom Vorjahr übernommen worden und 850 Bußgeldverfahren durchgeführt worden. In Schleswig-Holstein kam es zu einer Verdoppelung der aufgegriffenen oder vom Vorjahr übernommenen Fälle im Jahre 1995 auf 307 und zu 64 Bußgeldverfahren (Vorjahr: 19). Auch in Rheinland-Pfalz ist eine deutliche Steigerung der aufgegriffenen Fälle vom Jahre 1994 (201) im Jahre 1995 (318) und von Bußgeldverfahren

vom Jahr 1994 (21) im Jahre 1995 (140) ebenso zu verzeichnen wie in Berlin. Auch dort gab es eine Verdoppelung der Fälle von 45 im Jahre 1994 auf 92 im Jahre 1995 und eine Steigerung der Bußgeldverfahren von 19 auf 48. Ebenso in Hamburg ist eine deutliche Steigerung der aufgegriffenen Fälle von 15 im Jahre 1994 auf 135 im Jahre 1995 und der durchgeführten Bußgeldverfahren von 4 auf 40 zu verzeichnen. Auch ist eine Steigerung der Bußgeldsummen in den meisten Ländern vom Jahre 1994 zum Jahre 1995 festzustellen: in Berlin von 500 800 DM auf 583 350 DM, in Hamburg von 34 000 DM auf 49 310 DM, in Hessen von 218 200 DM auf 323 300 DM, in Nordrhein-Westfalen von rund 5,4 Mio. DM auf rund 7,9 Mio. DM, in Rheinland-Pfalz von 618 540 DM auf rund 1,1 Mio. DM (einschließlich Handwerksordnung), in Sachsen von 98 300 DM auf 699 200 DM, in Sachsen-Anhalt von 46 019 DM auf 62 336 DM, in Schleswig-Holstein von 39 068 DM auf 113 786 DM. In Niedersachsen wurden im Jahre 1995 Geldbußen gegen Schwarzarbeiter in Höhe von rund 1,2 Mio. DM und gegen Auftraggeber von Schwarzarbeit in Höhe von 302 125 DM festgesetzt.

Diese Zahlen zeigen, daß die Landesbehörden ihre Initiativen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit verstärkt haben und der mit der Änderung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit erleichterte Nachweis der Schwarzarbeit seine Wirkung zeigt. Nach der Änderung des Gesetzes müssen die Behörden nicht mehr nachweisen, daß der Schwarzarbeiter wirtschaftliche Vorteile in erheblichem Umfang erzielt hat. Nunmehr reicht es aus, daß die Behörde nachweist, daß der Schwarzarbeiter Dienst- oder Werkleistungen in erheblichem Umfang erbracht hat. Dieser Tatbestand ist leichter zu beweisen, weil die Werkleistungen gegenständlich vorhanden sind, die Erzielung wirtschaftlicher Vorteile aber in der Regel im Verborgenen blieb, weil der Schwarzarbeiter bar und ohne Rechnung entlohnt wurde.

Nach wie vor bereitet es den Landesbehörden aber Probleme, den Gegenbeweis anzutreten, wenn sich Schwarzarbeiter und Auftraggeber auf eine der Ausnahmen vom Tatbestand der Schwarzarbeit berufen. Leistungen aus Gefälligkeit oder aufgrund von Nachbarnhilfen sind nach dem Gesetz keine Schwarzarbeit, weil die gegenseitige Hilfe sozial adäquat und für die zwischenmenschlichen Beziehungen unerlässlich ist.

Soweit Beweisschwierigkeiten bestehen, haben die zuständigen Landesbehörden die Möglichkeit, wegen Verstößen gegen die Handwerksordnung oder gegen die Gewerbeordnung zu ermitteln. Durchweg sind die im Gewerbezentralregister erfaßten Bußgeldbescheide vom Jahre 1992 bis zum Jahre 1995 angestiegen. Wegen des selbständigen Betriebs eines Handwerks ohne Eintragung in die Handwerksrolle wurden im Jahre 1992 497 und im Jahre 1995 994 Geldbußen verhängt. Wegen des Betriebs eines Reisegewerbes ohne Reisegewerbekarte wurden im Jahre 1992 597 Bußgeldverfahren abgeschlossen, im Jahre 1995 waren es 1 014. Wegen der Verletzung der Anzeigepflicht beim Betrieb eines stehenden Gewerbes haben sich die Bußgeldverfahren von 1992 bis 1995 auf 1 430 verdoppelt.

### b) Höhe der einzelnen Geldbußen

Aus den Statistiken des Gewerbezentralregisters läßt sich die Verteilung der Höhe der Geldbußen gegen Schwarzarbeiter ablesen. Die meisten der erfaßten 1 002 Bußgeldentscheidungen, nämlich 336, betrafen Geldbußen in Höhe von 1 001 DM bis 5 000 DM. 262 Bußgeldentscheidungen betrafen Geldbußen in Höhe von 5 001 DM bis 20 000 DM und 257 Geldbußen in Höhe von 301 DM bis 1 000 DM. 97 Betroffene mußten Geldbußen zwischen 200 DM bis 300 DM entrichten, 8 Fälle wurden mit Geldbußen von über 50 000 DM geahndet. Bei den 119 Bußgeldentscheidungen gegen Auftraggeber von Schwarzarbeit lag die Mehrzahl der Fälle, nämlich 40, bei Geldbußen in Höhe von 1 001 DM bis 5 000 DM. 38 Auftraggeber wurden mit Geldbußen von 301 DM bis 1 000 DM geahndet, 26 mit Geldbußen von 5 001 DM bis 20 000 DM und 11 Auftraggeber mit Geldbußen zwischen 200 DM bis 300 DM geahndet. Zwischen 20 001 DM bis 50 000 DM mußten drei Auftraggeber entrichten, ein Auftraggeber wurde mit über 50 000 DM geahndet.

Eine entsprechende Verteilung ergibt sich bei den Bußgeldentscheidungen nach der Handwerksordnung, nämlich 389 von 1 001 DM bis 5 000 DM, 415 von 301 DM bis 1 000 DM, 108 von 5 001 DM bis 20 000 DM, 68 von 200 DM bis 300 DM, zwölf von 20 001 DM bis 50 000 DM und zwei von über 50 000 DM. Dagegen betrafen weit mehr als die Hälfte der 1 014 Bußgeldentscheidungen nach § 145 Abs. 1 Nr. 1 der Gewerbeordnung, nämlich 615 Fälle, Geldbußen von 200 DM bis 300 DM. Gegen 379 Personen wurden wegen Ausübung eines Gewerbes ohne Gewerbeanmeldung Geldbußen in Höhe von 301 DM bis 1 000 DM und gegen 20 Betroffene Geldbußen in Höhe von 1 001 DM bis 5 000 DM erhoben. Die gleiche Verteilung der Höhe der Geldbußen ergibt sich in den Bußgeldverfahren nach § 146 Abs. 2 Nr. 1 der Gewerbeordnung wegen Ausübung eines Reisegewerbes ohne Besitz einer Reisegewerbekarte. 660 Geldbußen wurden in Höhe von 200 DM bis 300 DM, 641 in Höhe von 301 DM bis 1 000 DM, 108 in Höhe von 1 001 DM bis 5 000 DM, 13 in Höhe von 5 001 DM bis 20 000 DM, fünf in Höhe von 20 001 DM bis 50 000 DM und drei in Höhe von über 50 000 DM ausgesprochen.

### 3. Tätigkeitsbereiche

Nach wie vor liegt der Schwerpunkt der Schwarzarbeit im handwerklichen Bereich, insbesondere im Baubereich. Nach den im Gewerbezentralregister aufgenommenen Bußgeldentscheidungen aus dem Jahre 1995 wegen Verstößen gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ergibt sich folgende Verteilung der Häufigkeit auf die verschiedenen Wirtschaftsbereiche: Hoch- und Tiefbau (294), Stukkateurgewerbe (231), sonstiges Ausbaugewerbe (93), Zimmerei und Dachdeckerei (79), Glaser, Malergewerbe (50), Kfz-Reparaturen (30), Bautischlerei und Parkettlegerei (19), Spezialbau (19), Gebäudereinigung (18), Bauinstallationen (16), Friseurgewerbe (12), Holzverarbeitung (10).

Nahezu eine entsprechende Verteilung ergibt sich nach der Statistik des Gewerbezentralregisters für das Jahr 1995 bei den Bußgeldentscheidungen wegen des Verstoßes gegen die Pflicht zur Eintragung in die Handwerksrolle: Hoch- und Tiefbau (256), Stukkateurgewerbe (134), sonstiges Ausbaugewerbe (113), Dachdeckerei (99), Glaser, Malergewerbe (84), Kfz-Reparaturen (37), Bauinstallationen (28), Spezialbau (27), Friseurgewerbe (23), Bautischlerei und Parkettlegerei (19), Gebäudereinigung (16). Bei den Bußgeldentscheidungen wegen des Betriebens eines Reisegewerbes ohne die erforderliche Reisegewerbekarte gibt es folgende Rangfolge: Papierwarenhandel (211), Einzelhandel mit nicht näher bezeichneten sonstigen Waren (161), Nahrungsmittelhandel (67), Einzelhandel mit verschiedenen Waren (59), Einzelhandel mit Bekleidung (54), sonstige Dienstleistungen (52), Elektrohandel (29), Handel mit medizinischen Mitteln und Pflegeartikeln (24), Verlags-Pressewesen (20), Papiergroßhandel (16), Waren-großhandel (10).

Die Verstöße gegen die Pflicht, ein stehendes Gewerbe anzuzeigen, verteilen sich auf 114 Gewerbe. Am meisten betroffen ist das Gaststättengewerbe. Häufig sind folgende Gewerbe aufgefallen: Gastwirtschaften (104), Speisewirtschaften und sonstige Bewirtschaftungsstätten (84), Hoch- und Tiefbau (78), gewerbliche Vermittlung von Verträgen über Grundstücke (67), Nahrungsmittelhandel (50), Vermittlung von Versicherungen (49), Einzelhandel mit sonstigen Waren (45), Güterbeförderung (37), Lotteriewesen (35), Stukkateur (34), Einzelhandel mit Bekleidung (32), Elektrohandel (30), Einzelhandel mit verschiedenen Waren (27), Zimmerei und Dachdeckerei (25), Spezialbau (21), sonstiges Ausbaugewerbe (29).

### 4. Begehungsweisen bei Schwarzarbeit

Typische Erscheinungsformen der Schwarzarbeit wegen des Verstoßes der Anzeigepflicht beim selbständigen Betrieb eines stehenden Gewerbes sind, daß Betroffene ihr Gewerbe überhaupt nicht angemeldet haben oder „Firmen“ ihr Gewerbe trotz Gewerbeabmeldung weiterhin ausüben. So wurde im Bezirk des Hauptzollamtes Darmstadt eine Rolladenbaufirma aufgedeckt, die acht Jahre ohne Gewerbeanmeldung tätig war und in dieser Zeit weder Steuern noch Sozialversicherungsbeiträge entrichtet hat. Das nachgewiesene Auftragsvolumen der Firma betrug in dieser Zeit rund 12 Mio. DM. Verstärkt werden auch Fälle aufgedeckt, in denen der Betroffene zwar ein Gewerbe angezeigt hat, tatsächlich aber Arbeiten ausführt, die nicht von der Gewerbeabmeldung umfaßt werden.

Bezeichnend für Verstöße gegen die Pflicht, den selbständigen Betrieb eines Handwerks als stehendes Gewerbe in die Handwerksrolle eintragen zu lassen, ist, daß entweder überhaupt keine Eintragung erfolgt oder Firmen versuchen, die Eintragung in die Handwerksrolle durch Angabe eines handwerkähnlichen Gewerbes – z. B. Bausanierung, Bautenschutz, Eisenbiegeflechtarbeiten – trotz tatsächlicher Ausübung eines einzutragenden Handwerks zu umgehen. Oft

ist die Erbringung handwerklicher Leistungen an den Handel mit branchenüblichen Produkten gekoppelt. Typisch ist z. B. der Handel mit Heizungsanlagen in Verbindung mit der Ausübung des Heizungs- und Lüftungsbauerhandwerks oder der Handel mit Autoersatzteilen in Verbindung mit Reparaturleistungen. Bei den regelmäßig anzutreffenden britischen und portugiesischen angeblichen Selbständigen, die Tätigkeiten ausüben, die vom Begriff des Vollhandwerks umfaßt werden, liegt in der Regel weder eine Gewerbeanzeige noch eine Eintragung in die Handwerksrolle vor. Eine besondere, wenn auch verhältnismäßig kleine Rolle, spielen britische und irische „Wanderkolonnen“ (sog. „tinkers“, in Irland jetzt als „travellers“ bezeichnet), die mit Wohnwagen und Arbeitsgeräten wie Lastkraftwagen, Teermaschinen, Baggern, Straßenwalzen sowie ihrem gesamten Hausstand und den Familien durch Deutschland fahren. Sie teeren für rund 30 DM pro Quadratmeter z. B. Parkplätze, Einfahrten, Bürgersteige. Ortsüblich ist in der Regel ein Preis von 120 DM pro Quadratmeter. Die Kolonnen sind nur im Besitz einer Reisegewerberlaubnis. Steuern und alle anderen Abgaben werden nach bisherigen Erkenntnissen nicht abgeführt. Da diese Kolonnen sehr mobil und an ständig wechselnden Einsatzorten beschäftigt sind, hat nach bisherigen Erkenntnissen keine Behörde etwas gegen diese Kolonnen unternommen. Britische Kolonnen haben von August bis November 1995 für rund 2 Mio. DM Teer aufgekauft und verarbeitet.

Im Bezirk der Oberfinanzdirektion Frankfurt wurden Handwerker festgestellt, die sog. Bauherrngemeinschaften bilden und sich nach ihren Angaben gegenseitig beim Bau von Reihenhäusern und Eigentumswohnungen in der Freizeit helfen. Die Häuser oder Wohnungen veräußerten sie jedoch bereits vor oder kurz nach der Fertigstellung.

### 5. Auswirkungen der Schwarzarbeit

Alle mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit befaßten Behörden sind sich einig, daß die durch Schwarzarbeit verursachten Schäden erheblich sind.

Obwohl durch Schwarzarbeit auch Güter nachgefragt werden und dadurch nicht auszuschließen ist, daß z. B. in Baumärkten Arbeitsplätze mittelbar durch Schwarzarbeit entstehen, verhindert Schwarzarbeit das Entstehen legaler neuer Arbeitsplätze und gefährdet vorhandene Arbeitsplätze.

Insbesondere das Handwerk spürt die Schwarzarbeit nachteilig. Handwerksbetriebe müssen in ihre Angebote teilweise erhebliche Gemeinkosten, insbesondere Lohnzusatzkosten, einkalkulieren, die Schwarzarbeiter von ihren Kunden nicht zu verlangen brauchen. Den gesetzestreu arbeitenden Handwerkern ist es daher unmöglich, nur annähernd für den Preis zu arbeiten, zu dem ein Schwarzarbeiter seine Schwarzarbeit anbieten kann. Bürger, die sich sonst rechtstreu verhalten, haben daher häufig keine Bedenken, die Dienste von Schwarzarbeitern in Anspruch zu nehmen.

Da der Schwarzarbeiter weder Sozialversicherungsbeiträge, Lohnsteuern oder andere Steuern abführt,

verursacht Schwarzarbeit erhebliche Einnahmeausfälle für die Sozialversicherung und für den Staat. Es ist zwar nicht bekannt, wieviele Arbeitsplätze durch Schwarzarbeit verlorengehen; es kann aber der Schaden berechnet werden, der durch den Verlust von Arbeitsplätzen entsteht. So bedeuten 10 000 Arbeitsplätze, die durch Schwarzarbeit verlorengehen, im Jahre 1996 in den alten Bundesländern rund 217 Mio. DM Beitragsausfälle in der Sozialversicherung, und zwar rund 99 Mio. DM in der Rentenversicherung, rund 70 Mio. DM in der Krankenversicherung, rund 33 Mio. DM in der Arbeitslosenversicherung, rund 7 Mio. DM in der Pflegeversicherung und 8 Mio. DM in der Unfallversicherung. Hinzu kommen rund 90 Mio. DM Ausfälle im Lohnsteueraufkommen. In den neuen Bundesländern ist von rund 167 Mio. DM Beitragsausfällen in der Sozialversicherung und rund 57 Mio. DM Ausfällen im Lohnsteueraufkommen auszugehen.

Nach Schätzungen des saarländischen Handwerks führt Schwarzarbeit im Saarland zu einer um 5 000 bis 6 000 Arbeits- und Ausbildungsplätzen geringeren Beschäftigung im Handwerk. Die Steuer- und Beitragsausfälle im Saarland werden mit jährlich rund 160 Mio. DM beziffert. Nach Angaben des Zentralverbands des Deutschen Handwerks im Juni 1995 entstehen dem Handwerk durch Schwarzarbeit jährlich Umsatzeinbußen von 50 Mrd. DM.

Die Folgen der aus Schwarzarbeit entstehenden Beitrags- und Steuerausfälle muß die Allgemeinheit tragen. Die ehrlichen Beitrags- und Steuerzahler gleichen durch ihre Zahlungen die Ausfälle aus.

Der Schwarzarbeiter kann durch seine Tätigkeit hohe Einnahmen erzielen. Soweit er Schwarzarbeit neben seiner normalen Berufstätigkeit ausübt, können die Einnahmen aus der Schwarzarbeit die Einnahmen aus dem Beschäftigungsverhältnis durchaus übersteigen. Der Schwarzarbeiter muß aber im Falle seiner Entdeckung mit hohen Geldbußen rechnen, die ihm den wirtschaftlichen Vorteil wieder entziehen. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Obersten Landesgerichts (Beschluß vom 25. April 1995 – 3 ObOWi 11/95) ist allerdings bei der Bemessung des wirtschaftlichen Vorteils die bezahlte oder künftig zu entrichtende Einkommensteuer zu berücksichtigen. Außerdem ist bei der Gewinnabschöpfung das verfassungsmäßige Übermaßverbot zu beachten, das es verbietet, den Täter rückwirkend über lange Zeiträume nahezu einkommenslos zu stellen.

Der zwischen dem Schwarzarbeiter und dem Auftraggeber geschlossene – mündliche – Vertrag ist nach § 134 BGB jedenfalls dann nichtig, wenn beide Parteien gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit verstoßen haben. Daher kann der Schwarzarbeiter den Schwarzarbeiterlohn grundsätzlich nicht einklagen. Allerdings hält die Rechtsprechung unter dem Gesichtspunkt, daß der wirtschaftlich meist stärkere Auftraggeber nicht günstiger behandelt werden soll als der wirtschaftlich schwächere Schwarzarbeiter, es nach dem Grundsatz von Treu und Glauben im Einzelfall für billig, dem durch die Vorleistung begünstigten Besteller den Wert der Leistung des Schwarzarbeiters nicht zu be-

lassen. Der Schwarzarbeiter erhält also im Einzelfall zumindest einen Teil seiner Aufwendungen erstattet. Allerdings ist nach dieser Rechtsprechung zu berücksichtigen, daß in aller Regel bei der Berechnung des Bereicherungsausgleichs zwischen Schwarzarbeiter und Auftraggeber wegen der mit der Schwarzarbeit verbundenen Risiken ganz erhebliche Abschläge angebracht sind. Insbesondere ist stark mindernd zu berücksichtigen, daß vertragliche Gewährleistungsansprüche wegen der Nichtigkeit des Vertrages von vornherein nicht gegeben sind. Auch die bereits bekannten Mängel sind bei der Berechnung einzubeziehen (vgl. Urteil des Bundesgerichtshofs vom 31. Mai 1990 – VII ZR 336/89; Betriebs-Berater 1990, S. 1661).

In der Regel kann der Auftraggeber weder Erfüllung noch Nachbesserung des von dem Schwarzarbeiter durchgeführten Vertrages verlangen, weil der Vertrag nichtig ist. Der Auftraggeber hat dann bei einer schlechten Leistung für Schäden und Folgeschäden selbst aufzukommen. Dagegen deckt der legale Handwerksbetrieb dieses Risiko meistens durch Versicherungen ab, deren Prämien Teil der allgemeinen Betriebskosten sind und in den Rechnungsbetrag für den Auftraggeber einfließen.

Der Schwarzarbeiter muß auch berücksichtigen, daß die Einnahmen aus seiner Schwarzarbeit in der Rentenversicherung nicht berücksichtigt werden können, weil keine Sozialversicherungsbeiträge abgeführt wurden.

#### **6. Neuregelungen im Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und zur Änderung anderer Gesetze vom 26. Juli 1994**

Mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und zur Änderung anderer Gesetze vom 26. Juli 1994 (BGBl. I S. 1792) wurden die gesetzlichen Möglichkeiten zur Bekämpfung der Schwarzarbeit weiter verbessert. Hintermänner und Nutznießer der Schwarzarbeit und besonders gefährliche Vorbereitungshandlungen werden seit dem 1. August 1994 mit Geldbuße bedroht.

##### **a) Verantwortlichkeit des Hauptunternehmers**

Ordnungswidrig handelt jetzt ein Unternehmer, der einen anderen Unternehmer beauftragt, von dem er weiß oder leichtfertig nicht weiß, daß dieser Unternehmer (Subunternehmer) ausländische Arbeitnehmer ohne Arbeitserlaubnis beschäftigt oder dieser Subunternehmer weitere Subunternehmer einsetzt oder zuläßt, daß weitere Subunternehmer tätig werden, die ausländische Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis beschäftigen (§ 2 Abs. 1 Nr. 2). Die Vorschrift verhindert, daß Unternehmer die Verantwortlichkeit für illegale Ausländerbeschäftigung auf Subunternehmer abwälzen. Nur wenige Länder haben konkrete Erkenntnisse zur Durchführung der Vorschrift mitgeteilt. In Bayern wurden 104 Bußgeldverfahren durchgeführt, davon allein in Oberbayern 65. Diese Verfahren haben zum Erlaß von 17 Bußgeldentscheidungen geführt. 42 Bußgeldverfahren wurden meist wegen Beweisschwierigkeiten einge-

stellt, 45 Verfahren waren im April 1996 noch anhängig. Beim Regierungspräsidenten in Darmstadt wurde ein Bußgeldverfahren eingeleitet. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben auf der 72. Arbeits- und Sozialministerkonferenz am 20. und 21. September 1995 in Dresden die Bundesregierung gebeten, die Zuständigkeit für die Durchführung dieses Bußgeldtatbestandes auf die Bundesanstalt für Arbeit zu übertragen. Die Bundesregierung hat inzwischen diesem Wunsch der Länder im Gesetzentwurf eines Arbeitsförderungs-Reformgesetzes – AFRG – (Drucksache 13/4941) Rechnung getragen.

##### **b) Unlautere Werbung**

Auch die unlautere Werbung für Schwarzarbeit in Medien ist jetzt mit einer Geldbuße bis zu 10 000 DM bedroht. Damit werden die Schwarzarbeiter schon im Vorfeld getroffen, die durch Anzeigen in Zeitungen oder auf andere Weise für das Erbringen von Schwarzarbeit werben, ohne pflichtgemäß in die Handwerksrolle eingetragen zu sein. Das Land Schleswig-Holstein hat mitgeteilt, daß zunehmend Kreishandwerkerschaften und Handwerkskammern in Zusammenarbeit mit den Kreisordnungsbehörden Bußgelder wegen unerlaubter Anzeigen in Medien verhängen. Das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hat mitgeteilt, daß aufgrund angedrohter und durchgeführter Bußgeldverfahren in einigen Regierungsbezirken Niedersachsens bereits ein Rückgang solcher Werbeanzeigen zu verzeichnen gewesen ist. In Niedersachsen wurden im Jahre 1995 Bußgeldbescheide mit einer Gesamtsumme von 68 542 DM erlassen. In Berlin wurden in den Jahren 1994 und 1995 Geldbußen in Höhe von 34 850 DM ausgesprochen. Allerdings wird z. T. kritisiert, daß die Deutsche Telekom AG für die Auskünfte nach § 4 Abs. 3 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, welcher Name und welche Anschrift sich hinter einem in der Werbung angegebenen Fernmeldeanschluß verbirgt, Entgelte von den auskunftsberechtigten Handwerkskammern erhebt. Diese Entgelte müßten entfallen oder jedenfalls günstiger als bisher sein.

##### **c) Ausschluß von der Vergabe öffentlicher Aufträge**

Wichtig ist die neue Vorschrift, daß Bewerber, die als Auftraggeber von Schwarzarbeit oder wegen illegaler Beschäftigung oder wegen Beitragsvorenthaltung zu einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Monaten oder einer Geldstrafe von mehr als 90 Tagessätzen verurteilt oder mit einer Geldbuße von wenigstens 5 000 DM belegt worden sind, von der Teilnahme an einem Wettbewerb um einen öffentlichen Liefer-, Bau- oder Dienstleistungsauftrag bis zu einer Dauer von zwei Jahren ausgeschlossen werden können. Einschlägige Straf- und Bußgeldentscheidungen, die vor Inkrafttreten der Regelung über den Ausschluß von öffentlichen Aufträgen rechtskräftig wurden, müssen aus verfassungsrechtlichen Gründen im Rahmen dieser Vorschrift unberücksichtigt bleiben. Es kann daher nur nach und nach zu dem Ausschluß von Unternehmen kommen. Einige Unter-

nehmen sind bereits ausgeschlossen worden. Das Land Schleswig-Holstein weist darauf hin, daß eine Registrierung von ausgeschlossenen Unternehmen aufgrund fehlender Rechtsgrundlage nicht möglich sei und auch deshalb Schleswig-Holstein statistische Angaben nicht vorlegen kann. Das Land Bremen kann noch keine repräsentative Aussage über die gewonnenen Erfahrungen mit der Vorschrift machen. Das Land Nordrhein-Westfalen hat berichtet, daß es bei der Umsetzung der Vorschrift, die zu begrüßen sei, zu Schwierigkeiten gekommen ist.

Es ist davon auszugehen, daß Firmen mit Eintragungen im Gewerbezentralregister, die zu einem Ausschluß führen, von einer Bewerbung Abstand nehmen. Im Ergebnis werden sie somit erfolgreich von der Beteiligung an öffentlichen Aufträgen ferngehalten.

### 7. Weitere Maßnahmen

Das Land Schleswig-Holstein hat mitgeteilt, daß als Folge einer verstärkten Überwachung im Bereich des Handwerks insbesondere durch Kreishandwerkerschaften und Handwerkskammern festzustellen ist, daß zunehmend bereits bestehende Betriebe Anträge auf Ausnahmegewilligungen nach § 8 der Handwerksordnung und Ausübungsberechtigungen nach § 7 a der Handwerksordnung stellen, weil sie bei der Ausführung handwerklicher Tätigkeiten aufgefallen sind. Ausnahmegewilligungen nach § 8 der Handwerksordnung werden erteilt, wenn die Ablegung der Meisterprüfung zum Zeitpunkt der Antragstellung oder danach für den Antragsteller eine unzumutbare Belastung bedeuten würde. Eine Ausübungsberechtigung nach § 7 a der Handwerksordnung kann ein bestehender Handwerksbetrieb für ein anderes Gewerbe erhalten, wenn die dafür erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten nachgewiesen sind.

Neben der Durchführung von Bußgeldverfahren kommt auch ein Betriebsschließungsverfahren nach § 16 Abs. 3 der Handwerksordnung im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit in Betracht. Damit kann die völlige Einstellung der handwerklichen Tätigkeit erreicht werden. Wie bereits im Zusammenhang mit der Bekämpfung illegaler Arbeitnehmerüberlassung berichtet wurde, kann dieses Handwerksuntersagungsverfahren eine erhebliche Wirkung entfalten. Dies ist allerdings nicht immer der Fall. So wurden auf einer Großbaustelle in Flensburg Beschäftigte einer britischen und einer niederländischen Firma überprüft, die Fenster und Fensterrahmen in Glaskuppeldächer und Häuserfronten einsetzten. Die hinzugezogenen Sachverständigen der Handwerkskammer Flensburg stellten die Pflicht zur Eintragung in die Handwerksrolle fest. Daraufhin untersagte die Ordnungsbehörde für beide Firmen die Handwerkstätigkeiten. Da die Untersagungen jedoch nicht für sofort vollziehbar erklärt wurden, konnte die Stadt Flensburg innerhalb der Rechtsbehelfsfrist keine Zwangsmaßnahmen einleiten. Dieser Umstand machte die Handwerksuntersagung wirkungslos. Die Firmen konnten die Arbeiten beenden und ihre Arbeitnehmer konnten abreisen. Um eine

Eintragung in die Handwerksrolle hatten sich beide Firmen nicht bemüht.

Das Land Schleswig-Holstein weist darauf hin, daß insbesondere die Innungen und die Kreishandwerkerschaften Schwarzarbeit auch mit wettbewerbsrechtlichen Verfahren nach dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb – UWG – bekämpfen. Die Verfahren seien äußerst kurzfristig durchführbar und wirkungsvoll. Sie hätten für die jeweiligen Körperschaften auch den Vorteil, daß sie meistens auch ihre Kosten erstattet bekommen. Da es sich um privatrechtliche Verfahren handelt, liegen statistische Angaben über die Zahl der Verfahren nicht vor.

### 8. Zusammenarbeit der Behörden

Die Länder haben unterschiedliche Behörden für die Verfolgung von Schwarzarbeit zuständig erklärt. In der Regel sind es die unteren Verwaltungsbehörden in den Kreisen und kreisfreien Städten (Ordnungsbehörden). In Hamburg und Berlin sind die Bezirksämter, in Bremen das Stadt- und Polizeiamt, in der Stadt Bremerhaven die Ortspolizeibehörde zuständig. In Hessen verfolgen die Regierungspräsidenten in Darmstadt, Gießen und Kassel, in Thüringen das Landesverwaltungsamt die Schwarzarbeit. In Änderung der Zuständigkeit werden dort in Zukunft die 17 Landratsämter und fünf kreisfreien Städte diese Aufgabe wahrnehmen.

Im Berichtszeitraum ist die Bereitschaft, die Aufgabe der Bekämpfung der Schwarzarbeit intensiver als bisher wahrzunehmen, deutlich gestiegen. In einigen Ländern gibt es Arbeitskreise, in denen sich die beteiligten Behörden in der Regel mehrmals im Jahr zusammenfinden, um Informationen auszutauschen und gemeinsame Probleme zu besprechen. Dies darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß – von wenigen positiven Ausnahmen abgesehen – zu wenig Personal bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit eingesetzt wird.

Durchgängig vertreten die Länder die Auffassung, daß die Zusammenarbeit in gemeinsamen Ermittlungsgruppen, z. B. mit den Arbeitsämtern und Hauptzollämtern, positiv ist und deshalb gefördert werden muß.

Wesentliche Informationen erhalten die zuständigen Stellen von den Arbeits- und Hauptzollämtern. Seit dem 1. Januar 1995 erfassen die Hauptzollämter die wegen Verdacht auf Schwarzarbeit weitergeleiteten Fälle. Im ersten Halbjahr 1995 haben die Hauptzollämter 3 471 Fälle an Behörden in folgenden Ländern weitergegeben: Baden-Württemberg 310, Bayern 973, Berlin 128, Brandenburg 9, Bremen 24, Hamburg 213, Hessen 91, Mecklenburg-Vorpommern 50, Niedersachsen 316, Nordrhein-Westfalen 897, Rheinland-Pfalz 144, Saarland 34, Sachsen 100, Sachsen-Anhalt 3, Schleswig-Holstein 170, Thüringen 9. Die Zusammenarbeit ist durchweg unproblematisch und gut. Die Gewerbe- und Ordnungsämter erteilen ihrerseits die notwendigen Auskünfte an die Arbeits- und Hauptzollämter. Allerdings sind die Reaktionen auf die Hinweise oder mitgeteilten Verstöße der Arbeits- und Hauptzollämter unterschiedlich.

Manchmal begnügen sich die zuständigen Stellen damit, daß der Betroffene die Gewerbeanzeige rückwirkend abgibt. Selbst mehrere Monate andauernde Verstöße gegen die Pflicht, ein Gewerbe anzuzeigen, bleiben regelmäßig ungeahndet. In anderen Fällen wird ein Bußgeldverfahren eingeleitet, insbesondere wenn die zuständigen Stellen eigene Organisationseinheiten für die Verfolgung der Schwarzarbeit aufgebaut haben.

Bei Verdacht auf Schwarzarbeit beteiligen die Hauptzollämter auch regelmäßig die Finanzämter.

Die Zusammenarbeit der für die Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständigen Stellen mit den Bauberufsgenossenschaften wird als teilweise unzureichend bezeichnet.

Die Zusammenarbeit der Arbeits- und Hauptzollämter mit den Handwerkskammern ist gut, beschränkt sich aber im wesentlichen auf die Klärung handwerksrechtlicher Probleme, etwa ob eine Eintragung in die Handwerksrolle notwendig ist oder nicht. Vertreter der Handwerkskammern werden auch um Teilnahme an Prüfungsmaßnahmen ersucht, wenn im Vorfeld der Prüfung bereits erkennbar ist, daß auf dem Objekt verschiedene handwerkliche oder handwerksähnliche Tätigkeiten von unterschiedlichen Firmen ausgeführt werden, z. B. beim Innenausbau eines größeren Gebäudes.

## D. Leistungsmißbrauch zum Nachteil der Bundesanstalt für Arbeit

Erhebliche Auswirkungen auf die Belastung der Solidargemeinschaft der Beitragszahler zur Bundesanstalt für Arbeit hat der Leistungsmißbrauch durch Empfänger von Lohnersatzleistungen. Wer von der Bundesanstalt für Arbeit wegen Arbeitslosigkeit oder Teilnahme an einer beruflichen Bildungsmaßnahme Leistungen (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Unterhaltsgeld, Eingliederungsgeld oder Eingliederungshilfe) erhält, ist verpflichtet, jede für die Leistung erhebliche Veränderung in den Verhältnissen zu melden. Eine Verletzung dieser Pflicht ist mit einer Geldbuße bis 1 000 DM und, wenn es sich bei der Änderung um die Aufnahme einer unselbständigen oder selbständigen Tätigkeit handelt, mit einer Geldbuße bis zu 5 000 DM bedroht (§ 231 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 3 Satz 2 AFG). Die Bundesanstalt für Arbeit weist in dem Merkblatt, das jeder Leistungsempfänger erhält, auf die Anzeigepflicht hin. Im Rahmen einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit, unter anderem bei Veröffentlichungen von örtlichen oder bundesweiten Prüfergebnissen, wird immer wieder auf die bestehenden Pflichten der Leistungsempfänger hingewiesen, die eine Tätigkeit aufnehmen.

### 1. Ausmaß des Leistungsmißbrauchs

Der Umfang des Leistungsmißbrauchs ist nicht abschätzbar. Der verstärkte Prüfeinsatz der Arbeits- und Hauptzollämter während des gesamten Berichtszeitraums hat zu erheblichen Erfolgen bei der Aufdeckung von Leistungsmißbrauch geführt.

### a) Zahl der aufgedeckten Fälle

Zuständig für die Ahndung des Leistungsmißbrauchs durch Bußgeldverfahren nach dem Arbeitsförderungsgesetz sind die Arbeitsämter. Rund 63 v. H. der erledigten Fälle wurden durch Verwarnungen ohne und mit Verwarnungsgeld sowie mit Geldbußen abgeschlossen. Während im Jahre 1992 über 289 000 Fälle des Verdachts von Leistungsmißbrauch aufgegriffen wurden, waren es im Jahre 1993 fast 424 000 und im Jahre 1994 über 401 000 aufgegriffene Fälle. Allerdings gab es in den Jahren 1993 und 1994 mit fast 58 000 bzw. 63 000 Fällen eine relativ hohe Zahl von Fällen, in denen sich herausstellte, daß von Anfang an keine Ordnungswidrigkeit vorlag. Durch entsprechende Schulungen und Hinweise an die Arbeitsämter konnte diese Zahl im Jahr 1995 deutlich reduziert werden (rund 36 500). Im Jahre 1995 wurden über 274 000 Fälle aufgegriffen. Dieser Rückgang der aufgegriffenen Fälle im Vergleich zu den Vorjahren und die entsprechend geringere Zahl von Ahndungen läßt hoffen, daß die verstärkten Prüfungen, die mit einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit verbunden waren, Wirkung bei den Leistungsbeziehern gezeigt haben. Jedenfalls haben fast alle Landesarbeitsämter berichtet, daß es bei Betroffenen, gegen die ein Bußgeld verhängt wurde, kaum zu Wiederholungstaten gekommen ist.

Im Berichtszeitraum endeten über 362 000 Bußgeldverfahren mit einer Verwarnung ohne Verwarnungsgeld und über 179 000 Bußgeldverfahren mit einer Verwarnung mit Verwarnungsgeld. In über 285 000 Verfahren wurden Geldbußen ausgesprochen. Die Summe der Verwarnungs- und Bußgelder betrug im Berichtszeitraum über 63 Mio. DM. Über 81 000 Verfahren wurden an die Staatsanwaltschaft abgegeben oder der Staatsanwaltschaft angezeigt. Ein Straftatverdacht liegt in der Regel dann vor, wenn bereits im Antrag zum Bezug von Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit falsche Angaben gemacht werden, die für die Leistung oder die Höhe der Leistung maßgeblich sind.

In den meisten Fällen konnten die Arbeitsämter in den Bußgeldverfahren den Betroffenen nur fahrlässiges Handeln nachweisen. Sind die Überzahlungzeiträume kurz und liegt nur fahrlässiges Verhalten vor, ist eine Ahndung durch eine Verwarnung angezeigt.

### b) Erkenntnisquellen

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, Leistungsmißbrauch aufzudecken. Neben den Außenprüfungen der Arbeits- und Hauptzollämter nach § 150a Arbeitsförderungsgesetz und § 107 SGB IV sind insbesondere Hinweise von anderen Behörden wie der Polizei von Bedeutung. Staatsanwaltschaften und Gerichte tragen ebenso zur Aufdeckung von Leistungsmißbrauch bei wie Hinweise aus der Bevölkerung, die zum Teil anonym erstattet werden. Manche Leistungsempfänger teilen leistungserhebliche Tatsachen mit, aber verspätet, so daß es zu teilweise erheblichen Überzahlungen kommt. Manchmal wird auch auf Grund von Arbeitsbescheinigungen, die bei einer erneuten Antragstellung den Arbeitsämtern vorgelegt werden, Leistungsmißbrauch in der Ver-

gangenheit ersichtlich. Auch Hinweise in Prüfungen, die im Zusammenhang mit der Verfolgung illegaler Arbeitnehmerüberlassung gewonnen werden, z. B. durch Zeugenaussagen oder die Auswertung von Beweismitteln, können zur Aufdeckung von Leistungsmissbrauch führen. Leistungsbezieher, die ein Gewerbe anmelden, können durch die Auswertung von Gewerbe- und -ummeldungen oder von Zeitungsanzeigen auffällig werden. Nach wie vor ist allerdings die wichtigste Erkenntnisquelle für die Feststellung von Leistungsmissbrauch das DALEB-Verfahren.

#### aa) DALEB-Verfahren

In dem sog. DALEB-Verfahren werden mehrmals im Jahr Zeiten des Bezuges von Lohnersatzleistungen bei der Bundesanstalt für Arbeit und die von den Arbeitgebern an die Beitragseinzugsstellen gemeldeten Beschäftigungszeiten maschinell abgeglichen. Seit dem 1. Juli 1992 sind neben den Arbeitgebern in den alten Bundesländern auch die Arbeitgeber in den neuen Bundesländern verpflichtet, eine Meldung für geringfügig Beschäftigte gegenüber den Einzugsstellen abzugeben. Überschneiden sich Zeiten des Leistungsbezuges und gemeldete Beschäftigungszeiten, liegt ein Indiz für Leistungsmissbrauch vor, insbesondere wenn es sich um größere Überschneidungszeiträume handelt. Die Arbeitsämter prüfen in jedem Einzelfall nach, ob der Leistungsempfänger in der Zwischenzeit die Änderung leistungserheblicher Tatsachen angezeigt hat.

Im Berichtszeitraum wurden rund 2,9 Millionen Überschneidungsmittelungen ausgedruckt, davon betrafen rund 2,2 Millionen geringfügig Beschäftigte. Der jährliche Anteil der Überschneidungsmittelungen auf Grund geringfügiger Beschäftigungen ist damit auf rund 75 v. H. angestiegen. Dies zeigt, daß die Einführung der Meldepflicht für geringfügige Beschäftigungen im Gesetz zur Einführung eines Sozialversicherungsausweises und zur Änderung anderer Gesetze vom 6. Oktober 1989, das insoweit am 1. Januar 1990 in Kraft getreten ist, für die Bundesanstalt für Arbeit eine ganz erhebliche Bedeutung hat.

Der auf Grund des DALEB-Verfahrens festgestellte Schaden ist beträchtlich: Insgesamt wurden im Berichtszeitraum Überzahlungen der Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von rund 460 Mio. DM festgestellt, davon entfielen auf geringfügig Beschäftigte rund 224 Mio. DM. Nicht einberechnet sind die ebenfalls von der Bundesanstalt für Arbeit gezahlten Beiträge zur Kranken- und Rentenversicherung für die Leistungsempfänger. Der Anteil der Überzahlungen aus geringfügiger Beschäftigung an der Gesamtüberzahlung ist im Berichtszeitraum von 1992 (39 v. H.) bis 1995 (58 v. H.) ständig angestiegen.

In den einzelnen Jahren des Berichtszeitraumes sind die festgestellten Überzahlungen vom Jahre 1992 mit 106,26 Mio. DM auf 126,6 Mio. DM im Jahre 1993 stark angestiegen, dann aber wieder gesunken (1994: 121,9 Mio. DM; 1995: 105,12 Mio. DM). Dies ist insofern bemerkenswert, weil im Jahre 1995 im

Vergleich zum Jahre 1993 70 000 mehr, nämlich 804 589 Überschneidungsmittelungen von den Arbeitsämtern ausgewertet wurden. Der Rückgang der festgestellten Überzahlungen dürfte darauf beruhen, daß die durchschnittliche Dauer der Überzahlungen zurückgegangen ist, weil die Überzahlungen von den Arbeitsämtern schneller erkannt wurden. Durch die konzentrierte Arbeit der Arbeitsämter sind so weitere Verluste vermieden worden.

#### bb) Prüfungen bei Arbeitgebern

Die Prüfungen bei Arbeitgebern nach § 150 a AFG und § 107 SGB IV sind neben dem DALEB-Verfahren notwendig, weil über das Datenabgleichverfahren die Fälle nicht erfaßt werden, in denen der Arbeitgeber eine Beschäftigung des Leistungsbeziehers nicht meldet. Außerdem werden bei Außenprüfungen Leistungsbezieher festgestellt, die als Selbständige arbeiten, die ebenfalls keine Meldungen zur Sozialversicherung abgeben. Die Prüfungen sind daher oft auf Personenkreise konzentriert worden, die vom DALEB-Abgleich nicht oder nicht zuverlässig erfaßt werden. Dazu zählen neben den Selbständigen, angeblich Selbständige (Scheinselbständige) und Arbeitnehmer, für die nur unklare oder unvollständige oder unstimmmige Meldeunterlagen bei Arbeitgebern vorgefunden werden.

Die Hauptzollämter haben nach Außenprüfungen im Berichtszeitraum rund 120 000 Fälle mit Verdacht auf Leistungsmissbrauch an die Arbeitsämter abgegeben. Die Arbeitsämter haben die Zahl der Außenprüfungen im Rahmen der verstärkten Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und des Leistungsmissbrauchs von 46 073 im Jahre 1992 auf 85 340 im Jahre 1993 stark gesteigert. Für das Jahr 1994 schätzt die Bundesanstalt für Arbeit die Zahl ihrer Außenprüfungen auf über 68 000, für das Jahr 1995 auf rund 101 000.

Insgesamt wurden aufgrund von Außenprüfungen Überzahlungen in Höhe von über 128 Mio. DM festgestellt. Auffallend ist, daß trotz der deutlichen Steigerung der Außenprüfungen die Summe der jährlichen Überzahlungen verhältnismäßig geringfügig gestiegen ist (1992: 28,7 Mio. DM, 1993: 33,7 Mio. DM, 1994: 34,5 Mio. DM, 1995: 31,25 Mio. DM). Diese Entwicklung dürfte überwiegend darauf zurückzuführen sein, daß zunehmende Prüfungsaktivitäten und die intensive Öffentlichkeitsarbeit zu einer besseren Beachtung der Meldepflichten durch die Arbeitgeber geführt haben. Allerdings wurden die Prüfungen zum Teil erschwert, weil Arbeitgeber insbesondere kleinerer Betriebe nur eine undurchsichtige Buchhaltung vorhielten und dadurch die Dauer der Überzahlung nur schwer feststellbar war.

Beweisschwierigkeiten bestehen auch, wenn Arbeitnehmer und Arbeitgeber übereinstimmend unrichtige Angaben zu Art, Dauer und Umfang des Beschäftigungsverhältnisses machen. Die tatsächlichen Überzahlungszeiträume sind dann kaum feststellbar. Es gibt auch Arbeitgeber, die eine Vollzeitbeschäftigung eines Arbeitnehmers, der manchmal auch Leistungen bezieht, dadurch verschleiern, daß für dieses Arbeitsverhältnis in den Büchern und Unterlagen

mehrere geringfügige und der Pauschalversteuergrenze unterliegende Tätigkeiten geführt werden. Der Schein der Ordnungsgemäßheit wird dadurch hergestellt, daß für die angeblichen geringfügigen Beschäftigungen Quittungen vorgelegt werden, die von Personen unterschrieben sind, die nicht oder nicht mehr für diesen Arbeitgeber tätig sind. Außerdem sind Einlassungen üblich, die Tätigkeit sei erst gerade begonnen worden, es habe sich nur um eine stundenweise Aushilfe, eine lediglich kurzfristige Aushilfstätigkeit oder um eine unentgeltliche Arbeitsleistung gehandelt.

Insbesondere bei tatsächlich geringfügig Beschäftigten können oft die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden und die Dauer der Beschäftigung nicht festgestellt werden. Es wurden z. B. den Arbeitsämtern Nebenverdienstbescheinigungen vorgelegt, die bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von bis zu 17 Stunden ein Nebeneinkommen von 30 DM ausweisen. Wenn Arbeitgeber und Arbeitnehmer einvernehmlich handeln, ist der begründete Verdacht, daß ein höheres Arbeitsentgelt erzielt wurde, kaum zu beweisen. Bei einer Überprüfung eines Gebäudereinigungsunternehmens im Raum Düsseldorf wurde z. B. festgestellt, daß in mehreren Fällen lediglich Nebenverdienste in Höhe von 380 DM im Monat statt der tatsächlich erzielten 2 500 DM (netto) im Monat sowie in einem weiteren Fall lediglich 80 DM im Monat statt der tatsächlich erzielten 1 700 DM im Monat dem Arbeitsamt angezeigt worden waren. Hinzu kommt, daß Leistungsempfänger oft auf verschiedenen Arbeitsstellen, zur Nachtzeit oder unregelmäßig tätig sind, so daß der Nachweis einer dem Arbeitsamt nicht gemeldeten Beschäftigung oft nur durch zeit- und personalaufwendige Prüfungen geführt werden kann. So wurde im Rahmen der Vorbereitung einer Großprüfung des Personenbeförderungsgewerbes in Lübeck ermittelt, daß 25 Leistungsbezieher als Taxifahrer arbeiteten, ohne ihr Nebeneinkommen angezeigt zu haben. Das Ergebnis der Vorermittlungen wurde wegen des Verdachts auf Straftaten der Staatsanwaltschaft übergeben, die sechs Durchsuchungsbeschlüsse gegen Leistungsbezieher und acht Durchsuchungsbeschlüsse gegen Taxiunternehmen erwirkte. Bei der Durchführung der gemeinsamen Großaktion wurden von der Polizei und dem zuständigen Hauptzollamt 200 Fahrer überprüft sowie an 17 Orten Durchsuchungen durchgeführt. Als Folge wurden rund 150 000 DM an überzahlten Leistungen von den zuständigen Stellen geltend gemacht. Die Krankenkassen erließen Leistungsbescheide von über 200 000 DM auf Grund der ermittelten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse.

Nach wie vor bestehen auch Beweisschwierigkeiten, wenn der Leistungsempfänger behauptet, er habe die Veränderungsanzeige telefonisch gemacht oder er habe die schriftliche Veränderungsmitteilung mit der Post übermittelt oder in den Hausbriefkasten eingeworfen. In vielen Fällen zeigen Leistungsbezieher, die im Rahmen einer Prüfung zum Bezug von Leistungen befragt worden sind, ihre Arbeitsaufnahme nachträglich an, um ihren Anspruch auf Zahlung der Leistungen nicht zu verlieren. Diese Verfahrensweise

gipfelt manchmal darin, daß vom Leistungsbezieher – trotz durchgängiger Beschäftigung – nur für den Tag der Überprüfung ein Nebenverdienst gemeldet wird.

#### c) Verdacht auf Straftaten und Entscheidungspraxis der Gerichte

Im Berichtszeitraum haben die Arbeitsämter 81 097 Fälle des Verdachts des Leistungsmissbrauchs an die Staatsanwaltschaft abgegeben oder ihr angezeigt. Aus Sicht der Bundesanstalt für Arbeit hat sich die Entscheidungspraxis der Staatsanwaltschaften und Gerichte seit dem letzten Berichtszeitraum weiterhin positiv entwickelt und gefestigt. Allgemein werde eine verschärfte Ahndungspraxis beobachtet. Die rechtliche Würdigung vergleichbarer Tatbestände unterliege aber immer noch einer erheblichen, auch regionalen Schwankungsbreite. Die insgesamt positive Tendenz führt die Bundesanstalt für Arbeit auch auf ihre intensive Öffentlichkeitsarbeit zurück.

Die überwiegende Zahl der Verfahren wird durch Strafbefehl oder Verurteilung zu Geldstrafen erledigt. Freiheitsstrafen, in geringem Umfang auch ohne Bewährung, werden nur vereinzelt in ganz krassen Fällen verhängt, z. B. bei wiederholtem Leistungsmissbrauch. Die Gerichte verhängen in stärkerem Maße empfindliche Geldstrafen, die sich meist am entstandenen Vermögensschaden orientieren, diesen aber manchmal sogar überschreiten. In Fällen mit geringerem Ungerechtsgehalt werden die Verfahren häufig mit der Auflage einer Wiedergutmachung oder der Zahlung eines Geldbetrages eingestellt. Soweit Betroffene von der Möglichkeit Gebrauch machen, gegen die Bußgeldentscheidung des Arbeitsamtes Einspruch einzulegen, bestätigen die Gerichte in aller Regel die Entscheidung des Arbeitsamtes. Zur Einstellung des Verfahrens neigen die Staatsanwaltschaften und Gerichte allenfalls bei geringeren Überzahlungen oder bei dem Vorwurf eines leicht fahrlässigen Verhaltens.

## 2. Tätigkeiten

In fast allen Wirtschaftszweigen sind Leistungsempfänger anzutreffen, die Leistungen von der Bundesanstalt für Arbeit, Sozialhilfeträgern oder Leistungen der gesetzlichen Kranken-, Unfall- oder Rentenversicherung erhalten und die ihrer Mitteilungspflicht über ein zusätzliches Einkommen durch eine Erwerbstätigkeit nicht nachkommen. Schwerpunkt ist Leistungsmissbrauch im Bau- und Baunebengewerbe, im Transportgewerbe (Taxi, Bus- und Speditionsunternehmen), im Hotel- und Gaststätten-gewerbe sowie im Industrie- und Gebäudereinigungsgewerbe festzustellen. Auch bei freiberuflich Tätigen, die z. B. für Versicherungen oder für außerschulische Bildungseinrichtungen tätig sind, ist Leistungsmissbrauch mehr und mehr anzutreffen. Leistungsmissbrauch wird begünstigt durch Betriebe, die eine überdurchschnittliche Personalfuktuation haben oder nur geringe Qualifikationsanforderungen an die Arbeitnehmer stellen.

Insbesondere die Leistungsempfänger, die bei Taxi- oder Gebäudereinigungsunternehmen beschäftigt sind, zeigen der leistungsgewährenden Stelle oft nur einen geringen Nebenverdienst an, obwohl sie in einer Vollzeitbeschäftigung stehen.

## E. Beitrags- und Steuerhinterziehung

Illegale Beschäftigung geht oft mit der Hinterziehung von Beiträgen zur Sozialversicherung und von Steuern einher. Nach § 266 a Abs. 1 StGB ist strafbar, wer als Arbeitgeber Beiträge des Arbeitnehmers zur Sozialversicherung oder zur Bundesanstalt für Arbeit vorenthält (Beitragsvorenthaltung). Täuscht der Arbeitgeber die Einzugsstellen zur Sozialversicherung über die für die Beitragspflicht oder -höhe maßgebenden Sachverhalte, kann auch der Betrugstatbestand (§ 263 StGB) erfüllt sein. Nach § 370 Abs. 1 der Abgabenordnung wird u. a. bestraft, wer den Finanzbehörden oder anderen Behörden über steuerlich erhebliche Tatsachen unrichtige oder unvollständige Angaben macht oder die Finanzbehörden pflichtwidrig über steuerlich erhebliche Tatsachen in Unkenntnis läßt und dadurch Steuern verkürzt oder für sich oder einen anderen nicht gerechtfertigte Steuervorteile erlangt. Mit einer Geldbuße ist nach § 378 Abgabenordnung bedroht, wer als Steuerpflichtiger oder bei Wahrnehmung der Angelegenheiten eines Steuerpflichtigen eine der in § 370 Abs. 1 bezeichneten Tat leichtfertig begeht. Nach § 379 Abgabenordnung ist mit Geldbuße bedroht, wer vorsätzlich oder leichtfertig Belege ausstellt, die in tatsächlicher Hinsicht unrichtig sind oder nach dem Gesetz buchungs- oder aufzeichnungspflichtige Geschäftsvorfälle oder Betriebsvorgänge nicht oder in tatsächlicher Hinsicht unrichtig verbucht oder verbuchen läßt und dadurch ermöglicht, Steuern zu verkürzen oder nicht gerechtfertigte Steuervorteile zu erlangen.

### 1. Umfang

Über den Umfang der Beitrags- und Steuerhinterziehung in Zusammenhang mit illegaler Beschäftigung liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor, weil die Beteiligten ein Interesse daran haben, daß die Sachverhalte verheimlicht und verschleiert werden.

Auch die vorliegenden Statistiken über durchgeführte Verfahren lassen keine Rückschlüsse auf den Umfang der Hinterziehungsfälle zu. Zwar weist die polizeiliche Kriminalstatistik für das Jahr 1994 zum ersten Male auch den Betrug zum Nachteil von Sozialversicherungen und Sozialversicherungsträgern aus; es wird jedoch nicht zwischen Verfahren gegen Arbeitgeber und Arbeitnehmer unterschieden. Im Jahre 1994 hat die Polizei 13 637 und im Jahre 1995 14 185 Verfahren in diesem Zusammenhang durchgeführt.

Besser ist die Datenlage in Verfahren wegen des Vorenthaltens von Sozialversicherungsbeiträgen (§ 266 a Abs. 1 StGB). Von 1992 bis 1995 sind nach den polizeilichen Kriminalstatistiken teilweise deutliche Stei-

gerungen festzustellen. Im Jahre 1992 wurden von der Polizei 6 270 Verfahren festgestellt, im Jahre 1993 gab es eine Steigerung um 30 v. H. auf 8 205 Verfahren. Im Jahre 1994 betrug die Steigerungsrate 14,6 v. H. auf 9 400 Verfahren und im Jahre 1995 wurden 22,4 v. H. mehr Ermittlungsverfahren, nämlich 11 510, durchgeführt. Nach der Strafverfolgungsstatistik wurden wegen Beitragsvorenthaltung nach § 266 a Abs. 1 StGB in den alten Bundesländern im Jahre 1992 2 042 und im Jahre 1993 2 591 Verurteilungen von den Gerichten ausgesprochen.

Die Statistiken über die Steuerhinterziehung unterscheiden nicht die Fälle wegen illegaler Beschäftigung von anderen Fällen von Steuerhinterziehung. In Baden-Württemberg führten die aufgedeckten Steuerhinterziehungsfälle in Zusammenhang mit illegaler Beschäftigung zu steuerlichen Mehrergebnissen von über 20 Mio. DM.

Die Arbeits- und Hauptzollämter prüfen nach § 107 SGB IV, ob die Pflichten zur Vorlage und zum Mitführen des Sozialversicherungsausweises durch den Arbeitnehmer sowie die Pflichten zur Abgabe der Kontrollmeldung, Sofortmeldung und Meldung für geringfügig Beschäftigte eingehalten werden. Dabei werden die Lohn- und Meldeunterlagen der Arbeitgeber einbezogen. Allein die Hauptzollämter haben in den Jahren 1993 bis 1995 rund 76 000 festgestellte oder aufgedeckte Unregelmäßigkeiten an die Einzugsstellen (Krankenkassen) weitergegeben.

Im Berichtszeitraum ist verschiedentlich geäußert worden, daß die Einzugsstellen dem geäußerten Verdacht oft nicht oder nicht mit dem erforderlichen Nachdruck nachgehen. Die Einzugsstellen haben diesen Vorwurf zurückgewiesen und darauf hingewiesen, daß die Angaben oft nicht ausreichen, um die Unregelmäßigkeiten zu beweisen und oft sehr verwaltungsaufwendige Nachprüfungen erforderlich seien. Sofern der Verdacht der Steuerhinterziehung besteht, werden auch die Finanzämter durch die Arbeits- und Hauptzollämter unterrichtet.

Die AOK Berlin, die zur Aufdeckung von Beitragsvorenthaltungen eine besondere Arbeitsgruppe „Betriebsprüfung Sonderfälle“ eingerichtet hat, hat in den Jahren 1992 bis zum ersten Halbjahr 1995 1 943 Fälle wegen Beitragsvorenthaltung erledigt und dabei Beitragsforderungen in Höhe von rund 21,6 Mio. DM festgestellt. Rund 40 v. H. dieses Betrages konnten durch Zahlungen der Schuldner realisiert werden. Nach Angaben der AOK Niedersachsen gibt es nach wie vor Auffälligkeiten beim Einsatz von scheinselfständigen Ausbeinern. Sie beziffert ihre Beitragsausfälle in diesem Bereich auf rund 4,8 Mio. DM. Das Niedersächsische Innenministerium hat von einem – herausragenden – Fall illegaler Beschäftigung berichtet, bei dem im Rahmen einer Durchsuchung eine zweite Buchhaltung sichergestellt werden konnte, deren Auswertung durch die Innungskrankenkasse zu Nachzahlungsforderungen in Höhe von mehreren 100 000 DM führte. Gegen rund 100 beteiligte Arbeitnehmer wurden Verfahren wegen des Verdachts der Beihilfe zur Beitragsvorenthaltung eingeleitet, die inzwischen abgeschlossen sind. Das Hauptver-

fahren gegen die Verantwortlichen der Firma war noch nicht abgeschlossen.

Von der Möglichkeit, den Entleiher zur Haftung für die Lohnsteuer des Leiharbeitnehmers nach § 42 d Abs. 6 EStG heranzuziehen, wurde nach den vorliegenden Berichten nur vereinzelt Gebrauch gemacht. In Bayern wurden im Jahre 1995 13 Baufirmen als Entleiher zur Haftung herangezogen. Elf Firmen haben insgesamt rund 360 000 DM gezahlt, zwei Firmen haben Einspruch eingelegt. Über die Einsprüche ist noch nicht entschieden. Die Finanzämter sehen § 42 d Abs. 6 EStG jedoch in der Regel als ein wirksames Mittel zur Durchsetzung der Lohnsteueransprüche an. Weil der Entleiher bei einer Aufdeckung regelmäßig mit einer Haftungsinanspruchnahme rechnen müsse, sei dadurch die Hemmschwelle für die illegale Arbeitnehmerüberlassung angehoben worden.

## 2. Begehungsweisen

Um Steuern und Sozialversicherungsbeiträge für ihre Arbeitnehmer zu sparen, geben die Arbeitgeber ihre Meldungen zur Sozialversicherung an die Einzugsstellen oder an die Finanzämter nicht oder nur unvollständig ab.

### a) Lohnsplitting

Öfter wird versucht, die wahren Sachverhalte zu verschleiern. Dabei wird die Vorschrift des § 40 a EStG mißbraucht. Nach § 40 a EStG kann der Arbeitgeber unter bestimmten Voraussetzungen die Lohnsteuer bei Teilzeitbeschäftigten pauschal entrichten. Diese weit verbreitete Pauschalentrichtung wird zunehmend zur Umgehung der an sich in größerer Höhe zu entrichtenden Lohnsteuer genutzt. Um die Voraussetzungen für eine Pauschalierung der Lohnsteuer zu schaffen, werden die gesamten für sog. Aushilfen geleisteten Lohnaufwendungen eines Lohnzahlungszeitraumes durch die Höhe des für diesen Lohnzahlungszeitraum nach § 40 a Einkommensteuergesetz zulässigen Arbeitslohns geteilt und entsprechend vielen Lohnkonten mit teilweise gefälschten Namen zugeordnet. Die tatsächlichen Verhältnisse sind mangels vorliegender Unterlagen belegmäßig nicht feststellbar und können auch im Rahmen strafprozessualer Maßnahmen nur selten nachgewiesen werden, da sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer an einer Aufklärung nicht mitwirken, um einer drohenden Bestrafung zu entgehen.

Aus steuerlicher Sicht ergeben sich nach dem Bericht des Senators für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen insbesondere nach der Erhöhung des Pauschalsteuersatzes auf 15 v. H. (20 v. H. ab 1996) der Lohnaufwendungen deutlich weniger Steuerstraftdelikte in diesem Bereich.

Weiteres Ziel der Manipulationen ist die Umgehung der Sozialversicherungspflicht. Für geringfügige Beschäftigungen (§ 8 SGB IV) brauchen nämlich Sozialversicherungsbeiträge grundsätzlich nicht abgeführt zu werden. Während tatsächlich ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis vorliegt, wird dieses in angeblich mehrere Arbeitsverhältnisse aufge-

teilt, deren Arbeitsentgelte unter der Sozialversicherungsgrenze liegen.

### b) Scheinselbständige

#### aa) Begriff

Eine Variante der Verschleierung ist auch das Tätigwerdenlassen von sog. Scheinselbständigen.

Unter dem Begriff „Scheinselbständige“ werden im Rahmen der Bekämpfung illegaler Beschäftigung solche Personen verstanden, die nur zum Schein selbständig sind, also in Wahrheit in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis, insbesondere als Arbeitnehmer, stehen. Diese Scheinselbständigen werden oft als freie Mitarbeiter oder als Subunternehmer für angebliche Auftraggeber tätig, die tatsächlich Arbeitgeber sind. Typischerweise handelt es sich um Ein-Personen-Unternehmen. Manchmal melden diese Personen ein Gewerbe an, zum Teil auch auf Druck ihres früheren Arbeitgebers, um dann allein für diesen Arbeitgeber als angeblich Selbständige tätig zu werden. Die Scheinselbständigen erbringen aber dem Grunde nach die für ein Beschäftigungsverhältnis typischen Arbeitsleistungen. Der Nachweis eines Beschäftigungsverhältnisses ist aber erschwert, weil die rechtliche Ausgestaltung und die Durchführung der Vertragsverhältnisse mit dem angeblichen Auftraggeber (Arbeitgeber) verschleiert werden.

Die Frage, ob Selbständigkeit oder Arbeitnehmereigenschaft vorliegt, haben im Bereich der Sozialversicherung grundsätzlich die Einzugsstellen zur Sozialversicherung (Krankenkassen) zu entscheiden. Sie entscheiden über die Versicherungspflicht und Beitragshöhe in der Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung sowie über die Beitragspflicht und Beitragshöhe nach dem Arbeitsförderungsgesetz. Über diese Fragen haben ab 1. Januar 1996 auch die Träger der Rentenversicherung im Rahmen ihrer Prüfung nach § 28 p SGB IV zu entscheiden.

Der Senator für Arbeit der Freien Hansestadt Bremen hat darauf hingewiesen, daß nicht klar sei, ob die Krankenkassen verpflichtet sind, schon im Vorfeld eines Strafverfahrens Daten mit der Polizei auszutauschen. Die Krankenkassen beriefen sich zum Teil auf die Auskunftsverweigerungspflicht nach den Vorschriften des Sozialgesetzbuches. Wenn Erkenntnisse und Mitteilungen durch die Krankenkassen an die Polizei unterblieben, sei die Polizei nur in der Lage, auf Grund eines bereits eingeleiteten Strafverfahrens die Strafverfolgung zu betreiben. Die nach wie vor zwischen den Krankenkassen und der Polizei bestehenden unterschiedlichen Interessen führten nach Meinung der Polizei dazu, daß Ermittlungserfolge in Frage gestellt werden. Das Zweite Gesetz zur Änderung des Sozialgesetzbuchs vom 13. Juni 1994 (BGBl. I S. 1229) hat die notwendige Klarheit bezüglich des Datenaustausches zwischen Krankenkassen und Polizeibehörden im Vorfeld eines Strafverfahrens herbeigeführt (vgl. F. 1. e).

#### bb) Umfang

Die Zahl der Scheinselbständigen ist – naturgemäß – unbekannt.

Nach einer Umfrage für einen Bericht der Bundesregierung zur 72. Arbeits- und Sozialministerkonferenz im Jahre 1995 haben verschiedene Landesministerien folgende Zahlen der festgestellten Scheinselbständigen im Jahre 1993 und 1994 mit deutscher Staatsangehörigkeit mitgeteilt: Baden-Württemberg 240, Bayern 30, Niedersachsen 47, Nordrhein-Westfalen mindestens 122.

Die Hauptzollämter haben allein im ersten Quartal 1995 971 Scheinselbständige ermittelt.

Groß ist die Zahl der festgestellten Scheinselbständigen aus dem Ausland. Soweit die Zahl der Scheinselbständigen nach der Staatsangehörigkeit in den Jahren 1993 und 1994 festgehalten wurde, sind von Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen folgende Zahlen genannt worden: 468 Briten, 187 Portugiesen, 326 Polen und 85 Niederländer. Ohne Angabe des Herkunftslandes wurden in Baden-Württemberg und Brandenburg zusätzlich rund 127 ausländische Scheinselbständige registriert. In Berlin wurde eine geringe Anzahl von Arbeitnehmern aus Großbritannien, Portugal und den Niederlanden als Beschuldigte eines Ermittlungsverfahrens festgestellt. Hessen hat gemeldet, daß ausländische Scheinselbständige überwiegend aus Großbritannien und Portugal kommen. Nach Angaben von neun Landesarbeitsämtern wurden im Jahre 1993 insgesamt 683 Scheinselbständige aus dem Ausland angetroffen. Der Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften hatte rund 500 Fälle überwiegend im Geschäftsbereich der Berufsgenossenschaften des Baugewerbes und der Fleischerei festgestellt.

#### *cc) Besondere Probleme bei Scheinselbständigen aus dem Ausland*

Nach Artikel 13 der Verordnung EWG Nr. 1408/71 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer, Selbständige oder deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, unterliegt eine Person, die im Gebiet eines Mitgliedstaates im Lohn- oder Gehaltsverhältnis beschäftigt ist, den Vorschriften dieses Staates, und zwar auch dann, wenn sie im Gebiet eines anderen Mitgliedstaates wohnt oder ihr Arbeitgeber oder das Unternehmen, das sie beschäftigt, seinen Wohnsitz oder Betriebsitz in einem anderen Mitgliedstaat hat. Von diesem Grundsatz wird insbesondere für solche Personen eine Ausnahme gemacht, die im Gebiet eines Mitgliedstaats von einem Unternehmen, dem sie gewöhnlich angehören, im Lohn- oder Gehaltsverhältnis beschäftigt werden und von diesem Unternehmen zur Ausführung einer Arbeit für dessen Rechnung in das Gebiet eines anderen Mitgliedstaates (z. B. also von einem Unternehmen in Irland nach Deutschland) entsandt werden. In einem solchen Fall unterliegt diese Person weiterhin den Rechtsvorschriften des ersten Mitgliedstaates (im Beispiel: Irland), sofern die voraussichtliche Dauer dieser Arbeit zwölf Monate nicht überschreitet und sie nicht eine andere Person ablöst, für welche die Entsendezeit abgelaufen ist (Artikel 14 VO (EWG) Nr. 1408/71).

Mit Beschluß vom 7. Juli 1982 hat die Verwaltungskommission der Europäischen Gemeinschaft eine Bescheinigung über die anzuwendenden Rechtsvorschriften – E 101 – eingeführt. Damit bescheinigt der Sozialversicherungsträger des Mitgliedstaates (z. B. die Krankenkassen als Einzugsstellen der Sozialversicherung in Deutschland) der Person, die von einem Mitgliedstaat in den anderen wechselt (z. B. Deutscher arbeitet in Frankreich), daß er als Arbeitnehmer für eine bestimmte Zeit (voraussichtlich) entsandt wird oder eine selbständige Tätigkeit ausübt und die Person weiterhin den Rechtsvorschriften des Entsendestaates gem. der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 unterliegt.

Im Berichtszeitraum wurde des öfteren festgestellt, daß insbesondere Personen, die aus Großbritannien kommen und in Deutschland eine Arbeit aufgenommen haben, eine Bescheinigung vorgelegt haben, die sie als Selbständige ausweist. Das britische Department of Social Security (DSS) hatte Mitte des Jahres 1994 dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung mitgeteilt, daß in Spitzenzeiten in Großbritannien bis zu 800 Bescheinigungen – E 101 – pro Woche für eine beabsichtigte Tätigkeit in Deutschland ausgestellt wurden. Nach der in Großbritannien geltenden Rechtslage ist grundsätzlich davon auszugehen, daß diese Bescheinigungen richtig sind. Allerdings sind nach den in Deutschland geltenden arbeits-, sozial- und steuerrechtlichen Vorschriften die angeblich selbständigen Briten in der Regel in Deutschland als Arbeitnehmer anzusehen. Da eine gleichgeartete Tätigkeit nach britischem Recht eine selbständige Tätigkeit sein kann, während sie in Deutschland eine Arbeitnehmertätigkeit ist, kann weder den britischen Behörden noch den angeblich selbständigen Briten ein Vorwurf gemacht werden. Doch gilt die E 101-Bescheinigung nur für die Beurteilung nach britischem Recht. Ob ein aus einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union kommender EU-Staatsangehöriger in Deutschland als Selbständiger tätig ist oder eine Arbeitnehmertätigkeit ausübt, kann erst in Deutschland und dann nach deutschem Recht beurteilt werden. Im Rahmen von deutsch-britischen Regierungsgesprächen wurde erreicht, daß das Department of Social Security bei der Ausstellung der Bescheinigung E 101 auf die Rechtslage in Deutschland hinweist. Gleichwohl treffen die Prüfbehörden nach wie vor nicht zur Sozialversicherung angemeldete, angeblich selbständige Bauhandwerker an.

Das Department of Social Welfare in Irland, das sowohl lohnbezogene Sozialabgaben von den Arbeitgebern, die Arbeiter ins Ausland entsenden, als auch von selbständigen Personen, die eine E 101-Bescheinigung ausgestellt bekommen haben, einzieht, hat mitgeteilt, daß zwischen Januar 1995 und März 1995 31 E 101-Bescheinigungen für „selbständige Arbeiter“ und 655 für „angestellte Arbeiter“ ausgestellt wurden.

Der Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften hat mitgeteilt, daß er im Jahre 1994 der portugiesischen Verbindungsstelle erläutert habe, daß eine Vielzahl von Portugiesen, die in Deutschland arbeiten, nicht mit der Bescheinigung E 101

ausgestattet sind oder, wenn dies der Fall ist, nicht selten durch „Scheinfirmen“ entsandt werden, bei denen eine Adresse eines portugiesischen Steuerberaters als Firmensitz angegeben ist und die zum Teil von Deutschland aus gegründet worden sind. Die portugiesische Verbindungsstelle habe zum Jahresende 1994 mitgeteilt, daß sie wegen der Vielzahl von Entsendungen zunächst mit Prüfungen überfordert war, durch Personalaufstockungen aber künftig die Voraussetzungen der Entsendung, ob ein gewöhnlicher Geschäftsbetrieb des entsendenden Unternehmens in Portugal vorliegt, genauer prüfen werde. Dies sei auch von portugiesischer Seite umgesetzt worden. Allerdings zeige sich, daß die entsendenden Unternehmen in Portugal zum Teil nur sehr geringe Bauaktivitäten durchführen oder diese in Portugal erst beginnen, wenn Prüfungen durchgeführt werden. Trotzdem werde die große Zahl der in Deutschland arbeitenden Arbeitnehmer als entsandte Arbeitnehmer behandelt.

Die deutsche Verbindungsstelle – Krankenversicherung Ausland – des AOK-Bundesverbandes hat am 10. Juli 1995 ein Rundschreiben über die „Versicherungsrechtliche Beurteilung und Leistungsansprüche britischer Bauarbeiter (sogenannte ‚self-employed persons‘ oder ‚der sub-contractors‘)“ herausgegeben.

#### *dd) Auswirkungen der Scheinselbständigkeit*

Durch die angebliche Scheinselbständigkeit werden abhängige Beschäftigungsverhältnisse verschleiert. Für die Arbeitnehmer werden keine Sozialversicherungsbeiträge abgeführt. Dies kann zu einer Gefährdung ihrer Ansprüche aus der Rentenversicherung und Arbeitslosenversicherung führen. Den Versicherungsträgern und der Bundesanstalt für Arbeit werden Beiträge vorenthalten, Steuern werden nicht entrichtet.

Bei der Mehrzahl der ausländischen Scheinselbständigen besteht auf Grund der Dauer ihres Aufenthalts in Deutschland die unbeschränkte Steuerpflicht. Eine Kontrolle der Arbeitnehmer ist aus Sicht der Finanzverwaltung jedoch nahezu unmöglich, weil sich die Scheinselbständigen in Deutschland weder bei den Finanz- noch bei den Meldebehörden anmelden.

Werden die Scheinselbständigen als angebliche Werkunternehmer tätig, prüfen die Finanzämter, ob der Betriebsausgaben- und Vorsteuerabzug zu versagen ist, da konkrete Anhaltspunkte für die Briefkasteneigenschaft der auftretenden Werkvertragsfirma vorliegen oder aber Sachverhalte, die die lohnsteuerliche Inanspruchnahme des Auftraggebers erforderlich machen.

Neben der Lohnsteuerhaftung nach § 42d EStG bei der Arbeitnehmerüberlassung bietet bei Werkverträgen die Anwendung des § 50a Abs. 7 EStG für die Praxis ein erprobtes Mittel, den Steueranspruch gegen beschränkt Steuerpflichtige bereits bei der Quelle zu sichern. Nach § 50a Abs. 7 EStG kann das Finanzamt die Einkommensteuer von beschränkt steuerpflichtigen Einkünften, soweit diese nicht bereits dem Steuerabzug unterliegen, im Wege des Steuerabzugs erheben, wenn dies zur Sicherstellung

des Steueranspruchs zweckmäßig ist. Zwar liegen im Zeitpunkt des Steuerabzugs regelmäßig erst bruchstückweise Erkenntnisse über die steuerlichen Verhältnisse ausländischer Firmen vor, und die Einstufung als beschränkt steuerpflichtiges Unternehmen ist in vielen Fällen noch nicht absolut sicher; die Anzahl der eingehenden Rechtsbehelfe spricht aber in eindeutiger Weise für die Richtigkeit dieser Vorgehensweise. Die Rechtsbehelfsquote ist gering und von sehr untergeordneter Bedeutung. Derartig arbeitende Unternehmen räumen regelmäßig am Tag des Steuerabzugs die Baustelle.

Arbeitsschutzvorschriften und Vorschriften über die Arbeitszeit werden umgangen, betriebsverfassungsrechtliche Rechte nicht beachtet. Oft besteht der Eindruck, daß Scheinselbständige sich selbst ausbeuten, weil der erhoffte Verdienst nicht oder nur durch eine unverhältnismäßig lange Arbeitszeit eintritt.

#### *ee) Wirtschaftsbereiche*

Scheinselbständige sind bereits in nahezu allen Wirtschaftsbereichen festgestellt worden. Schwerpunkte der Tätigkeiten liegen im Baubereich, der Fleischindustrie (Ausbeiner/Kopfschlächter), im Transportgewerbe (Taxi- und Fuhrunternehmen) und im Garten- und Landschaftsbau. So wurden z. B. im Bezirk der Oberfinanzdirektion Hannover polnische Staatsangehörige angetroffen, die ein Gewerbe als selbständig tätige Kraftfahrer angemeldet haben. Diese fuhren gegen ein in Abhängigkeit von den Fahrkilometern bemessenes Entgelt die Lastkraftwagen ihres Auftraggebers.

Nach dem Urteil des Bayerischen Landessozialgerichts vom 22. Oktober 1992 (– L 4 Kr 78/88 –) überwiegen bei Ausbeinern und Zerlegern von Schlachtieren in der Regel die Umstände, die die Annahme einer abhängigen Beschäftigung rechtfertigen. Entscheidend für die Beurteilung, ob Arbeitnehmer-eigenschaft oder Selbständigkeit vorliege, seien die tatsächlichen Verhältnisse. Deshalb müßten, da sowohl die angeblich Selbständigen als auch der Beschäftigungsbetrieb die Verrichtung als Selbständige wollten, Kriterien wie Gewerbeanmeldung, Abführung von Mehrwertsteuer, Entrichtung von Einkommensteuer, fehlender Urlaubsanspruch und Fehlen eines Lohnfortzahlungsanspruchs im Krankheitsfalle außer acht bleiben. „Auch in Fällen, in denen beide Seiten die Bestimmungen über die Versicherungspflicht umgehen wollen, sei es naheliegend, hierzu die formellen Voraussetzungen zu schaffen (vgl. BSG vom 25. Oktober 1990 – 12 RK 10/90).“

Um nähere Kenntnisse über die Branchenverteilung sowie die vertragliche Ausgestaltung und den Umfang der Scheinselbständigkeit zu gewinnen, hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung den Forschungsauftrag „Freie Mitarbeiter und selbständige Einzelunternehmer mit persönlicher und wirtschaftlicher Abhängigkeit („Scheinselbständige“)“ vergeben. Sobald die Studie vorliegt, wird der Gesetzgeber zu entscheiden haben, ob und gegebenenfalls wie er auf die Ergebnisse des Gutachtens reagieren muß.

Erste Überlegungen einer Arbeitsgemeinschaft der Sozialversicherungsverbände vom 16. März 1994 zur versicherungs- und beitragsrechtlichen Behandlung der Ein-Personen-Unternehmer, die arbeitnehmerähnliche Tätigkeiten verrichten („Scheinselbständige“), beinhalten Vorschläge zu einer Änderung des Rechts. Danach sollten Scheinselbständige, die bestimmte typische Kriterien aufweisen, in die Versicherungs- und Beitragspflicht einbezogen werden.

## F. Maßnahmen zur verbesserten Verfolgung illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit

Zur besseren Bekämpfung illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit sind die gesetzlichen Vorschriften in den Jahren 1992 bis 1995 erheblich verbessert worden. Die für die Bekämpfung illegaler Beschäftigung zuständigen Behörden haben die notwendigen Maßnahmen zur intensiven Bekämpfung ergriffen.

### 1. Gesetzliche Neuregelungen

Während des Berichtszeitraums sind mehrere Vorschriften in Kraft getreten, die die Bekämpfung illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit verbessern.

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

Mit dem Gesetz zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 7. Juli 1992 (BGBl. I S. 1222) wurde durch Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch die Zollverwaltung in die Prüfung des Sozialversicherungsausweises und der Meldungen zur Sozialversicherung, der Sofortmeldung, der Kontrollmeldung und der Meldung für geringfügig Beschäftigte einbezogen. Die Hauptzollämter, die bereits seit 1991 in gemeinsamen Prüfgruppen der Arbeitsämter diese Aufgaben mit wahrgenommen hatten, wurden damit neben der Bundesanstalt für Arbeit für diese Aufgabe zuständig. Das für diese Aufgabe eingesetzte Personal der Zollverwaltung wurde nach und nach bis zum Ende des Jahres 1995 auf rund 1 000 Zollbeamte aufgestockt.

#### b) Gesetz zur Änderung von Fördervoraussetzungen im Arbeitsförderungsgesetz und in anderen Gesetzen

Durch Einfügen eines § 19a im Arbeitsförderungsgesetz durch das Gesetz zur Änderung von Fördervoraussetzungen im Arbeitsförderungsgesetz und in anderen Gesetzen vom 18. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2044) wurde das Prüfrecht der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitgebern auf die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer erweitert, um festzustellen, ob die ausländischen Arbeitnehmer im Rahmen der erteilten Arbeitserlaubnis und nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt werden. Diese Vorschrift, die später in § 150a AFG übernommen wurde, hat die Bekämpfung illegaler Ausländerbeschäftigung wirksam gefördert.

#### c) Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms – FKPG –

Durch das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms – FKPG – vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 1944) wurden die Prüfrechte der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitgebern auf alle Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz erstreckt und die verschiedenen Vorschriften über die Prüfung in einer Vorschrift (§ 150a AFG) zusammengefaßt. Die Prüfungseinschränkungen wurden auf das unbedingt Notwendige begrenzt und die Prüfrechte erweitert. Die Hauptzollämter erhielten neben den Arbeitsämtern Prüfrechte nach dem Arbeitsförderungsgesetz. Daneben wurde § 150b AFG eingeführt, nach dem die Bundesanstalt für Arbeit zur Verhinderung von Mißbrauch die Hinterlegung der Lohnsteuerkarte verlangen kann. Außerdem wurde durch Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch die Mitführungspflicht des Sozialversicherungsausweises durch Arbeitnehmer und die Pflicht zur Abgabe von Sofortmeldungen durch Arbeitgeber auf die Bereiche des Gaststätten- und Beherbergungsgewerbes sowie des Personen- und Güterbeförderungsgewerbes erweitert.

Das Gesetz hat die Prüfungen der Arbeits- und Hauptzollämter wesentlich erleichtert. Die Erfolge der Arbeits- und Hauptzollämter sind auch auf die neuen gesetzlichen Bestimmungen zurückzuführen.

#### d) Gesetz zur Bekämpfung des Mißbrauchs und zur Bereinigung des Steuerrechts (Mißbrauchsbekämpfungs- und Steuerbereinigungsgesetz – StMBG)

Mit dem Mißbrauchsbekämpfungs- und Steuerbereinigungsgesetz – StMBG – vom 21. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2310) wurden die Mitteilungsbefugnisse der Finanzbehörden in § 31a der Abgabenordnung ergänzt. Die Finanzbehörden sind nach dem neuen § 31a Abs. 3 AO auch berechtigt, den Sozialleistungsträgern und Subventionsgebern Tatsachen mitzuteilen, die zur Aufhebung eines Verwaltungsaktes, auf Grund dessen Sozialleistungen erbracht worden sind oder erbracht werden, zur Erstattung von Sozialleistungen führen können oder subventionserheblich im Sinne des § 264 Abs. 7 StGB sind.

Mit dieser Vorschrift wurden die Finanzbehörden noch stärker als zuvor in die Zusammenarbeitspflicht der Behörden zur Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs einbezogen. Über die Wirkung dieses Gesetzes liegen der Bundesregierung bisher nur wenige Angaben vor.

#### e) Zweites Gesetz zur Änderung des Sozialgesetzbuchs – 2. SGB ÄndG

Durch das 2. SGBÄndG vom 13. Juni 1994 (BGBl. I S. 1229) wurde das Zweite Kapitel des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch „Schutz der Sozialdaten“ neu gefaßt. In diesem Zusammenhang sind die §§ 68 Abs. 1 und 78 Abs. 1 Satz 4 SGB X für den Datenaustausch mit Polizeibehörden von Bedeutung. Die Position der Polizeibehörden im Vorfeld eines Strafverfahrens wurde gestärkt. Die Polizeibehörden dürfen die ihnen übermittelten Daten sowohl für Zwecke

der Gefahrenabwehr als auch für Zwecke der Strafverfolgung verarbeiten und nutzen.

f) Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und zur Änderung anderer Gesetze

Mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und zur Änderung anderer Gesetze vom 26. Juli 1994 (BGBl. I S. 1792) wurde die Bekämpfung der Schwarzarbeit erleichtert und einige neue Vorschriften eingeführt. Nunmehr ist kein Nachweis mehr notwendig, daß der Schwarzarbeiter oder sein Auftraggeber wirtschaftliche Vorteile in erheblichem Umfang durch die Schwarzarbeit erzielt haben. Vielmehr reicht der Nachweis aus, daß der Schwarzarbeiter Dienst- oder Werkleistungen in erheblichem Umfang erbracht hat. Daneben wurden neben den Verstößen von Leistungsbeziehern nach dem Arbeitsförderungsgesetz auch Verstöße der Bezieher von Krankengeld, Verletztengeld oder Renten, Sozialhilfeempfänger und Bezieher von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in die Bußgeldvorschrift aufgenommen. Die Geldbußen gegen Schwarzarbeiter und Auftraggeber wurden von 50 000 DM auf 100 000 DM erhöht.

Die neue Bußgeldvorschrift in § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ermöglicht es, Geldbußen in Höhe bis zu 10 000 DM gegen diejenigen zu verhängen, der für die selbständige Erbringung handwerklicher Dienst- oder Werkleistungen durch eine Anzeige in Zeitungen, Zeitschriften oder anderen Medien oder auf andere Weise wirbt, ohne pflichtgemäß in die Handwerksrolle eingetragen zu sein. Außerdem wurde der Ausschluß von Bewerbern um öffentliche Aufträge bis zu einer Dauer von zwei Jahren ermöglicht, wenn sie wegen Verstoßes gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit oder wegen illegaler Beschäftigung oder wegen Vorenthalten von Sozialversicherungsbeiträgen zu einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Monaten oder einer Geldstrafe von mehr als 90 Tagessätzen oder mit einer Geldbuße von wenigstens 5 000 DM belegt worden sind.

Weiterhin wurde eine Bußgeldvorschrift eingeführt, die es ermöglicht, eine Geldbuße bis zu 100 000 DM gegen ein Unternehmen zu verhängen, das ein anderes Unternehmen beauftragt, von dem es weiß oder leichtfertig nicht weiß, daß dieses (Sub-)Unternehmen illegal Ausländer beschäftigt oder einen Subunternehmer einsetzt oder zuläßt, daß ein Subunternehmer tätig wird, der ausländische Arbeitnehmer ohne die erforderliche Arbeitserlaubnis beschäftigt.

Die Vorschriften sind in der Praxis durchweg positiv aufgenommen worden. Ganz überwiegend werden die Beweiserleichterungen begrüßt. Über die einzelnen Erfahrungen wurde bereits zu III. C. berichtet.

g) Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung und sonstiger gewerberechtlicher Vorschriften

Mit dem Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung und sonstiger gewerberechtlicher Vorschriften vom 23. November 1994 (BGBl. I S. 3475) wurden die für die Entgegennahme von Gewerbebeanmeldungen zu-

ständigen Behörden ermächtigt, regelmäßig die Daten der Gewerbeanzeigen an die Allgemeinen Ortskrankenkassen für den Einzug der Sozialversicherungsbeiträge und für die Weiterleitung an die anderen in ihren Zuständigkeitsbereich tätigen Krankenkassen zu übermitteln. Auf Grund der Gewerbeanzeigen erhalten die Krankenkassen Kenntnis von Personen, die sich als Selbständige ausgeben; sie können prüfen, ob nicht tatsächlich Arbeitnehmereigenschaft vorliegt. Daneben erhält auch die Bundesanstalt für Arbeit zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung und Leistungsmissbrauch die Gewerbebeanmeldungen.

Da das Gesetz insoweit erst am 1. Dezember 1995 in Kraft getreten ist, liegen Erkenntnisse über seine Wirkung im Berichtszeitraum noch nicht vor.

h) Drittes Gesetz zur Änderung des Sozialgesetzbuchs

Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Sozialgesetzbuchs vom 30. Juni 1995 (BGBl. I S. 890) geht ab dem 1. Januar 1996 die Beitragsüberwachung schrittweise von den Einzugsstellen auf die Rentenversicherungsträger über, um der Gefahr vorzubeugen, daß die im Wettbewerb untereinander stehenden Krankenkassen die Arbeitgeberprüfung vernachlässigen.

i) Gesetz zur Anpassung arbeitsrechtlicher Bestimmungen an das EG-Recht

Mit dem Gesetz zur Anpassung arbeitsrechtlicher Bestimmungen an das EG-Recht vom 20. Juli 1995 (BGBl. I S. 946), das am 28. Juli 1995 in Kraft getreten ist, wurde die Verpflichtung des Arbeitgebers eingeführt, spätestens einen Monat nach dem vereinbarten Beginn des Arbeitsverhältnisses die wesentlichen Vertragsbedingungen schriftlich niederzulegen, die Niederschrift zu unterzeichnen und dem Arbeitnehmer auszuhändigen. Leiharbeitnehmer müssen die Niederschrift oder die Urkunde über das Arbeitsverhältnis vor Beginn der Beschäftigung erhalten. Der fehlende Besitz eines Nachweises über die wesentlichen Arbeitsbedingungen, auf den der Arbeitnehmer einen Anspruch hat, kann unter Umständen im Einzelfall als Indiz für eine illegale Beschäftigung gewertet werden.

Soweit die Bekämpfung illegaler Beschäftigung betroffen ist, liegen insoweit der Bundesregierung aber noch keine Erkenntnisse vor.

j) Jahressteuergesetz 1996

Durch Artikel 39 des Jahressteuergesetzes 1996 vom 11. Oktober 1995 (BGBl. I S. 1250, 1412) wurde § 71 Abs. 1 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch ergänzt, so daß die Bundesanstalt für Arbeit den Finanzämtern zur steuerlichen Erfassung die Daten der ausländischen Unternehmen mitteilen darf, die auf Grund bilateraler Regierungsvereinbarungen über die Beschäftigung von Arbeitnehmern zur Ausführung von Werkverträgen in Deutschland tätig werden.

k) Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz – AEntG)

Erst nach dem Berichtszeitraum ist das Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz – AEntG) vom 26. Februar 1996 (BGBl. I S. 227) in Kraft getreten.

l) Entwurf eines Justizmitteilungsgesetzes

Der Deutsche Bundestag hat am 13. Juni 1996 den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Justizmitteilungsgesetzes (Drucksache 13/4709) in erster Lesung an die zuständigen Ausschüsse überwiesen. Der Entwurf sieht unter anderem im Interesse einer wirkungsvollen Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit vor, daß in Zivilsachen Mitteilungen über den Verdacht illegaler Beschäftigung an die Dienststellen der Bundesanstalt gerichtet werden können und daß die Justizbehörden verpflichtet sind, bei Straftaten gegen das Arbeitsförderungs- und das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz die Einleitung und den Ausgang des Verfahrens der Bundesanstalt für Arbeit mitzuteilen.

## 2. Verwaltungsmaßnahmen

Die Einführung neuer Bußgeldtatbestände und Vorschriften über die Zusammenarbeit der Behörden sowie die Erhöhung von Bußgeldrahmen können allein illegale Beschäftigung, Schwarzarbeit und Leistungsmissbrauch nicht verhindern; die gesetzlichen Vorschriften müssen umgesetzt werden. Im Berichtszeitraum sind daher zahlreiche Maßnahmen ergriffen worden, um bewährte Mittel zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung, Schwarzarbeit und Leistungsmissbrauch noch besser zu nutzen und neue Möglichkeiten zur verstärkten Aufdeckung zu eröffnen.

a) Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit

Die Bundesanstalt für Arbeit hat wegen ihrer Zuständigkeit für die Bekämpfung der illegalen Arbeitnehmerüberlassung, der illegalen Ausländerbeschäftigung und des Leistungsmissbrauchs und ihrer Koordinierungsfunktion bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung eine tragende Rolle.

aa) Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung

Die von der Bundesanstalt für Arbeit bei bestimmten Stützpunkt-Arbeitsämtern eingerichteten 29 Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung bestehen in den alten Bundesländern fort. Die Bearbeitungsstellen verfolgen zusammen mit den neun Landesarbeitsämtern schwerpunktmäßig illegale Arbeitnehmerüberlassung. Die Einrichtung von Bearbeitungsstellen hat sich bewährt. In den neuen Bundesländern wurden daher im Jahre 1992 zunächst elf Bearbeitungsstellen bei Stützpunkt-Arbeitsämtern eingerichtet (Neubrandenburg, Schwerin, Frankfurt/Oder, Neuruppin, Gotha, Halle, Jena, Magdeburg, Chemnitz, Dresden und Leipzig). Im

Jahr 1993 wurden weitere Bearbeitungsstellen in Rostock, Potsdam und Nordhausen gegründet. Ab 1993 wurde den Bearbeitungsstellen als zusätzliche Aufgabe die Durchführung von Prüfungen der Werkvertragsfirmen aus mittel- und osteuropäischen Staaten übertragen. Zur Ausschaltung von Mißständen in der Bauwirtschaft, in der Werkvertragsfirmen aus diesen Staaten häufiger als in anderen Bereichen tätig werden, wurde im Berichtszeitraum mit den Planungen einer Sonderprüfgruppe begonnen. Im Ballungsraum Berlin konnte seit dem 1. Juli 1995 eine Sonderprüfgruppe Außendienst Bau eingerichtet werden.

Mit der Einrichtung der Sonderprüfgruppe werden folgende Ziele verfolgt:

- Systematisierte, ggf. flächendeckende Überprüfung der Beschäftigung von Ausländern bei ausländischen Subunternehmen der Baubranche (auch außerhalb der „normalen Geschäftszeiten“ und in kurzfristigen Abständen).
- Intensive Verfolgung aller anlässlich der Überprüfung festgestellten Tatbestände jeglicher Form von illegaler Beschäftigung (Leistungsmissbrauch, illegale Arbeitnehmerüberlassung usw.).
- Bekämpfung von Lohndumping bei Subunternehmen aus den mittel- und osteuropäischen Staaten.

bb) Arbeitsämter

Da die Arbeitsämter sowohl für die Erteilung der Arbeitserlaubnisse als auch für die Gewährung von Leistungen zuständig sind, verfolgen sie auch die illegale Ausländerbeschäftigung und den Leistungsmissbrauch. Damit ist eine ortsnahe Verfolgung und Ahndung von Rechtsverstößen in diesen Bereichen gewährleistet. In besonders gelagerten Einzelfällen werden auch die Bearbeitungsstellen in den Stützpunkt-Arbeitsämtern zur Verstärkung herangezogen.

Zur Verbesserung der Koordinierung in den Arbeitsämtern wurde im Jahre 1993 die Bearbeitung von Straf- und Bußgeldsachen aus den Bearbeitungsstellen für das Sozialgerichtsverfahren und Ordnungswidrigkeiten herausgelöst und eine neue Organisationseinheit (Leistungsstelle OWiG, Außendienst) gebildet.

cc) Personalausbau

In den alten Bundesländern hat die Bundesanstalt für Arbeit im Jahre 1995 für die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung durch die Stützpunkt-Arbeitsämter und Landesarbeitsämter 379,5 Stellen angesetzt, in den neuen Bundesländern waren es 153 Stellen. Der Stellenansatz in den Arbeitsgebieten Ordnungswidrigkeitengesetz und Außendienst betrug im Jahre 1995 in den Arbeitsämtern Westdeutschlands 898,75 Bedienstete, in den ostdeutschen Arbeitsämtern 399.

dd) Informationssystem

Die Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung und die Landesarbeitsämter haben weiterhin das datenbankgestützte Informationssystem

stem Inbill (Informationssystem zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung) genutzt, das bereits seit 1986 in Betrieb ist. Es stellt den Dienststellen eine Sammlung aktueller Daten zur Verfügung, auf die über eine Vielzahl von Suchkriterien zurückgegriffen werden kann. Das System optimiert die Koordinierung überregionaler bundesweiter Ermittlungsverfahren, macht frühzeitig fallübergreifende Zusammenhänge erkennbar und trägt damit zu einer Verfahrensstraffung und zur Vermeidung von Doppelermittlungen bei.

#### ee) Abgleichverfahren

Zur Aufdeckung von Verstößen gegen die Arbeitserlaubnisverordnung hat die Bundesanstalt für Arbeit ein Abgleichverfahren zwischen den Daten der Arbeitserlaubnisdatei mit den Daten der Beschäftigtendatei eingeführt. Mit diesem Abgleichverfahren werden Verstöße gegen die Arbeitserlaubnispflicht aufgedeckt. Meist handelt es sich um Formalverstöße, d. h. es bestand materiell-rechtlich die Möglichkeit, eine Arbeitserlaubnis zu erteilen oder zu verlängern, aber die Erteilung oder Verlängerung war nicht oder nicht rechtzeitig beantragt.

#### b) Maßnahmen der Hauptzollämter

Die Hauptzollämter wirken seit Mitte 1991 neben der Bundesanstalt für Arbeit bei der Bekämpfung insbesondere der illegalen Ausländerbeschäftigung, des Leistungsmissbrauchs und der Kontrolle des Sozialversicherungsausweises und der Abgabe bestimmter Meldungen nach dem Vierten Buch Sozialgesetzbuch mit. Inzwischen sind in den Hauptzollämtern eigene Prüfgruppen, die sogenannten BillBZ-Stellen, gebildet worden, die mit den notwendigen sächlichen Mitteln ausgestattet wurden. Das Personal wurde zügig immer mehr verstärkt, so daß in den 90 Hauptzollämtern rund 1 000 Arbeitskräfte mit der Aufgabe betraut sind.

Darüber hinaus hat das Bundesministerium der Finanzen die Beamten des Grenzzollendienstes sowie der Mobilien Kontrollgruppen (MKG), die nach § 10 Abs. 2 des Zollverwaltungsgesetzes im gesamten Bundesgebiet Zollkontrollen durchführen, in die Kontrolle der Sozialversicherungsausweise der Beschäftigten des Personen- und Güterbeförderungsgewerbes eingebunden.

#### c) Gemeinsame Maßnahmen

Das Bundesministerium der Finanzen und die Bundesanstalt für Arbeit haben im Berichtszeitraum die Durchführung der Aufgaben abgegrenzt und eingehend jeweils für ihre Mitarbeiter geregelt. In vielen Bereichen werden gemeinsame Aktionen durchgeführt. So wurden in jedem Jahr mehrere bundesweite Prüfungen durchgeführt, die ein starkes öffentliches Interesse gefunden haben. Insbesondere bei solchen Aktionen haben die Arbeitsämter auch Mitarbeiter zusätzlich eingesetzt, die sonst nicht mit der Bekämpfung illegaler Beschäftigung betraut sind.

Das Bundesministerium der Finanzen, die Spitzenverbände der Krankenversicherung, der Verband der

Deutschen Rentenversicherungsträger, die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und die Bundesanstalt für Arbeit haben am 21. April 1993 eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Einzugsstellen und Rentenversicherungsträger mit den Hauptzollämtern und den Arbeitsämtern bei Außenprüfungen in Betrieben gemäß § 107 SGB IV und § 150 a des Arbeitsförderungsgesetzes abgeschlossen. Die Vereinbarung wurde am 9. Januar 1996 ergänzt.

#### d) Maßnahmen der Länder

Das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, die Handwerksordnung und die Gewerbeordnung werden von Landesbehörden durchgeführt. Der Beitragseinzug obliegt den Einzugsstellen zur Sozialversicherung (Krankenkassen).

#### aa) Durchführung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, der Handwerksordnung und der Gewerbeordnung

Die Änderung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit im Berichtszeitraum hat eine Änderung oder Ergänzung der Verwaltungsvorschriften oder Erlasse in den Ländern notwendig gemacht. In einigen Ländern sind die Änderungen vollzogen. Die Länder Berlin und Brandenburg haben gemeinsam eine Broschüre „Grundsätze und Wegweiser zur Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit in Berlin und Brandenburg“ herausgegeben, die sich nicht nur an die Verfolgungsbehörden, sondern an alle am Wirtschafts- und Arbeitsleben Beteiligten richtet. Außerdem werden Merkblätter über die „Illegale Beschäftigung und ihre Folgen“ und zur (Schein-)Selbständigkeit herausgegeben, die insbesondere Arbeitnehmer und Arbeitslose ansprechen sollen.

Wegen der im Berichtszeitraum neu geschaffenen Bußgeldvorschriften im Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit waren Änderungen der Zuständigkeiten – soweit ersichtlich – in den Ländern nicht erforderlich. Durch die Zuständigkeitsverordnung – OWiG – vom 14. August 1995 hat das Land Berlin als zuständige Verwaltungsbehörde für die Durchführung von Ordnungswidrigkeiten nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit die Bezirksämter erklärt, die auch im übrigen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit durchführen.

Einige Länder haben im Berichtszeitraum Verwaltungsvorschriften oder Erlasse zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung veröffentlicht oder bestehende Vorschriften ergänzt.

In Baden-Württemberg haben das Wirtschaftsministerium, das Sozialministerium, das Innenministerium, das Finanzministerium und das Umweltministerium am 13. Februar 1996 eine gemeinsame Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung der Schwarzarbeit erlassen.

In Bayern waren auf Kreisebene Arbeitskreise in den Großräumen München, Nürnberg und Würzburg tätig.

Die bayerische Verwaltungsschule hat in Zusammenarbeit mit dem Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie ein umfangreiches Handbuch „Bekämpfung der Schwarzarbeit“ herausgegeben, das sich insbesondere an die mit der Bekämpfung von Schwarzarbeit und unberechtigter Handwerksausübung betrauten Bediensteten bei den Kreisverwaltungsbehörden, die Polizeibeamten, aber auch an Mitarbeiter anderer Behörden richtet.

In Berlin ist die „Gemeinsame Ermittlungsgruppe Schwarzarbeit (GES)“ weiterhin erfolgreich. Die Ermittlungsgruppe soll zur Verbesserung der Zusammenarbeit, insbesondere zur Vermeidung von Parallelermittlungen beitragen. Sie wird auch im Bereich der Bekämpfung illegaler Beschäftigung tätig, ihr Schwerpunkt liegt in der Durchführung strafrechtlicher Ermittlungsverfahren. Sie besteht aus Mitarbeitern des Landeskriminalamtes Berlin (Referat Arbeitsdelikte), des Landesarbeitsamtes Berlin-Brandenburg, der Steuerfahndungsstelle für die Berliner Finanzämter, der AOK Berlin und des Hauptzollamtes Berlin-Kurfürst.

In Brandenburg hat das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen im August 1994 die Zusammenarbeit der Arbeitsschutzbehörden mit den Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung geregelt.

In Bremen hat der Senator für Arbeit und Frauen am 10. Januar 1995 eine Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung erlassen. Seit 1983 besteht beim Senator für Arbeit eine zentrale „Koordinierungsstelle zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung in Bremen und Bremerhaven“.

In Hamburg wurde Ende 1994 eine Koordinierungsgruppe „Illegale Beschäftigung (KIB)“ gebildet. Hieran beteiligen sich Vertreter des Arbeitsamtes, der Polizei, des Hauptzollamtes und der Krankenkassen. Die Vertreter der KIB treffen sich wöchentlich. Da die Erfahrungen mit der KIB gut sind, ist eine räumliche Zusammenlegung der zuständigen Dienststellen der Hamburger Polizei und des Arbeitsamtes im Jahre 1997 vorgesehen.

Das Hessische Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung hat zu Beginn des Jahres 1993 die Anfang der achtziger Jahre gegründete Landesarbeitsgemeinschaft zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung wieder einberufen. An den Besprechungen nehmen Vertreter aller an der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung beteiligten Institutionen und Behörden teil.

In Mecklenburg-Vorpommern werden seit September 1995 von der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege in Güstrow zum Thema „Bekämpfung der Schwarzarbeit“ Grund- und Fortbildungsseminare für Mitarbeiter der Kreisverwaltungsbehörden, der Gemeinden und der Handwerkskammer veranstaltet.

In Nordrhein-Westfalen finden jährlich Besprechungen über die Bekämpfung der Schwarzarbeit zwischen dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales und den Bezirksregierungen statt. Die Bezirksregierung in Düsseldorf ist besonders aktiv bei

der Bekämpfung der Schwarzarbeit. Dort wurde im Jahre 1993 ein Arbeitskreis zur Bekämpfung der Schwarzarbeit unter Beteiligung des Landesarbeitsamtes, der Oberfinanzdirektion Düsseldorf, des AOK-Landesverbandes Rheinland sowie der Handwerkskammer Düsseldorf eingerichtet. Der Arbeitskreis hat zunächst Arbeitshinweise erstellt, in denen die grundsätzliche Problematik der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung dargestellt wird. Daneben werden aber auch die Organisationsaufstellung und Befugnisse der an der Bekämpfung der Schwarzarbeit beteiligten Behörden im einzelnen beschrieben. Für die Ordnungsbehörden der Städte wurden inzwischen Schulungen durchgeführt, u. a. von Seiten der Finanzverwaltung zu den Themen Steuerrecht, Strafverfahren, Grundstrukturen der Buchführung, Zusammenarbeit mit der Steuerfahndung in der Praxis. In regelmäßigen Abständen finden außerdem Besprechungen mit den örtlichen Ordnungsbehörden statt. Im Rahmen dieser Besprechungen werden aktuelle und allgemein interessierende Fragen zu diesen Themenbereichen erörtert. Der Arbeitskreis hat inzwischen für Nordrhein-Westfalen Modellcharakter. Auf der Ebene der übrigen Bezirksregierungen in Nordrhein-Westfalen sollen gleichfalls Arbeitskreise eingerichtet werden.

Im Saarland hat das Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales des Saarlandes im Jahre 1993 einen „Runden Tisch zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung und illegaler Arbeit“ gegründet und die politische Federführung übernommen. An den Besprechungen, die in regelmäßigen Abständen stattfinden, nehmen neben diesem Ministerium teil: das Landesarbeitsamt Rheinland-Pfalz-Saarland, die AOK für das Saarland, der Arbeitgeberverband der Bauwirtschaft des Saarlandes, der Arbeitgeberverband des saarländischen Handwerks, die Handwerkskammer des Saarlandes, die Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (Bezirksverband Saarbrücken), der Landkreistag Saarland, der Saarländische Städte- und Gemeindetag, die Oberfinanzdirektion Saarbrücken, das Ministerium für Wirtschaft und Finanzen, das Ministerium des Innern, das Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr und das Gewerbeaufsichtsamt des Saarlandes. Die Mitglieder der Gesprächsrunde haben ein „Saarländisches Handlungsprogramm gegen illegale Arbeit und illegale Beschäftigung“ beschlossen, das der Ministerrat am 21. Juni 1994 verabschiedet hat.

In Sachsen wurden Arbeitsgruppen in Leipzig und Dresden gebildet. In der Polizeischule Bautzen wurde im Februar 1995 ein Seminar „Illegale Ausländerbeschäftigung/Arbeitnehmerüberlassung“ durchgeführt.

In Schleswig-Holstein besteht unter Federführung des Arbeitsamtes Lübeck ein Arbeitskreis mit anderen Zusammenarbeitsbehörden sowie der Staatsanwaltschaft.

In Thüringen wurde der Arbeitskreis „Erfurter Modell“ gegründet. Unter Mitwirkung der Arbeitsämter Gotha und Jena, des Ausländeramtes Erfurt, des Thüringer Polizeipräsidiums, des Thüringer Landesverwaltungsamtes und der Staatsanwaltschaft Erfurt

werden Konzepte zur praxisorientierten Problemlösung erarbeitet.

Im übrigen fällt auf, daß im Berichtszeitraum in den Parlamenten der Bundesländer verstärkt Anfragen von Abgeordneten zum Problem der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung gestellt worden sind. Auch diese Initiativen zeigen, daß das Bewußtsein für die Notwendigkeit verstärkter Maßnahmen und die Sensibilität für die Probleme in den Ländern stark gestiegen ist.

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben auf der 71. Arbeits- und Sozialministerkonferenz am 8. und 9. September 1994 sowie auf der 72. Arbeits- und Sozialministerkonferenz am 20. und 21. September 1995 folgende Forderungen aufgestellt und dazu Vorschläge gemacht:

1. Die Rolle der Bundesanstalt für Arbeit bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung müßte weiter gestärkt werden.
2. Es müßten Strafsanktionen in das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit eingeführt werden sowie steuerrechtliche Regelungen und Sanktionen bei der Einbeziehung von Subunternehmen ergänzt werden.
3. Auftraggeber müßten in die steuer- und sozialversicherungsrechtliche Verantwortlichkeit für Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung im Falle der Vorenthaltung von Steuern, Sozialabgaben und Beiträge der Zusatzversorgungskassen des Baugewerbes durch Subunternehmer und deren Arbeitnehmer beim Einsatz eines oder mehrerer Subunternehmer einbezogen werden.
4. Die Zuständigkeit der Verfolgungsbehörden müßte mit dem Ziel präziser geregelt werden, die Bearbeitung sachlich verbundener Begehungsweise und Verfolgungsmaßnahmen zügiger und effektiver durch Vermeidung von Doppelzuständigkeiten zu gewährleisten.

Die Bundesregierung prüft noch einen Teil dieser Vorschläge. Wegen der Umwandlung von Bußgeldvorschriften in Strafvorschriften, die eine Zuständigkeitsverlagerung von der Bundesanstalt für Arbeit auf die Polizei und Staatsanwaltschaften mit sich bringen würde, sind die Länder befragt worden. Ergebnisse liegen noch nicht vor. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die Länderbehörden ihre Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit deutlich verstärken müssen, zumal bestimmte Kenntnisse, z. B. im Bereich des Handwerksrechts und des Gewerberechts, nur bei den Landesbehörden vorliegen.

Soweit die Arbeits- und Sozialministerkonferenz gefordert hat, die Bußgeldvorschrift in § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zur Verantwortlichkeit des Unternehmers bei Einsatz von Subunternehmern, die illegale Ausländer beschäftigen, nicht von Landesbehörden, sondern wegen des Sachzusammenhangs von der Bundesanstalt für Arbeit durchführen zu lassen, wird diesem Anliegen in dem von der Bundesregierung eingebrachten

Entwurf eines Arbeitsförderungs-Reformgesetzes (AFRG) gefolgt.

#### *bb) Personal*

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, setzen die zuständigen Behörden, in der Regel die Ordnungsbehörden der Städte und Kreise, für die Bekämpfung der Schwarzarbeit nur wenig Personal ein. Aus einigen Ländern liegen keine Angaben vor. Aus Berichten anderer Länder ist erkennbar, daß manchmal offenbar überhaupt kein Personal für diese Aufgabe zur Verfügung steht. Oft sind nur ein bis zwei Personen zuständig, die aber in ihrer Organisationseinheit meistens vielfältige weitere Aufgaben neben der Bekämpfung der Schwarzarbeit durchzuführen haben.

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hat sich im Berichtszeitraum mehrfach an die für die Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständigen Länderminister und Senatoren mit der Bitte gewandt, die zuständigen Stellen in den Ländern aufzufordern, sich der Bekämpfung der Schwarzarbeit verstärkt anzunehmen.

#### *e) Maßnahmen sonstiger Bundesbehörden*

##### *aa) Vergabebehörden*

Die Hauptvergaberessorts des Bundes haben im Jahre 1994 nach zustimmender Kenntnisnahme durch das Bundeskabinett und den Deutschen Bundestag eine gemeinsame Regelung zur Durchführung des § 5 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit über den Ausschluß von der Vergabe öffentlicher Aufträge bei illegaler Beschäftigung erstellt, die von allen Bundesressorts für den jeweiligen eigenen Geschäftsbereich eingeführt worden ist.

##### *bb) Straßenbaubehörden*

Auf Initiative des Bundesministers für Verkehr, die der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung unterstützt, hat das Bundesministerium für Verkehr im März 1993 für den Bereich der Bundesfernstraßen die obersten Straßenbaubehörden der Länder gebeten, daß die Länderstraßenbaudienststellen die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit bei der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung auf Baustellen unterstützen und dabei insbesondere

- auf die strikte Einhaltung von § 4 der Allgemeinen Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen, VOB Teil B, über die Weitergabe von Aufträgen an Nachunternehmer achten,
- der Bundesanstalt für Arbeit auf Anfrage im Wege der Amtshilfe die Beteiligung von Nachunternehmern bei Bauvorhaben offenlegen (Anschiffenangebe, Los usw.),
- bei Auffälligkeiten von sich aus Hinweise an die Bundesanstalt für Arbeit geben, wenn bei einer Baumaßnahme der Verdacht illegaler Arbeitnehmerüberlassung oder illegaler Ausländerbeschäftigung besteht.

Beigefügt waren „Hinweise zur Bearbeitung von Verdachtsfällen illegaler Beschäftigung“. Der Bundesan-

stalt für Arbeit sollen für entsprechende Anfragen Namen und Anschriften der Ansprechpartner benannt werden. Entsprechendes wurde vom Bundesministerium für Verkehr für den unmittelbaren nachgeordneten Bereich der Bundeswasserstraßen verfügt. Bisher wurden den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit nur in wenigen Fällen entsprechende Hinweise gegeben.

#### cc) Verhandlungen mit anderen Staaten

Durch den Abbau der Grenzkontrollen an den Westgrenzen Deutschlands sind bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung wichtige Erkenntnisquellen weggefallen. Es ist deutlich erkennbar, daß mit der Chance, die der gemeinsame europäische Markt und die Freizügigkeit für die Belegung der Volkswirtschaften hat, auch die grenzüberschreitende illegale Beschäftigung zunimmt. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat daher jede sich bietende Gelegenheit genutzt, in Gesprächen mit Ministerien der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf die Gefahren hinzuweisen und Lösungsmöglichkeiten zu finden. Da eine wirkungsvolle Bekämpfung grenzüberschreitender illegaler Beschäftigung nur im Zusammenwirken der Mitgliedstaaten der Europäischen Union möglich sein wird, hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung mit Frankreich, den Niederlanden, Luxemburg, Irland, Dänemark und Portugal Gespräche aufgenommen. Außerdem wurden Verhandlungen mit dem Arbeitsministerium Weißrußlands (Belarus) geführt. Ein besonderes Problem ist, daß nationale und internationale Bestimmungen den grenzüberschreitenden Austausch von Daten beschränken. Der Gesetzentwurf eines Arbeitsförderungs-Reformgesetzes sieht daher eine Änderung von § 77 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch vor, die es jedenfalls den deutschen zuständigen Stellen ermöglicht, Daten zur Bekämpfung von Leistungsmissbrauch und illegaler Beschäftigung mit den zuständigen Stellen in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union auszutauschen.

#### dd) Aufklärung

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung gibt im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit die Broschüre „Illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit schaden uns allen“ heraus, die häufig angefordert wird und deshalb regelmäßig aktualisiert und neu aufgelegt wird.

## V. Internationale Entwicklung

Die bereits im vorhergehenden Bericht erwähnten Richtlinienentwürfe der Kommission der Europäischen Gemeinschaften sind im Berichtszeitraum mit unterschiedlichem Ergebnis beraten worden.

### 1. Richtlinienentwürfe „atypische Arbeit“

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hatte am 29. Juni 1990 dem Rat drei Richtlinienentwürfe über atypische Arbeit vorgelegt, 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.

Wie bereits im vorhergehenden Bericht erwähnt, wurde die zuletzt genannte Richtlinie vom Rat am 25. Juni 1991 als „Richtlinie zur Ergänzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis“ erlassen (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 29. Juli 1991, Nr. L 206, S. 19 ff.). Die beiden anderen Richtlinien wurden während des Berichtszeitraums nicht mehr weiterverfolgt, die weitere Beratung ist aber in Aussicht gestellt.

### 2. Richtlinienentwurf 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. August 1991, Nr. C 225, S. 6). Der Vorschlag erfaßt die grenzüberschreitende Entsendung und Arbeitnehmerüberlassung. Bei einer Entsendung von Arbeitnehmern in einen anderen Mitgliedstaat sollen die Arbeitnehmer Anspruch auf die Arbeitsbedingungen haben, die am Arbeitsort zwingend gelten. Dies gilt insbesondere für Mindestlohnsätze, Mindesturlaub, Arbeitszeitregelung, Bedingungen für die Arbeitnehmerüberlassung, den Gesundheitsschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz. Unter der deutschen Präsidentschaft ist der Richtlinienentwurf, der auf starken Widerstand einiger Mitgliedstaaten der Europäischen Union gestoßen ist, intensiv beraten worden. Auf Vorschlag Deutschlands ist der Richtlinienentwurf zur Erhöhung der Kompromißfähigkeit auf den Baubereich beschränkt worden. Unter der italienischen Präsidentschaft ist die notwendige Mehrheit für den Richtlinienentwurf zustande gekommen, so daß die Richtlinie im Jahre 1996 endgültig verabschiedet werden kann.

## VI. Schlußbemerkung

Seit fast 25 Jahren liegen Erfahrungen mit der legalen Arbeitnehmerüberlassung vor. Die Arbeitnehmerüberlassung trägt zu einem wichtigen Teil zu einem flexiblen Einsatz von Arbeitnehmern in Entleiherbetrieben bei. Zum Ende des Berichtszeitraums hat die legale Arbeitnehmerüberlassung nach der Zahl der Leiharbeiter und Verleihbetriebe zugenom-

men, insgesamt ist der Anteil am Arbeitsmarkt aber nach wie vor gering. Die Zahl der Leiharbeiter liegt immer noch unter 1 v. H. der Zahl aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Mißstände schwerwiegender Art sind insbesondere bei solchen Verleihern nicht anzutreffen, die bereits seit längerer Zeit Arbeitnehmerüberlassung betreiben. Sie verhalten sich nicht anders als andere Arbeitgeber.

Die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit wurde im Berichtszeitraum nicht zuletzt durch die Einbeziehung der Hauptzollämter und die Schaffung neuer gesetzlicher Vorschriften erheblich intensiviert. Die Erfolge sind um so bemerkenswerter, als die Verschleierungs- und Umgehungsverfahren immer weiter verfeinert werden, so daß der Nachweis einer illegalen Beschäftigung oder des Leistungsmissbrauchs oder ihr Umfang nicht immer möglich ist. Die Prüfungen werden immer personalaufwendiger. Es ist zu befürchten, daß die illegale Beschäftigung in Form der illegalen Arbeitnehmerüberlassung und illegalen Ausländerbeschäftigung auch in den nächsten Jahren weiter anhalten wird, weil die im Vergleich zu den anderen Staaten, insbesondere zu Ost- und Südosteuropa, gute wirtschaftliche Situation in Deutschland eine Sogwirkung entfaltet.

In den Behörden der Bundesländer ist die Bereitschaft für die Bekämpfung der Schwarzarbeit und das Interesse an einer Zusammenarbeit bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung im Berichtszeitraum gestiegen. In vielen Bereichen fehlt es aber noch an der notwendigen praktischen Umsetzung. Wie einige regionale Bemühungen zeigen, kann auch die Schwarzarbeit erfolgreich bekämpft werden. Dies setzt aber voraus, daß die notwendigen organisatorischen und insbesondere personellen Voraussetzungen bei den zuständigen Stellen in den Ländern noch geschaffen werden. Ob die zuständigen Stellen bei der angespannten Personallage im öffentlichen Dienst dazu bereit sind, bleibt abzuwarten.

Legale Arbeitnehmerüberlassung und die Bekämpfung illegaler Beschäftigung haben im Berichtszeitraum einen wichtigen Beitrag für das Funktionieren eines ordnungsgemäßen Arbeitsmarktes geleistet. Sie haben die Bemühungen zum Abbau der Arbeitslosigkeit flankiert, indem die Arbeitnehmerüberlassung flexible Beschäftigungsmöglichkeiten erschlossen hat, während die Verfolgung und Ahndung illegaler Beschäftigung den Wegfall legaler Arbeitsplätze verhinderte.

Erlaubnisinhaber und weggefallene Erlaubnisse

Tabelle 1

	Am Quartalsende vorhandene Erlaubnisinhaber		Im Berichtsvierteljahr weggefallene Erlaubnisse			
	insgesamt	darunter mit unbefristeter Erlaubnis	insgesamt	davon		
				zurückgenommene	widerrufene	auf andere Weise
1. Quartal 1992 .....	5 386	1 501	278	–	17	261
2. Quartal 1992 .....	5 471	1 579	234	1	19	214
3. Quartal 1992 .....	5 570	1 633	259	–	21	238
4. Quartal 1992 .....	5 606	1 698	245	–	31	214
1. Quartal 1993 .....	5 631	1 738	305	–	27	278
2. Quartal 1993 .....	5 592	1 773	310	–	25	285
3. Quartal 1993 .....	5 601	1 824	283	1	29	253
4. Quartal 1993 .....	5 590	1 878	262	–	20	242
1. Quartal 1994 .....	5 558	1 861	357	–	22	335
2. Quartal 1994 .....	5 647	1 948	259	1	20	238
3. Quartal 1994 .....	5 640	1 957	257	1	21	235
4. Quartal 1994 .....	5 716	1 993	221	1	13	207
1. Quartal 1995 .....	5 827	2 035	281	–	21	260
2. Quartal 1995 .....	6 015	2 067	264	–	20	244
3. Quartal 1995 .....	6 131	2 092	243	3	24	216
4. Quartal 1995 .....	6 231	2 129	219	1	18	200

Statistik der Leiharbeiternehmer  
im Anschluß an die Statistik des 7. AÜG-Berichts

Tabelle 2

1992	Männer	Frauen	insgesamt	1993	Männer	Frauen	insgesamt
Januar .....	98 133	24 898	123 031	Januar .....	82 829	21 820	104 649
Februar .....	97 637	25 584	123 221	Februar .....	80 758	21 839	102 597
März .....	99 164	25 711	124 875	März .....	82 062	22 388	104 450
April .....	98 747	24 440	123 187	April .....	82 947	21 436	104 383
Mai .....	102 463	24 834	127 297	Mai .....	87 296	22 224	109 520
Juni .....	113 048	27 531	140 579	Juni .....	97 397	24 003	121 400
Juli .....	118 001	27 302	145 303	Juli .....	101 565	24 302	125 867
August .....	115 819	26 769	142 588	August .....	104 665	24 568	129 233
September ...	109 358	25 605	134 963	September ...	101 140	23 424	124 564
Oktober .....	101 880	23 638	125 518	Oktober .....	96 264	22 053	118 317
November ...	96 940	22 935	119 875	November ...	94 824	21 938	116 762
Dezember ...	88 252	21 074	109 326	Dezember ...	88 131	20 715	108 846

  

1994	Männer	Frauen	insgesamt	1995	Männer	Frauen	insgesamt
Januar .....	83 237	20 041	103 278	Januar .....	112 956	26 896	139 852
Februar .....	83 065	20 522	103 587	Februar .....	113 717	27 959	141 676
März .....	86 573	21 431	108 004	März .....	118 590	29 010	147 600
April .....	90 102	21 065	111 167	April .....	121 188	28 570	149 758
Mai .....	101 590	23 234	124 824	Mai .....	132 673	30 911	163 584
Juni .....	113 148	25 303	138 451	Juni .....	143 614	32 571	176 185
Juli .....	123 988	27 076	151 064	Juli .....	153 101	34 626	187 727
August .....	129 761	27 609	157 370	August .....	153 239	34 386	187 625
September ...	128 389	28 227	156 616	September ...	146 728	33 394	180 122
Oktober .....	127 306	28 080	155 386	Oktober .....	145 041	33 074	178 115
November ...	128 632	28 750	157 382	November ...	142 863	32 649	175 512
Dezember ...	119 348	27 105	146 453	Dezember ...	132 245	30 030	162 275

Tabelle 3a

**Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit**  
Stichtag: 30. Juni 1992

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Staatsangehörigkeit									Insgesamt
	Deutsche	Fran- zosen	Belgier/ Luxem- burger	Nieder- 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, Kunststoff- verarbeiter .....	351	5	–	22	24	1	4	5	87	499
Metallerzeuger, -bearbeiter ..	3 620	158	19	21	218	2	68	33	1 494	5 633
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe .....	31 927	1 250	32	125	268	8	202	209	4 124	38 145
Elektriker .....	14 626	770	6	15	29	3	46	53	782	16 330
Montierer und Metall- berufe, a. n. g. ....	5 559	658	17	22	86	5	85	35	1 246	7 713
Bauberufe .....	1 216	224	–	1	4	–	26	2	96	1 569
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	733	419	–	1	3	–	13	4	52	1 225
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe .....	17 135	1 328	17	80	249	1	397	408	4 355	23 970
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup> ...	5 881	468	12	12	181	–	87	111	741	7 493
Technische Berufe .....	4 388	47	1	9	63	2	9	21	228	4 768
Warenkaufleute .....	98	6	–	–	–	1	1	–	4	110
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe .....	17 614	187	16	48	172	15	108	103	958	19 221
Gesundheitsdienstberufe ....	548	15	–	2	51	2	1	2	30	651
Allgemeine Dienstleistungs- berufe .....	2 145	25	1	–	26	–	74	19	445	2 735
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup>	6 957	33	7	25	58	1	105	120	1 247	8 553
Sonstige Berufe .....	1 682	99	1	5	37	–	9	4	127	1 964
<b>Zusammen .....</b>	<b>114 480</b>	<b>5 692</b>	<b>129</b>	<b>388</b>	<b>1 469</b>	<b>41</b>	<b>1 235</b>	<b>1 129</b>	<b>16 016</b>	<b>140 579</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

noch Tabelle 3a

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit  
Stichtag: 30. Juni 1992

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 .....	272	4	–	22	23	–	3	2	75	401
Metallerzeuger, -bearbeiter ..	3 549	154	19	21	212	2	65	28	1 480	5 530
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe .....	31 797	1 241	32	125	265	8	201	208	4 110	37 987
Elektriker .....	14 553	755	6	15	29	3	46	53	776	16 236
Montierer und Metallberufe, a. n. g. ....	5 062	620	14	22	73	4	77	32	1 144	7 048
Bauberufe .....	1 206	219	–	1	4	–	26	2	96	1 554
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	726	417	–	–	3	–	13	2	50	1 211
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe .....	14 114	894	13	50	185	1	301	308	3 469	19 335
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup> ...	4 944	454	8	10	176	–	76	94	604	6 366
Technische Berufe .....	3 702	47	1	9	63	1	9	20	208	4 060
Warenkaufleute .....	31	1	–	–	–	1	–	–	2	35
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe .....	3 108	35	1	8	38	3	22	16	259	3 490
Gesundheitsdienstberufe .....	146	1	–	–	8	1	1	–	8	165
Allgemeine Dienstleistungsberufe .....	1 680	19	1	–	24	–	34	10	252	2 020
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup>	4.956	30	3	20	41	1	70	64	733	5 918
Sonstige Berufe .....	1 426	95	–	5	37	–	9	4	116	1 692
<b>Zusammen .....</b>	<b>91 272</b>	<b>4 986</b>	<b>98</b>	<b>308</b>	<b>1 181</b>	<b>25</b>	<b>953</b>	<b>843</b>	<b>13 382</b>	<b>113 048</b>
<b>Frauen</b>										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter .....	79	1	–	–	1	1	1	3	12	98
Metallerzeuger, -bearbeiter ..	71	4	–	–	6	–	3	5	14	103
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe .....	130	9	–	–	3	–	1	1	14	158
Elektriker .....	73	15	–	–	–	–	–	–	6	94
Montierer und Metallberufe, a. n. g. ....	497	38	3	–	13	1	8	3	102	665
Bauberufe .....	10	5	–	–	–	–	–	–	–	15
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	7	2	–	1	–	–	–	2	2	14
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe .....	3 021	434	4	30	64	–	96	100	886	4 635
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup> ...	937	14	4	2	5	–	11	17	137	1 127
Technische Berufe .....	686	–	–	–	–	1	–	1	20	708
Warenkaufleute .....	67	5	–	–	–	–	1	–	2	75
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe .....	14 506	152	15	40	134	12	86	87	699	15 731
Gesundheitsdienstberufe .....	402	14	–	2	43	1	–	2	22	486
Allgemeine Dienstleistungsberufe .....	465	6	–	–	2	–	40	9	193	715
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup>	2 001	3	4	5	17	–	35	56	514	2 635
Sonstige Berufe .....	256	4	1	–	–	–	–	–	11	272
<b>Zusammen .....</b>	<b>23 208</b>	<b>706</b>	<b>31</b>	<b>80</b>	<b>288</b>	<b>16</b>	<b>282</b>	<b>286</b>	<b>2 634</b>	<b>27 531</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 nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit**

Stichtag: 30. Juni 1993

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Staatsangehörigkeit									Insgesamt
	Deutsche	Fran- zosen	Belgier/ Luxem- burger	Nieder- 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, Kunststoff- verarbeiter .....	343	1	–	32	27	–	3	–	55	461
Metallerzeuger, -bearbeiter ..	3 182	123	10	13	103	–	55	17	1 028	4 531
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe .....	27 642	916	22	107	122	12	165	85	3 511	32 582
Elektriker .....	13 311	598	7	16	18	1	40	35	723	14 749
Montierer und Metall- berufe, a. n. g. ....	4 681	548	8	26	84	4	49	63	992	6 455
Bauberufe .....	1 471	377	–	2	3	–	30	2	135	2 020
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	728	347	–	1	6	1	8	1	59	1.151
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe .....	14 629	1 183	25	63	161	2	243	301	4 042	20 649
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup> ...	5 113	405	7	8	110	–	64	59	803	6 569
Technische Berufe .....	3 312	19	–	10	67	1	6	19	158	3 592
Warenkaufleute .....	134	1	–	–	–	–	–	–	3	138
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe .....	15 478	162	20	48	109	18	76	66	654	16 631
Gesundheitsdienstberufe ....	620	25	–	1	65	–	–	2	38	751
Allgemeine Dienstleistungs- berufe .....	1 816	19	1	1	20	–	64	25	381	2 327
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup>	5 670	32	5	8	33	2	89	88	1 094	7 021
Sonstige Berufe .....	1 516	78	–	16	58	–	4	4	97	1 773
<b>Zusammen .....</b>	<b>99 646</b>	<b>4 834</b>	<b>105</b>	<b>352</b>	<b>986</b>	<b>41</b>	<b>896</b>	<b>767</b>	<b>13 773</b>	<b>121 400</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

noch Tabelle 3b

## Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit

Stichtag: 30. Juni 1993

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Staatsangehörigkeit									Insgesamt
	Deutsche	Fran- zosen	Belgier/ Luxem- burger	Nieder- länder	Briten/ Iren	Dänen	Italie- ner	Grie- chen	Son- stige	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
<b>Männer</b>										
Chemiearbeiter, Kunststoff- verarbeiter .....	279	1	–	32	27	–	3	–	46	388
Metallerzeuger, -bearbeiter ..	3 134	122	9	13	103	–	54	16	1 026	4 477
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe .....	27 499	916	22	106	122	12	165	83	3 502	32 427
Elektriker .....	13 254	598	7	16	18	1	40	35	720	14 689
Montierer und Metall- berufe, a. n. g. ....	4 429	548	8	26	76	4	44	55	929	6 119
Bauberufe .....	1 378	377	–	2	3	–	30	2	135	1 927
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	720	346	–	–	6	1	8	–	58	1 139
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe .....	12 092	829	16	38	123	2	195	216	3 200	16 711
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup> ...	4 327	402	3	7	105	–	54	46	574	5 518
Technische Berufe .....	2 857	18	–	10	67	1	5	16	134	3 108
Warenkaufleute .....	62	–	–	–	–	–	–	–	2	64
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe .....	2 573	17	1	5	22	4	12	11	142	2 787
Gesundheitsdienstberufe ....	143	9	–	–	13	–	–	–	7	172
Allgemeine Dienstleistungs- berufe .....	1 275	14	1	1	19	–	40	11	196	1 557
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup>	3 922	27	2	6	20	1	56	48	683	4 765
Sonstige Berufe .....	1 303	78	–	16	57	–	3	3	89	1 549
<b>Zusammen .....</b>	<b>79 247</b>	<b>4 302</b>	<b>69</b>	<b>278</b>	<b>781</b>	<b>26</b>	<b>709</b>	<b>542</b>	<b>11 443</b>	<b>97 397</b>
<b>Frauen</b>										
Chemiearbeiter, Kunststoff- verarbeiter .....	64	–	–	–	–	–	–	–	9	73
Metallerzeuger, -bearbeiter ..	48	1	1	–	–	–	1	1	2	54
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe .....	143	–	–	1	–	–	–	2	9	155
Elektriker .....	57	–	–	–	–	–	–	–	3	60
Montierer und Metall- berufe, a. n. g. ....	252	–	–	–	8	–	5	8	63	336
Bauberufe .....	93	–	–	–	–	–	–	–	–	93
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	8	1	–	1	–	–	–	1	1	12
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe .....	2 537	354	9	25	38	–	48	85	842	3 938
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup> ...	786	3	4	1	5	–	10	13	229	1 051
Technische Berufe .....	455	1	–	–	–	–	1	3	24	484
Warenkaufleute .....	72	1	–	–	–	–	–	–	1	74
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe .....	12 905	145	19	43	87	14	64	55	512	13 844
Gesundheitsdienstberufe ....	477	16	–	1	52	–	–	2	31	579
Allgemeine Dienstleistungs- berufe .....	541	5	–	–	1	–	24	14	185	770
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup>	1 748	5	3	2	13	1	33	40	411	2 256
Sonstige Berufe .....	213	–	–	–	1	–	1	1	8	224
<b>Zusammen .....</b>	<b>20 399</b>	<b>532</b>	<b>36</b>	<b>74</b>	<b>205</b>	<b>15</b>	<b>187</b>	<b>225</b>	<b>2 330</b>	<b>24 003</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

Stichtag: 30. Juni 1994

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 .....	303	9	–	16	16	–	3	2	39	388
Metallerzeuger, -bearbeiter ..	3 203	176	5	21	103	–	56	26	1 152	4 742
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe .....	30 854	1 299	9	79	155	17	165	100	3 718	36 396
Elektriker .....	14 336	592	3	22	31	–	53	38	826	15 901
Montierer und Metallberufe, a. n. g. ....	5 800	421	6	19	47	–	73	33	1 205	7 604
Bauberufe .....	1 498	274	1	1	2	–	18	3	94	1 891
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	926	625	–	1	16	8	18	5	76	1 675
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe .....	20 314	1 745	21	128	254	3	403	354	5 942	29 164
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup> ...	6 073	371	3	16	152	–	82	100	905	7 702
Technische Berufe .....	3 468	32	3	4	64	1	9	11	184	3 776
Warenkaufleute .....	113	–	–	–	1	–	–	–	9	123
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe .....	13 677	201	22	35	71	9	87	52	585	14 739
Gesundheitsdienstberufe .....	635	20	–	4	14	–	1	1	55	730
Allgemeine Dienstleistungsberufe .....	1 719	9	1	1	8	–	55	21	380	2 194
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup>	7 215	129	1	12	76	1	119	130	1 628	9 311
Sonstige Berufe .....	1 797	77	3	2	42	–	26	3	165	2 115
<b>Zusammen .....</b>	<b>111 931</b>	<b>5 980</b>	<b>78</b>	<b>361</b>	<b>1 052</b>	<b>39</b>	<b>1 168</b>	<b>879</b>	<b>16 963</b>	<b>138 451</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

noch Tabelle 3c

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit  
Stichtag: 30. Juni 1994

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 .....	268	9	–	16	16	–	3	2	35	349
Metallerzeuger, -bearbeiter ..	3 136	175	5	21	103	–	55	24	1 144	4 663
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe .....	30 749	1 299	9	79	155	17	165	100	3 704	36 277
Elektriker .....	14 276	592	3	22	31	–	52	38	817	15 831
Montierer und Metallberufe, a. n. g. ....	5 410	419	6	19	34	–	68	25	1 104	7 085
Bauberufe .....	1 420	274	1	1	2	–	18	3	94	1 813
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	911	623	–	–	7	8	17	4	71	1 641
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe .....	16 922	962	14	106	194	2	328	277	4 764	23 569
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup> ...	5 210	363	3	15	146	–	72	81	702	6 592
Technische Berufe .....	2 996	32	3	4	63	–	7	11	148	3 264
Warenkaufleute .....	51	–	–	–	1	–	–	–	6	58
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe .....	2 268	10	1	10	15	–	7	10	96	2 417
Gesundheitsdienstberufe .....	159	14	–	1	1	–	–	–	17	192
Allgemeine Dienstleistungsberufe .....	1 141	5	1	1	8	–	23	10	212	1 401
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup>	4 899	103	1	8	47	1	72	74	1 000	6 205
Sonstige Berufe .....	1 529	77	3	2	41	–	20	1	118	1 791
<b>Zusammen .....</b>	<b>91 345</b>	<b>4 957</b>	<b>50</b>	<b>305</b>	<b>864</b>	<b>28</b>	<b>907</b>	<b>660</b>	<b>14 032</b>	<b>113 148</b>
<b>Frauen</b>										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter .....	35	–	–	–	–	–	–	–	4	39
Metallerzeuger, -bearbeiter ..	67	1	–	–	–	–	1	2	8	79
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe .....	105	–	–	–	–	–	–	–	14	119
Elektriker .....	60	–	–	–	–	–	1	–	9	70
Montierer und Metallberufe, a. n. g. ....	390	2	–	–	13	–	5	8	101	519
Bauberufe .....	78	–	–	–	–	–	–	–	–	78
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	15	2	–	1	9	–	1	1	5	34
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe .....	3 392	783	7	22	60	1	75	77	1 178	5 595
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup> ...	863	8	–	1	6	–	10	19	203	1 110
Technische Berufe .....	472	–	–	–	1	1	2	–	36	512
Warenkaufleute .....	62	–	–	–	–	–	–	–	3	65
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe .....	11 409	191	21	25	56	9	80	42	489	12 322
Gesundheitsdienstberufe .....	476	6	–	3	13	–	1	1	38	538
Allgemeine Dienstleistungsberufe .....	578	4	–	–	–	–	32	11	168	793
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup>	2 316	26	–	4	29	–	47	56	628	3 106
Sonstige Berufe .....	268	–	–	–	1	–	6	2	47	324
<b>Zusammen .....</b>	<b>20 586</b>	<b>1 023</b>	<b>28</b>	<b>56</b>	<b>188</b>	<b>11</b>	<b>261</b>	<b>219</b>	<b>2 931</b>	<b>25 303</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**  
Stichtag: 30. Juni 1995

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 .....	577	8	–	15	45	–	3	3	105	756
Metallerzeuger, -bearbeiter ..	3 795	176	6	20	135	–	67	20	1 437	5 656
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe .....	37 129	1 306	16	95	167	10	256	128	4 776	43 883
Elektriker .....	17 175	717	4	19	40	–	122	41	1 120	19 238
Montierer und Metallberufe, a. n. g. ....	7 022	573	8	28	64	1	106	46	1 460	9 308
Bauberufe .....	1 659	343	–	2	17	2	14	2	92	2 131
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	1 063	502	–	1	9	–	17	7	97	1 696
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe .....	27 855	2 620	16	131	458	7	711	626	8 926	41 350
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup> ...	6 797	528	5	37	162	–	113	79	1 234	8 955
Technische Berufe .....	4 728	14	2	32	136	1	17	12	260	5 202
Warenkaufleute .....	135	–	–	–	–	–	–	–	8	143
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe .....	18 494	155	25	32	102	15	126	95	912	19 956
Gesundheitsdienstberufe .....	953	13	2	26	39	–	–	–	74	1 107
Allgemeine Dienstleistungsberufe .....	2 008	25	1	8	10	–	60	32	430	2 574
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup>	8 508	57	1	20	85	2	183	160	2 168	11 184
Sonstige Berufe .....	2 534	138	2	13	49	–	32	16	262	3 046
<b>Zusammen .....</b>	<b>140 432</b>	<b>7 175</b>	<b>88</b>	<b>479</b>	<b>1 518</b>	<b>38</b>	<b>1 827</b>	<b>1 267</b>	<b>23 361</b>	<b>176 185</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

noch Tabelle 3d

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit  
Stichtag: 30. Juni 1995

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 .....	482	8	–	15	45	–	3	3	93	649
Metallerzeuger, -bearbeiter ..	3 750	176	6	20	135	–	66	20	1 433	5 606
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe .....	37 029	1 305	16	95	166	10	254	128	4 760	43 763
Elektriker .....	17 061	717	4	19	40	–	113	41	1 115	19 110
Montierer und Metallberufe, a. n. g. ....	6 551	541	8	27	54	1	94	34	1 305	8 615
Bauberufe .....	1 550	343	–	2	17	2	14	2	91	2 021
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	1 028	482	–	1	9	–	16	7	90	1 633
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe .....	22 975	1 402	14	115	369	3	591	495	7 321	33 285
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup> ...	5 950	510	5	27	153	–	104	50	974	7 773
Technische Berufe .....	4 110	13	2	32	136	–	15	8	225	4 541
Warenkaufleute .....	51	–	–	–	–	–	–	–	4	55
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe .....	3 999	22	1	3	29	2	28	19	191	4 294
Gesundheitsdienstberufe .....	252	5	2	5	10	–	–	–	27	301
Allgemeine Dienstleistungsberufe .....	1 419	19	1	4	7	–	34	18	269	1 771
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup>	5 721	37	1	15	70	2	106	78	1 401	7 431
Sonstige Dienstleistungsberufe	2 273	138	1	13	49	–	32	16	244	2 766
Sonstige Berufe .....										
<b>Zusammen .....</b>	<b>114 201</b>	<b>5 718</b>	<b>61</b>	<b>393</b>	<b>1 289</b>	<b>20</b>	<b>1 470</b>	<b>919</b>	<b>19 543</b>	<b>143 614</b>
<b>Frauen</b>										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter .....	95	–	–	–	–	–	–	–	12	107
Metallerzeuger, -bearbeiter ..	45	–	–	–	–	–	1	–	4	50
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe .....	100	1	–	–	1	–	2	–	16	120
Elektriker .....	114	–	–	–	–	–	9	–	5	128
Montierer und Metallberufe, a. n. g. ....	471	32	–	1	10	–	12	12	155	693
Bauberufe .....	109	–	–	–	–	–	–	–	1	110
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	35	20	–	–	–	–	1	–	7	63
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe .....	4 880	1 218	2	16	89	4	120	131	1 605	8 065
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup> ...	847	18	–	10	9	–	9	29	260	1 182
Technische Berufe .....	618	1	–	–	–	1	2	4	35	661
Warenkaufleute .....	84	–	–	–	–	–	–	–	4	88
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe .....	14 495	133	24	29	73	13	98	76	721	15 662
Gesundheitsdienstberufe .....	701	8	–	21	29	–	–	–	47	806
Allgemeine Dienstleistungsberufe .....	589	6	–	4	3	–	26	14	161	803
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup>	2 787	20	–	5	15	–	77	82	767	3 753
Sonstige Berufe .....	261	–	1	–	–	–	–	–	18	280
<b>Zusammen .....</b>	<b>26 231</b>	<b>1 457</b>	<b>27</b>	<b>86</b>	<b>229</b>	<b>18</b>	<b>357</b>	<b>348</b>	<b>3 818</b>	<b>32 571</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**  
Stichtag: 31. Dezember 1995

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Staatsangehörigkeit									Insgesamt
	Deutsche	Fran- zosen	Belgier/ Luxem- burger	Nieder- 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, Kunststoff- verarbeiter .....	450	4	–	14	16	–	3	1	78	566
Metallerzeuger, -bearbeiter ..	3.562	111	4	19	120	1	61	17	1 262	5 157
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe .....	35 414	992	33	85	85	9	212	89	4 418	41 337
Elektriker .....	17 556	679	4	35	28	2	119	53	1 157	19 633
Montierer und Metall- berufe, a. n. g. ....	6 039	338	8	17	33	30	90	60	1 801	8 416
Bauberufe .....	1 756	221	–	2	3	–	18	4	150	2 154
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	917	220	–	–	2	1	12	6	66	1 224
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe .....	24 510	1 174	19	88	239	5	684	542	8 190	35 451
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup> ...	5 903	303	6	25	108	–	89	71	951	7 456
Technische Berufe .....	4 874	21	2	37	118	1	26	28	261	5 368
Warenkaufleute .....	145	2	–	–	1	–	–	–	5	153
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe .....	16 754	156	21	39	85	14	133	95	816	18 113
Gesundheitsdienstberufe ....	1 087	15	1	38	33	–	2	–	58	1 234
Allgemeine Dienstleistungs- berufe .....	2 117	91	2	7	8	–	41	27	403	2 696
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup>	7 971	135	19	21	62	2	164	120	1 916	10 410
Sonstige Berufe .....	2 517	23	1	12	26	–	26	14	288	2 907
<b>Zusammen .....</b>	<b>131 572</b>	<b>4 485</b>	<b>120</b>	<b>439</b>	<b>967</b>	<b>65</b>	<b>1 680</b>	<b>1 127</b>	<b>21 820</b>	<b>162 275</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

noch Tabelle 3e

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit  
Stichtag: 31. Dezember 1995

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Staatsangehörigkeit									Insgesamt
	Deutsche	Fran- zosen	Belgier/ Luxem- burger	Nieder- länder	Briten/ Iren	Dänen	Italie- ner	Grie- chen	Son- stige	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
<b>Männer</b>										
Chemiearbeiter, Kunststoff- verarbeiter .....	368	3	–	14	16	–	2	1	66	470
Metallerzeuger, -bearbeiter ..	3 486	111	4	19	120	1	59	16	1 256	5 072
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe .....	35 306	987	33	85	85	9	212	88	4 406	41 211
Elektriker .....	17 432	678	4	34	28	2	110	53	1 155	19 496
Montierer und Metall- berufe, a. n. g. ....	5 628	325	8	17	32	30	80	50	1 655	7 825
Bauberufe .....	1 687	218	–	2	3	–	18	4	147	2 079
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	905	220	–	–	2	1	11	6	66	1 211
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe .....	20 007	681	16	73	191	3	541	402	6 507	28 421
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup> ...	5 226	299	5	24	106	–	77	53	758	6 548
Technische Berufe .....	4 246	19	2	37	113	–	20	22	213	4 672
Warenkaufleute .....	57	1	–	–	–	–	–	–	2	60
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe .....	3 054	20	2	5	20	2	20	18	144	3 285
Gesundheitsdienstberufe ....	245	–	1	2	10	–	–	–	12	270
Allgemeine Dienstleistungs- berufe .....	1 489	89	2	6	8	–	24	18	284	1 920
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup>	5 404	118	19	12	46	2	111	62	1 302	7 076
Sonstige Berufe .....	2 270	21	1	12	25	–	26	13	261	2 629
<b>Zusammen .....</b>	<b>106 810</b>	<b>3 790</b>	<b>97</b>	<b>342</b>	<b>805</b>	<b>50</b>	<b>1 311</b>	<b>806</b>	<b>18 234</b>	<b>132 245</b>
<b>Frauen</b>										
Chemiearbeiter, Kunststoff- verarbeiter .....	82	1	–	–	–	–	1	–	12	96
Metallerzeuger, -bearbeiter ..	76	–	–	–	–	–	2	1	6	85
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe .....	108	5	–	–	–	–	–	1	12	126
Elektriker .....	124	1	–	1	–	–	9	–	2	137
Montierer und Metall- berufe, a. n. g. ....	411	13	–	–	1	–	10	10	146	591
Bauberufe .....	69	3	–	–	–	–	–	–	3	75
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	12	–	–	–	–	–	1	–	–	13
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe .....	4 503	493	3	15	48	2	143	140	1 683	7 030
Übrige Fertigungsberufe <sup>1)</sup> ...	677	4	1	1	2	–	12	18	193	908
Technische Berufe .....	628	2	–	–	5	1	6	6	48	696
Warenkaufleute .....	88	1	–	–	1	–	–	–	3	93
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe .....	13 700	136	19	34	65	12	113	77	672	14 828
Gesundheitsdienstberufe ....	842	15	–	36	23	–	2	–	46	964
Allgemeine Dienstleistungs- berufe .....	628	2	–	1	–	–	17	9	119	776
Übrige Dienstleistungsberufe <sup>2)</sup>	2 567	17	–	9	16	–	53	58	614	3 334
Sonstige Berufe .....	247	2	–	–	1	–	–	1	27	278
<b>Zusammen .....</b>	<b>24 762</b>	<b>695</b>	<b>23</b>	<b>97</b>	<b>162</b>	<b>15</b>	<b>369</b>	<b>321</b>	<b>3 586</b>	<b>30 030</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 und Frauen</b>			
1. Halbjahr 1992 .....	12 694	63 860	48 263
2. Halbjahr 1992 .....	11 758	87 248	53 117
1. Halbjahr 1993 .....	10 154	48 549	41 712
2. Halbjahr 1993 .....	13 019	78 375	43 308
1. Halbjahr 1994 .....	14 207	52 122	37 218
2. Halbjahr 1994 .....	18 514	103 012	49 071
1. Halbjahr 1995 .....	17 148	73 262	52 016
2. Halbjahr 1995 .....	19 215	105 610	61 890
<b>Männer</b>			
1. Halbjahr 1992 .....	10 151	48 583	36 808
2. Halbjahr 1992 .....	9 661	67 773	41 355
1. Halbjahr 1993 .....	8 298	37 002	31 946
2. Halbjahr 1993 .....	10 348	60 849	33 395
1. Halbjahr 1994 .....	9 894	39 535	29 094
2. Halbjahr 1994 .....	13 798	79 142	38 582
1. Halbjahr 1995 .....	12 710	54 548	40 312
2. Halbjahr 1995 .....	14 305	80 763	48 116
<b>Frauen</b>			
1. Halbjahr 1992 .....	2 543	15 277	11 455
2. Halbjahr 1992 .....	2 097	19 475	11 762
1. Halbjahr 1993 .....	1 856	11 547	9 766
2. Halbjahr 1993 .....	2 671	17 526	9 913
1. Halbjahr 1994 .....	4 313	12 587	8 124
2. Halbjahr 1994 .....	4 716	23 870	10 489
1. Halbjahr 1995 .....	4 438	18 714	11 704
2. Halbjahr 1995 .....	4 910	24 847	13 774

Tabelle 5

**Frühere Tätigkeiten der neu eingestellten Leiharbeitnehmer**

	Vorher nie beschäftigt	Zuletzt vor einem Jahr und mehr beschäftigt	Zuletzt vor einem Monat bis unter 12 Monaten beschäftigt	Unmittelbar vorher beschäftigt
<b>Männer und Frauen</b>				
1. Halbjahr 1992 .....	12 209	10 751	46 402	59 774
2. Halbjahr 1992 .....	12 613	9 786	39 470	50 645
1. Halbjahr 1993 .....	8 344	8 362	40 195	41 171
2. Halbjahr 1993 .....	11 258	10 955	42 453	42 690
1. Halbjahr 1994 .....	10 191	12 073	50 521	45 042
2. Halbjahr 1994 .....	15 961	18 952	63 610	61 812
1. Halbjahr 1995 .....	13 997	17 827	64 009	58 586
2. Halbjahr 1995 .....	17 491	18 850	60 614	62 287
<b>Männer</b>				
1. Halbjahr 1992 .....	8 068	7 514	35 717	46 581
2. Halbjahr 1992 .....	8 433	7 252	30 828	40 172
1. Halbjahr 1993 .....	5 472	5 958	31 479	31 813
2. Halbjahr 1993 .....	7 629	7 893	33 238	34 656
1. Halbjahr 1994 .....	6 907	8 809	40 092	36 104
2. Halbjahr 1994 .....	11 062	14 492	50 314	48 521
1. Halbjahr 1995 .....	9 586	12 975	50 203	45 830
2. Halbjahr 1995 .....	12 381	13 941	47 721	49 239
<b>Frauen</b>				
1. Halbjahr 1992 .....	4 141	3 237	10 685	13 193
2. Halbjahr 1992 .....	4 180	2 534	8 642	10 473
1. Halbjahr 1993 .....	2 872	2 404	8 716	9 358
2. Halbjahr 1993 .....	3 629	3 062	9 215	8 034
1. Halbjahr 1994 .....	3 284	3 264	10 429	8 938
2. Halbjahr 1994 .....	4 899	4 460	13 296	13 291
1. Halbjahr 1995 .....	4 411	4 852	13 806	12 756
2. Halbjahr 1995 .....	5 110	4 909	12 893	13 048

Tabelle 6

## Zahl der Anträge auf Erteilung einer Verleiherlaubnis

	Eingegangene		Erteilte Erlaubnisse	Versagte Erlaubnisse	Anderweitige Erledigung
	Neuanträge	Verlängerungsanträge			
1. Vierteljahr 1992 .....	596	841	1 175	32	127
2. Vierteljahr 1992 .....	483	750	1 067	40	122
3. Vierteljahr 1992 .....	488	717	1 085	36	144
4. Vierteljahr 1992 .....	414	803	1 016	29	180
1. Vierteljahr 1993 .....	459	816	1 167	37	150
2. Vierteljahr 1993 .....	455	712	982	35	117
3. Vierteljahr 1993 .....	408	704	1 018	30	143
4. Vierteljahr 1993 .....	403	757	932	40	115
1. Vierteljahr 1994 .....	509	731	1 183	20	160
2. Vierteljahr 1994 .....	453	676	1 018	25	153
3. Vierteljahr 1994 .....	452	689	930	30	102
4. Vierteljahr 1994 .....	494	735	941	22	140
1. Vierteljahr 1995 .....	644	784	1 209	13	190
2. Vierteljahr 1995 .....	590	701	1 146	22	145
3. Vierteljahr 1995 .....	578	745	1 072	33	129
4. Vierteljahr 1995 .....	505	791	1 061	14	158

Tabelle 7

## Bußgeldverfahren nach Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1 und 1 a AÜG

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						
					keine Ordnungswidrigkeit	Ordnungswidrigkeit verjährt	gemäß § 47 OWiG nicht verfolgt	Verwarnung		Geldbuße	Summe der Verwarnungs- und Bußgelder DM			
								ohne	mit					
		Verwarnungsgeld												
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1 AÜG unerlaubter Verleih von Arbeitnehmern	1992	2 700	2 423	2 264	456	53	594	144	30	1 171	9 602 255	356	274	
	1993	2 264	2 274	2 191	352	51	585	113	26	859	8 999 225	276	272	
	1994	2 191	2 354	2 127	365	43	552	88	22	813	8 655 934	406	242	
	1995	2 127	3 062	2 642	370	22	465	81	11	1 091	11 956 230	432	224	
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1a AÜG unerlaubter Entleih von Arbeitnehmern	1992	3 081	2 683	2 615	366	71	784	191	39	1 470	12 516 730	217	273	
	1993	2 615	2 499	2 499	348	109	606	120	33	1 019	11 644 583	228	249	
	1994	2 499	2 801	2 604	358	72	676	116	35	1 094	13 911 665	229	311	
	1995	2 604	3 357	2 966	386	43	564	127	32	1 465	18 984 848	273	318	

Tabelle 8

## Bußgeldverfahren nach § 228 Abs. 1 Nr. 3 AFG

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						
					keine Ordnungswidrigkeit	Ordnungswidrigkeit verjährt	gemäß § 47 OWiG nicht verfolgt	Verwarnung		Geldbuße	Summe der Verwarnungs- und Bußgelder DM			
								ohne	mit					
Verwarnungsgeld														
§ 228 Abs. 1 Nr. 3 AFG Verbotener Verleih ins Baugewerbe	1992	32	37	19	7	–	6	4	–	30	99 400	1	18	
	1993	19	81	63	4	1	6	2	–	22	17 320	–	1	
	1994	63	172	109	27	2	18	4	9	56	200 675	–	11	
	1995	109	200	171	22	3	12	2	3	100	356 849	–	46	
§ 228 Abs. 1 Nr. 3 AFG Verbotener Entleih im Baugewerbe	1992	27	40	27	6	–	5	3	–	27	17 700	–	5	
	1993	27	84	52	6	1	14	3	–	36	26 400	–	7	
	1994	52	224	160	33	2	2	8	1	67	210 550	–	14	
	1995	160	304	257	40	6	27	8	3	119	457 790	–	32	

Tabelle 9

## Bußgeldverfahren nach Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 2–9 AÜG

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	Summe der Verwarnungs- und Bußgelder DM		
					keine Ordnungswidrigkeit	Ordnungswidrigkeit verjährt	gemäß § 47 OWiG nicht verfolgt	Verwarnung						
								ohne	mit					
Verwarnungsgeld														
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 2 AÜG Entleih eines Arbeitnehmers ohne erforderliche Arbeitserlaubnis	1992	54	109	87	11	1	17	17	–	8	63 700	1	1	
	1993	87	128	65	19	2	29	9	8	55	410 154	10	13	
	1994	65	126	64	24	2	25	9	2	29	264 525	18	7	
	1995	64	73	53	12	–	21	8	4	26	160 485	4	38	
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 3 AÜG Verstöße gegen Auflagen der Verleiherlaubnis	1992	18	41	9	2	–	6	1	8	34	11 525	–	2	
	1993	9	46	10	–	–	–	–	–	44	19 450	1	5	
	1994	10	29	3	1	1	5	2	–	26	8 750	1	1	
	1995	3	42	8	–	–	2	4	–	31	11 450	–	7	
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 7 AÜG Verletzung statistischer Meldepflichten	1992	58	184	31	13	2	50	79	17	49	7 620	–	3	
	1993	31	119	29	15	–	17	33	6	53	10 475	–	2	
	1994	29	119	39	20	–	19	21	4	45	10 000	–	19	
	1995	39	90	11	10	–	18	45	3	41	9 050	–	1	
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 4, 5, 6, 8 und 9 AÜG Sonstige Verstöße durch Erlaubnisinhaber	1992	116	492	74	28	83	45	96	19	266	45 685	–	17	
	1993	74	346	90	33	48	27	69	15	139	101 560	–	18	
	1994	90	204	56	41	3	13	61	9	110	58 950	–	15	
	1995	56	258	87	20	2	36	51	7	110	68 870	–	20	

Tabelle 10

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

Tatbestand	Jahr	Unerledigte Fälle am Jahresanfang	Aufgegriffene Fälle im Laufe des Jahres	Erledigte Fälle	davon		Unerledigte Fälle am Jahresende
					keine Strafanzeige	Strafanzeige oder Abgabe an die Staatsanwaltschaft	
Artikel 1 § 15 AÜG Unerlaubter Verleih nichtdeutscher Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis	1992	41	286	223	52	171	104
	1993	104	205	219	80	139	90
	1994	90	195	214	51	163	71
	1995	71	226	207	23	184	90
Artikel 1 § 15 a Abs. 1 AÜG Ausbeuterische Beschäftigung nichtdeutscher Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis durch Entleiher	1992	4	28	27	1	26	5
	1993	5	25	23	6	17	7
	1994	7	17	18	7	11	6
	1995	6	4	7	2	5	3
Artikel 1 § 15 a Abs. 2 AÜG Umfangreiche oder beharrliche Beschäftigung nichtdeutscher Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis durch Entleiher	1992	–	2	2	1	1	–
	1993	–	13	12	7	5	1
	1994	1	5	6	–	6	–
	1995	–	4	2	1	1	2

Tabelle 11

**Bußgeldverfahren nach § 229 AFG**

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				Summe der Verwarnungs- und Bußgelder DM		
					keine Ordnungswidrigkeit	Ordnungswidrigkeit verjährt	gemäß § 47 OWiG nicht verfolgt	Verwarnung		Geldbuße				
								ohne Verwarnungsgeld	mit Verwarnungsgeld					
§ 229 Abs. 1 Nr. 1 AFG Ausübung einer Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis	1992	6 032	22 430	7 340	1 920	4 706	4 797	4 968	752	1 798	333 205	1 679	147	
	1993	7 340	38 805	11 762	3 357	6 886	7 386	7 440	1 643	3 855	741 197	2 822	266	
	1994	11 762	40 052	11 045	3 775	9 893	8 450	8 907	2 174	4 261	867 665	2 487	338	
	1995	11 045	39 416	9 793	3 700	8 970	7 515	10 034	2 435	4 606	939 702	2 942	348	
§ 229 Abs. 1 Nr. 2 AFG Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis	1992	9 628	23 353	11 250	2 882	430	4 299	5 102	725	5 627	5 350 757	2 223	1 104	
	1993	11 250	35 422	15 836	4 319	673	5 308	5 691	987	11 048	14 277 898	2 117	2 356	
	1994	15 836	37 564	16 894	4 862	697	6 293	6 131	1 610	13 753	22 513 940	2 343	2 726	
	1995	16 894	39 165	15 636	5 476	425	5 483	6 090	1 857	17 342	32 008 618	2 640	3 408	

Tabelle 12

**Strafverfahren nach § 227 a AFG  
(von der Bundesanstalt für Arbeit aufgegriffene Fälle)**

Tatbestand	Jahr	Unerledigte Fälle am Jahresanfang	Aufgegriffene Fälle im Laufe des Jahres	Erledigte Fälle	davon		Unerledigte Fälle am Jahresende
					keine Strafanzeige	Strafanzeige oder Abgabe an die Staatsanwaltschaft	
§ 227 a Abs. 1 AFG Ausbeuterische Beschäftigung von nichtdeutschen Arbeitnehmern ohne erforderliche Arbeitserlaubnis	1992	1	137	111	–	111	27
	1993	27	253	253	21	232	27
	1994	27	396	414	120	294	9
	1995	9	448	446	17	429	11
§ 227 a Abs. 2 AFG Umfangreiche oder beharrliche Beschäftigung nichtdeutscher Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis	1992	4	172	120	3	117	56
	1993	56	703	747	44	703	12
	1994	12	207	184	45	139	35
	1995	35	452	476	5	471	11

Tabelle 13

**Zahl der rechtskräftigen Bußgeldentscheidungen wegen Schwarzarbeit**

Jahr	Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit		§ 117 Abs. 1 Nr. 1 Handwerksordnung (Selbst. Betrieb eines Handwerks ohne Eintragung in die Handwerksrolle)	§ 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 Schwarzarbeiter	§ 2 Auftraggeber				
1992	461	43	497	597	719	2 317
1993	459	31	594	1 048	1 005	3 137
1994	549	52	877	1 179	1 138	3 795
1995	1 002	119	994	1 014	1 430	4 559

Tabelle 14

## Leistungsmißbrauch

Tatbestand	Jahr	Unerledigte Fälle am Jahresanfang	Aufgegriffene Fälle im Laufe des Jahres	Unerledigte Fälle am Jahresende	davon erledigte Fälle								Ein- sprü- che
					Kein Verfahren eingeleitet bzw. Verfahren eingestellt, weil			Ahndung				Abgabe an die Staatsanwaltschaft	
					keine Ordnungswidrigkeit	Ordnungswidrigkeit verjährt	gemäß § 47 OWiG nicht verfolgt	Verwarnung		Geld- buße	Summe der Verwarnungs- und Bußgelder DM		
								ohne	mit				
Verwarnungs- geld													
§ 231 Abs. 1 Nr. 4 AFG Verstoß gegen Anzeigepflicht und sonstige Pflichten bei Bezug von laufenden Leistungen (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Unterhaltsgeld, Eingliederungsgeld oder Eingliederungshilfe)	1992	56 007	289 709	71 266	36 103	21 702	43 420	66 402	31 961	56 259	11 098 584	21 307	3 727
	1993	71 266	423 842	97 480	57 906	27 773	50 729	110 434	51 402	75 358	16 438 647	22 595	4 690
	1994	97 480	401 352	77 478	63 064	35 703	49 372	114 393	59 095	79 604	18 009 956	19 812	5 950
	1995	77 478	274 312	49 346	36 515	28 803	36 899	70 910	36 821	74 136	17 536 525	17 383	5 529

