

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

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

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Gegenstand	6
A. Auftrag	6
B. Ziel	6
II. Grundlagen	6
A. Beiträge	6
B. Statistiken	6
C. Sonstige Quellen	7
III. Lage der zugelassenen Arbeitnehmerüberlassung	7
A. Entwicklung der erlaubten Arbeitnehmerüberlassung	7
1. Zahl der Verleiher	7
2. Mischbetriebe	8
3. Größenordnung des betriebenen Verleihs	8
4. Verleiher mit Sitz im Ausland	8
5. Zahl der Leiharbeitnehmer	9
6. Tätigkeitsbereiche der Leiharbeitnehmer	9
7. Ausländische Leiharbeitnehmer	10
8. Dauer der Arbeitsverhältnisse	10
9. Dauer des einzelnen Überlassungsfalls	10
10. Frühere Tätigkeiten der Leiharbeitnehmer	11

11. Regionale Schwerpunkte	11
12. Arbeitnehmerüberlassung mit Vermittlungsabsicht	11
a) Förderung nach der AÜG-Richtlinie	11
b) Weitere Entwicklung der geförderten Gesellschaften	12
c) START NRW GmbH	13
13. Bedeutung der nicht gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung	14
B. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt	14
1. Größenordnung	14
2. Folgen für die Unternehmen	15
3. Folgen für die Leiharbeitnehmer	15
4. Auswirkungen auf Arbeitskämpfe	15
5. Ausnahmen von der Erlaubnispflicht	15
a) Arbeitsgemeinschaften	16
b) Tarifvertrag zur Vermeidung von Kurzarbeit und Entlassungen	16
c) Konzernverleih	17
d) Anzeige der Überlassung	17
C. Sozial- und arbeitsrechtliche Auswirkungen der Arbeitnehmerüberlassung ..	17
1. Sozialversicherungsrechtlicher Schutz	17
2. Arbeitsschutz	18
3. Arbeitsrechtliche Sicherung der Leiharbeitnehmer	19
D. Überwachung der legalen Arbeitnehmerüberlassung	20
1. Zuständige Behörde	20
2. Erlaubnisverfahren	21
3. Überwachung der Verleiher mit einer Erlaubnis	21
4. Wegfall von Erlaubnissen	22
E. Rechtsänderungen	22
1. Gesetzesänderungen	22
a) Gesetz zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien	22
b) Arbeitsförderungs-Reformgesetz	22
c) Justizmitteilungsgesetz und Gesetz zur Änderung kostenrechtlicher Vorschriften und anderer Gesetze	24
d) Erstes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze	24
e) Gesetz zur Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs und des Arbeitsgerichtsgesetzes	24
f) Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmer- überlassungsgesetzes der CDU/CSU-Fraktion	24
2. Änderungen der Arbeitnehmerüberlassungserlaubnis-Kostenverordnung ..	24
F. Wertung der legalen Arbeitnehmerüberlassung	25
1. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	25
2. Bundesverband Zeitarbeit	26
3. Gewerkschaften	26
4. Zentralverband des deutschen Handwerks	28
G. Darstellung in den Medien	28

IV. Illegale Beschäftigung	28
A. Illegale Arbeitnehmerüberlassung	28
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	32
bb) Illegaler Ausländerentleih	32
cc) Kriminalitäts- und Strafverfolgungsstatistik	32
dd) Gründe für die geringe Zahl von Ab- und Verurteilungen	33
2. Tätigkeitsbereiche	33
a) Sektorale Schwerpunkte	33
b) Tätigkeiten der Leiharbeitnehmer	34
c) Regionale Schwerpunkte	34
3. Besondere Begehungsweisen	34
4. Grenzüberschreitende Arbeitnehmerüberlassung	35
a) Regierungsvereinbarungen über Werkvertragsabkommen	35
aa) Aktueller Stand der Durchführung der Vereinbarungen	35
bb) Illegale Beschäftigung im Zusammenhang mit Werkvertragarbeit- nehmertätigkeiten	36
b) Besondere Begehungsweisen	37
aa) Britische Leiharbeitnehmer	37
bb) Niederländische Verleiher	37
cc) Portugiesische Firmen	38
5. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt	38
a) Folgen für die Unternehmen	39
b) Auswirkungen für die Arbeitnehmer	39
6. Verwaltungszwang	39
B. Illegale Ausländerbeschäftigung	40
1. Umfang und Entwicklung	40
a) Ordnungswidrigkeiten	41
aa) Ausübung einer Beschäftigung ohne Arbeitsgenehmigung	41
bb) Beschäftigung ohne Arbeitsgenehmigung	41
cc) Mittelbare illegale Beschäftigung	42
b) Straftaten	43
2. Besondere Begehungsweisen	43
3. Tätigkeitsbereiche	44
a) Sektorale Schwerpunkte	44
b) Regionale Schwerpunkte	45
c) Tätigkeiten	45
d) Herkunftsländer	45
4. Auswirkungen illegaler Ausländerbeschäftigung	45
a) Auswirkungen für die Arbeitnehmer	45
b) Auswirkungen für die Arbeitgeber	45
5. Zuständigkeiten	46

C.	Arbeitnehmer-Entsendegesetz	46
1.	Umfang und Entwicklung	48
a)	Prüfungen	48
b)	Ordnungswidrigkeiten	48
2.	Besondere Begehungsweisen	49
3.	Schwerpunkte	50
a)	Regionale Schwerpunkte	50
b)	Herkunftsländer	50
4.	Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt.	50
D.	Schwarzarbeit	50
1.	Begriff der Schwarzarbeit	51
2.	Ausmaß der Schwarzarbeit	51
a)	Zahl der aufgedeckten Fälle	51
b)	Höhe der einzelnen Geldbußen	54
3.	Tätigkeitsbereiche	54
4.	Besondere Begehungsweisen	55
5.	Auswirkungen der Schwarzarbeit	55
6.	Weitere Maßnahmen	56
a)	Vergaberecht	56
b)	Einzelne Maßnahmen der Länder	56
E.	Leistungsmissbrauch zum Nachteil der Bundesanstalt für Arbeit	58
1.	Ausmaß des Leistungsmissbrauchs	58
a)	Zahl der aufgedeckten Fälle	58
b)	Erkenntnisquellen	59
aa)	DALEB	59
bb)	Prüfungen bei Arbeitgebern	59
2.	Schwerpunkte	60
3.	Besondere Begehungsweisen	60
F.	Zusammenarbeit der Behörden	61
1.	Zusammenarbeit in den einzelnen Ländern	61
2.	Zusammenarbeit zwischen den Behörden	62
a)	Hauptzollämter.	62
b)	Staatsanwaltschaften	63
c)	Gerichte	64
d)	Polizei.	64
e)	Steuerfahndungsstellen	64
f)	Rentenversicherungsträger	65
g)	Krankenkassen.	66
h)	Sozialhilfeträger	66
i)	Unfallversicherungsträger	66
j)	Arbeitsschutzbehörden	67
k)	Handwerkskammern	67
l)	Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft	67
G.	Maßnahmen zur verbesserten Verfolgung illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit	67
1.	Gesetzliche Neuregelungen	67

a)	Arbeitsförderungs-Reformgesetz	68
b)	Justizmitteilungsgesetz	68
c)	Erstes SGB III-Änderungsgesetz	68
d)	Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte	69
2.	Verwaltungsmaßnahmen	70
a)	Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit	70
b)	Maßnahmen der Hauptzollämter	71
H.	Vorschläge zur Verbesserung der Bekämpfung der illegalen Be- schäftigung	71
1.	Entschließung des Bundesrates	71
2.	DGB, IG Bau	72
3.	Länder	73
V.	Internationale Entwicklung	73
1.	Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern	73
2.	Verhaltenskodex	73
VI.	Schlussbemerkung	74

I. Gegenstand

A. Auftrag

Mit Vorlage dieses Berichts kommt die Bundesregierung 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 zunächst 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) vorgelegt. Weitere Berichte wurden entsprechend dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 12. November 1981 alle vier Jahre vorgelegt, nämlich in den Jahren 1984 (Drucksache 11/1934), 1988 (Drucksache 11/2639), 1992 (Drucksache 12/3180) und 1996 (Drucksache 13/5498).

B. Ziel

Entsprechend dem Auftrag des Deutschen Bundestages verfolgt der vorliegende Bericht zwei Ziele:

Zum einen soll die Situation und Entwicklung der erlaubten gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung umfassend dargestellt werden. Wie im vorangegangenen achten Bericht wird dabei auch kurz auf die nichtgewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung eingegangen.

Der andere Schwerpunkt des Berichts liegt auf der Darstellung der Erscheinungsformen und den Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung. Dabei beschränkt der Bericht sich, wie bereits die vorangegangenen Berichte, nicht allein auf die Erfahrungen mit dem BillBG, sondern stellt die Entwicklung im gesamten Bereich der illegalen Beschäftigung dar. Eine Beschränkung auf die Erfahrungen mit dem BillBG würde zu einem unvollständigen Bild über die Erfolge und Probleme bei der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, des Leistungsmissbrauchs und der Schwarzarbeit führen.

Die in dem Berichtszeitraum von 1996 bis 1999 in Kraft getretenen Gesetzesänderungen und zur Beratung in den Gesetzgebungsorganen gelangten Gesetzentwürfe wurden in die Darstellung einbezogen.

II. Grundlagen

A. Beiträge

Der Bericht beruht auf den Beiträgen der Bundesländer und Stellungnahmen der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, des Deutschen Gewerkschaftsbundes, der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt, des Bundesverbandes Zeitarbeit Personaldienstleistungen e.V., des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften, des Deutschen Industrie- und Handelstages, des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks, der Spitzenverbände der Sozialversicherungsträger und einzelner Bundesministerien (Bundesministerium der Finanzen, Bundesministerium des Inneren, Bundesministerium der Justiz und Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen). Der Beitrag des Bundesministeriums der Finanzen gibt im Wesentlichen die zusammengefassten Beiträge der mit der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung beauftragten Arbeitsbereiche der Hauptzollämter wieder.

Eine weitere wichtige Grundlage zur Erstellung des Berichts bildete ein umfangreicher Beitrag der Bundesanstalt für Arbeit, die für die Durchführung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes zuständig ist und neben den Hauptzollämtern die Prüfungen zur Aufdeckung von Leistungsmissbrauch und illegaler Ausländerbeschäftigung durchführt.

Schwerpunkt der Beiträge der Länder bildeten die Erfahrungen bei der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung. Auf die Erfahrungen mit der Arbeitnehmerüberlassung gingen wie im vorangegangenen Bericht in erster Linie die Sozialpartner und der Bundesverband Zeitarbeit Personaldienstleistungen e.V. ein.

B. Statistiken

Für die Statistiken zur Darstellung der Situation der legalen Arbeitnehmerüberlassung wurden die auf den gesetzlich vorgeschriebenen Meldungen der Verleiher beruhende Statistik der Bundesanstalt für Arbeit und die Geschäftsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit über die Bearbeitung der Anträge auf Erteilung einer Verleih-erlaubnis ausgewertet.

Auch die statistischen Angaben im Bereich der Bekämpfung der illegalen Arbeitnehmerüberlassung, illegalen Ausländerbeschäftigung und Leistungsmissbrauchs beruhen überwiegend auf Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit. Diese statistischen Daten werden durch statistische Angaben des Bundesministeriums der Finanzen über die Tätigkeit und Erfolge der Hauptzollämter ergänzt.

Das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit wird von den Ländern durchgeführt. Nicht alle Länder führen Statistiken nach den gleichen Kriterien. Um ein bundesweites Gesamtbild zu erhalten, wurden daher für den Bereich der Schwarzarbeit Auszüge aus dem Gewerbe-

zentralregister, das der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof – Bundeszentralregister – führt, ausgewertet. Im Bundeszentralregister werden nur Geldbußen ab 200 DM erwähnt. Weitere Einzelheiten ergeben sich aus den statistischen Angaben der einzelnen Bundesländer zur Schwarzarbeit.

C. Sonstige Quellen

Für den Bericht wurden außerdem die Materialien zu einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung zu einem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU „Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (1. AÜG-ÄndG) (BT-Drucksache 14/1211) vom 26. Januar 2000 in Berlin verwendet. Im Rahmen dieser Anhörung setzten sich verschiedene Sachverständige mit den arbeitsmarktpolitischen Aspekten der Arbeitnehmerüberlassung sowie den einzelnen Änderungsvorschlägen des Gesetzentwurfs der CDU/CSU auseinander.

III. Lage der zugelassenen Arbeitnehmerüberlassung

Auch im Berichtszeitraum dieses Erfahrungsberichts ist die Zahl der als Leiharbeitnehmer Beschäftigten weiter ununterbrochen angestiegen.

A. Entwicklung der erlaubten Arbeitnehmerüberlassung

Bei der erlaubten Arbeitnehmerüberlassung müssen zwei verschiedene Bereiche unterschieden werden. Die Arbeitnehmerüberlassung durch Unternehmen, die überwiegend oder ausschließlich Arbeitnehmerüberlassung betreiben, und die durch sog. Mischbetriebe, die neben einem anderen Betriebszweck auch Beschäftigte an andere Unternehmen überlassen. Im Berichtszeitraum ist sowohl die Zahl der reinen Verleihfirmen angestiegen, als auch die Zahl der Mischbetriebe, wobei die Zahl der Mischbetriebe die Zahl der Unternehmen, deren Hauptgeschäftszweck die Arbeitnehmerüberlassung ist, um etwa 1 000 überstieg. Trotzdem wird in der Öffentlichkeit die Arbeitnehmerüberlassung in erster Linie mit Unternehmen, die ausschließlich Arbeitnehmerüberlassung betreiben, in Verbindung gebracht.

Eine besondere Form der legalen Arbeitnehmerüberlassung hat in erster Linie die Vermittlung von Leiharbeitnehmern in andere Arbeitsverhältnisse zum Ziel. Arbeitnehmerüberlassung wird als eine Möglichkeit zur Wiedereingliederung schwervermittelbarer Arbeitnehmer gesehen. Diese Form der Arbeitnehmerüberlassung erfolgt dabei zum Teil durch gemeinnützige Unternehmen, zum Teil aber auch durch gewerbliche Unternehmen. Bereits im letzten Bericht der Bundesregierung wurde die Förderung entsprechender Arbeitnehmerüberlassungsunternehmen auf Grund der Richtlinie zur Förderung der Eingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser durch

Darlehen und Zuschüsse an Gesellschaften zur Arbeitnehmerüberlassung (AÜGRi) angesprochen. Nach Beendigung des Förderzeitraums Ende 1996 kann nunmehr eine Auswertung der gewonnenen Erfahrungen vorgenommen werden.

1. Zahl der Verleiher

Die Zahl der Verleiher ist sowohl in den alten wie auch den neuen Bundesländern während des Berichtszeitraums stetig angestiegen (vgl. Tabelle Nr. 1). Konnte im vergangenen Berichtszeitraum noch zeitweise eine unterschiedliche Entwicklung in den alten und neuen Bundesländern festgestellt werden, so hat sich die Entwicklung nunmehr weitgehend angeglichen. Am Ende des ersten Quartals 1996 hatten 6 370 Unternehmen eine Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung (davon West: 5 580, Ost: 790). Die Zahl der Erlaubnisinhaber stieg jedes Quartal weiter an, bis Ende Dezember 1999 9 232 Erlaubnisinhaber gezählt wurden. Der prozentuale Anteil der Erlaubnisinhaber in den neuen Bundesländern ist dabei von 12,4 Prozent Anfang 1996 auf 14,3 Prozent Ende 1998 angestiegen. Seit Anfang 1999 unterscheidet die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit über Erlaubnisinhaber nicht mehr zwischen alten und neuen Bundesländern.

Von Ende Dezember 1995 bis Ende Dezember 1999 stieg die Zahl der Erlaubnisinhaber um 3 001 oder 48 Prozent. Die jährliche Steigerungsrate lag dabei in den Jahren 1996 und 1997 ca. bei 7 Prozent und stieg dann in den Jahren 1998 und 1999 leicht an auf 8,6 Prozent. Dabei betrug die jährliche Steigerungsrate in den alten Bundesländern 1996 6,2 Prozent, 1997 6,0 Prozent und 1998 8,0 Prozent. In den neuen Bundesländern lag die Steigerungsrate dagegen etwas höher, nämlich 1996 bei 12,4 Prozent, 1997 bei 13,6 Prozent und 1998 bei 12 Prozent.

Die Steigerungsrate der Erlaubnisinhaber ist damit bezogen auf den gesamten Berichtszeitraum im Vergleich zum vorangegangenen Berichtszeitraum (1992–1995) von damals 15 Prozent auf 48 Prozent gestiegen.

Ende 1999 hatten 3 140 Erlaubnisinhaber eine unbefristete Erlaubnis, das entspricht einem Anteil von etwa 34 Prozent. Dies stellt gegenüber dem Anteil von Anfang 1996 von 33,7 Prozent (2 149 unbefristete Erlaubnisse) eine leichte Steigerung dar. Unbefristete Verleih-erlaubnisse werden von der Bundesanstalt für Arbeit erst erteilt, wenn Verleiher eine Tätigkeit von drei Jahren als Verleiher mit einer befristeten Verleiherlaubnis ohne Beanstandungen ausgeübt haben. Die steigende Zahl der unbefristeten Verleihererlaubnisse ist daher auch ein Kennzeichen für eine gewisse Kontinuität der Erlaubnisinhaber im Bereich der legalen Arbeitnehmerüberlassung.

Verändert hat sich auch das Verhältnis zwischen der Zahl der Erlaubnisinhaber und der Zahl der rechtlich unselbstständigen Zweigniederlassungen, für die keine gesonderte Erlaubnis benötigt wird. Betrug Anfang 1996 die Zahl der rechtlich unselbstständigen Zweigstellen noch 3 263 bei 6 370 Erlaubnisinhabern, so bestanden Ende 1999 bei

9 232 Erlaubnisinhabern 5 809 rechtlich unselbstständige Zweigstellen. Der Anteil der rechtlich unselbstständigen Zweigstellen an der Gesamtzahl der Erlaubnisinhaber entspricht damit fast 63 Prozent. Damit hat sich der Anteil der Verleihunternehmen, die an mehreren Orten durch Zweigniederlassungen tätig sind, erhöht.

Seit Inkrafttreten des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes im Oktober 1972 bis Ende Dezember 1999 wurden bei der Bundesanstalt für Arbeit 86 116 Anträge auf Erteilung einer Verleiherlaubnis gestellt, davon 46 541 Anträge auf Verlängerung einer bestehenden Verleiherlaubnis. Allein im Berichtszeitraum gingen 27 177 Anträge auf eine Verleiherlaubnis bei der Bundesanstalt für Arbeit ein, davon waren 16 216 Verlängerungsanträge (vgl. Tabelle Nr. 6). In 87 Prozent der bearbeiteten Fälle (26 512) konnte den Anträgen stattgegeben werden. Nur in 1 Prozent der Fälle musste die Verleiherlaubnis versagt werden. Die übrigen Anträge wurden anderweitig erledigt, z. B. durch Rücknahme des Antrags.

2. Mischbetriebe

Betriebe, deren eigentlicher Geschäftszweck nicht die Arbeitnehmerüberlassung ist, die aber trotzdem regelmäßig oder in Einzelfällen Beschäftigte an andere Betriebe überlassen, benötigen, wenn kein gesetzlicher Ausnahmetatbestand vorliegt, eine Verleiherlaubnis. Viele dieser Betriebe beantragen eine solche Erlaubnis nur vorsichtshalber, zur rechtlichen Absicherung falls eine Tätigkeit im Rahmen eines Werkvertrages tatsächlich vor Ort den Charakter einer Arbeitnehmerüberlassung erfüllt. So kann es beispielsweise bei der Durchführung eines Werkvertrages dazu kommen, dass die Beschäftigten des Mischbetriebes in den Betrieb des Kunden mehr als zunächst beabsichtigt eingegliedert werden und Anweisungen überwiegend direkt von Mitarbeitern des Kunden entgegennehmen. In diesen Fällen kann je nach Umständen des Einzelfalls statt eines Werkvertrages tatsächlich eine Arbeitnehmerüberlassung vorliegen. Teilweise fordern auch Antragsteller eines Werkes von ihren Vertragspartnern eine Verleiherlaubnis, um für den Fall, dass entgegen der Annahme der Vertragsparteien kein Werkvertrag, sondern eine Arbeitnehmerüberlassung vorliegt, vor den Rechtsfolgen des § 10 AÜG geschützt zu sein, nämlich dem kraft Gesetzes bei Verleih ohne Verleiherlaubnis eintretenden Arbeitsverhältnis zwischen Leiharbeiter und Entleiher.

Neben dieser rein vorsorglichen Beantragung einer Verleiherlaubnis nutzen viele Mischbetriebe die Arbeitnehmerüberlassung auch, um ihre Arbeitnehmer bei Auftragsmangel anderweitig einsetzen zu können. Nicht selten werden in Folge von Umstrukturierungen innerhalb eines Betriebes, Arbeitnehmer, die früher ausschließlich im Betrieb eingesetzt wurden, auch an andere Betriebe verliehen, z. B. überlässt ein Unternehmen mit einem eigenen Reinigungspersonal dieses nach einer Umstrukturierung auch anderen Unternehmen.

Im ersten Halbjahr 1996 lag der Anteil der Mischbetriebe bei den Verleihbetrieben bei 56 Prozent. Im ersten Halbjahr 1999 lag der Prozentsatz bei 54,8 Prozent, so dass insoweit keine wesentliche Änderung festgestellt werden kann. Die Mischbetriebe haben an dem Wachstum der Verleihunternehmen etwa in gleichem Maße Anteil gehabt wie die ausschließlich mit Arbeitnehmerüberlassung beschäftigten Unternehmen. Allerdings entspricht die Anzahl der in Mischbetrieben beschäftigten Leiharbeiter nicht dem prozentualen Anteil der Mischbetriebe. So waren im Juni 1999 nur 21,6 Prozent der bei Verleihfirmen beschäftigten Arbeitnehmer bei Mischbetrieben beschäftigt. Mehr als die Hälfte der Mischbetriebe gab Ende Juni 1999 an, keine Leiharbeiter zu beschäftigen. Weitere 42 Prozent hatten nur bis zu 20 Leiharbeiter unter Vertrag. Diese Zahlen stellen aber keine neue Entwicklung dar. Auch zum Stichtag 30. Juni 1996 meldeten 54 Prozent der Mischbetriebe, dass sie keine Leiharbeiter beschäftigen und weitere 37 Prozent beschäftigen nur bis zu 20 Leiharbeiter. Die geringe Zahl ergibt sich daraus, dass – wie erwähnt – viele Verleiherlaubnisse von den Mischbetrieben nur vorsorglich beantragt werden.

3. Größenordnung des betriebenen Verleihs

Wie bereits in den vorangegangenen Berichten lässt sich feststellen, dass die meisten Inhaber einer Verleiherlaubnis nur wenige Leiharbeiter beschäftigen. Ende Juni 1999 beschäftigten lediglich 15,8 Prozent der Verleihunternehmen 50 oder mehr Leiharbeiter. Der Anteil der Verleihunternehmen, die weniger als 10 Leiharbeiter beschäftigen, ist im Vergleich zum letzten Berichtszeitraum weiter erheblich angestiegen, und zwar von 24,3 Prozent (Ende Juni 1995) auf 57,4 Prozent (Ende Juni 1999). Auch ein Viertel der Verleihbetriebe, deren Betriebszweck ausschließlich oder überwiegend auf Arbeitnehmerüberlassung ausgerichtet ist, beschäftigten Ende Juni 1999 weniger als 10 Leiharbeiter.

Keine wesentliche Veränderung hat sich bei den Verleihunternehmen ergeben, die zum Stichtag Ende Juni 1999 keinen Leiharbeiter beschäftigten. War dieser Prozentsatz im 8. Bericht mit 33,7 Prozent angegeben, so liegt er am 30. Juni 1999 bei 32,8 Prozent.

4. Verleiher mit Sitz im Ausland

Die Zahl der Verleiher mit Geschäftssitz außerhalb der Bundesrepublik Deutschland betrug im Dezember 1999 198. Damit ist ein leichter Anstieg im Vergleich zu 1995 zu verzeichnen. Damals bestanden 166 Verleiherlaubnisse von Verleihern mit Sitz im Ausland. Diese Verleiher müssen nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz ihren Geschäftssitz entweder innerhalb der Europäischen Union oder in einem Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (z. B. Norwegen oder Liechtenstein) haben.

Wie bereits 1995 wurden die meisten Erlaubnisse für Verleiher mit Betriebssitz in Frankreich erteilt. Von den zu-

ständigen Landesarbeitsämtern waren im Dezember 1999 Verleiherlaubnisse für je einen Verleiher mit Geschäftssitz in Belgien und Finnland, je drei Verleiher in Dänemark und Schweden, 73 Verleiher in Frankreich, 45 in Großbritannien, je fünf in Irland, Liechtenstein und Portugal, acht in Luxemburg, 10 in den Niederlanden und 39 in Österreich erteilt worden.

5. Zahl der Leiharbeitnehmer

Die Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit erfassen die Zahl der Leiharbeitnehmer jeweils am Monatsende (vgl. Tabelle 2), also an einem bestimmten Stichtag.

Die Zahl der überlassenen Leiharbeitnehmer ist stark von Saisoneinflüssen abhängig. Regelmäßig steigt die Zahl der beschäftigten Leiharbeitnehmer im Jahresverlauf an und erreicht in der Regel in den Sommermonaten Juli, August, September ihren Höchststand. Gegen Jahresende nimmt die Zahl wieder ab. Der Tiefpunkt wird regelmäßig in den Wintermonaten erreicht. Um die Entwicklung der Zahl der Beschäftigten im Berichtszeitraum zu bewerten, müssen also die Zahlen desselben Monats in den einzelnen Jahren verglichen werden. Im Januar 1996 lag die Zahl der beschäftigten Leiharbeitnehmer bei 152 305. Sie stieg im August 1996 auf 198 692 an und sank zum Jahresende wieder auf 177 632. Im Januar 1997 betrug die Zahl der Leiharbeitnehmer 168 909, was einer Steigerung von 10,9 Prozent entspricht. Im August 1997 lag die Zahl der Leiharbeitnehmer bei 222 629, um saisonbedingt im Dezember auf 199 677 abzusinken. Dies entspricht einer Steigerungsrate zum Dezember 1996 von 12,4 Prozent. 1998 waren im Januar 197 898 Leiharbeitnehmer beschäftigt. Die Steigerungsrate gegenüber Januar 1997 lag bei 17,2 Prozent. Im August 1998 wurde das Jahreshoch von 294 751 beschäftigten Leiharbeitnehmern erreicht. Ende 1998 betrug die Zahl der Leiharbeitnehmer 232 242, was einer Steigerung von 16,3 Prozent gegenüber Dezember 1997 bedeutet. Auch 1999 setzte sich der Anstieg der Zahl der beschäftigten Leiharbeitnehmer weiter fort. Im Januar 1999 wurden 228 257 Leiharbeitnehmer beschäftigt, 15,3 Prozent mehr als im Januar 1998. Im August 1999 wurden 309 219 Leiharbeitnehmer beschäftigt, das entspricht einer Steigerung von 4,9 Prozent gegenüber dem August des Vorjahres. Zum Jahresende 1999 wurden insgesamt 286 362 Leiharbeitnehmer beschäftigt. Gegenüber Dezember 1998 bedeutet dies eine Steigerung von 23,3 Prozent.

An den Zahlen lässt sich ablesen, dass die Zahl der Leiharbeitnehmer im Berichtszeitraum stetig angestiegen ist. Dabei hat sich der Anstieg 1998 gegenüber dem Vorjahr erhöht, um 1999 wieder abzuflachen. Ob der erhöhte Anstieg mit der wirtschaftlichen Entwicklung zusammenhängt oder Folge der im Jahre 1997 in Kraft getretenen Lockerungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes ist, lässt sich nicht mit letzter Sicherheit feststellen. In jedem Fall ist der Anstieg von Juni 1995 bis Juni 1999 von 176 185 auf 286 394 Leiharbeitnehmer beachtlich. Innerhalb des Berichtszeitraums ist die Zahl der beschäftigten Leiharbeitnehmer zu diesem Stichtag damit um 62,6 Prozent gestiegen.

Nach Geschlechtern unterschieden stieg die Zahl der als Leiharbeitnehmer beschäftigten Männer von Juni 1995 bis Juni 1999 um 58 Prozent. Bei den Frauen betrug die Steigerungsrate sogar 81 Prozent. Dabei betrug das Verhältnis der Zahl der als Leiharbeiter beschäftigten Männer zu der Zahl der als Leiharbeiterinnen beschäftigten Frauen ähnlich wie im letzten Berichtszeitraum durchschnittlich 4 : 1.

6. Tätigkeitsbereiche der Leiharbeitnehmer

Statistische Angaben zu den Tätigkeitsbereichen von Leiharbeitnehmern können den Tabellen 3a bis d entnommen werden.

Wie in dem vergangenen Berichtszeitraum waren die meisten Leiharbeitnehmer in den gewerblichen Berufen tätig. Die metallbe- und verarbeitenden Berufe (Metallerzeuger, -bearbeiter, Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe, Elektriker sowie Montierer und Metallberufe) nehmen dabei die Spitzenposition ein. Im Juni 1999 waren 104 470 Leiharbeitnehmer in diesem Bereich beschäftigt oder 36,5 Prozent der Leiharbeitnehmer. Im Juni 1996 arbeiteten 79 060 Leiharbeitnehmer in diesem Bereich oder 44,4 Prozent, 1997 88 060 Leiharbeitnehmer oder 41,5 Prozent und 1998 97 821 Leiharbeitnehmer oder 38,7 Prozent. Im Berichtszeitraum ist also die Gesamtzahl der Leiharbeitnehmer, die in diesem Bereich beschäftigt waren, stetig angestiegen, gleichzeitig ist aber auch der prozentuale Anteil der Leiharbeitnehmer in diesem Bereich abgesunken. Eine klare Tendenz zu einer Verschiebung der von Leiharbeitern ausgeübten Beschäftigungen von den gewerblichen Berufen zu den Dienstleistungsberufen hin ist zu erkennen. Dies zeigt auch die Tatsache, dass die Zuwachsraten in diesem Bereich mit knapp 34 Prozent um die Hälfte niedriger als der Gesamtzuwachs von 63 Prozent ausfällt.

Dagegen legten die Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufe und anderen Dienstleistungsberufe (Gesundheitsdienstberufe, allgemeine Dienstleistungsberufe und übrige Dienstleistungsberufe) erheblich zu. Im Juni 1996 waren 33 892 oder 19 Prozent der Leiharbeitnehmer in diesem Bereich tätig, im Juni 1997 41 724 oder 19,6 Prozent, im Juni 1998 50 915 oder 20,1 Prozent und im Juni 1999 schließlich 67 011 oder 23,4 Prozent.

Überdurchschnittliche Zuwächse konnten in den technischen Berufen verzeichnet werden. Im Vergleich zum vergangenen Berichtszeitraum sogar ein Anstieg von 90 Prozent.

Im Baubereich waren im Juni 1999 4 339 Leiharbeitnehmer und Leiharbeiterinnen tätig (im Juni 1996 2 751). Grundsätzlich ist nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz die gewerbliche Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes zu Arbeiten unzulässig, die üblicherweise von Arbeitern verrichtet werden. Nach § 1b AÜG ist aber eine solche Arbeitnehmerüberlassung in bestimmten Ausnahmefällen zulässig. Solche Ausnahmefälle sind vor allem die so genannte „Kollegienhilfe“, d. h. Fälle, in denen ein Unternehmen des Baugewerbes einen

Teil oder die Gesamtheit seiner Arbeitnehmer einem anderen Unternehmen des Baugewerbes gegen Übernahme der Lohn- und sonstigen Kosten überlässt, Angestellte Tätigkeiten in Betrieben des Baugewerbes oder die Überlassung in Betriebe außerhalb des Baugewerbes.

Bei männlichen Leiharbeitnehmern überwogen die Tätigkeiten im gewerblichen Bereich, vor allem als Schlosser, Mechaniker und Elektriker. Allerdings lagen die Zuwachsraten in diesem Bereich unter den durchschnittlichen Zuwachsraten. Besonders stark nahmen bei männlichen Leiharbeitnehmern die Tätigkeiten als Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe (Juni 1996 33 582 Leiharbeitnehmer, Juni 1999 60 042 Leiharbeitnehmer), die technischen Berufe (Juni 1996 5 320, Juni 1999 8 737) und die Bauberufe (Juni 1996 2 611, Juni 1999 4 145) zu. Die höchsten Steigerungsraten wurden jedoch bei den Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufen (Juni 1996 3 639, Juni 1999 9 674) und den übrigen Dienstleistungsberufen (Juni 1996 7 251, Juni 1999 17 649) erreicht.

Auch in ähnlichen Tätigkeitsbereichen ist die Zahl der Leiharbeiterinnen überdurchschnittlich angestiegen, nämlich in den Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufen (Juni 1996 15 826, Juni 1999 25 287), als Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe (Juni 1996 8 321, Juni 1999 15 553), in allgemeinen Dienstleistungsberufen (Juni 1996 1 050, Juni 1999 2 274) und in übrigen Dienstleistungsberufen (Juni 1996 2 969, Juni 1999 7 492).

7. Ausländische Leiharbeitnehmer

Im Juni 1996 waren 34 262 ausländische Leiharbeitnehmer in Deutschland tätig (vgl. Tabellen Nr. 3a–d). Dies entspricht einem Anteil von 19,2 Prozent an den insgesamt zu diesem Zeitpunkt beschäftigten Leiharbeitnehmern. Im Juni 1999 waren 52 076 ausländische Leiharbeitnehmer beschäftigt (18,2 Prozent der insgesamt zu diesem Zeitpunkt beschäftigten Leiharbeitnehmer). Damit stieg zwar die Gesamtzahl der beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer an, ihr Anteil an der Gesamtzahl der Leiharbeitnehmer hat aber leicht abgenommen.

Die Zahl der überlassenen ausländischen männlichen Leiharbeitnehmer betrug 1996 28 239 (19,6 Prozent der insgesamt zu diesem Zeitpunkt beschäftigten männlichen Leiharbeitnehmer). Im Juni 1999 betrug die Zahl der ausländischen männlichen Leiharbeitnehmer 42 186 (18,5 Prozent der insgesamt zu diesem Zeitpunkt beschäftigten männlichen Leiharbeitnehmer). Die Zahl der ausländischen weiblichen Leiharbeitnehmer betrug im Juni 1996 6 023 (18,4 Prozent der insgesamt zu diesem Zeitpunkt beschäftigten weiblichen Leiharbeitnehmer). Sie stieg im Juni 1999 auf 9 890 (16,8 Prozent der insgesamt zu diesem Zeitpunkt beschäftigten weiblichen Leiharbeitnehmer). Die Schwerpunkte bei den beruflichen Tätigkeiten unterscheiden sich kaum von denen der deutschen Leiharbeitnehmer. So stehen bei den ausländischen Männern die gewerblichen Berufe weiterhin im Vordergrund, bei den Frauen die Beschäftigung als Hilfsar-

beiterin ohne nähere Tätigkeitsangabe, gefolgt von den Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufen.

Nach der Staatsangehörigkeit gegliedert waren die französischen Leiharbeitnehmer Ende Juni 1999 mit 8 148 Personen wie im letzten Berichtszeitraum wiederum die stärkste Gruppe, gefolgt von den Italienern (2 880) und Griechen (1 792). Briten/Iren (1 294) wurden auf den 4. Platz verdrängt. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass fast 72 Prozent der Ausländer unter der Kategorie „sonstige ausländische Staatsangehörige“ zusammengefasst werden. In dieser Gruppe sind erfahrungsgemäß Türken und Arbeitnehmer aus den Ländern des ehemaligen Jugoslawiens am stärksten vertreten. In der Regel benötigen diese Ausländer anders als Staatsbürger der EU eine Arbeitserlaubnis. Eine Arbeitserlaubnis zur erstmaligen Ausübung einer Tätigkeit wird für eine Tätigkeit als Leiharbeitnehmer aber nicht erteilt. Dass trotzdem Leiharbeitnehmer dieser Staatsangehörigkeiten beschäftigt werden, erklärt sich daraus, dass Ausländer, die einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Arbeitsgenehmigung haben oder von der Arbeitsgenehmigungspflicht befreit sind, als Leiharbeitnehmer tätig werden dürfen.

8. Dauer der Arbeitsverhältnisse

Wie auch im letzten Berichtszeitraum ist die Dauer einer Beschäftigung eines Leiharbeitnehmers bei einem Verleiher vergleichsweise kurz (vgl. Tabelle Nr. 4). Im ersten Halbjahr 1996 endeten 58,4 Prozent der beendeten Leiharbeitsverhältnisse bereits vor dem Ablauf von 3 Monaten, 11,8 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse endeten sogar bereits nach weniger als einer Woche. Von den 134 815 beendeten Leiharbeitsverhältnissen endeten 15 940 nach weniger als einer Woche, 62 782 Leiharbeitsverhältnisse dauerten eine Woche bis unter 3 Monaten und 56 093 Leiharbeitsverhältnisse hielten 3 Monate oder länger an. In den folgenden Jahren stieg die Zahl der kurzfristigen Leiharbeitsverhältnisse noch leicht an. Im ersten Halbjahr 1997 dauerten von 153 610 beendeten Leiharbeitsverhältnissen 93 593 oder 61 Prozent weniger als 3 Monate. 19 177 oder 12,4 Prozent dauerten sogar keine volle Woche an. Im ersten Halbjahr 1998 endeten von 186 839 beendeten Leiharbeitsverhältnissen 113 282 oder 60,6 Prozent nach weniger als 3 Monaten. 23 497 oder 12,6 Prozent bestanden keine volle Woche. Im ersten Halbjahr 1999 wurden 214 580 Leiharbeitsverhältnisse beendet. 62 Prozent der beendeten Leiharbeitsverhältnisse dauerten weniger als 3 Monate an, davon 13,3 Prozent sogar nur weniger als eine Woche. Im zweiten Halbjahr 1999 endeten 318 129 Leiharbeitsverhältnisse, davon hatten 66,9 Prozent weniger als 3 Monate gedauert, darunter 12,3 Prozent weniger als eine Woche.

9. Dauer des einzelnen Überlassungsfalles

Die Bundesanstalt für Arbeit erfasst die Dauer der Überlassungsfälle nicht statistisch. Allerdings kann von den Zahlen über die Dauer der Leiharbeitsverhältnisse bis zu einem gewissen Grad auf die Dauer der Überlassungsfälle

zurückgeschlossen werden. Wenn 13,3 Prozent der Leiharbeitsverhältnisse im ersten Halbjahr 1999 weniger als eine Woche andauerten und weitere 49 Prozent kürzer als drei Monate waren, kann daraus geschlossen werden, dass auch der überwiegende Anteil der Überlassungsfälle nur von kurzer Dauer ist. Allerdings wird von den Verleihunternehmen geltend gemacht, dass in bestimmten Bereichen, insbesondere in denen hochqualifizierte Arbeitnehmer zur Ersetzung von Stammarbeitnehmern im Erziehungsurlaub oder bei längerer Krankheit überlassen werden sollen, längere Überlassungszeiten den Markterfordernissen entsprechen.

Die zulässige Überlassungsdauer wurde mit Inkrafttreten des Arbeitsförderungs-Reformgesetzes vom 24. März 1997 (BGBl. I S. 594) am 1. April 1997 von neun Monate auf zwölf Monate erhöht.

10. Frühere Tätigkeiten der Leiharbeitnehmer

Anders als in anderen Ländern wie z. B. den Niederlanden wird in Deutschland die Leiharbeit kaum als Einstieg von Berufsanfängern in das Berufsleben genutzt. Nur 10,5 Prozent oder 31 188 von 296 858 Leiharbeitnehmern waren im zweiten Halbjahr 1999 vor ihrer Tätigkeit als Leiharbeitnehmer überhaupt noch nicht beschäftigt (vgl. Tabelle Nr. 5).

Dagegen wird die Leiharbeit häufiger von Arbeitslosen genutzt, die sich von der Beschäftigung als Leiharbeitnehmer einen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt erhoffen. Im zweiten Halbjahr 1999 waren 50 Prozent oder 148 191 Leiharbeitnehmer unmittelbar vor ihrer Tätigkeit als Leiharbeitnehmer nicht beschäftigt, aber früher bereits beschäftigt. Bemerkenswert ist der Anteil von 11,2 Prozent oder 33 285 Leiharbeitnehmern, die vor ihrer Beschäftigung 1 Jahr und länger ohne Beschäftigung waren. Diese Zahlen zeigen, dass die Arbeitnehmerüberlassung auch für Langzeitarbeitslose oder Personen, die eine längere Pause im Erwerbsleben eingelegt haben, z. B. aus familiären Gründen, eine Chance für den Wiedereinstieg in den Beruf bieten kann.

40 Prozent oder 117 479 Leiharbeitnehmer waren bei der erstmaligen Begründung eines Vertragsverhältnisses zu einem Verleiher unmittelbar vorher beschäftigt. 25 Prozent dieser Leiharbeitnehmer, nämlich 29 351, waren zuvor bei einem anderen Betrieb als Leiharbeitnehmer beschäftigt.

11. Regionale Schwerpunkte

Wie im 8. Erfahrungsbericht bildete auch in diesem Berichtszeitraum Nordrhein-Westfalen den Schwerpunkt für erlaubte gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung. Dort hatten im Juni 1999 mit 2 441 21,7 Prozent aller Verleihbetriebe ihren Betriebssitz. Diese beschäftigten 23,8 Prozent aller Leiharbeitnehmer (68 082). An zweiter Stelle folgt Bayern mit 1 858 und damit 16,5 Prozent der Verleihbetriebe sowie 14,1 Prozent der Leiharbeitnehmer

(40 369). In den Landesarbeitsamtsbezirken Hessen waren 12,6 Prozent (36 053), Baden-Württemberg 11,1 Prozent (31 917), Niedersachsen-Bremen 9,9 Prozent (28 470), Nord 8,9 Prozent (25 409), Rheinland-Pfalz-Saarland 7,4 Prozent (21 199), Sachsen-Anhalt-Thüringen 5,0 Prozent (14 333), Berlin-Brandenburg 4,2 Prozent (12 079) und Sachsen 3,0 Prozent (8 483) der Leiharbeitnehmer tätig. Die Zahl der Verleihbetriebe betrug im Landesarbeitsamtsbezirk Hessen 997 (8,86 Prozent), Baden-Württemberg 1 268 (11,27 Prozent), Niedersachsen-Bremen 1 325 (11,78 Prozent), Nord 1 022 (9,08 Prozent), davon 253 (2,25 Prozent) in Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz-Saarland 748 (6,65 Prozent), Sachsen-Anhalt-Thüringen 698 (6,20 Prozent), Berlin-Brandenburg 432 (3,84 Prozent), davon 139 Brandenburg (1,24 Prozent) und Sachsen 458 (4,07 Prozent).

12. Arbeitnehmerüberlassung mit Vermittlungsabsicht

a) Förderung nach der AÜG-Richtlinie

Durch die „Richtlinien zur Förderung der Eingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser durch Darlehen und Zuschüsse an Gesellschaften zur Arbeitnehmerüberlassung“ (AÜGRi) vom 24. August 1994 (Bundesanzeiger Nr. 165, S. 9625 vom 1. September 1994) sollte erprobt werden, ob die Arbeitnehmerüberlassung dazu genutzt werden kann, schwervermittelbare Arbeitslose nach einem Einstieg als Leiharbeitnehmer in ein Arbeitsverhältnis unmittelbar zum Entleiher zu vermitteln.

Zwischen dem 1. Oktober 1994 und dem 31. Dezember 1996 konnten Verleiher (entweder Inhaber einer Verleiherlaubnis oder gemeinnützige Verleiher, die keine Verleiherlaubnis benötigen) Zuwendungen erhalten, wenn sie auf Vorschlag des Arbeitsamtes oder mit dessen Einvernehmen schwervermittelbare Arbeitslose für eine mehr als kurzzeitige Beschäftigung als Leiharbeitnehmer einstellten, um sie einem Dritten zur Arbeitsleistung mit dem Ziel zu überlassen, dass dieser mit dem Leiharbeitnehmer nach angemessener Einarbeitung und Bewährung einen unbefristeten Arbeitsvertrag abschließt. Die Gesellschaften mussten sich verpflichten, dass der Anteil der schwervermittelbaren Arbeitslosen mindestens ein Viertel der von ihnen beschäftigten Leiharbeitnehmer ausmache. Als schwervermittelbare Arbeitslose wurden dabei Arbeitslose definiert:

- die 50 Jahre und älter,
- ein Jahr und länger arbeitslos gemeldet,
- schwerbehindert oder gleichgestellt,
- rehabilitierte Suchtkranke sind, oder
- ihre Erwerbstätigkeit wegen der Betreuung aufsichtsbedürftiger Kinder oder pflegebedürftiger Personen für mindestens drei Jahre unterbrochen haben und unmittelbar vor der Einstellung mindestens ein halbes Jahr arbeitslos gemeldet waren.

Die Förderung sollte als Anschubfinanzierung dienen. Ihre Höchstdauer war daher auf zwei Jahre befristet. Gefördert wurde nicht der Lohn der Leiharbeiter, sondern der Aufwand für Personalkosten der Stammarbeiter der Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften und die Sachkosten.

Für Leistungen nach der AÜG-Richtlinie waren insgesamt 51 Mio. DM in den Haushalten 1994, 1995 und 1996 vorgesehen.

In den Jahren 1994 bis 1996 wurden 14 gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften durch Darlehen in Höhe von rund 8,1 Mio. DM und 73 gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften durch Zuschüsse in Höhe von rund 27,4 Mio. DM gefördert. Die Umwandlung von Darlehen in nicht rückzahlbare Zuschüsse aufgrund des Nachweises der Einmündung in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis beim Entleiher erfolgte bei 9 gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften für rund 150 Arbeitnehmer. Dabei wurden Darlehen in Höhe von insgesamt 2 753 121,35 DM in Zuschüsse umgewandelt.

Insgesamt haben die geförderten Gesellschaften während der Laufzeit dieses Förderprogramms etwa 11 800 ehemals schwervermittelbare Arbeitslose eingestellt. Das Förderungsziel, die Übernahme in ein Arbeitsverhältnis beim Entleiher, konnte für rund 1 500 ehemalige Schwervermittelbare erreicht werden.

Zu diesem Ergebnis haben allerdings in zahlreichen Fällen darüber hinausgehende individuelle Förderleistungen der öffentlichen Hand beigetragen, z. B.:

- Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten
- berufliche Qualifizierungsmaßnahmen in verleihfreien Zeiten
- Gewährung von Lohnkostenzuschüssen wie Einarbeitungszuschuss, Eingliederungsbeihilfe, Eingliederungshilfe für Behinderte, Lohnkostenzuschüsse für Ältere, Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose
- Zuschüsse gem. § 19 BSHG
- ESF-Zuschüsse der Länder.

Ohne diese zusätzlichen Förderleistungen wäre das Eingliederungsergebnis häufig nicht erreicht worden.

Bei geförderten Gesellschaften, die bei Abschluss der Anschubfinanzierung ihre Tätigkeit fortsetzen, zeigte sich bereits gegen Ende des Förderungszeitraums, dass die Anzahl der beschäftigten schwervermittelbaren Arbeitslosen an den Projekten abnahm. Insoweit wurde das Ziel der Förderung nur teilweise erreicht.

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen seiner Mitteilung 1997 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesanstalt für Arbeit festgestellt, dass es sich in der überwiegenden Zahl nicht als sinnvoll erwiesen hat, die

Arbeitsaufnahme schwervermittelbarer Arbeitsloser durch die Vergabe von Zuwendungen an Unternehmen der Arbeitnehmerüberlassung anzustreben oder zu unterstützen. Jedenfalls sei die Leistungsfähigkeit der überwiegenden Zahl der Zuwendungsempfänger erheblich überschätzt worden. Außerdem hält der Bundesrechnungshof es mit dem Zweck des Programms für unvereinbar, wenn die Bundesanstalt für Arbeit Verleihunternehmen einerseits durch Zuwendungen fördert und andererseits Arbeitnehmern in verleihfreien Zeiten Ersatzleistungen gewährt (Doppelförderung aus öffentlichen Mitteln).

Der Bundesverband der Zeitarbeit hat wiederholt kritisch zu der Förderung von Verleihunternehmen Stellung bezogen. Mit hohem Einsatz öffentlicher Finanzmittel würde bei diesen Projekten versucht, ein Ziel zu erreichen, das die auf Gewinn gerichteten Unternehmen der Arbeitnehmerüberlassung bereits ohne öffentliche Förderung erreichten. Außerdem würden dem Vernehmen nach Gewerkschaften Betriebsräte in Kundenunternehmen aufordern, im Falle von Arbeitnehmerüberlassung nur mit solchen Unternehmen wie z. B. START NRW GmbH zusammenzuarbeiten. Die kommerziellen Verleihunternehmen sehen in diesem Verhalten eine Diskriminierung.

b) Weitere Entwicklung der geförderten Gesellschaften

Bundesweit haben im Berichtszeitraum etwa 40 der ehemals geförderten Gesellschaften vor allem aus Rentabilitätsgründen ihre Verleihfähigkeit eingestellt. Einige Gesellschaften wurden auch insolvent. Ein Fortbestehen der Gesellschaften war ohne eine permanente finanzielle Förderung der Qualifizierung, Betreuung und Entlohnung von schwervermittelbaren Arbeitslosen während der verleihfreien Zeiten nicht gewährleistet. Etwa ein Drittel der Gesellschaften, die eine Förderung in Anspruch nahmen, hat sich neue Betätigungsfelder gesucht (Arbeitsvermittlung mit Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit, Vermittlung von Praktikastellen, Durchführung von Maßnahmen nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch und anderer Rechtsvorschriften).

Die übrigen 50 Gesellschaften sind noch auf dem Gebiet der Arbeitnehmerüberlassung tätig. Die Mehrzahl dieser Gesellschaften sind aber weiterhin auf öffentliche Förderleistungen für die Beschäftigung von schwervermittelbaren Arbeitnehmern angewiesen. Die Förderung erfolgt durch Leistungen:

- nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch von den Arbeitsämtern für die Beschäftigung eines zuvor schwervermittelbaren arbeitslosen Arbeitnehmers im Einzelfall (z. B. Eingliederungszuschuss)
- der Kommunen für die Beschäftigung und den Verleih von Sozialhilfeempfängern im Einzelfall und teilweise in Kooperationsform, z. B. mit der Stadt Frankfurt/Main
- aus Förderprogrammen der Länder (z. B. Landesprogramm „Arbeit und Qualifizierung Mecklenburg-Vor-

pommern“ – Gewährung von Darlehen als Anschubfinanzierung mit Umwandlungsmöglichkeiten in einen Zuschuss bei dauerhafter Integration schwervermittelbarer Arbeitsloser).

Als Beispiel für eine auf dem Gebiet der Arbeitnehmerüberlassung mit dem Ziel der Vermittlung von Arbeitslosen tätige Einrichtung sei die Gesellschaft für Arbeitnehmerüberlassung Thüringen mbH (GeAT) genannt. Sie hat zum Ziel, schwervermittelbare Arbeitslose über den Verleih dauerhaft in Wirtschaftsunternehmen zu integrieren. Dabei wird das sog. „Tragwellenprinzip“ genutzt, d. h. Arbeitslose ohne Wettbewerbsnachteil werden verliehen, um Betrieben einen Anreiz zur Inanspruchnahme der gemeinnützigen Überlassung zu bieten und schwervermittelbare Arbeitnehmer werden daneben angeboten, mit dem Hinweis, dass bei dauerhafter Integration dieser Personengruppe Lohnkostenzuschüsse der Bundesanstalt für Arbeit beantragt werden können. Mit den Arbeitslosen wird im Regelfall ein befristeter Arbeitsvertrag abgeschlossen. Seit 1995 wurden im Rahmen dieses Modells von der GeAT insgesamt 4 382 Arbeitslose eingestellt, von denen 55 Prozent (2 410) schwervermittelbar waren. Hiervon sind 1 871 Arbeitslose, darunter 1 525 schwervermittelbare (81,5 Prozent) in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis bei anderen Arbeitgebern übernommen worden. Das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur schätzt dieses Modell im Hinblick auf die Kosten und Integrationsergebnisse als erfolgreich ein.

c) START NRW GmbH

Das während dieses Berichtszeitraums wohl größte Unternehmen, das eine Arbeitnehmerüberlassung mit dem Ziel der Vermittlung betreibt, ist die START Zeitarbeit NRW GmbH. Aus diesem Grund und weil ihre Organisationsform häufig als Beispiel für eine zukünftige Nutzung der Arbeitnehmerüberlassung zur Vermittlung von Langzeitarbeitslosen angeführt wird, wird im Folgenden das Konzept der START Zeitarbeit NRW etwas ausführlicher dargestellt.

Die START Zeitarbeit NRW GmbH (nachfolgend START NRW genannt) hatte ursprünglich im März 1995 mit 22 Niederlassungen in Nordrhein-Westfalen begonnen. Diese Zahl wurde zwischenzeitlich auf 33 erhöht, bis im Herbst 1996 4 Niederlassungen aus wirtschaftlichen Gründen geschlossen werden mussten. In den verbleibenden 29 Niederlassungen beschäftigte START NRW Ende 1998 137 Mitarbeiter in der Stammebelegschaft und 1 320 Leiharbeiter. Am Jahresende 1999 hatte START NRW an 30 Standorten 144 Stammkräfte und 1 210 Leiharbeiter.

Gesellschafter von START NRW sind die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, die Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände, der Nordrhein-Westfälische Handwerkstag, der DGB Landesbezirk NRW, die Landkreise NRW, der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund, der Deutsche Städtetag, die AG der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, die Evangeli-

sche Kirche und die START Holding BV (Niederlande). Die Bundesanstalt für Arbeit war ursprünglich Gründungsmitglied, schied aber Anfang 1997 aus, da entgegen der Erwartungen START NRW nicht den Status einer gemeinnützigen Gesellschaft erhielt.

START NRW erhielt eine Anschubfinanzierung von Bund und Land in Höhe von 17,1 Mio. DM. Das Land Nordrhein-Westfalen förderte dabei START NRW mit Zuschüssen in Höhe von rund 8 861 000 DM und Darlehen in Höhe von 2 000 000 DM. Die Förderung des Bundes erfolgte im Rahmen der AÜG-Richtlinie mit Darlehen in Höhe von rund 5 086 000 DM.

START NRW hat die nach der Richtlinie erforderliche Zahl von mindestens 25 Prozent schwervermittelbarer Arbeitsloser unter den Leiharbeitnehmern überschritten. Allerdings sank die Zahl von 34,4 Prozent durchschnittlich beschäftigten schwervermittelbaren Arbeitnehmern bei den zuerst geförderten 22 Niederlassungen auf durchschnittlich 29,9 Prozent bei den anderen sieben Niederlassungen.

Nach der AÜG-Richtlinie konnten Darlehen in nicht rückzahlbare Zuschüsse umgewandelt werden, wenn nachgewiesen wird, dass schwervermittelbare Leiharbeiter tatsächlich bei den Entleihern eine unbefristete Anstellung gefunden haben. START NRW hat diese Voraussetzungen für 111 Fälle nachgewiesen, so dass die Darlehen fast vollständig in Zuschüsse umgewandelt wurden.

Über die 111 genannten Arbeitnehmer hinaus begründeten weitere Arbeitnehmer nach einem vorangegangenen Entleihverhältnis ein Arbeitsverhältnis bei einem anderen Arbeitgeber oder ein befristetes beim Entleiher. Diese konnten nach den Voraussetzungen der AÜG-Richtlinie nicht bei der Umwandlung des Darlehens berücksichtigt werden, sind aber letztlich für die Bewertung des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Maßnahme nicht unbeachtlich.

Zusätzlich zu den Leistungen nach der AÜG-Richtlinie erhielt START NRW von Seiten der Arbeitsämter für 382 schwervermittelbare Arbeitslose Leistungen nach dem damaligen Arbeitsförderungsgesetz (Einarbeitungszuschuss nach § 49 AFG, Eingliederungshilfe nach § 54 AFG, Lohnkostenzuschüsse für Ältere nach § 97 AFG, Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose) in Höhe von rd. 903 000 DM. Bei weiteren 32 schwervermittelbaren Arbeitslosen wurden Zuschüsse des Sozialamtes bzw. Reha-Leistungen des Rentenversicherungsträgers in Höhe von 27 000 DM an START NRW gezahlt. Außerdem erhält START NRW im Rahmen von Projektförderung bis Mitte 1999 noch Zuschüsse der Europäischen Union für die Qualifizierung von Leiharbeitnehmern sowie vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt durch Arbeitnehmerüberlassung (1,44 Mio. DM).

START NRW stellt ausschließlich Arbeitslose ein. Dabei sollen insbesondere Arbeitslose aus einer besonderen

Zielgruppe gefördert werden. Diese Zielgruppe, die von START NRW auch als schwervermittelbare Arbeitslose bezeichnet werden, unterscheidet sich von der in der AÜG-Richtlinie als schwervermittelbar definierten Zielgruppe. Neben den auch von der Richtlinie erfassten schwervermittelbaren Arbeitslosen, umfasst die Zielgruppe von START NRW noch zusätzlich Arbeitslose, die jünger als 25 Jahre sind, ausländische Arbeitslose und geringqualifizierte Arbeitslose.

Nach Angaben von START NRW erhielten im Zeitraum von 1995–1999 von den bei START ausgeschiedenen 8 036 Beschäftigten 3 630 (über 45 Prozent) unmittelbar im Anschluß an ihre Beschäftigung einen Arbeitsvertrag. 45,9 Prozent der Übernommenen zählten vor ihrer Einstellung bei START NRW zu den schwer Vermittelbaren, wie Langzeitarbeitslose oder Geringqualifizierte.

Eine weitere Besonderheit von START NRW ist, dass eine Ausrichtung des Lohnes der Leiharbeitnehmer an den Tarifverträgen der Entleihbetriebe erfolgt. Im Rahmen eines Kostensenkungsprogramms wurden in Tarifverhandlungen mit der ÖTV Einstiegstarife für Leiharbeitnehmer für die ersten sechs Monate der Tätigkeit eingeführt, die bei 95 Prozent der tariflichen festgelegten Entlohnung vergleichbarer Arbeitnehmer der Entleihbetriebe liegen. Im Bereich der geringqualifizierten Leiharbeitnehmer führte – nach Angaben von START NRW – die Ausrichtung an den Tariflöhnen dazu, dass START in Wettbewerbsschwierigkeiten geriet, da die gewerblichen Verleiher die Leiharbeitnehmer wesentlich kostengünstiger anboten. START NRW ging daher dazu über, verstärkt qualifiziertere Arbeitnehmer einzustellen.

Eine Qualifikation der Leiharbeitnehmer in den verleihfreien Zeiten, die im Konzept von START NRW vorgesehen ist, gestaltet sich wegen der Kürze der verleihfreien Zeiten oft schwierig. Etwa ein Drittel der verleihfreien Zeiten konnte aber für Qualifikationsmaßnahmen genutzt werden.

13. Bedeutung der nicht gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung

Die nicht gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung kommt neben der Arbeitnehmerüberlassung mit Vermittlungsabsicht, die nur teilweise von Finanzämtern als gemeinnützig anerkannt wurde, auch in anderen Bereichen vor, in denen Verleiher und Entleiher als gemeinnützig anerkannt sind.

Städte, Gemeinden, Landkreise und andere öffentliche Einrichtungen nutzen die nicht gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung, um vor allem aus Kostengründen einzelne Bereiche/Abteilungen auszugliedern, die in der Regel von einer privaten Gesellschaft weitergeführt werden. Bereits beschäftigte Arbeitnehmer dieser Bereiche werden von ihrem dem öffentlichen Dienst angehörenden Arbeitgeber an die neue Gesellschaft verliehen. Der soziale Schutz der Arbeitnehmer bleibt insoweit erhalten. Diese Entwicklungen konnten bei öffentlich-

rechtlichen Krankenhäusern (z. B. Ausgliederung der Röntgenabteilung), bei Bildungswerken und vermehrt auch bei Kirchengemeinden (Ausgliederung von Kindergärten und anderen Gemeindeaufgaben) beobachtet werden.

Ein weiteres Feld für die nicht gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung sind städtische Personalentwicklungsgesellschaften, die vorwiegend langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger einstellen und an Unternehmen, private Haushalte und ggf. auch in das Baugewerbe verleihen.

Auch in Kooperationsverträgen gemeinnütziger Einrichtungen wird die Arbeitnehmerüberlassung genutzt. So werden z. B. Mitarbeiter eines Krankenhauses, Ärzte, Logopäden auch in andere Krankenhäuser entsandt.

B. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

1. Größenordnung

Auch in diesem Berichtszeitraum lässt sich die in den vorangegangenen Berichten festgestellte Tendenz bestätigen, dass die Arbeitnehmerüberlassung nur einen verhältnismäßig kleinen Anteil an dem allgemeinen Arbeitsmarkt hat. Allerdings stieg die Bedeutung der Arbeitnehmerüberlassung auch in diesem Berichtszeitraum weiter an. Die Zahl der Leiharbeitnehmer im Verhältnis zur Zahl aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erreichte 1999 einen neuen Höchststand. Betrug dieser Anteil am 30. Juni 1979 noch 0,18 Prozent, so stieg er bis Juni 1995 auf 0,63 Prozent an. Im Juni 1999 erreichte er einen neuen Höchststand mit 1,05 Prozent. Aus diesen Zahlen lässt sich entnehmen, dass die Nachfrage nach Leiharbeitnehmern in der Wirtschaft weiter angestiegen ist.

Der Grund für die kontinuierliche Zunahme der Beschäftigtenzahlen in der Arbeitnehmerüberlassung und der Zahl der Verleihbetriebe liegt unter anderem in den Umstrukturierungs- bzw. Rationalisierungsmaßnahmen in nahezu allen Produktions- und Dienstleistungsbereichen.

Ein weiterer Grund ist die Unsicherheit der Unternehmen über den weiteren Konjunkturverlauf. Die Verleiher profitieren hier von dem restriktiven Einstellungsverhalten der Unternehmen, die eher bereit sind, Personalbedarf mit Leiharbeitnehmern zu decken, als sich langfristig an einen Arbeitnehmer mit unbefristetem Arbeitsvertrag zu binden. In den letzten Jahren war zudem ein Trend zum Abbau der Stammbesetzung zu beobachten.

Die Nutzung von Leiharbeitnehmern ist in der Personalpolitik vieler Unternehmen ein fester Bestandteil geworden und wird als flexible, externe Personalreserve genutzt. Die Bereitschaft, Leistungen von Verleihbetrieben in Anspruch zu nehmen, ist dabei grundsätzlich umso höher je größer ein Unternehmen ist.

2. Folgen für die Unternehmen

Im Berichtszeitraum war eine Änderung bei den Motiven der Unternehmen für den Einsatz von Leiharbeitnehmern zu beobachten. In den vorangegangenen Berichtszeiträumen waren die klassischen Gründe, aus denen Unternehmer auf Leiharbeitnehmer zurückgegriffen haben, die Überbrückung von Urlaubs-, Krankheits-, Mutterschutz- und Erziehungszeiten sowie Produktionsspitzen. In den letzten Jahren ist dagegen zunehmend eine Tendenz bei Unternehmen festzustellen, die Arbeitnehmerüberlassung als ein Instrument der langfristigen Personalplanung zu nutzen. Lediglich in den Büroberufen bzw. kaufmännischen Berufen scheint die „Überbrückungsfunktion“ der Arbeitnehmerüberlassung noch von besonderer Bedeutung für den Einsatz von Leiharbeitnehmern zu sein.

Durch die Nutzung der Arbeitnehmerüberlassung als eine Alternative der längerfristigen Personalplanungen kann die Notwendigkeit zur Bildung von Personalreserven von den Unternehmen minimiert werden. Auf diese Weise kann es dazu kommen, dass auch Dauerarbeitsplätze in Unternehmen durch den Einsatz von Leiharbeitnehmern ersetzt werden.

Die Arbeitnehmerüberlassung wird auch zur Personalrekrutierung genutzt. Nach § 9 Nr. 4 und 5 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz sind Vereinbarungen unwirksam, die es dem Entleiher untersagen, den Leiharbeitnehmer zu einem Zeitpunkt einzustellen, in dem dessen Arbeitsverhältnis zum Verleiher nicht mehr besteht oder Vereinbarungen, die es dem Leiharbeitnehmer untersagen, mit dem Entleiher ein Arbeitsverhältnis zu einem Zeitpunkt, in dem das Arbeitsverhältnis zum Verleiher nicht mehr besteht, einzugehen. Diese gesetzliche Regelung stellt sicher, dass der Entleiher einen Leiharbeitnehmer, der sich während seines Einsatzes als Leiharbeitnehmer im Entleiherbetrieb bewährt hat, auf einen Stammarbeitsplatz im Entleihbetrieb übernehmen kann. Die Unternehmen und Leiharbeitnehmer nutzen daher die Leiharbeit auch, um sich unverbindlich kennen zu lernen. Insoweit kann die Leiharbeit auch für einen Arbeitslosen eine Möglichkeit zur Reintegration in den Arbeitsmarkt bieten. Unternehmen sind u. U. eher bereit, einen ehemals Arbeitslosen nach einer „Testphase“ als Leiharbeitnehmer als unmittelbar einzustellen. Übernahmen von Leiharbeitnehmern in die Stammelegschaft des Entleihbetriebes sind daher keine Seltenheit.

3. Folgen für die Leiharbeitnehmer

Die Tätigkeit als Leiharbeitnehmer bietet für den einzelnen Arbeitnehmer sowohl besondere Chancen wie auch Risiken und Nachteile.

Aufgrund der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit sind immer mehr Arbeitnehmer bereit, als Leiharbeitnehmer zu arbeiten. Oft wird in der Tätigkeit als Leiharbeitnehmer

eine Chance zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt gesehen. Da Entleihbetriebe die Arbeitnehmerüberlassung oft zur Personalrekrutierung nutzen, kann durch die Arbeitnehmerüberlassung häufig ein solcher Wiedereinstieg in ein reguläres Arbeitsverhältnis gefunden werden. Allerdings fehlen genaue statistische Zahlen darüber, in welchem Ausmaß eine Wiedereingliederung gelingt. Der Bundesverband Zeitarbeit Personaldienstleistungen e.V. schätzt die Übernahmequote von Leiharbeitnehmern in feste Arbeitsverhältnisse bei den Entleihbetrieben auf etwa 30 Prozent. Der Einsatz auf ständig wechselnden Arbeitsplätzen ermöglicht dem Leiharbeitnehmer außerdem, auf verschiedenen Gebieten Erfahrungen zu sammeln und so möglicherweise den für ihn geeigneten Arbeitsplatz besser zu finden.

Diesen Chancen stehen aber auch Nachteile gegenüber. So ist der Lohn von Leiharbeitnehmern in der Regel geringer als der Lohn von Arbeitnehmern der Stammelegschaft des Entleihbetriebes. Der Deutsche Gewerkschaftsbund weist darauf hin, dass die Relation des durchschnittlichen Monatseinkommens in der Arbeitnehmerüberlassung zu dem in der Gesamtwirtschaft in den letzten Jahren stetig abgesunken sei. Verdiente 1980 ein Leiharbeitnehmer durchschnittlich noch 77,4 Prozent eines durchschnittlichen Monatseinkommens, sank diese Zahl 1990 auf 71,7 Prozent und 1995 sogar auf 63,4 Prozent. Der Leiharbeitnehmer hat durch den häufigen Wechsel des Einsatzortes zusätzlich oft Probleme, kollegiale Beziehungen aufzubauen. Von ihm wird ein besonderes Maß an Anpassungsfähigkeit gefordert.

Durch die durchschnittlich sehr kurze Dauer der Leiharbeitsverhältnisse findet der Kündigungsschutz des Kündigungsschutzgesetzes auf die Leiharbeitnehmer oft keine Anwendung. Zudem führt die hohe Fluktuation dazu, dass in den Verleihbetrieben in der Regel keine Betriebsräte gewählt werden, so dass in Verleihbetrieben häufig die Kontroll- und Mitgestaltungsfunktionen der Betriebsräte keine Wirkung entfalten können.

4. Auswirkungen auf Arbeitskämpfe

Bundesweit wurden im Berichtszeitraum nur zwei Fälle bekannt, in denen Leiharbeitnehmer in von Arbeitskämpfen betroffenen Unternehmen eingesetzt wurden. In einem Fall hatte der Verleiher versucht, sich durch eine – rechtlich unwirksame – arbeitsvertragliche Abrede der Lohnzahlung für den Fall zu entziehen, dass im Entleihbetrieb gestreikt wird (§ 11 Abs. 5 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz).

5. Ausnahmen von der Erlaubnispflicht

Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz sieht in bestimmten Fällen Ausnahmen von der Erlaubnispflicht vor. Missbräuchliche Inanspruchnahmen dieser Ausnahmen sind nicht bekannt geworden.

a) Arbeitsgemeinschaften

Nach § 1 Abs. 1 Satz 2 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz stellt die Abordnung von Arbeitnehmern zu einer zur Herstellung eines Werkes gebildeten Arbeitsgemeinschaft keine Arbeitnehmerüberlassung dar, 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.

Die Europäische Kommission hat die Bundesrepublik Deutschland in einem Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof verklagt, weil sie der Ansicht ist, dass diese Vorschrift sowie § 1b Satz 2 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz – „Kollegenhilfe“ – eine unzulässige Einschränkung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit darstellen. Im Wesentlichen kritisiert die Europäische Kommission, dass Unternehmen anderer Mitgliedstaaten, um in einer Arbeitsgemeinschaft mitarbeiten zu können, in Deutschland eine Niederlassung gründen müssen, weil sie anderenfalls nicht unter dieselben Tarifverträge wie die anderen Arbeitsgemeinschaftsmitglieder fallen würden. Eine solche Verpflichtung zur Gründung einer Niederlassung in Deutschland würde der Dienstleistungsfreiheit widersprechen. Die Bundesregierung ist dagegen der Ansicht, dass es sich vorliegend um eine zulässige Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit zur Wahrung von Interessen des Allgemeinwohls handelt.

b) Tarifvertrag zur Vermeidung von Kurzarbeit und Entlassungen

Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz ist nicht anzuwenden auf die Arbeitnehmerüberlassung zwischen Arbeitgebern desselben Wirtschaftszweiges zur Vermeidung von Kurzarbeit oder Entlassungen, wenn ein für den Entleiher und Verleiher geltender Tarifvertrag dies vorsieht (vgl. § 1 Abs. 3 Nr. 1 AÜG). Folgende Tarifverträge sind im Bezugszeitraum bekannt geworden:

- Tarifvertrag zur Regelung der kollegialen Arbeitnehmerüberlassung für gewerbliche Arbeitnehmer und Angestellte der Elektrohandwerke der Pfalz vom 12. Juli 1996 zwischen dem Landesinnungsverband der elektrotechnischen Handwerke/Tarifgebiet Pfalz und der Industriegewerkschaft Metall;
- Tarifvertrag zur Regelung der kollegialen Arbeitnehmerüberlassung für alle Arbeitnehmer in den Betrieben des Elektrohandwerks mit den Fachsparten Elektroinstallation, Elektromaschinenbau, Elektromechanik und Fernmeldeanlagen elektronik Rheinland-Rheinhausen vom 12. Juli 1996 zwischen dem Landesinnungsverband der elektrotechnischen Handwerke Rheinland-Pfalz, Tarifgebiet Rheinland-Rheinhausen und der Industriegewerkschaft Metall;
- Tarifvertrag über die Arbeitnehmerüberlassung im Elektrohandwerk vom 22. Juli 1996 zwischen dem

Landesinnungsverband der elektronischen Handwerke Baden-Württemberg und der Industriegewerkschaft Metall;

- Tarifvertrag zur Regelung der kollegialen Arbeitnehmerüberlassung für Arbeitnehmer der Elektrohandwerke in Hessen vom 29. Juli 1996 zwischen dem Fachverband Elektrotechnik Hessen und der Industriegewerkschaft Metall;
- Tarifvereinbarung über die Arbeitnehmerüberlassung in den Elektrohandwerken Nordrhein-Westfalen vom 27. November 1996 zwischen dem Fachverband Elektrotechnische Handwerke Nordrhein-Westfalen (Landesinnungsverband) und der Christlichen Gewerkschaft Metall;
- Tarifvereinbarung über die Arbeitnehmerüberlassung vom 3. Dezember 1997 zwischen dem Fachverband Sanitär-Heizungs-Klima NRW und der Christlichen Gewerkschaft Metall;
- Tarifvertrag zu der kollegialen Arbeitnehmerüberlassung für Arbeitnehmer in den Elektrohandwerken der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen vom 5. Dezember 1997 zwischen den Landesinnungsverbänden der Elektrohandwerke Mecklenburg-Vorpommern, der sächsischen Elektrohandwerke, der Elektrohandwerke Sachsen-Anhalt und der Elektrohandwerke Thüringen und der Christlichen Gewerkschaft Metall;
- Tarifvertrag zur Regelung der kollegialen Arbeitnehmerüberlassung für Arbeitnehmer in den SHK-Handwerken vom 24. Juli 1998 zwischen der Innung SHK Berlin und der Christlichen Gewerkschaft Metall – Landesverband Berlin-Brandenburg –;
- Tarifvertrag über die Arbeitnehmerüberlassung im Elektrohandwerk vom 30. Oktober 1998 zwischen dem Landesinnungsverband der elektrotechnischen Handwerke Baden-Württemberg und der Industriegewerkschaft Metall;
- Tarifvereinbarung über die Arbeitnehmerüberlassung in den Elektrohandwerken Nordrhein-Westfalen vom 4. November 1998 zwischen dem Fachverband Elektrotechnische Handwerke Nordrhein-Westfalen (Landesinnungsverband) und der Christlichen Gewerkschaft Metall – Landesverband Nordrhein-Westfalen –;
- Tarifvertrag zur Regelung der kollegialen Arbeitnehmerüberlassung für die Hamburger Elektrohandwerke vom 15. Januar 1999 zwischen dem Norddeutschen Fachverband Elektrotechnik e.V. und der Christlichen Gewerkschaft Metall – Landesbezirk Nord/Küste –.

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks hat festgestellt, dass sich im Bereich der Elektrohandwerke die in § 1 Abs. 3 Nr. 1 AÜG eingeräumte Ausnahme bewährt hat. Durch die Ausnahmegesetzgebung konnte in auftragschwachen Perioden eine nachhaltige Stabilisierung der Beschäftigungssituation in den elektrohandwerklichen Betrieben erreicht werden.

c) Konzernverleih

Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz ist ebenfalls nicht auf die Arbeitnehmerüberlassung zwischen Konzernunternehmen anzuwenden, wenn der Arbeitnehmer seine Arbeit vorübergehend nicht bei seinem Arbeitgeber leistet. § 1 Abs. 3 Nr. 2 AÜG ist dabei nicht nur auf Verleiher und Entleiher in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft beschränkt (vgl. Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 5. Mai 1988 – 2 AZR 795/87). Der Personalausgleich zwischen Konzernunternehmen hat im Berichtszeitraum an Bedeutung gewonnen. Die Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände hält die gegenwärtige Regelung nicht für ausreichend und regt an, die Überlassung innerhalb eines Konzerns nicht nur auf eine *vorübergehende* Überlassung zu beschränken.

In Baden-Württemberg ließ sich zunehmend beobachten, dass Unternehmen den Konzernverleih nutzen, um sich der Zahlung von Lohnsteuern zu entziehen. Ausländische Verleihunternehmen unterliegen im Inland der Lohnsteuereinbehaltungs- und Abfuhrpflicht, selbst wenn sie in Deutschland über keine feste Geschäftseinrichtung oder ständige Vertreter verfügen. Da anders als im Sozialversicherungsrecht der Entleiher nicht automatisch für die Steuern haftet und allenfalls ein Steuerabzug im Einzelfall nach § 42d Abs. 8 EStG angeordnet werden kann, der jedoch voraussetzt, dass die Finanzbehörde zeitnah von dem Verleih Kenntnis erhält, besteht hier eine Haftungslücke. Zunehmend werden den Finanzverwaltungen Fälle bekannt, in denen inländische Unternehmen im Ausland Unternehmen als Konzernunternehmen gründen oder erwerben und über diese Unternehmen Arbeitnehmer zur Arbeitsleistung im Inland anwerben. Durch eine oft nur geringe Tätigkeit im Sitzland wird erreicht, dass nur ein vorübergehender Verleih im Sinne des § 1 Abs. 3 AÜG erfolgt, mit der Folge, dass die Vorschriften des AÜG nicht gelten. Für die Arbeitnehmer wird dann aber weder im In- noch im Ausland Lohnsteuer einbehalten. Da die Arbeitseinsätze oft als Schein-Werkverträge getarnt werden, muss die Finanzverwaltung, um einen Steuerabzug nach § 42d Abs. 8 EStG anordnen zu können, eine Arbeitnehmerüberlassung nachweisen. Die Prüfmaßnahmen der Finanzverwaltung sind auf diese Art der Überprüfung nicht ausgelegt. Prüfdienste anderer Behörden haben keinen Prüfbedarf, weil der Tatbestand der illegalen Arbeitnehmerüberlassung nicht gegeben ist, da nach § 1 Abs. 3 AÜG eine legale Arbeitnehmerüberlassung vorliegt.

d) Anzeige der Überlassung

Arbeitgeber mit weniger als 50 Arbeitnehmern können zur Vermeidung von Kurzarbeit oder Entlassungen Arbeitnehmer auch ohne eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit bis zu zwölf Monate an einen Entleiher überlassen, wenn der Arbeitgeber die Überlassung vorher schriftlich dem für seinen Geschäftssitz zuständigen Landesarbeitsamt angezeigt hat. Durch das Arbeitsförderungs-Reformgesetz vom 24. März 1997 (BGBl. I S. 594) wurde der Anwendungsbereich von § 1a Abs. 1 AÜG erweitert. Zum einen wurde der Schwellenwert für Arbeitgeber, die von dieser Ausnahme Gebrauch machen können, von Arbeit-

gebern mit weniger als 20 Arbeitnehmern auf Arbeitgeber mit weniger als 50 Arbeitnehmern erhöht, zum anderen wurde die Überlassungszeit von 3 Monaten auf 12 Monate erhöht.

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks hat die Ausweitung des Anwendungsbereichs von § 1a AÜG grundsätzlich positiv beurteilt. Durch die Änderung würde die Kollektivenhilfe im Handwerk erleichtert. Probleme sieht der Zentralverband des Deutschen Handwerks bei der Anzeigepflicht des § 1a AÜG. Klein- und mittelbetriebliche Handwerksbetriebe würden im guten Glauben häufig Arbeitnehmer an Kollegen ohne vorherige Anzeige überlassen. Es solle daher überlegt werden, ob zwischen Arbeitgebern des gleichen Wirtschaftszweiges auf eine Anzeigepflicht verzichtet werden könnte oder zumindest für diese Fälle die Sanktionen im Falle eines Verstoßes gemildert werden könnten.

C. Sozial- und arbeitsrechtliche Auswirkungen der Arbeitnehmerüberlassung

Der Leiharbeiter ist dadurch, dass er seine Arbeitsleistung nicht bei seinem eigentlichen Arbeitgeber, sondern bei einem Dritten erbringt, besonderen Risiken ausgesetzt. Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz sieht daher Schutzvorschriften vor, die dieser besonderen Situation Rechnung tragen sollen.

Zum einen unterliegen die Verleiher weitgehenden Auskunftspflichten gegenüber der Bundesanstalt für Arbeit, so dass dieser eine Kontrolle ermöglicht wird. Die Bundesanstalt für Arbeit prüft u.a. bei den Verleihern auch die Einhaltung arbeitsrechtlicher Pflichten. Insoweit unterliegen die Verleiher einer strengeren Kontrolle als andere Arbeitgeber. Durch diese besondere Kontrolle soll die schwächere Situation der Leiharbeiter ausgeglichen werden.

Zum anderen sieht das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz auch vor, dass bestimmte Pflichten, insbesondere im Bereich des Arbeitsschutzes, nicht nur vom Arbeitgeber, d. h. Verleiher, sondern auch vom Entleiher erfüllt werden müssen. Nur wenn der Entleiher, bei dem die eigentliche Arbeitsleistung erbracht wird, mit in die Verantwortung genommen wird, kann ein wirksamer Arbeitsschutz gewährleistet werden.

1. Sozialversicherungsrechtlicher Schutz

Die Bundesanstalt für Arbeit konnte im Berichtszeitraum insgesamt in 545 Fällen eine verspätete Zahlung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen feststellen. Dabei waren Unternehmen, die ausschließlich Arbeitnehmerüberlassung betreiben, und Mischbetriebe im gleichen Maße betroffen. Hintergrund der verspäteten Zahlungen waren in der Regel eine dem Geschäftsvolumen nicht angepasste Liquiditätsausstattung der Verleihunternehmen und die in Folge der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sinkende Zahlungsmoral der Entleiher. Die Liquiditätsengpässe führten in einigen Fällen auch zum Konkurs der Verleihunternehmen. In diesem Zusammenhang konnte

auch wiederholt eine gravierende Verletzung von Arbeitgeberpflichten (z.B. Lohnrückstände) festgestellt werden.

Die Verstöße wurden in der Regel im Rahmen des Verfahrens zur Verlängerung der Verleiherlaubnis durch die Bundesanstalt für Arbeit festgestellt. Im Rahmen des Erlaubnisverfahrens sind die Verleiher verpflichtet, auch Bescheinigungen des Finanzamtes sowie der Sozialversicherungsträger über die Erfüllung ihrer Arbeitgeberpflichten vorzulegen. Kommt es in diesem Bereich zu Unregelmäßigkeiten, so wird dies auf den Bescheinigungen vermerkt. Durch den Hinweis der Bundesanstalt für Arbeit, dass die ausstehenden Zahlungen zum Entzug der Verleiherlaubnis führen könnten, konnte in mehreren Fällen eine Zahlung der ausstehenden Beträge erreicht werden. Auflagen wurden von der Bundesanstalt für Arbeit in den Fällen erteilt, in denen ein Verleiher regelmäßig verspätet oder erst bei Einleitung eines Vollstreckungsverfahrens zahlte oder in denen Liquiditätsengpässe durch eine verspätete Zahlung ausgeglichen werden sollte, ohne dass eine entsprechende Vereinbarung mit den zuständigen Stellen getroffen worden war.

2. Arbeitsschutz

Leiharbeiter sind erfahrungsgemäß wegen der häufig wechselnden Arbeitsplätze, den damit zwangsläufig verbundenen unterschiedlichen Arbeitsanforderungen und veränderten Arbeitsabläufen einer höheren Gefährdung ausgesetzt, als die Arbeitnehmer, die regelmäßig an ihren bekannten Einsatzorten arbeiten. Dies erfordert erhöhte Anstrengungen bei der Umsetzung des Arbeitsschutzes. Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes für Leiharbeiter müssen sich daher immer an den Verleiher und den Entleiher richten. Deshalb schreibt das Gesetz zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien vom 7. August 1996 (BGBl. I S. 1246) besondere arbeitsschutzrechtliche Pflichten des Entleihers vor, teilweise im neuen Arbeitsschutzgesetz, teilweise durch Ergänzungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes. Insbesondere muss der Entleiher den Leiharbeiter vor Beginn der Beschäftigung und bei Veränderungen in seinem Arbeitsbereich über Gefahren für die Sicherheit und Gesundheit, denen er bei der Arbeit ausgesetzt sein kann, sowie über die Maßnahmen und Einrichtungen zur Abwendung dieser Gefahren unterrichten und unterweisen. Außerdem 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.

Der zuständige Unfallversicherungsträger für die Verleiherunternehmen ist die Verwaltungs-Berufsgenossenschaft, unabhängig davon in welche Wirtschaftszweige die Verleiher verleihen. Die Verwaltungs-Berufsgenossenschaft hat, insbesondere wegen der festgestellten Rechtsunsicherheiten beim Einsatz von Leiharbeitern, ein Merkblatt „Arbeitnehmer in Fremdbetrieben“ (ZH 1/182) jetzt BG-Information (BGI 580) erstellt. Diese Infor-

mationsschrift wurde im Berichtszeitraum jedes Jahr mit einer Auflagezahl von ungefähr 50 000 Stück und in ständig aktualisierter Fassung herausgegeben.

1996 hat die Verwaltungs-Berufsgenossenschaft zusammen mit dem Bundesverband Zeitarbeit Personaldienstleistungen e.V. und der Schutzgemeinschaft Zeitarbeit ein Projekt zur Integration des Arbeitsschutzes in Qualitätsmanagementsysteme gestartet. Der in diesem Projekt erarbeitete Leitfaden zum Aufbau eines integrierten Qualitäts-, Arbeits- und Gesundheitsmanagementsystems für Verleihunternehmen wurde in der Schriftenreihe Prävention der Verwaltungs-Berufsgenossenschaft (SP 25.4/1) veröffentlicht. Seit 1997 ist die Beratung auf der Grundlage dieses Leitfadens, der 1998 nochmals überarbeitet wurde, ein wichtiger Bestandteil der Jahresrahmenpläne der Prävention durch die Verwaltungs-Berufsgenossenschaft.

Seit etwa 10 Jahren werden gemeinsam mit den Verbänden der Verleiher Pilotprogramme für zusätzliche modellhafte Maßnahmen zum Arbeitsschutz erarbeitet und eingeführt. Diese Präventionsmaßnahmen haben sich positiv ausgewirkt. Unternehmen, die an diesen Präventionsmaßnahmen nicht teilnahmen, wurden daher gezielt überprüft, um auch in diesen Unternehmen die Einhaltung des Arbeitsschutzes zu garantieren. In den Jahren 1999 und 2000 wird eine Sonderaktion der Verwaltungs-Berufsgenossenschaft im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung durchgeführt. Insbesondere Unternehmen mit einem besonders hohen Unfallaufkommen werden in diese Aktion mit einbezogen. Zunächst soll der Stand der sicherheitstechnischen Betreuung ermittelt, die Zusammenhänge zwischen sicherheitstechnischer Betreuung und Unfallgeschehen festgestellt und eine gezielte Beratung zur Arbeitsschutzorganisation durchgeführt werden. Von diesen Ergebnissen sollen dann Maßnahmen zur Verbesserung von Sicherheit und Gesundheit der Leiharbeiter abgeleitet werden.

Die Verwaltungs-Berufsgenossenschaft führt weiterhin Seminare – auch in Zusammenarbeit mit den Berufsgenossenschaften des Fachbereichs Eisen und Metall und der Feinmechanik und Elektrotechnik – zur Aus- und Fortbildung der in Verleiher- und Entleiherbetrieben mit der Durchführung des Arbeitsschutzes betrauten Personen durch. Allein im Berichtszeitraum wurden 537 Seminare durchgeführt. Erstmals wurde anlässlich des 26. Internationalen Kongresses für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin in Düsseldorf vom 2. bis 5. November 1999 unter Federführung der Verwaltungs-Berufsgenossenschaft eine Gemeinschaftsaktion der Feinmechanik und Elektrotechnik Berufsgenossenschaft, der Norddeutschen Metall-Berufsgenossenschaft, des Verbandes Deutscher Sicherheitsingenieure, des Bundesverbandes Zeitarbeit Personaldienstleistungen e.V., der Interessengemeinschaft Zeitarbeit und des Berufsförderungswerkes des Deutschen Gewerkschaftsbundes durchgeführt. Ziel der Aktion war es, die Integration des Leiharbeiters in den Arbeitsschutz des Entleihbetriebes zu verbessern. Insgesamt wurden 1 140 Beratungen durchgeführt.

Am 1. Januar 1998 ist ein neuer Gefahrentarif der Verwaltungs-Berufsgenossenschaft in Kraft getreten. In diesem Gefahrentarif wurde das Gefährdungspotential im Bereich der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung höher veranschlagt als im Gefahrentarif von 1995. Mehrere Verleihunternehmen halten diesen neuen Gefahrentarif für rechtswidrig und haben entsprechende Klagen vor den Gerichten erhoben. Die Gerichtsverfahren sind noch nicht rechtskräftig abgeschlossen. Als Reaktion auf diesen Streit mit der Verwaltungs-Berufsgenossenschaft hat sich im März 1999 eine Interessengemeinschaft deutscher Zeitarbeitsunternehmen gegründet, deren Vereinszweck es ist, die Interessen ihrer Mitglieder für den Bereich der gesetzlichen Unfallversicherung wahrzunehmen.

3. Arbeitsrechtliche Sicherung der Leiharbeiternehmer

Die Bundesanstalt für Arbeit prüft, ob die Verleiher mit Verleiherlaubnis ihre arbeitsrechtlichen Pflichten einhalten. Sie beschränkt ihre Prüfung dabei nicht auf die besonderen Verpflichtungen nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, sondern prüft auch, ob Verleiher gegen die allgemeinen arbeitsrechtlichen Pflichten verstoßen. Im Falle einer Verletzung solcher Pflichten, insbesondere wenn es sich um schwerwiegende Verstöße handelt, prüft die Bundesanstalt für Arbeit den Entzug der Verleiherlaubnis.

Verstöße gegen das allgemeine Arbeitsrecht wurden insbesondere bei Verleihern mit wenig oder ohne Geschäftserfahrung festgestellt. Dabei wurden häufiger Verstöße gegen Arbeitszeitbestimmungen oder Urlaubsabgeltung sowie Mängel in der Betriebsorganisation festgestellt. Außerdem wurden Verstöße gegen Verpflichtungen der Arbeitgeber wie Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, Zahlung von Urlaubsentgelt, Entgeltfortzahlung an Feiertagen, Zahlung von Aufwendersatz, Annahmeverzug des Verleihers sowie die Einhaltung von Überstundenbezahlungen in der vertraglich vereinbarten Höhe entdeckt. Die betroffenen Unternehmen wurden von der Bundesanstalt für Arbeit in der Regel über ihr Fehlverhalten belehrt und erforderlichenfalls wurden den Unternehmen Auflagen erteilt.

Überschreitungen der höchstzulässigen Überlassungsdauer von Arbeitgebern mit weniger als 50 Beschäftigten, die zur Vermeidung von Kurzarbeit oder Entlassungen einen Arbeitnehmer ohne eine Verleiherlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit aber nach vorheriger Anzeige an einen anderen Arbeitgeber überlassen haben (§ 1a Abs. 1 AÜG), wurden nur in wenigen Fällen festgestellt und geahndet. Die Zahl der Bußgeldverfahren wegen Verstoßes gegen die Überlassung in das Baugewerbe (§ 1b AÜG) hat sich im Berichtszeitraum verringert.

Bis 31. März 1997 wurden häufiger bei befristeten Arbeitsverhältnissen Verstöße gegen das Synchronisationsverbot festgestellt. Mit der Änderung des § 3 Abs. 1 Nr. 5 AÜG zum 1. April 1997 (vgl. hierzu unter E.1) ver-

lor das Synchronisationsprinzip für die Praxis an Bedeutung. Verstöße gegen § 3 Abs. 1 Nr. 5 AÜG nahmen stark ab. Gleiches gilt für die Regelungen zur Befristung von Leiharbeitsverhältnissen, nachdem seit dem 1. April 1997 eine einmalige Befristung von Leiharbeitsverhältnissen zulässig ist.

Trotz der Verlängerung der Überlassungsdauer von neun auf zwölf Monate traten immer wieder Verstöße gegen § 3 Abs. 1 Nr. 6 AÜG auf, die meist auf einer fehlerhaften Berechnung von Unterbrechungszeiten beruhten. Eine Unterbrechung des Einsatzes setzt eine neue Frist nur dann in Lauf, wenn zwischen dem vorangegangenen und dem nachfolgenden Einsatz des Leiharbeitnehmers bei demselben Entleiher ein ausreichender zeitlicher Abstand und ein enger sachlicher Zusammenhang besteht. Die Bundesanstalt für Arbeit geht von einer wirksamen Unterbrechung der 12-Monatsfrist und damit dem Beginn einer neuen Frist von 12 Monaten nur dann aus, wenn die Unterbrechung 25 Prozent der vorhergehenden Überlassungszeit überschreitet.

Nach § 11 AÜG muss der Leiharbeitsvertrag zwischen Verleiher und dem Leiharbeiter bestimmten Mindestanforderungen genügen. Auch in diesem Bereich wurden von der Bundesanstalt für Arbeit Mängel festgestellt. So erfolgte häufig die Angabe der vom Leiharbeiter zu leistenden Tätigkeit im Sinne von § 11 Abs. 1 Nr. 3 AÜG nur unzureichend (z. B. reicht der Begriff „Helfer“ wegen seiner Ungenauigkeit als Tätigkeitsangabe nicht aus), die Leistungen bei vorübergehender Nichtbeschäftigung wurden nur unzureichend oder überhaupt nicht angegeben (§ 11 Abs. 1 Nr. 7 AÜG) oder die vereinbarte Arbeitszeit wurde nicht angegeben (Abs. 1 Nr. 10 AÜG). Bei Mischbetrieben konnte festgestellt werden, dass in zahlreichen Fällen keine Vertragsurkunden im Sinne von § 11 Abs. 1 AÜG erstellt wurden. Leiharbeiter erhielten oftmals entgegen der in § 11 Abs. 2 AÜG festgeschriebenen Verpflichtung des Verleihers kein Merkblatt oder ausländische Leiharbeiter kein Merkblatt in ihrer jeweiligen Muttersprache ausgehändigt.

Eine Änderung des Bundesurlaubgesetzes sowie des Entgeltfortzahlungsgesetzes dahingehend, dass Überstunden bei der Berechnung der Urlaubsvergütung und der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall außer Betracht bleiben, führte dazu, dass einerseits entsprechende Verstöße abnahmen, andererseits aber einzelne Verleiher versuchten, diese Regelung zu nutzen, um das Lohnzahlungsrisiko für unproduktive Zeiten zu vermindern. Die Verleiher vereinbarten hierzu mit dem Leiharbeiter eine relativ niedrige wöchentliche Arbeitszeit von 35 Stunden. Dies hatte zur Folge, dass Lohnersatzleistungen nur auf der Basis von 35 Stunden wöchentlich vergütet wurden, unabhängig davon wie hoch die tatsächliche Arbeitsleistung war. Ein Einschreiten der Erlaubnisbehörde ist hier nur möglich, wenn nachgewiesen werden konnte, dass schon bei Beginn des Leiharbeitsverhältnisses geplant war, den Leiharbeiter über die arbeitsvertraglich vereinbarte wöchentliche Arbeitszeit hinaus im Entleihbetrieb einzusetzen.

Ordnungswidrigkeitenverfahren nach § 16 Abs. 1 Nr. 3–9 AÜG waren bundesweit rückläufig. Dies erklärt sich zum einen aus den Lockerungen der gesetzlichen Bestimmungen (vgl. E 1.), zum anderen aus dem Ahndungsverhalten der Erlaubnisbehörden. Bei Vorliegen geringer, erstmaliger Verstöße verzichteten die Erlaubnisbehörden oft auf die Einleitung von Bußgeldverfahren und erteilten stattdessen schriftliche Belehrungen. Bestimmte kleinere Verstöße wie z. B. Verstöße gegen die Anzeigepflicht nach § 7 Abs. 1 AÜG wurden zunehmend nach dem für das gesamte Ordnungswidrigkeitsrecht geltenden Opportunitätsprinzip nicht verfolgt, das es erlaubt, von einer Ahndung abzusehen, wenn diese nicht zweckmäßig ist, weil sie z. B. den Verwaltungsaufwand nicht rechtfertigt.

Wie in den letzten Berichtszeiträumen konnten sich auch in diesem Berichtszeitraum in den reinen Verleihbetrieben kaum Betriebsräte bilden. Ursache hierfür ist in erster Linie die hohe Fluktuationsrate der Beschäftigten.

Der Bundesanstalt für Arbeit liegen keine Erkenntnisse darüber vor, dass die Beteiligungsrechte der Betriebsräte in den Entleihbetrieben nach § 14 Abs. 3 AÜG in Verbindung mit § 99 Betriebsverfassungsgesetz verletzt wurden. Nach Auskunft verschiedener Entleihbetriebsräte und Gewerkschaftsvertreter wird das Recht der Leiharbeitnehmer, in Entleihbetrieben die Sprechstunden der Arbeitnehmervertretungen aufzusuchen und dort auch an Betriebsversammlungen teilzunehmen (§ 14 Abs. 2 Satz 2 AÜG), in der Praxis kaum genutzt.

Tarifverträge zwischen Verleihunternehmen und Gewerkschaften sind nach wie vor eher eine Ausnahme. Dies liegt zum einen an einer gewissen Zurückhaltung der Gewerkschaften, bei denen zum Teil noch immer grundsätzliche Vorbehalte gegen die Leiharbeit bestehen. Zum anderen sieht aber auch ein Teil der Verleihunternehmen keine Notwendigkeit zum Abschluss von Tarifverträgen. Soweit Verleihunternehmen auch den Zweck verfolgen, schwervermittelbare Arbeitslose durch eine Überlassung wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, wurden von derartigen Verleihern teilweise Tarifverträge abgeschlossen, so z. B. zwischen der START NRW GmbH und der ÖTV oder zwischen Unternehmen der START Holding GmbH (bsK, timeflex und top) und der IG-Metall. In dem seit 1. Januar 1997 geltenden Tarifvertrag zwischen der START NRW GmbH und der ÖTV ist geregelt, dass für die Entlohnung der Leiharbeitnehmer grundsätzlich der im Entleihbetrieb geltende Tariflohn maßgeblich ist. Nur während einer Probezeit von 6 Monaten erhalten die Leiharbeiter 95 Prozent dieses Tariflohnes.

Einer besonderen Erwähnung bedarf auch der Tarifvertrag zwischen dem Verleihunternehmen Adecco und mehreren Gewerkschaften (IG Metall Bezirk Hannover, der DGB-Landesbezirk Niedersachsen-Bremen, die Gewerkschaften Nahrung, Genuss, Gaststätten, Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Handel, Banken und Versicherung, Deutsche Angestelltengewerkschaft und Industriegewerkschaft Bauen, Agrar Umwelt) vom 21. Juni 1999

über tarifliche Regelungen der Arbeitnehmerüberlassung während der Weltausstellung EXPO 2000. Der Tarifvertrag regelt u. a., dass grundsätzlich nur sozialversicherungspflichtige Vollzeit- und Teilzeitverhältnisse auf der EXPO begründet werden sollen. Bei der Personalauswahl sollen vorrangig Arbeitslose, insbesondere Langzeitarbeitslose, berücksichtigt werden. Neben Fragen der Entgelthöhe und Arbeitszeit werden auch alle wesentlichen Regelungsaspekte eines Manteltarifvertrages, wie z. B. Urlaubsanspruch, Arbeitsbekleidung und Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall geregelt. Wegen der besonderen Situation eines Tarifvertrages für eine Veranstaltung von begrenzter Dauer und den damit auftretenden Schwierigkeiten, eine Mitbestimmung über Betriebsräte umzusetzen, wurde die Einrichtung einer besonderen Interessenvertretung der Beschäftigten vereinbart.

D. Überwachung der legalen Arbeitnehmerüberlassung

Zuständig für die Erteilung von Erlaubnissen zur Arbeitnehmerüberlassung und der Überwachung der Erlaubnisinhaber ist die Bundesanstalt für Arbeit. Bei der Erlaubniserteilung ist zwischen der Erteilung einer befristeten und einer unbefristeten Erlaubnis zu unterscheiden. Die Erteilung einer unbefristeten Erlaubnis ist nur möglich, wenn der Verleiher drei aufeinander folgende Jahre erlaubt Arbeitnehmerüberlassung betrieben hat. Vor der Erteilung einer unbefristeten Erlaubnis prüft die Bundesanstalt für Arbeit nochmals die Zuverlässigkeit des Erlaubnisinhabers.

1. Zuständige Behörde

Die Erlaubniserteilung und Überwachung der Verleihunternehmen wird innerhalb der Bundesanstalt für Arbeit in erster Linie von den Landesarbeitsämtern wahrgenommen. Der tatsächliche Personalansatz für die Durchführung dieser Aufgabe betrug am 31. Dezember 1999 101,5 Kräfte. Übereinstimmend sind die Landesarbeitsämter der Auffassung, dass die personelle Ausstattung in diesem Aufgabengebiet nicht ausreichend ist. Die steigende Zahl der Erlaubnisinhaber würde es immer schwieriger machen, die Überwachungstätigkeit mit der vorhandenen Personalausstattung auf dem bisherigen Niveau zu erhalten. Intensive Prüfungen könnten häufig nur noch vor der Erteilung einer unbefristeten Erlaubnis vorgenommen werden.

Die Zusammenarbeit mit anderen Behörden verlief im Rahmen der Erlaubnisverfahren problemlos. Teilweise wurde die Zusammenarbeit mit der Verwaltungs-Berufsgenossenschaft von den Landesarbeitsämtern als eher schleppend bezeichnet. Bedauert wurde auch, dass die Finanzbehörden selten oder gar nicht von der Möglichkeit Gebrauch machen, die Landesarbeitsämter von sich aus über Steuerrückstände von Erlaubnisinhabern zu informieren, obwohl § 31 a AO dies zulässt.

2. Erlaubnisverfahren

Im Rahmen des Antrags auf eine erste Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung wurden bei der Feststellung der Zuverlässigkeit und der fachlichen Eignung in erster Linie das Vorhandensein der grundlegenden Kenntnisse des Arbeits-, Sozialversicherungs- und Steuerrechts überprüft. Ein größerer Aufwand war häufig bei der Prüfung der Betriebsorganisation notwendig. Die Landesarbeitsämter mussten dabei auch oft eine mehr beratende als überwachende Funktion übernehmen, da es den Antragstellern im Bereich der Personalwirtschaft an einschlägigen Erfahrungen und Kenntnissen fehlte. Im Rahmen von Einweisungsgesprächen und örtlichen Überprüfungen geben die LAÄ Unterstützung z. B. bei Lösung der Fragen, wie eine Personalakte aufgebaut sein sollte oder welche Vorbereitungsmaßnahmen zur Lohnabrechnung notwendig sind. Besonderer Beratungsbedarf bestand auch hinsichtlich der zulässigen konkreten Bezeichnung/Firmierung bei Einzelfirmen und BGB-Gesellschaften. Durch diese Tätigkeit wurden die Landesarbeitsämter von den Verleihern nicht nur als erlaubniserteilende, sondern auch als beratende Behörden anerkannt.

Antragsteller beklagten häufig das aufwendige Erlaubnisverfahren und die Vielzahl der beizubringenden Unterlagen. Manche Antragsteller drängten in ihrem speziellen Fall auf eine besonders schnelle Bearbeitung und Entscheidung, da ihnen sonst der Verlust von Aufträgen und Entlassungen bei ihren Beschäftigten drohten.

Besonderen Aufwand erforderten Anträge von Verleihern mit Sitz im Ausland. Allerdings wurden nur verhältnismäßig wenige Anträge von ausländischen Verleihern gestellt. Hier mussten die für den Geschäftssitz des ausländischen Verleihers maßgeblichen Besonderheiten u. a. arbeits-, sozialversicherungs- und steuerrechtlicher Art berücksichtigt werden. Bei ausländischen Antragstellern, die nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, war die Einschätzung der erforderlichen Grundkenntnisse für die Bundesanstalt für Arbeit problematisch.

Im Jahr 1996 wurden bei der Bundesanstalt für Arbeit insgesamt 5 695 Anträge auf eine Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung gestellt, davon waren 2 388 Neuanträge und 3 307 Verlängerungsanträge. Im Jahr 1997 gingen 6 524 Anträge, davon 2 609 Neuanträge und 3 915 Verlängerungsanträge ein. Im Jahr 1998 steigerte sich die Zahl der eingegangenen Anträge auf 7 156, davon 2 833 Neuanträge und 4 323 Verlängerungsanträge. Eine weitere Steigerung folgte 1999 mit 7 802 eingegangenen Anträgen, davon 3 131 Neuanträge und 4 671 Verlängerungsanträge. Auch die Anzeigen von Arbeitgebern, die nach der Ausnahme des § 1a AÜG zwar ohne Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit Arbeitnehmer überlassen dürfen, dies aber dem zuständigen Landesarbeitsamt zuvor anzeigen müssen, stieg im Berichtszeitraum stetig an, und zwar von 214 im Jahre 1996 auf zunächst 462 im Jahre 1997 und 588 im Jahre 1998 auf 817 im Jahre 1999.

3. Überwachung der Verleiher mit einer Erlaubnis

Die Zahl der durchgeführten örtlichen Überprüfungen von Verleihern durch die Bundesanstalt für Arbeit ist gegenüber dem letzten Berichtszeitraum von 6 509 Prüfungen auf 5 466 Prüfungen in diesem Berichtszeitraum gesunken. Da gleichzeitig die Zahl der Verleiher weiter angestiegen ist, führte dies dazu, dass weniger Verleiher als im vorangegangenen Berichtszeitraum vor Ort überprüft wurden. Dies dürfte auf die von den Landesarbeitsämtern beklagte geringe Personalausstattung für dieses Sachgebiet zurückzuführen sein. Außerdem bedurfte es bei der Prüfung der Versagungs- und Widerrufgründe und der Bearbeitung der sich oft anschließenden Widerspruchs- und Klageverfahren eines hohen Personal- und Zeitaufwandes. Etliche Verleiher eines Landesarbeitsamtsbezirks ließen auch bei Vorliegen eines begründeten Einzelfalles keine Betriebsprüfung zu. Die Streitfrage wird derzeit vor den Sozialgerichten geklärt.

In 1 120 Fällen wurden Bußgeldverfahren wegen Verstößen gegen § 16 Abs. 1 Nr. 3 bis 6, 8, 9 AÜG oder § 228 Abs. 1 Nr. 3 AFG (jetzt § 404 Abs. 2 Nr. 2 SGB III) eingeleitet.

Auch von den Leiharbeitnehmern können die Überwachungsbehörden nur selten Unterstützung bei ihrer Tätigkeit erwarten, da diese wegen ihrer Abhängigkeit zum Verleiher in der Regel nicht bereit sind, zur Aufklärung eines Sachverhalts beizutragen.

Die Überwachungsmöglichkeit bei ausländischen Verleihern war durch den Grundsatz der Beschränkung der Wirkungsmöglichkeit deutscher Behörden auf das deutsche Staatsgebiet beschränkt. Der Bundesanstalt für Arbeit blieb daher oftmals nur übrig, auf die richtige und vollständige Auskunftserteilung durch die Verleiher zu vertrauen. Um hier die Zusammenarbeit der Behörden über die Grenzen hinweg zu erleichtern, wurde auf Anregung der Deutschen Präsidentschaft am 22. April 1999 vom Rat und den im Rat vereinigten Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten eine Entschließung über einen Verhaltenskodex für die Verbesserung der Zusammenarbeit der Behörden der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung des grenzüberschreitenden Missbrauchs bei Sozialversicherungsleistungen und -beiträgen und von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit sowie bei grenzüberschreitender Leiharbeit angenommen. Der Verhaltenskodex ist im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht (ABl. EG C 125/1). Neben der Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung, auf die noch im zweiten Teil des Berichts näher eingegangen wird, ist es auch Ziel des Verhaltenskodex' der Bundesanstalt für Arbeit die Überwachung ausländischer Verleiher durch die Zusammenarbeit mit den Behörden anderer EU-Staaten zu erleichtern. Die Bundesregierung verhandelt derzeit mit mehreren Nachbarstaaten, insbesondere Frankreich, Dänemark und den Niederlanden über bilaterale Abkommen zur Umsetzung der Entschließung des Rates.

4. Wegfall von Erlaubnissen

Häufig reichen bei Verstößen gegen die Vorschriften des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes mündliche Belehrungen, Auflagen oder Hinweise im Verlängerungsbescheid aus. Nur bei erheblichen Verstößen kommen die Versagung oder der Widerruf einer Erlaubnis in Betracht. Die Zahl dieser Fälle hat sich im Berichtszeitraum im Vergleich zu den vorangegangenen Berichten nicht wesentlich geändert. Entsprechende Entscheidungen der Bundesanstalt für Arbeit hielten in der Regel einer vom Verleiher veranlassten gerichtlichen Überprüfung stand. Gründe für die Versagung oder den Widerruf von Erlaubnissen lagen überwiegend im Bereich der fehlenden persönlichen Zuverlässigkeit des Antragstellers oder in seinen wirtschaftlichen Verhältnissen (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 AÜG). In 142 Fällen wurde eine Erlaubnis wegen persönlicher Unzuverlässigkeit widerrufen. Von den Widerrufen sind bis Mitte Februar 2000 112 rechtskräftig geworden. Dazu kommen 117 Ablehnungen eines Verlängerungsantrages wegen persönlicher Unzuverlässigkeit (darunter 110 rechtskräftige Entscheidungen). Teilweise konnte bei Erstantragstellern der geforderte Kapitalnachweis von 20 000 DM nicht erbracht werden oder es fehlte an geeigneten Geschäftsräumen. Insgesamt wurden im Berichtszeitraum 173 Verlängerungsanträge abgelehnt (rechtskräftig: 164). Die Einleitung eines Konkurs- bzw. Insolvenzverfahrens aufgrund von Vermögenslosigkeit führte in 195 Fällen zum Widerruf von Erlaubnissen (rechtskräftig: 174). In einigen Fällen führten auch hohe Steuerschulden zur Versagung der Erlaubnis.

E. Rechtsänderungen

Im Berichtszeitraum wurden umfangreiche Änderungen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz vorgenommen.

1. Gesetzesänderungen

- a) Gesetz zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien

Im Gesetz zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien vom 7. August 1996 (BGBl I S.1246) wurden u. a. die Pflichten des Entleihers beim Arbeitsschutz für den Leiharbeitnehmer neu festgeschrieben. Da der Leiharbeitnehmer seine Arbeitsleistung im Betrieb des Entleihers erbringt, war es sinnvoll, den Entleiher auch im Arbeitsschutz für den Leiharbeitnehmer mit in die Pflicht zu nehmen, ohne dabei den Verleiher, also den eigentlichen Arbeitgeber des Leiharbeitnehmers, aus seinen Arbeitsschutzpflichten zu entlassen. Das am 21. August 1996 in Kraft getretene Arbeitsschutzgesetz enthält in § 8 Abs. 2 eine Verpflichtung des Entleihers, den Leiharbeitnehmer über Sicherheit und Gesundheitsschutz angemessen zu unterweisen. Eine entsprechende Verpflichtung des Entleihers besteht bereits nach § 11 Abs. 6 des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes.

- b) Arbeitsförderungs-Reformgesetz

Die umfassendsten Änderungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes im Berichtszeitraum erfolgten im Arbeitsförderungs-Reformgesetz vom 24. März 1997 (BGBl. I S. 594). In diesem Gesetz wurden zahlreiche Vorschriften des Arbeitnehmerüberlassungsrechtes gelockert. Mit diesen Änderungen war beabsichtigt, die Möglichkeiten der Arbeitnehmerüberlassung zur Entlastung des Arbeitsmarktes zu erweitern. Das Gesetz wurde von den damaligen Oppositionsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen sowie den Gewerkschaften abgelehnt, die einen Abbau des Schutzes der Leiharbeitnehmer und einen Abbau von Stammebelegschaften befürchteten.

Im Arbeitsförderungsreformgesetz wurden im Wesentlichen folgende Änderungen des Rechtes der Arbeitnehmerüberlassung eingeführt:

§ 1 Abs. 3 Nr. 3 AÜG nimmt die Fälle von der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes aus, in denen eine Arbeitnehmerüberlassung ins Ausland erfolgt, wenn der Leiharbeitnehmer in ein auf der Grundlage zwischenstaatlicher Vereinbarungen begründetes deutsch-ausländisches Gemeinschaftsunternehmen verliehen wird, an dem der Verleiher beteiligt ist. Der Gesetzgeber wollte hier insbesondere die Möglichkeit eröffnen, dass in diesen Fällen ein Leiharbeitnehmer auch länger als die vom Arbeitnehmerüberlassungsgesetz vorgesehene Höchstüberlassungsdauer von 12 Monaten an denselben Entleiher überlassen werden kann.

Der Anwendungsbereich der Ausnahmenvorschrift (§ 1a AÜG), die eine Arbeitnehmerüberlassung zur Vermeidung von Kurzarbeit oder Entlassungen auch ohne Verleiherlaubnis nach einer Anzeige beim zuständigen Landesarbeitsamt ermöglicht, wurde ausgedehnt. So können nach Inkrafttreten dieser Vorschrift seit dem 1. April 1997 nicht mehr nur Arbeitgeber mit weniger als 20 Beschäftigten, sondern Arbeitgeber mit weniger als 50 Beschäftigten von der Ausnahmenvorschrift Gebrauch machen. Die Höchstdauer für den einzelnen Überlassungsfall wurde von drei auf zwölf Monate erhöht.

Mit dem § 1b AÜG wurde das bis zu diesem Zeitpunkt in § 12a AFG geregelte Verbot der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung in den Baubereich ohne inhaltliche Änderungen in das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz übernommen.

In § 2 AÜG wurde der Zeitraum, der einem Verleiher ermöglicht, seine bestehenden Verträge nach der Ablehnung einer Verlängerung seiner Verleiherlaubnis noch abzuwickeln, von sechs auf zwölf Monate erhöht. Ebenfalls ausgedehnt wurde der Zeitraum, nach dessen Ablauf eine Verleiherlaubnis, von der ein Verleiher keinen Gebrauch macht, erlischt. Erlosch die Erlaubnis bis zum 31. März 1997 bereits nach einem Jahr, so erlischt sie nach geltendem Recht erst nach drei Jahren des Nichtgebrauchmachens.

Die für die Praxis der Verleihunternehmen wohl bedeutendsten Änderungen des Gesetzes sind in den zum 1. April 1997 in Kraft getretenen Änderungen des § 3 AÜG enthalten. In § 3 Abs. 1 Nr. 3 AÜG wurde die Möglichkeit zur Befristung von Arbeitsverhältnissen zwischen Verleiher und Leiharbeitnehmer erweitert. Waren vor der Gesetzesänderung solche Befristungen nur möglich, wenn sich für die Befristung aus der Person des Leiharbeitnehmers ein sachlicher Grund ergibt, so kann nach der Gesetzesänderung ein Leiharbeitsverhältnis grundsätzlich einmalig befristet werden. Für die einmalige Befristung muss kein sachlicher Grund vorliegen. Die Verleiher haben damit die Möglichkeit erhalten, wie andere Arbeitgeber auch die Fähigkeiten eines Leiharbeitnehmers in einem befristeten Vertrag zunächst zu erproben.

Zusätzlich wurde eine wiederholte Befristung zugelassen, wenn die Befristung für einen Arbeitsvertrag vorgesehen ist, der unmittelbar an einen mit demselben Verleiher geschlossenen Arbeitsvertrag anschließt. Grund für eine einschränkende Regelung der Befristung von Leiharbeitsverträgen ist in erster Linie, die Gefahr auszuschließen, dass sich ein Verleiher seinen Arbeitgeberberrisiken entziehen könnte, indem er wiederholt befristete Arbeitsverträge so abschließt, dass die Arbeitsverträge in den Zeiten enden, in denen keine Überlassung des Leiharbeitnehmers möglich ist. Das Risiko für verleiherfreie Zeiten würde so auf die Leiharbeitnehmer oder die Arbeitslosenversicherung abgewälzt. Bei Verträgen, die unmittelbar an einen bestehenden Arbeitsvertrag anschließen, ist aber gewährleistet, dass der Verleiher tatsächlich das Arbeitgeberberrisiko trägt. Daher kann hier auf das Verbot einer wiederholten Befristung verzichtet werden. Der Verleiher muss allerdings, wie jeder Arbeitgeber, die Grenzen für die Befristung von Arbeitsverhältnissen nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz beachten.

Die Verleiher nahmen die Möglichkeit, den Arbeitsvertrag mit dem Leiharbeitnehmer einmalig zu befristen, oft in Anspruch. In Folge stieg neben der Zahl der befristeten Leiharbeitsverhältnisse aber nach Einschätzung der Bundesanstalt für Arbeit auch die Zahl der Einstellungen von Leiharbeitnehmern. Verlängerungsverträge wurden meist unbefristet abgeschlossen. Mehrfach befristete Leiharbeitsverträge bilden eher die Ausnahme.

Durch eine Änderung von § 3 Abs. 1 Nr. 4 AÜG wurde das Verbot einer Wiedereinstellung nach einer Kündigung durch den Arbeitgeber innerhalb von drei Monaten insoweit geändert, als dass nunmehr nur noch eine wiederholte Vornahme der Kündigung und anschließende Einstellung in diesem Zeitraum unzulässig ist. Die Möglichkeit der Wiedereinstellung innerhalb von drei Monaten nach Kündigung durch den Verleiher wurde von Verleihern nur selten genutzt.

Bis zum Inkrafttreten der Gesetzesänderung am 1. April 1997 war es dem Verleiher untersagt, die Dauer des Leiharbeitsverhältnisses auf die Zeit der erstmaligen Überlas-

sung an einen Entleiher zu beschränken (§ 3 Abs. 1 Nr. 5 AÜG). Eine Ausnahme von diesem sog. Synchronisationsverbot war nur zulässig, wenn der Leiharbeitnehmer unmittelbar anschließend in ein Arbeitsverhältnis mit dem Entleiher eintritt und dem Verleiher von der Bundesanstalt für Arbeit als schwervermittelbar vermittelt worden war. Nach der Änderung des Gesetzes ist nunmehr eine einmalige Synchronisation von Leiharbeitsverhältnis und Überlassung an einen Entleiher grundsätzlich zulässig. Untersagt sind Verstöße gegen das Synchronisationsprinzip nur im Wiederholungsfall.

Die Zulassung einer einmaligen Synchronisation wurde in der Regel im Zusammenhang mit einer einmaligen Befristung genutzt. Insbesondere war die Regelung dann von Vorteil, wenn ein Entleiher für eine begrenzte Zeit eine größere Anzahl von Leiharbeitnehmern benötigte. Vor allem im Bereich der Helfer, der schon in der Vergangenheit von einer sehr hohen Fluktuationsrate geprägt war, wurden die Leiharbeitsverhältnisse synchron zur Überlassung an den Entleiher gestaltet. Die Dauer der Arbeitsverhältnisse zwischen Leiharbeitnehmer und Verleiher nahm als Folge in diesem Tätigkeitsbereich weiter ab.

Schließlich wurde in § 3 Abs. 1 Nr. 6 AÜG normierte Höchstüberlassungsdauer für einen Leiharbeitnehmer an denselben Entleiher ohne Unterbrechung von neun auf zwölf Monate erhöht. Die Höchstüberlassungsdauer wurde allerdings nur selten von Verleihern voll ausgeschöpft (siehe III, A, 8).

Die Verlängerung der Höchstüberlassungsdauer zum 1. April 1997 wurde nach Erkenntnissen der Bundesanstalt für Arbeit überwiegend begrüßt. Da die Überlassungsdauer von zwölf Monaten kaum erreicht wird, führte die Gesetzesänderung dazu, dass kaum noch Verstöße gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz in diesem Bereich festgestellt wurden. Allerdings beurteilen kleinere Mischbetriebe, die ihren Verleih nur auf einen einzigen Entleiher ausgerichtet haben, eine Höchstüberlassungsdauer von zwölf Monaten als nicht ausreichend.

Als Folge der Verlängerung der Höchstüberlassungsdauer wurden nach Einschätzung der Bundesanstalt für Arbeit zunehmend Dauerarbeitsplätze abgebaut. Die Firmen nutzten die Arbeitnehmerüberlassung als Personalrekrutierungsinstrument, und zwar sowohl für die kurzfristige als auch für die mittelfristige Personalplanung. Entleiher würden dabei teilweise eng mit einem bestimmten Verleiher zusammenarbeiten. Zum Teil wird auch wiederholt derselbe Leiharbeitnehmer an den Entleiher verliehen. Um nicht gegen die Höchstüberlassungsdauer zu verstoßen, würde der Leiharbeitnehmer für bestimmte Unterbrechungszeiten an anderer Stelle eingesetzt.

Allgemein konnten nach den gesetzlichen Änderungen erheblich weniger Gesetzesverstöße gegen die Vorschriften des § 3 AÜG festgestellt werden. Die Lockerungen haben die Möglichkeiten der Verleiher, die Leiharbeitsverhältnisse entsprechend ihrer Bedürfnisse flexibel zu

gestalten, erweitert, so dass weniger Anreiz zu Verletzungen der Vorschriften bestand. Nach Einschätzung der Bundesanstalt für Arbeit haben die Gesetzesänderungen dazu beigetragen, dass die Arbeitnehmerüberlassung verstärkt in Anspruch genommen wird.

- c) Justizmitteilungsgesetz und Gesetz zur Änderung kostenrechtlicher Vorschriften und anderer Gesetze

Durch das Justizmitteilungsgesetz und Gesetz zur Änderung kostenrechtlicher Vorschriften und anderer Gesetze vom 18. Juni 1997 (BGBl. I S.1430) wurde § 18 AÜG um die Absätze 3 und 4 ergänzt. In diesen Vorschriften sind Mitteilungspflichten der Justizbehörden an die Bundesanstalt für Arbeit im Falle von Erkenntnissen, die Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz betreffen, geregelt. Diese Mitteilungen erleichtern der Bundesanstalt für Arbeit ihre Aufgabe als Überwachungs- und Verfolgungsbehörde im Rahmen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes.

- d) Erstes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze

Von den im Rahmen des Ersten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 16. Dezember 1997 (BGBl. I S.2970) am 1. Januar 1998 in Kraft getretenen Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes ist die Erhöhung des Bußgeldrahmens für Entleiher, die einen ausländischen Leiharbeiter ohne Arbeitsgenehmigung beschäftigen, von 100 000 DM auf 500 000 DM, die wohl für die Praxis bedeutendste Änderung. Die Änderung des § 16 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 AÜG dient einer Verbesserung der Bekämpfung der illegalen Ausländerbeschäftigung. Zusätzlich wurden noch die Zusammenarbeitsvorschriften für Behörden zur Bekämpfung von Ordnungswidrigkeiten in § 18 Abs. 1 und 2 AÜG geändert. Dabei wurde geregelt, dass die Bundesanstalt für Arbeit bei der Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 16 AÜG neben anderen Behörden auch mit den Hauptzollämtern, den Rentenversicherungsträgern und den Trägern der Sozialhilfe zusammenarbeitet.

- e) Gesetz zur Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs und des Arbeitsgerichtsgesetzes

In dem Gesetz zur Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs und des Arbeitsgerichtsgesetzes vom 29. Juni 1998 (BGBl. I S. 1694) wurden die entsprechenden Vorgaben aus Artikel 2 Abs. 2 Buchstabe c der Richtlinie 91/533/EWG (Nachweisrichtlinie) umgesetzt und in § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 AÜG geregelt, dass die Urkunde über den Leiharbeitsvertrag eine kurze Charakterisierung oder Beschreibung der vom Leiharbeiter zu leistenden Tätigkeit enthalten muss.

- f) Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes der CDU/CSU-Fraktion

Mit einem Gesetzentwurf vom 22. Juni 1999 (BT-Drucks. 14/1211) hat die Fraktion der CDU/CSU einen Gesetz-

entwurf zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsrechts in den Bundestag eingebracht, der die Vorschläge des Bundesverbandes Zeitarbeit zur Lockerung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes teilweise aufgreift.

In dem Gesetzentwurf ist eine Anhebung der Höchstüberlassungsdauer an einen Entleiher von zwölf auf 36 Monate vorgesehen. Außerdem sollen die Beschränkungen der Befristung von Leiharbeitsverhältnissen in § 3 Abs. 1 Nr. 3 und das Wiedereinstellungsverbot in § 3 Abs. 1 Nr. 4 AÜG aufgehoben werden. Das Synchronisationsverbot des § 3 Abs. 1 Nr. 5 AÜG soll für die Fälle nicht gelten, wenn für das Arbeitsverhältnis zwischen Verleiher und Leiharbeiter tarifliche Regelungen über das Arbeitsentgelt Anwendung finden.

In einer ersten Lesung im Bundestag ist der Gesetzentwurf nur von den Abgeordneten der CDU/CSU und der F.D.P. befürwortet worden, während die Abgeordneten der Fraktionen der Regierungskoalition und der PDS den Gesetzentwurf ablehnten. Der Gesetzentwurf wurde zur Beratung in die Ausschüsse verwiesen.

2. Änderung der Arbeitnehmerüberlassungs-erlaubnis-Kostenverordnung

Nach der Arbeitnehmerüberlassungs-erlaubnis-Kostenverordnung, die aufgrund von § 2a Abs. 2 AÜG erlassen ist, müssen Verleiher für die Erteilung und Verlängerung der erforderlichen Erlaubnis an die Bundesanstalt für Arbeit Gebühren entrichten.

Die seit 1982 in unveränderter Höhe erhobenen Gebühren – 750 DM für die Erteilung oder Verlängerung einer befristeten Erlaubnis und 2 500 DM für die Erteilung einer unbefristeten Erlaubnis – reichten seit mehreren Jahren nicht mehr aus, die Verwaltungskosten der Bundesanstalt für Arbeit zu decken. Die gesetzliche Ermächtigungsnorm des Artikel 1 § 2a Abs. 2 AÜG sieht als Höchstgrenze für eine Gebühr in einem Einzelfall 5 000 DM vor. Die Bundesregierung plante daher, zunächst diesen Rahmen zwar nicht vollständig auszuschöpfen, aber die Gebühren von 750 DM auf 1 500 DM und von 2 500 DM auf 4 000 DM zu erhöhen, um die Verwaltungskosten der Bundesanstalt für Arbeit zumindest annähernd (zu 85 Prozent) zu decken. Nach einer Maßgabe des Bundesrates wurde dann in der Kostenverordnung eine Erhöhung der Gebühren in drei Schritten vorgeschrieben. Für die Erteilung oder Verlängerung einer befristeten Erlaubnis erhöhen sich die Gebühren von 750 DM auf 1 000 DM, ab 1. Januar 2001 auf 1 250 DM und ab 1. Januar 2003 auf 1 500 DM. Für die Erteilung einer unbefristeten Erlaubnis erhöhen sich die Gebühren von 2 500 DM auf 3 000 DM, ab 1. Januar 2001 auf 3 500 DM und ab 1. Januar 2003 auf 4 000 DM.

Der Bundesverband Zeitarbeit Personaldienstleistungen e.V. beurteilt diese Gebührenerhöhung als unverhältnismäßig hoch und nicht vertretbar.

F. Wertung der legalen Arbeitnehmerüberlassung

Gegen Ende des Berichtszeitraums gewann die Diskussion über eine Reform der Arbeitnehmerüberlassung wieder an Umfang. Zum einen wurde von Seiten der Arbeitgeberverbände und des Bundesverbandes Zeitarbeit Personaldienstleistungen e.V. mit Nachdruck eine weitere Lockerung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes gefordert. Durch eine entsprechende Liberalisierung des Gesetzes könnten viele neue Arbeitsplätze geschaffen werden und Arbeitslosen die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erleichtert werden. Dabei wurde auf Beispiele in europäischen Nachbarländern, insbesondere den Niederlanden verwiesen, in denen die Arbeitnehmerüberlassung eine wesentlich stärkere Bedeutung als in Deutschland habe. Dort habe sich gezeigt, dass die Arbeitnehmerüberlassung einen positiven Beschäftigungseffekt haben könnte. Dagegen wird von Gewerkschaftsseite eine Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes gefordert, in der die im Arbeitsförderungsreformgesetz eingeführten Lockerungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes zurückgenommen werden und die Arbeitnehmerüberlassung eingeschränkt werden soll. Die Gewerkschaften sprechen der Arbeitnehmerüberlassung einen positiven Beschäftigungseffekt ab. Stattdessen würde die Arbeitnehmerüberlassung zum Abbau von Stammebelegschaften bei den Entleihbetrieben führen. Die Vergleiche zu anderen europäischen Nachbarländern hätten wegen der dort vollkommen anderen rechtlichen oder tatsächlichen Ausgangslage wenig Aussagekraft.

In dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU eines Ersten Gesetzes zur Änderung der Arbeitnehmerüberlassung hat diese die Vorschläge der Arbeitgeber teilweise aufgegriffen und einige Lockerungen des Arbeitnehmerüberlassungsrechtes vorgeschlagen (vgl. III, E, 1, f).

1. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)

Die BDA sieht in der Arbeitnehmerüberlassung ein zentrales Element der Personalwirtschaft, das von großer Bedeutung für die Wirtschaft und Unternehmen ist. Zusätzlich habe die Arbeitnehmerüberlassung, wie die Steigerung der Zahl der Leiharbeiter zeigen würde, eine positive Auswirkung auf den Beschäftigungsmarkt.

Gerade um Arbeitsausfall durch Krankheit, Wehrdienst oder Erziehungsurlaub und Auftragsspitzen auszugleichen, sei die Arbeitnehmerüberlassung für Unternehmen unverzichtbar. Zeitlich begrenzte Projekte und Aufgaben könnten durch Leiharbeiter erfüllt werden. Die Arbeitnehmerüberlassung sei zudem ein geeignetes Instrument, um die Zahl der Überstunden in den Unternehmen abzubauen.

Die BDA geht davon aus, dass der Bedarf der Unternehmen an flexibler Personalgestaltung in Zukunft noch weiter ansteigen wird. Um diesem Bedarf Rechnung zu

tragen, sollten die gesetzlichen Voraussetzungen für die Arbeitnehmerüberlassung weiter liberalisiert werden. Diese Einschätzung teilt auch der Deutsche Industrie- und Handelstag in seiner Stellungnahme.

Durch die Arbeitnehmerüberlassung könnte – nach Ansicht der BDA – ein erster Schritt zur Deregulierung der engen gesetzlichen Voraussetzungen auf dem Arbeitsmarkt ermöglicht werden. Sie hält insbesondere folgende gesetzliche Änderungen für erforderlich:

- Ausdehnung der zulässigen Höchstüberlassungsdauer an denselben Entleiher von zwölf Monaten auf 36 Monate.
- Streichung der besonderen Beschränkungen für den Abschluss von befristeten Arbeitsverträgen für Verleiher. Hier sollte der Verleiher nur denselben rechtlichen Beschränkungen unterliegen wie andere Arbeitgeber.
- Aufhebung des Verbots, ein Arbeitsverhältnis eines Leiharbeitnehmers wiederholt auf die Zeit der erstmaligen Überlassung an einen Entleiher zu beschränken (Synchronisationsverbot). Zumindest sollte aber die zeitliche Länge der Weiterbeschäftigungszeit, die nach einer erstmaligen Überlassung nachgewiesen werden muss, verkürzt werden. Hier erscheint nach Auffassung der BDA ein Zeitraum von vier Wochen als ausreichend, während die Bundesanstalt für Arbeit den Nachweis einer Weiterbeschäftigung fordert, der mindestens ein Viertel der vorangegangenen Verleihdauer übersteigt, bei einer Verleihdauer von zwölf Monaten also drei Monate.
- Aufhebung des Wiedereinstellungsverbotes nach Artikel 1 § 3 Abs. 1 Nr. 4 AÜG.
- Die Möglichkeit, ohne Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit zur Vermeidung von Kurzarbeit oder Entlassungen nach Artikel 1 § 1 Abs. 3 Nr. 1 AÜG Arbeitnehmer zu überlassen, sollte ausgedehnt werden und § 1 Abs. 3 Nr. 3 die Fassung erhalten: „3. Zwischen Arbeitgebern zur Vermeidung von Kurzarbeit oder Entlassungen, wenn für den Entleiher und Verleiher geltende Tarifverträge oder beim Verleiher eine Betriebsvereinbarung dies vorsehen.“
- Die Überlassung von Arbeitnehmern innerhalb eines Konzerns sollte nicht nur, wie im geltenden Recht geregelt, vorübergehend, sondern ohne jede zeitliche Beschränkung möglich werden.
- Eine Arbeitnehmerüberlassung innerhalb von Entwicklungsgemeinschaften sollte von den Regelungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes ausgenommen werden.
- Eine gesetzliche Klarstellung, wann Folgeleistungen im Rahmen der Lieferung und Einrichtung von technischen Anlagen, Einrichtungen oder Systemen nicht als Arbeitnehmerüberlassung zu bewerten sind, sollte getroffen werden.
- Statt der bestehenden kumulativen Zuweisung von Verantwortung im Bereich des Arbeitsschutzes sollten die einzelnen Pflichten im Gesetz eindeutig entweder dem Entleiher oder Verleiher zugewiesen werden.

Die BDA begrüßt grundsätzlich die Nutzung der Arbeitnehmerüberlassung zur Eingliederung von schwervermittelbaren Arbeitslosen. Allerdings dürfte hier nicht ein Verdrängungswettbewerb zuungunsten gewerblicher Verleihunternehmen erfolgen. Von einer staatlichen Förderung gemeinnütziger Verleihfirmen sollte daher abgesehen werden.

2. Bundesverband Zeitarbeit Personaldienstleistungen e.V.

Auch der Bundesverband Zeitarbeit Personaldienstleistungen e.V. betont die Bedeutung der Arbeitnehmerüberlassung als flexibles Instrument der Personalwirtschaft. Gerade angesichts der Tatsache, dass in der heutigen Wirtschaft die Spezialisierung und die just-in-time Produktion an Bedeutung zunehmen, würde die Arbeitnehmerüberlassung eine wichtige Funktion erfüllen. Dies würde auch die ständig ansteigende Zahl der Leiharbeiter und Verleihunternehmen zeigen. Allerdings würde Deutschland im internationalen Vergleich bei der Nutzung der Arbeitnehmerüberlassung noch zurückliegen. Hier gelte es, ein vorhandenes Potential an Beschäftigungschancen durch Liberalisierungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes zu nutzen. Die Arbeitnehmerüberlassung würde dabei insbesondere auch für Erwerbslose – auch aus Problemgruppen – eine Chance zum Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt bieten. Die Lockerungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes durch das Arbeitsförderungsreformgesetz hätten bereits bewiesen, dass durch entsprechende gesetzliche Änderungen im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden könnten. Außerdem habe sich gezeigt, dass die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung nicht gleichzeitig mit einer Vernichtung von konventionellen Arbeitsplätzen in den Entleihbetrieben einhergehen würde.

Die Mitglieder des Bundesverbandes Zeitarbeit Personaldienstleistungen e.V. haben sich verpflichtet, ihren Leiharbeitern eine marktgerechte Vergütung zu zahlen. Eine Orientierung des Entgeltes der Leiharbeiter an dem tariflichen Entgelt im Entleihbetrieb, wie z. B. in dem Tarifvertrag zwischen START NRW und der ÖTV vereinbart, lehnt der Bundesverband ab. Die volle rechtliche Arbeitgeberstellung des Verleihers gegenüber seinen Mitarbeitern müsste auch im Hinblick auf die freie Vereinbarkeit der Vergütung mit seinen Mitarbeitern gelten. Zudem wünschten die Leiharbeiter überwiegend keine an dem jeweiligen Entleihbetrieb ausgerichtete Vergütung, da sie ein solches System mit einer je nach Einsatzort variablen Vergütung als unbefriedigend empfinden würden.

Der Bundesverband Zeitarbeit Personaldienstleistungen e.V. fordert wie die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände eine gesetzliche Liberalisierung des Arbeitnehmerüberlassungsrechts, insbesondere eine erweiterte Zulassung befristeter Arbeitsverträge mit Leiharbeitern, eine Aufhebung des Synchroni-

sationsverbots und des Wiedereinstellungsverbots. Über die Forderung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände hinausgehend schlägt der Bundesverband Zeitarbeit nicht nur eine Verlängerung der Höchstüberlassungsdauer an einen Entleiher vor, sondern eine Streichung jeglicher zeitlichen Begrenzung der Überlassungsdauer an einen Entleiher. Zusätzlich fordert der Bundesverband Zeitarbeit, das Verbot der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung in den Baubereich aufzuheben.

Zusätzlich regt der Bundesverband Zeitarbeit an, den Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung in Zukunft in zwei selbständige Berichte zu teilen. Die Thematik der Arbeitnehmerüberlassung stünde in keinem engeren Zusammenhang mit dem Thema der Bekämpfung illegaler Beschäftigung. Beide Bereiche in einem Bericht zusammenzufassen, könnte aber den falschen Eindruck erwecken, dass ein solcher Zusammenhang tatsächlich bestehe.

3. Gewerkschaften

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) steht der Arbeitnehmerüberlassung auch weiterhin sehr kritisch gegenüber. Die Arbeitnehmerüberlassung habe überwiegend dieselbe Arbeitsmarktfunktion wie die Arbeitsvermittlung. Die Arbeitsvermittlung sollte in erster Linie über die Bundesanstalt für Arbeit erfolgen. Für eine positive Entwicklung des Arbeitsmarktes sei die Arbeitnehmerüberlassung weitgehend entbehrlich.

Für die Leiharbeiter sei eine Beschäftigung bei einem Verleihunternehmen in der Regel nur von Nachteil. Der Lohnabstand zwischen dem Arbeitsentgelt eines Leiharbeiters und dem eines Arbeitnehmers in vergleichbarer Berufstellung liege je nach Berufskategorie derzeit bei 22 Prozent bis 40 Prozent. Die Beschäftigung der Leiharbeiter dauere in der Regel nur eine kurze Zeit. Die wichtige kündigungsrechtliche Schwelle einer Beschäftigung von sechs Monaten erreichten nur etwa 20 Prozent der Leiharbeiter. Darüber dass – wie von den Verleihunternehmen behauptet wird – die Leiharbeit tatsächlich dazu führen würde, dass ein hoher Anteil von Leiharbeitern in die Entleihbetriebe übernommen wird, lägen keine statistischen Erkenntnisse vor.

Ein besonderer Nutzen der Arbeitnehmerüberlassung für den Arbeitsmarkt sei zu bezweifeln. Der Deutsche Gewerkschaftsbund befürchtet im Gegenteil, dass die Arbeitnehmerüberlassung zu einer Reduzierung der Stammbeschäftigten in den Entleihunternehmen beiträgt. Weder für eine Engpassüberbrückung, die von den Unternehmen ohnehin vorzugsweise durch befristete Neueinstellungen oder Überstunden überbrückt würde, noch zur Personalgewinnung sei die Arbeitnehmerüberlassung für die Unternehmen von Bedeutung.

Nach Erfahrungen des DGB würden die Unternehmen die Arbeitnehmerüberlassung vielmehr für Unternehmensstrategien nutzen, die der Ordnung auf dem Arbeitsmarkt abträglich wären wie z. B.:

- Die Unternehmen würden den Einsatz von Leiharbeitnehmern nutzen, um die Zahlung von Tariflöhnen zu umgehen, da Leiharbeiter anders als die Stammbeschaft nicht tarifgebunden sind.
- Durch die Leiharbeit würde eine Personalstrategie der äußersten Knappheit der Belegschaft abgesichert. Produktionsspitzen, die angesichts der knapp kalkulierten Belegschaft selbst mit Überstunden nicht ausgeglichen werden können, oder für den Fall, dass der Betriebsrat Überstunden im vorgesehenen Umfang nicht zustimmt, könnten mit Leiharbeitnehmern überbrückt werden.
- Durch die Nutzung von Leiharbeitnehmern soll die äußerst knapp besetzte Personalabteilung entlastet werden. Eine Schwächung der Personalabteilungen würde aber dazu beitragen, dass die Unternehmen ihrer sozialen Verantwortung nicht mehr nachkommen.

Der Einsatz von Leiharbeitnehmern gehe oft auf Kosten von in die Handwerksrolle eingetragenen Handwerkern. In manchen Bereichen, in denen die Leiharbeit von Unternehmen oft genutzt wird, habe sie bereits zu einem Facharbeitermangel geführt, da Verleihunternehmen nicht ausbilden und andere Unternehmen vom Markt verdrängt wurden.

Die Bundesrepublik Deutschland verfüge im internationalen Vergleich im Bereich des Arbeitsrechts über eine relativ schwache gesetzliche Regulierung (z. B. Fehlen eines gesetzlichen Mindestlohns) und staatliche Überwachung von Arbeitsbedingungen (keine Arbeitsinspektion, die die Einhaltung arbeitsrechtlicher Vorschriften kontrolliert). Die Zurückhaltung des Staates sei nur gerechtfertigt, weil entsprechende Regelungen durch die Sozialpartner erfolgen. Wegen der kurzen Dauer der Leiharbeitsverhältnisse versage dieses System im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung. So gäbe es in den Verleihunternehmen kaum eine gewerkschaftliche Präsenz oder Betriebsräte. Im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung sei daher eine Art „sozialen Dumpings“ möglich.

Ein Vergleich der Situation in Deutschland mit anderen Staaten, in denen möglicherweise die Leiharbeit einen größeren Umfang habe, sei bereits deshalb nicht sinnvoll, weil sich die rechtliche Ausgangslage oft nicht mit der deutschen Rechtslage vergleichen ließe. Staaten, in denen die Leiharbeit eine gewichtige Bedeutung hat, wiesen oft einen starken Kündigungsschutz und/oder Befristungsverbote auf, so dass die Arbeitnehmerüberlassung die einzige Flexibilisierungsmöglichkeit sei.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund sieht daher die Notwendigkeit, den seines Erachtens negativen Auswirkungen der Arbeitnehmerüberlassung auf den Arbeitsmarkt

durch eine Reform der Arbeitnehmerüberlassung entgegenzuwirken und die Arbeitnehmerüberlassung auf eine für den Arbeitsmarkt sinnvolle Funktion zu beschränken.

Diese Reform der Arbeitnehmerüberlassung müsste nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes folgenden Eckpunkte enthalten:

- Wiederherstellung des uneingeschränkten Synchronisationsverbots sowie des Befristungsverbots
- Wiederherstellung der ursprünglich festgelegten Überlassungshöchstdauer von drei Monaten
- Anordnung der Geltung des Kündigungsschutzes in Verleihfirmen ohne eine Wartefrist
- Entzug der Verleiherlaubnis gegenüber Unternehmen mit einer langfristig überzogenen Personalfuktuation
- Entzug der Verleiherlaubnis, wenn ein Jahr nach Eintritt der Betriebsratsfähigkeit kein Betriebsrat gebildet ist
- betriebsverfassungsrechtliche und tarifvertragliche Gleichbehandlung von Leiharbeitnehmern gegenüber den Arbeitnehmern des entleihenden Betriebs
- Geltung des Günstigkeitsprinzips im Verhältnis kollektivrechtlicher Regeln aus dem Entleiher- und Verleiherbetrieb.

Auch die Industriegewerkschaft Metall – Bezirksleitung Hannover beurteilt die Arbeitnehmerüberlassung kritisch. Die Arbeitnehmerüberlassung würde von Entleihbetrieben überwiegend dazu genutzt, um Stamarbeitsplätze abzubauen. Zudem würde das Arbeitgeberberrisiko im Rahmen der Arbeitnehmerüberlassung in der Regel auf den Leiharbeiter abgewälzt.

Der Abschluss eines Tarifvertrages sei zwar in einem Einzelfall der EXPO 2000 gelungen, grundsätzlich meint die Industriegewerkschaft Metall aber feststellen zu können, dass bei der Arbeitnehmerüberlassungsbranche keine Bereitschaft zum Abschluss von Tarifverträgen bestehe. Da in Folge der hohen Fluktuation der Leiharbeitskräfte der gewerkschaftliche Organisationsgrad in den Verleihunternehmen sehr gering sei, bestünden auch kaum Chancen, von Gewerkschaftsseite einen Tarifvertrag zu erzwingen. Die IG-Metall schlägt daher eine gesetzliche Regelung vor, dass die im Entleihbetrieb geltenden tariflichen und sonstigen materiellen Arbeitsbedingungen für die Zeit der Beschäftigung von Leiharbeiter beim Entleiher als Mindestarbeitsbedingungen auch für die Leiharbeiter gelten, insbesondere dann, wenn es für Leiharbeiter keine tarifvertragliche Regelung gibt.

Die Deutsche Angestelltengewerkschaft bezweifelt ebenso wie der Deutsche Gewerkschaftsbund, dass eine Liberalisierung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes einen nennenswerten Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten würde. Allenfalls sei zu erwarten, dass Dauerarbeitsplätze bei Unternehmen zugunsten des Einsatzes von Leiharbeitnehmern wegrationalisiert würden. Es

würden also keine neuen Arbeitsplätze geschaffen, sondern es fände nur eine Verschiebung statt. Eine erhöhte Flexibilisierung des Arbeitssatzes würde außerdem letztendlich dazu führen, dass von den Unternehmen weiter Personal eingespart würde.

4. Zentralverband des Deutschen Handwerks

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks kritisiert, dass die derzeitig praktizierte Abgrenzung zwischen erlaubnispflichtiger Arbeitnehmerüberlassung und handwerklicher Dienst- und Werkleistungen handwerksfeindlich sei. Besonders im Bauhaupt- und Baunebengewerbe seien Subunternehmer bis zu einem bestimmten Grad von Weisungen, Kontrolle und Aufsicht der Hauptunternehmer abhängig, so dass sie nur schwer nachweisen könnten, im Rahmen eines selbständigen Dienst- oder Werkvertrages tätig zu sein. Um diesen Nachweis zu erbringen, sei es in der Praxis oft notwendig, dass der Werkunternehmer oder ein Repräsentant ständig selbst vor Ort anwesend ist. Dies widerspreche aber einer wirtschaftlichen Vertragsabwicklung. Ähnliche Probleme hätten sich auch im Gebäudereinigerhandwerk sowie in den Bereichen Sanitär, Heizung- und Klimatechnik z. B. im Zusammenhang mit laufenden Wartungsarbeiten in Industriebetrieben gezeigt.

Die unübersichtliche Rechtslage habe nach Einschätzung des Zentralverbandes des deutschen Handwerks häufig zur Folge, dass viele kleine Handwerksbetriebe gerade im Bauhaupt- und Baunebengewerbe auf die Übernahme von Aufträgen verzichten. Die bestehenden Regelungen müssten daher dem Bedürfnis der Handwerksbetriebe angepasst werden. Die entsprechende Regelung könnte dahingehend lauten, dass keine Arbeitnehmerüberlassung vorliegt, wenn bei der Durchführung von Werk- oder Dienstleistungsverträgen der Arbeitgeber entsprechend den Gewährleistungsvorschriften des Werk- oder Dienstvertragsrechts haftet, er Arbeitnehmer einsetzt, für die er die üblichen Arbeitgeberpflichten übernimmt und die Tätigkeit darüber hinaus gewerberechtlich erlaubt ist.

G. Darstellung in den Medien

Im Berichtszeitraum haben die Medien neben kritischen Berichten über Einzelfälle überwiegend mit einem positiven Grundton über die Arbeitnehmerüberlassung berichtet. In der Arbeitnehmerüberlassung wird eine moderne Form der flexibleren Arbeitsgestaltung gesehen, die möglicherweise zur Entstehung neuer Arbeitsplätze beitragen könnte. Vielfach wird in der Entwicklung in den Niederlanden ein Beispiel für die positiven Auswirkungen, die Arbeitnehmerüberlassung auch in Deutschland haben könnte, gesehen.

IV. Illegale Beschäftigung

Wie bereits in den vorangegangenen Berichten wird in dem vorliegenden Bericht allgemein über die illegale Beschäftigung und ihre Bekämpfung berichtet.

Die illegale Beschäftigung ist auch im Berichtszeitraum ein nicht zu unterschätzendes Problem für den Arbeitsmarkt und die Wirtschaftspolitik geblieben. Zwar liegen keine verlässlichen Zahlen oder Schätzungen über den Umfang der illegalen Beschäftigung vor, so dass nicht mit letzter Sicherheit festgestellt werden kann, ob die illegale Beschäftigung während des Berichtszeitraums angestiegen ist. Die gestiegenen Zahlen der Straf- und Bußgeldverfahren in diesem Bereich zeigen aber, dass illegale Beschäftigung auch weiter in erheblichem Umfang betrieben wird und deshalb künftig noch nachhaltiger bekämpft werden muss.

Dabei ist der Schaden, der durch die illegale Beschäftigung entsteht, nicht zu unterschätzen. Die illegale Beschäftigung verhindert nicht nur die Schaffung neuer Arbeitsplätze, sondern gefährdet konkret auch bestehende Arbeitsplätze. Unternehmen können im Wettbewerb mit den zu wesentlich günstigeren Preisen arbeitenden illegalen Anbietern nicht bestehen und werden in ihrem Bestand bedroht. Damit droht der Verlust weiterer Arbeitsplätze. Gleichzeitig steigen die Lohnnebenkosten für die legal handelnden Unternehmen, da die durch die illegale Beschäftigung entstehenden Einnahmeausfälle der Sozialversicherungsträger ausgeglichen werden müssen. Durch diese Kosten werden die Unternehmen im Wettbewerb mit den illegalen noch zusätzlich belastet. Illegale Beschäftigung ist somit geeignet, unser Sozialstaatssystem empfindlich zu stören. Die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung war daher nicht nur im Berichtszeitraum, sondern wird auch in Zukunft eine wichtige Aufgabe der zuständigen Behörden bleiben. Gleichzeitig muss aber auch in der Bevölkerung das Bewusstsein für die Sozialschädlichkeit dieses Verhaltens weiter gestärkt werden.

A. Illegale Arbeitnehmerüberlassung

Nach Artikel 1 § 16 AÜG handelt ordnungswidrig, wer ohne die erforderliche Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit einen Leiharbeiter an einen Dritten überlässt. Gleiches gilt auch für den Entleiher, der einen solchen illegal überlassenen Leiharbeiter bei sich tätig werden lässt. Eine Überlassung in Betriebe des Baugewerbes ist grundsätzlich verboten. Das Gesetz sieht allerdings zwei Ausnahmen von diesem Verbot vor. Schließlich liegt eine illegale Arbeitnehmerüberlassung auch vor, wenn ein Entleiher einen ihm überlassenen ausländischen Arbeitnehmer ohne die erforderliche Arbeitsgenehmigung beschäftigt (§ 16 Abs. 1 Nr. 2 AÜG). Ein Verleiher, der keine erforderliche Verleiherlaubnis besitzt und einen Arbeitnehmer, der die erforderliche Arbeitsgenehmigung nicht besitzt, einem Dritten überlässt, begeht nach § 15 AÜG sogar eine Straftat, die mit Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft wird. Ein Entleiher begeht eine Straftat, wenn er einen solchen Arbeitnehmer zu Arbeitsbedingungen beschäftigt, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen deutscher Leiharbeiter stehen oder wenn er als Entleiher gleichzeitig mehr als fünf Ausländer ohne die erforder-

liche Arbeitsgenehmigung für mindestens 30 Tage beschäftigt oder eine vorsätzliche Zuwiderhandlung gegen § 16 Abs. 1 Nr. 2 AÜG beharrlich wiederholt.

1. Aufgedeckte Fälle illegaler Arbeitnehmerüberlassung

Auch im Berichtszeitraum ist die Zahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz weiter angestiegen. Gleiches gilt für die Zahl der Fälle, die an die Staatsanwaltschaft wegen des Verdachts auf Vorliegen einer Straftat nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz abgegeben wurden. Der Anstieg ist auch deshalb beachtenswert, weil gleichzeitig, die Methoden der Betroffenen den tatsächlichen Sachverhalt zu verschleiern und die Verfolgungsbehörden zu täuschen, weiter verfeinert wurden.

Durch die verstärkte Kontrolltätigkeit der Bundesanstalt für Arbeit und der Hauptzollämter im Baubereich wurden insbesondere in diesem Bereich zunehmend Anhaltspunkte für illegale Arbeitnehmerüberlassungen festgestellt. Die illegale Arbeitnehmerüberlassung wurde dabei oft zur Umgehung des nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz vorgeschriebenen Mindestlohnes genutzt.

Für die Durchführung von Ordnungswidrigkeitenverfahren nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz ist in erster Linie die Bundesanstalt für Arbeit zuständig. Seit dem 1. Januar 1998 haben die Beamten der Hauptzollämter bei ihren Prüfungen im Rahmen der Bekämpfung illegaler Beschäftigung (§ 304 Abs. 1 SGB III) die Rechte und Pflichten der Beamten des Polizeidienstes nach den Bestimmungen der Strafprozessordnung und des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten. Sie sind insoweit Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft. Wenn ihnen bei Prüfungen Hinweise auf illegale Arbeitnehmerüberlassung oder andere Ordnungswidrigkeiten und Straftaten zur Kenntnis kommen, ermitteln sie den Sachverhalt vollständig. Aufgrund der vorhandenen gesetzlichen Ermächtigung können sie im Rahmen ihrer Ermittlungen unmittelbar alle unaufschiebbaren Maßnahmen zur Verhinderung einer Verdunkelung treffen. Wenn bei Prüfungen ein Verdacht auf eine Ordnungswidrigkeit nach dem AÜG festgestellt wird, geben die Hauptzollämter die Verfahren nach Abschluss der Ermittlungen an die Bundesanstalt für Arbeit als zuständige Verfolgungsbehörde ab. Bei Straftaten wird von den Hauptzollämtern das ermittelte Verfahrensergebnis mit Abschlussbericht an die zuständige Staatsanwaltschaft abgegeben.

a) Ordnungswidrigkeiten

Die Statistiken in Tabelle 7 bis 9 geben einen genauen Überblick über die aufgegriffenen und erledigten Fälle der Bundesanstalt für Arbeit im Berichtszeitraum. Die Hauptzollämter haben in den Jahren 1996 bis 1999 4 875 Fälle wegen des Verdachts illegaler Arbeitnehmerüberlassung an die Bundesanstalt für Arbeit als zuständige Verwal-

tungsbehörde zur weiteren Verfolgung abgegeben. Die Hauptzollämter unterscheiden in ihrer Abgabestatistik nicht zwischen den Fällen des illegalen Verleihs und des illegalen Entleihs.

aa) Illegaler Verleih

Der vorsätzliche oder fahrlässige Verleih von Arbeitnehmern ohne eine erforderliche Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit kann nach § 16 Abs. 1 Nr. 1 AÜG mit einer Geldbuße bis zu 50 000 DM geahndet werden. Bei der Bemessung einer Geldbuße kann die Verfolgungsbehörde auch den erzielten wirtschaftlichen Vorteil mitberücksichtigen. Die verhängten Geldbußen können daher im Einzelfall über den Betrag von 50 000 DM hinausgehen.

Die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit haben in den Jahren 1996 bis 1999 14 410 Fälle aufgegriffen, in denen gegen illegale Verleiher gemäß § 1 Nr. 1 AÜG ermittelt wurde (vgl. Tabelle Nr. 7). Im Vergleich zu dem vorangegangenen Berichtszeitraum (10 113 Fälle) lässt sich damit ein erheblicher Anstieg der Ermittlungsverfahren feststellen. Dabei nahm die Zahl der Ermittlungsverfahren gegen Ende des Berichtszeitraums 1999 (2 588 Fälle) im Vergleich zu den vorhergehenden Jahren ab. 1998 waren noch 4 266 Ermittlungsverfahren eingeleitet worden.

Nicht alle Ermittlungsverfahren führten zur Ahndung einer Ordnungswidrigkeit. Ein Teil der Fälle wurde nicht weiter verfolgt, weil eine nähere Überprüfung ergab, dass kein Verstoß gegen eine Ordnungswidrigkeitenvorschrift vorlag. Im Berichtszeitraum traf dies auf 1 550 Fälle zu. Andere Fälle wurden eingestellt, weil die Ordnungswidrigkeit bereits verjährt war (158 Fälle) oder die Ordnungswidrigkeit nach § 47 OWiG (Möglichkeit zur Einstellung nach pflichtgemäßem Ermessen) nicht verfolgt wurde (2 537 Fälle). Damit kam es in 4 245 der aufgegriffenen Fälle zur Einstellung des Ermittlungsverfahrens gegen den Verleiher. Im vergangenen Berichtszeitraum lag diese Zahl bei rund 3 900 Fällen. Angesichts des Anstiegs der Gesamtzahl der aufgegriffenen Fälle von über 4 000 Fällen wurden also prozentual gesehen weniger Fälle eingestellt. Dies zeigt, dass die Effektivität der Verfolgung durch die Bundesanstalt für Arbeit zugenommen hat.

Im Berichtszeitraum wurden in 410 Fällen Verwarnungen ohne Verwarnungsgeld gegen den Verleiher ausgesprochen. In 84 Fällen wurden Verwarnungen mit einem Verwarnungsgeld und in 6 435 Fällen Geldbußen verhängt. Die Höhe der Verwarnungsgelder und Geldbußen belief sich dabei insgesamt auf eine Summe von 109,03 Mio. DM. Damit ist ein bemerkenswerter Anstieg gegenüber dem letzten Berichtszeitraum festzustellen, in dem die Höhe der Geldbußen insgesamt bei rund 39,21 Mio. DM lag. Diese Steigerung erklärt sich nicht allein aus der

gestiegenen Zahl der Verfahren, in denen Geldbußen verhängt wurden. Vielmehr wurden in diesem Berichtszeitraum auch durchschnittlich höhere Geldbußen gegen die Verleiher verhängt. Dies entspricht dem Ziel der Bundesanstalt für Arbeit, die Ordnung auf dem Arbeitsmarkt zu gewährleisten und denjenigen, die sich durch ordnungswidriges Verhalten einen Wettbewerbsvorteil gegenüber ihren sich ordnungsgemäß verhaltenden Konkurrenten verschaffen, abzuschrecken, sowie den verschafften Wettbewerbsvorteil teilweise auszugleichen. Die höheren Geldbußen haben zu einem Anstieg der Einsprüche gegen die verhängten Sanktionen geführt. Wurde im vorangegangenen Berichtszeitraum in 1 012 Fällen Einspruch eingelegt, so liegt die Zahl der Einsprüche in diesem Berichtszeitraum bei 2 282 Fällen.

Abgaben eines Verfahrens durch die Bundesanstalt für Arbeit an die Staatsanwaltschaft, weil die Ermittlungen den Verdacht einer Straftat ergaben, erfolgte in 2 811 Fällen. Auch hier ist ein Anstieg gegenüber dem letzten Berichtszeitraum zu verzeichnen, in dem nur 1 470 Fälle an die Staatsanwaltschaft abgegeben wurden.

bb) Illegaler Entleih

§ 16 Abs. 1 Nr. 1a i.V.m. Abs. 2 AÜG bedroht den Entleiher, der einem ihm von einem Verleiher ohne Verleiherlaubnis überlassenen Leiharbeiter bei sich tätig werden lässt, mit einer Geldbuße bis zu 50 000 DM. Nicht überraschend ist, dass auch hier die Zahl der aufgegriffenen Fälle im Vergleich zum vorangegangenen Berichtszeitraum angestiegen ist (vgl. Tabelle Nr. 7). Lag die Zahl der Ermittlungsverfahren in den Jahren 1992–1995 noch bei 11 340, so lag sie in den Jahren 1996–1999 bei 16 711. In 4 584 Verfahren wurde das Verfahren eingestellt, weil entweder die Ermittlungen ergaben, dass keine Ordnungswidrigkeit vorlag (1 544 Fälle), die Ordnungswidrigkeit bereits verjährt war (163 Fälle) oder das Verfahren gemäß § 47 OWiG nach pflichtgemäßem Ermessen der Bundesanstalt für Arbeit nicht weiterverfolgt wurde (2 877 Fälle).

In 553 Verfahren hat die Bundesanstalt für Arbeit eine Verwarnung ohne ein Verwarnungsgeld gegen den Entleiher ausgesprochen. In 170 Verfahren wurde ein Verwarnungsgeld und in 9 291 Verfahren eine Geldbuße gegen den Entleiher verhängt. Die Höhe der verhängten Geldbußen und Verwarnungsgelder lag bei insgesamt rund 114 Mio. DM. Dies stellt gegenüber dem vorangegangenen Berichtszeitraum (57,06 Mio. DM) eine Steigerung von rund 100 Prozent dar. Die Zahl der Verfahren, in denen Geldbußen oder Verwarnungsgelder verhängt wurden, stieg von 5 187 in den Jahren 1992–1995 um rund 82 Prozent auf 9 461 Verfahren in den Jahren 1996–1999. Auch hier lässt sich also eine Tendenz zur Verhängung von höheren Geldbußen feststellen, die dem besonderen Unrechtsgehalt des Verhaltens der Entleiher entspricht. Wer bei sich Leiharbeiter

nehmer eines Verleihers ohne Verleiherlaubnis tätig werden lässt, tut dies in der Regel, um einen Wettbewerbsvorteil zu erhalten. Dieses Verhalten muss durch angemessene Geldbußen geahndet werden, da sonst auf längere Sicht ein fairer Wettbewerb nicht möglich bleibt.

In 3 093 Fällen wurde ein Einspruch gegen den Bescheid der Bundesanstalt für Arbeit eingelegt (im vorangegangenen Berichtszeitraum: 1 151 Fälle). 1 860 Verfahren wurden durch die Bundesanstalt für Arbeit wegen des Verdachts auf das Vorliegen einer Straftat an die Staatsanwaltschaft abgegeben (im vorangegangenen Berichtszeitraum: 947 Verfahren).

cc) Illegale Arbeitnehmerüberlassung in Baubetriebe

Nach § 1b AÜG (vormals § 12a AFG) ist der gewerbliche Verleih von Arbeitnehmern zu Arbeiten, die üblicherweise von Arbeitern verrichtet werden, in Betriebe des Baugewerbes untersagt. Die Zuwiderhandlung gegen dieses Verbot ist nach § 16 Abs. 1 Nr. 1b, Abs. 2 AÜG mit einer Geldbuße bis zu 50 000 DM bedroht. Dabei ist sowohl das Verhalten des Verleihers mit Verleiherlaubnis, der gegen dieses Verbot verstößt, sowie das Verhalten des Entleihers, der die Leiharbeiternehmer in seinem Betrieb tätig werden lässt, ordnungswidrig.

Im Berichtszeitraum wurden 2 037 Fälle vermuteter Verstöße von Verleihern durch die Bundesanstalt für Arbeit aufgegriffen (vgl. Tabelle Nr. 8). Dies stellt einen deutlichen Anstieg gegenüber dem letzten Berichtszeitraum dar, in dem 490 Fälle aufgegriffen wurden. Der Anstieg lässt sich durch die zunehmenden Baustellenkontrollen durch die Bundesanstalt für Arbeit und die Hauptzollämter erklären. So haben etwa die Hauptzollämter im Bezirk der Oberfinanzdirektion Nürnberg im Jahr 1998 331 Ordnungswidrigkeiten und 212 Straftaten aufdecken können. Insbesondere die Einführung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und seine Kontrolle auf den Baustellen haben dazu geführt, dass auch mehr Fälle von illegalem Verleih im Baubereich aufgedeckt wurden. 1996 als die Kontrollen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz erst anliefen, wurden daher auch nur 283 Fälle aufgegriffen. 1997 (440 Fälle) und 1998 (963 Fälle) stieg die Zahl der Ermittlungsverfahren dann sprunghaft an. Das Absinken der Fallzahlen in 1999 (351 Fälle) lässt sich zumindest teilweise damit erklären, dass am Ende des Jahres 1998 noch eine hohe Zahl von unerledigten Fällen vorlag (812 Fälle).

Ähnlich ist die Entwicklung der Zahl der Ermittlungsverfahren, in denen gegen Entleiher wegen eines Verstoßes gegen § 16 Abs. 1 Nr. 1b AÜG ermittelt wurde. Im Berichtszeitraum wurden 1 930 Fälle aufgegriffen (vergänger Berichtszeitraum: 652 Ermittlungsverfahren). Auch hier wurde 1998 mit 703 Fällen ein Höchststand erreicht, der 1999 mit 364 Fällen stark abgesunken ist.

In 350 Fällen wurden gegen Verleiher und in 407 Fällen gegen Entleiher die Verfahren eingestellt, weil entweder die Ermittlungen ergaben, dass keine Ordnungswidrigkeit vorlag, die Ordnungswidrigkeit bereits verjährt war oder das Verfahren nach pflichtgemäßem Ermessen der Bundesanstalt für Arbeit gemäß § 47 OWiG nicht verfolgt wurde. Verwarnungen ohne Verwarnungsgeld wurde in 67 Verfahren gegen Verleiher und in 111 Verfahren gegen Entleiher ausgesprochen. Gegen Verleiher wurden in 7 Verfahren eine Verwarnung mit Verwarnungsgeld und in 1 554 Verfahren eine Geldbuße verhängt. Die Geldbußen und Verwarnungsgelder erreichten eine Höhe von insgesamt 3 348 502 DM. Gegen Entleiher wurde in 19 Verfahren eine Verwarnung mit Verwarnungsgeld und in 1 474 Verfahren eine Geldbuße verhängt. Hier betrug die Gesamthöhe der verhängten Geldbußen und Verwarnungsgelder 3 907 686 DM. In 188 Verfahren legten Verleiher Einspruch gegen die Entscheidung der Bundesanstalt für Arbeit ein, in 452 Fällen Entleiher. An die Staatsanwaltschaft wurden wegen des Verdachts einer Straftat 6 Verfahren gegen Verleiher, wegen eines entsprechenden Verdachts gegen Entleiher 2 Verfahren abgegeben.

dd) Illegaler Ausländerentleih

Nach § 16 Abs. 1 Nr. 2 AÜG begeht derjenige eine Ordnungswidrigkeit, der von einem Verleiher mit Verleiherlaubnis einen nichtdeutschen Leiharbeiter entleiht, der eine erforderliche Arbeitsgenehmigung nicht besitzt. Der Bußgeldrahmen für diese Ordnungswidrigkeit wurde durch das Erste Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch vom 16. Dezember 1997 (BGBl. I S. 2970) mit Inkrafttreten zum 1. Januar 1998 von 100 000 DM auf 500 000 DM erhöht. Ziel der Gesetzesänderung war es, zum einen eine erhöhte Abschreckungswirkung zu erreichen und zum anderen den Wettbewerbsvorteil, den sich Entleiher infolge der Beschäftigung illegaler ausländischer Leiharbeiter verschaffen, durch entsprechend hohe Bußgelder auszugleichen. Ein solcher Ausgleich ist zwar grundsätzlich über den Bußgeldrahmen hinaus durch eine Wertabschöpfung möglich. Im Rahmen der Bemessung des Bußgeldes muss aber, anders als bei einer Wertabschöpfung nach § 17 OWiG, nicht die Höhe des Wettbewerbsvorteils – was sich oft als schwierig erweist – im Einzelnen nachgewiesen werden. Der Ausgleich des Wettbewerbsvorteils ist damit durch die Erweiterung des Bußgeldrahmens erleichtert worden. Zudem bringt der erhöhte Bußgeldrahmen auch die besondere Sozialschädlichkeit dieses Verhaltens zum Ausdruck.

Im Berichtszeitraum wurden 492 Fälle eines illegalen Entleihs von Ausländern aufgegriffen. Dies stellt gegenüber dem vorangegangenen Berichtszeitraum, in dem in 436 Fällen Ermittlungen eingeleitet worden waren, keine wesentliche Veränderung dar. In 105 Fällen wurden die Verfahren eingestellt, weil

entweder die Ermittlungen ergaben, dass keine Ordnungswidrigkeit vorlag (32 Fälle), die Ordnungswidrigkeit bereits verjährt war (3 Fälle) oder nach pflichtgemäßem Ermessen der Bundesanstalt für Arbeit das Verfahren gemäß § 47 OWiG nicht weiterverfolgt wurde (70 Fälle).

Verwarnungen ohne Verwarnungsgeld sprach die Bundesanstalt für Arbeit in 42 Verfahren aus. Verwarnungsgelder oder Geldbußen wurden in 117 Verfahren verhängt. Die Summe der Verwarnungsgelder und Geldbußen betrug dabei insgesamt 2 468 462 DM. Dies entspricht einer durchschnittlichen Bußgeldhöhe von über 20 000 DM. Im vorangegangenen Berichtszeitraum lag die Höhe der Bußgelder noch bei insgesamt 898 864 DM bei 132 Verfahren, in denen Bußgelder oder Verwarnungsgelder verhängt worden waren. Die durchschnittliche Höhe der einzelnen Bußgelder ist in diesem Berichtszeitraum damit deutlich angestiegen. Aus der Statistik der Bundesanstalt für Arbeit lässt sich schließen, dass dieses Ansteigen der Bußgeldhöhe im Einzelfall in erster Linie Folge der Umsetzung der vom Gesetzgeber durch die Erhöhung des Bußgeldrahmens zum Ausdruck gebrachten Wertung des besonderen Unrechtsgehalts des illegalen Entleihs von Ausländern ist. So stieg 1999 die Summe der verhängten Geldbußen besonders an. Es wurde ein neuer Höchststand von 1 188 525 DM erreicht, der gegenüber dem Vorjahr eine Verdoppelung des Betrages der Geldbußen bedeutet.

Gegen 43 Entscheidungen der Bundesanstalt für Arbeit wurde im Berichtszeitraum Einspruch eingelegt. 24 Fälle wurden wegen des Verdachts auf Vorliegen einer Straftat an die Staatsanwaltschaft abgegeben.

b) Straftaten

Bestimmte Formen des illegalen Verleihs beurteilt der Gesetzgeber als besonders sozialschädlich. Diese Fälle werden nicht nur mit Geldbußen nach dem Ordnungswidrigkeitenrecht bedroht, sondern als Straftaten verfolgt. Nach §§ 15, 15a AÜG sind daher verschiedene Formen der illegalen Arbeitnehmerüberlassung von Ausländern ohne Arbeitsgenehmigung Straftatbestände. Wenn die Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen ihrer Bußgeldverfahren Anhaltspunkte für eine Straftat feststellt, gibt sie die Verfahren an die Staatsanwaltschaft ab (§ 41 Abs. 1 OWiG). Die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit und der Hauptzollämter erfasst daher im Bereich der Straftaten nur die Zahl der von ihnen aufgegriffenen Fälle und wie viele Strafanzeigen sie erstattet oder Abgaben an die Staatsanwaltschaft vorgenommen hat (vgl. Tabelle 10). Nicht erfasst wird, wie die entsprechenden Fälle von der Staatsanwaltschaft und ggf. den Gerichten weiterverfolgt werden. Diese Erkenntnisse lassen sich nur aus der Kriminal- und Strafverfolgungsstatistik gewinnen.

aa) Illegaler Ausländerverleih

Nach § 15 AÜG ist der unerlaubte Verleih nichtdeutscher Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitsgenehmigung eine Straftat. Im Berichtszeitraum hat die Bundesanstalt für Arbeit in diesem Bereich 790 Fälle aufgegriffen. In 99 Fällen wurde keine Strafanzeige erstattet, in der Regel weil sich der Straftatverdacht nach den Vorermittlungen nicht bestätigte. In 753 Fällen wurden Strafanzeigen erstattet oder die Verfahren an die Staatsanwaltschaft abgegeben. Dies stellt eine Steigerung gegenüber dem vorangegangenen Berichtszeitraum von 96 Fällen dar.

bb) Illegaler Ausländerentleih

Wegen des Verdachts, dass Entleiher ausländische Leiharbeitnehmer ohne die erforderliche Arbeitsgenehmigung zu Arbeitsbedingungen beschäftigt haben, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen deutscher Leiharbeitnehmer stehen, die die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben (§ 15a Abs. 1 AÜG), wurden von der Bundesanstalt für Arbeit in 89 Fällen Vorermittlungen durchgeführt. In 5 Fällen wurde keine Strafanzeige erstattet. In 84 Fällen wurde Strafanzeige erstattet oder das Verfahren an die Staatsanwaltschaft abgegeben. Im vorangegangenen Berichtszeitraum waren 59 Fälle an die Staatsanwaltschaft abgegeben worden.

Wegen umfangreicher (mehr als fünf Leiharbeitnehmer länger als dreißig Kalendertage) oder beharrlicher Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer ohne die erforderliche Arbeitsgenehmigung durch einen Entleiher (§ 15a Abs. 2 AÜG) hat die Bundesanstalt für Arbeit im Berichtszeitraum in 29 Fällen Ermittlungen eingeleitet und in 28 Fällen Strafanzeige erstattet oder das Verfahren an die Staatsanwaltschaft abgegeben. Dies stellt gegenüber den Jahren 1992–1995 eine Steigerung von 15 Fällen dar.

Es lässt sich also zusammenfassen, dass die von der Bundesanstalt für Arbeit in diesem Bereich aufgegriffenen Fälle auch weiterhin keine große Zahl erreichen, obwohl eine stetige Steigerung der Fallzahlen in den letzten Berichtszeiträumen festzustellen war. Die Hauptzollämter melden höhere Fallzahlen im Bereich des illegalen Ausländerverleihs. Im Jahre 1998 ist es allein bei den Hauptzollämtern im Bereich der Oberfinanzdirektion Nürnberg in 201 Fällen zur Einleitung strafrechtlicher Ermittlungsverfahren gekommen, dabei wurden Schäden (nicht entrichtete Sozialversicherungsbeiträge und Steuern) in Höhe von 51,7 Mio. DM aufgedeckt.

cc) Kriminalitäts- und Strafverfolgungsstatistik

Die Kriminalitäts- und Strafverfolgungsstatistik (PKS) erfasst die der Polizei bekannt gewordenen Straftaten.

Laut polizeilicher Kriminalstatistik wurden im Jahr 1998 2516 Delikte in Verbindung mit illegaler Arbeitnehmerüberlassung registriert. Aufgrund einer Handlungsempfehlung einer interministeriellen Arbeitsgruppe wurde durch das Bundeskriminalamt die Sonderauswertung „Illegale Beschäftigung“ ins Leben gerufen, um durch gezielte Informationssammlung und Auswertung die Strukturen im Zusammenhang mit der illegalen Beschäftigung herauszuarbeiten. Hierbei erfolgt eine Auswertung einzelner Ermittlungsverfahren, die auf polizeilichem Wege an das Bundeskriminalamt gemeldet werden. 1998 wurden insgesamt 227 Fälle betreffend illegaler Beschäftigung inklusive illegaler Arbeitnehmerüberlassung gemeldet. 1999 lag die Zahl bei 206 Fällen.

Auch die Grenzbehörden leisten im Rahmen der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs einen Beitrag bei der Verhinderung illegaler Beschäftigung. Im Zeitraum vom 1996 bis 1999 registrierten die Grenzbehörden im Bereich der illegalen Arbeitnehmerüberlassung 94 Straf- und 67 Ordnungswidrigkeitenverfahren.

In diesem Berichtszeitraum ist es wie in vorangegangenen Berichtszeiträumen nur zu wenigen Aburteilungen oder Verurteilungen in diesem Bereich gekommen.

Wegen Verstoßes gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) wurden 1996 27 Personen abgeurteilt und 13 Personen verurteilt. 1997 stiegen die Zahlen auf 47 Abgeurteilte und 27 Verurteilte. 1998 waren es 44 Abgeurteilte und 26 Verurteilte. Angaben für 1999 liegen noch nicht vor.

Wegen Verstoßes gegen das Arbeitsförderungsgesetz (ab 1998 Drittes Buch Sozialgesetzbuch – SGB III) wurden 1996 251 Personen abgeurteilt und 151 Personen verurteilt. 1997 stiegen die Zahlen auf 296 Abgeurteilte und 189 Verurteilte an. 1998 waren es 200 Abgeurteilte und 141 Verurteilte.

Abgeurteilte sind Angeklagte, gegen die Strafbefehle erlassen wurden oder Strafverfahren nach Eröffnung eines Hauptverfahrens durch Urteil oder Einstellungsbeschluss rechtskräftig abgeschlossen worden sind. Ihre Zahl setzt sich zusammen aus den Verurteilten und aus Personen, gegen die andere Entscheidungen (u. a. Freispruch) getroffen wurden. Verurteilte sind Angeklagte, gegen die nach allgemeinem Strafrecht Freiheitsstrafe, Strafhaft oder Geldstrafe (auch durch einen rechtskräftigen Strafbefehl) verhängt worden ist, oder deren Straftat nach Jugendstrafrecht mit Jugendstrafe, Zuchtmittel oder Erziehungsmaßregeln geahndet wurde.

Das Justizministerium von Nordrhein-Westfalen teilte mit, dass in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 1996 bis 1999 1115 Verfahren wegen Straftaten nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz

anhängig waren. Von diesen Verfahren wurden in 40 Fällen Anklage erhoben, in 87 Fällen Antrag auf Erlass eines Strafbefehls gestellt und 554 Verfahren eingestellt oder vorläufig eingestellt. In 59 Fällen erfolgte der Abschluss des Verfahrens durch Strafbefehl und in 72 Fällen durch ein Urteil.

dd) Gründe für die geringe Zahl von Aburteilungen und Verurteilungen

Auch in diesem Berichtszeitraum haben die Justizministerien der Länder mitgeteilt, dass es kaum zu strafrechtlichen Verurteilungen aus dem Bericht des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes gekommen sei. Wie im vorangegangenen Berichtszeitraum wird dies in erster Linie damit begründet, dass die §§ 15, 15a AÜG von ihrer Struktur her so gestaltet seien, dass der Nachweis einer Straftat kaum gelingen könne.

Zum einen würden die Verdächtigen kaum Unterlagen führen, die von der Staatsanwaltschaft beschlagnahmt und zu Beweis Zwecken genutzt werden könnten. Als Zeugen kämen in erster Linie die illegal beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer in Betracht. Da diese sich in der Regel illegal in Deutschland aufhalten würden, würden sie vielfach bereits vor der Durchführung eines möglichen Strafverfahrens abgeschoben. Von der Möglichkeit einer Beweissicherung durch eine richterliche Vernehmung würde kaum Gebrauch gemacht, u. a. deshalb, weil die Staatsanwaltschaften oft zu spät von dem Verfahren Kenntnis erlangen würden.

Die ausländischen Arbeitnehmer hätten außerdem in der Regel wegen des gegen sie bestehenden Verdachts eines Verstoßes gegen das Ausländerrecht ein Aussageverweigerungsrecht. Vielfach seien Vernehmungen durch die Ermittlungsbehörden vor Gericht nicht zu verwenden, weil die ausländischen Arbeitnehmer bei der Vernehmung nicht auf ihr Aussageverweigerungsrecht hingewiesen worden seien.

Selbst wenn die ausländischen Arbeitnehmer auszusagen würden, so wären sie in der Regel auf Grund ihrer Abhängigkeit vom Arbeitgeber nicht bereit, diesen zu belasten. Außerdem ist ihnen oft tatsächlich der Name des eigentlichen Auftraggebers unbekannt, da sie nur Kontakt zu einem Mittelsmann hatten. Auch wird den ausländischen Arbeitnehmern von ihren Arbeitgebern oft bereits im Vorfeld eingeschärft, wie sie im Falle einer Kontrolle auszusagen hätten. So sei z. B. kaum ein Arbeitnehmer bereit zuzugeben, dass er bereits einen Monat auf einer Baustelle arbeitet, mit der Folge, dass dem Entleiher eine Straftat nach § 15a AÜG nicht nachzuweisen ist. Fast immer geben die Betroffenen an, erst am Tag der Kontrolle die Arbeit aufgenommen zu haben. Lohnzahlungen seien bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht erfolgt. Erschwerend kommt hinzu, dass die angegebenen Namen und Anschriften oftmals falsch

seien. Ein Beweis einer Straftat nach § 15a AÜG wäre somit nur im Rahmen einer längeren Observation zu erbringen. Solche Observationen würden aber im Regelfall nicht vorgenommen. Im Ausländerrecht, wo ähnliche Beweisführungsprobleme bestanden, sei daher vom Gesetzgeber 1997 in § 92a AuslG die Formulierung „fünf Ausländer“ durch „mehrere Ausländer“ ersetzt worden.

Zusätzlich würde vor Gericht eine Verurteilung dadurch erschwert, dass im Vorfeld geklärt werden müsste, ob die ausländischen Arbeitnehmer tatsächlich überlassen oder im Rahmen der Erfüllung eines Werkvertrages tätig wurden, da die Arbeitnehmerüberlassung in der Regel durch Scheinwerkverträge getarnt wird. Zur Klärung dieser Frage muss wiederum eine Vielzahl von Tatsachen nachgewiesen werden wie z.B., wer die Arbeitnehmer angewiesen hat. Diese Nachweise sind aber oft nur schwer zu erbringen.

Die Staatsanwaltschaften konzentrieren sich daher bei der Strafverfolgung auf andere Straftaten, die oft in Tateinheit mit den Verstößen gegen §§ 15, 15a AÜG auftreten. In Betracht kommen insbesondere Vergehen gegen das Ausländergesetz, gegen das Asylverfahrensgesetz oder die Abgabenordnung, Steuerdelikte, Betrugsstraftaten, Urkundsdelikte und das Vorenthalten von Sozialbeiträgen (§ 266a StGB). Die Vorschriften der §§ 92a und b AuslG würden außerdem für die Ermittler den Vorteil bieten, dass es sich um Katalogstraftaten handelt, die den Einsatz verdeckter Maßnahmen (Telekommunikationsüberwachung, Einsatz verdeckter Ermittler u. a.) zulassen. Zusätzlich können bei Straftaten nach §§ 92a und b AuslG gewinnabschöpfende Maßnahmen nach § 73 d (erweiterter Verfall) und § 43a Strafgesetzbuch (Vermögensstrafe) durchgeführt werden.

2. Tätigkeitsbereiche

a) Sektorale Schwerpunkte

Illegale Arbeitnehmerüberlassung ist vornehmlich in Branchen anzutreffen, in denen Arbeitnehmerleistungen leicht austauschbar sind. Sie findet allerdings auch in anderen Wirtschaftsbereichen statt.

Wie im letzten Berichtszeitraum ist auch in den Jahren 1995–1999 ein sektoraler Schwerpunkt der illegalen Arbeitnehmerüberlassung die Bauwirtschaft. Ursächlich für das Ansteigen der illegalen Arbeitnehmerüberlassung gerade in diesem Bereich ist u. a. der Versuch von Unternehmen, die Mindestlohnzahlungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz zu umgehen.

Weitere Schwerpunkte liegen im Bereich der Elektro- und Industriemontagen und dem Anlagenbau, der Metallverarbeitung, der Fleischverarbeitung, im Garten- und Landschaftsbau und im Dienstleistungsbereich. Auch bei

längerfristigen Entwicklungsprojekten, wie z. B. der Softwareentwicklung, wurden wiederholt illegale Arbeitnehmerüberlassungen aufgedeckt.

b) Tätigkeiten der Leiharbeitnehmer

Die Qualifikationen der Leiharbeitnehmer werden vom Bedarf der Entleihbetriebe bestimmt. Häufig werden illegale Leiharbeitnehmer als einfache Hilfskräfte eingesetzt. Allerdings werden auch handwerklich qualifizierte Fachkräfte, wie z. B. Elektriker, Maler oder Maurer verliehen. Selbst spezialisierte Fachkräfte oder Ingenieure werden illegal an Entleihbetriebe überlassen. Es lässt sich somit keine Aussage darüber treffen, dass die illegale Arbeitnehmerüberlassung nur in bestimmten Bereichen von einer bestimmten Gruppe von Arbeitnehmern vorzufinden ist. Sie erstreckt sich vielmehr über eine Vielzahl von Wirtschaftsbereichen und erfasst auch ein breites Spektrum von Arbeitnehmern vom Hilfsarbeiter bis hin zum Softwareexperten.

c) Regionale Schwerpunkte

Die regionalen Schwerpunkte der illegalen Arbeitnehmerüberlassung haben sich im Vergleich zu den vorangegangenen Berichtszeiträumen nicht verändert. Illegale Arbeitnehmerüberlassung tritt nach wie vor überwiegend in Ballungszentren auf. Allerdings lässt sich auch ein Anstieg der illegalen Arbeitnehmerüberlassung in wirtschaftlich schwach strukturierten Regionen feststellen.

Das Problem der grenzüberschreitenden illegalen Arbeitnehmerüberlassung tritt naturgemäß vermehrt in grenznahen Regionen auf.

3. Besondere Begehungsweisen

Nur selten erfolgt die illegale Arbeitnehmerüberlassung ohne den Versuch einer besonderen Tarnung des illegalen Verhaltens. In der Regel sind sich Verleiher und Entleiher der Tatsache bewusst, dass ihr Verhalten gegen rechtliche Vorschriften verstößt. Sie versuchen daher nach außen hin, einen Sachverhalt vorzutäuschen, der falls er tatsächlich vorläge, legal wäre. Dies kann zum einen dadurch erfolgen, dass statt einer Arbeitnehmerüberlassung ein anderer Sachverhalt wie z. B. die Ausführung eines Werkvertrags vorgetäuscht wird, die erlaubnisfrei ist. Eine andere Möglichkeit ist, das Vorliegen einer nicht gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung zu fingieren, auf die das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz keine Anwendung findet. Schließlich wird auch versucht, einzelne Verbotsvorschriften, insbesondere das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in den Baubereich, zu umgehen. In diesen Fällen versuchen die Beteiligten, entweder über das Vorliegen einer Arbeitnehmerüberlassung an sich oder aber über das Vorliegen einer Arbeitnehmerüberlassung speziell in einen Betrieb des Baubereichs hinwegzutäuschen.

Gemeinsam ist den Verschleierungsversuchen, dass in der Regel Verleiher und Entleiher auf Grund ihres gemeinsamen wirtschaftlichen Interesses an der illegalen Arbeit-

nehmerüberlassung eng zusammenwirken. Dies erschwert der Bundesanstalt für Arbeit den Nachweis des Vorliegens einer illegalen Arbeitnehmerüberlassung oftmals erheblich.

Nach wie vor wird zur Verschleierung der illegalen Arbeitnehmerüberlassung überwiegend das Vorliegen eines Werkvertrages vorgetäuscht. Der offizielle Vertrag zwischen Verleiher und Entleiher enthält dabei keine Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Arbeitnehmerüberlassung. Sowohl Verleiher wie auch Entleiher sind sich aber darüber im Klaren, dass tatsächlich eine Überlassung von Arbeitnehmern erfolgen soll. Konnte in der Vergangenheit das Vorliegen einer Arbeitnehmerüberlassung noch relativ einfach durch eine offensichtliche arbeitsorganisatorische Vermischung von Leiharbeitnehmern mit Arbeitnehmern des Entleihbetriebes nachgewiesen werden, so trifft man eine solche Vermischung zunehmend seltener an. Vielmehr werden die Leiharbeitnehmer vorzugsweise als Arbeitskolonne mit einem eigenen Kolonnenführer eingesetzt. Der Kolonnenführer nimmt dabei die Anweisungen des Entleihers entgegen und sorgt für ihre Umsetzung durch die Arbeitskolonne. Bei ausländischen Leiharbeitnehmern erfüllt der Kolonnenführer gleichzeitig die Funktion eines Dolmetschers. Er ist aber nicht ausreichend qualifiziert, um eine Werkvertragsleistung eigenverantwortlich auszuführen, so dass der Kolonneneinsatz rechtlich als Arbeitnehmerüberlassung zu qualifizieren ist. Der Nachweis, dass in solchen Fällen eine Arbeitnehmerüberlassung vorliegt, kann oft nur über den Betrieb des Verleihers geführt werden. Die Beurteilung der Werkvertragsfähigkeit des Verleihers spielt somit bei der rechtlichen Bewertung des Sachverhalts zunehmend eine Rolle. Hierzu sind Ermittlungen zur Rechtsfähigkeit des Unternehmens (Briefkastenfirma/Scheinunternehmen) und das Vorhalten einer der eingegangenen Vertragsverpflichtung entsprechenden Dispositionsfähigkeit und betrieblichen Struktur notwendig. Nach Einschätzung der Finanzbehörden in Baden-Württemberg werden die Außendienstmitarbeiter des Arbeitsamtes und der Hauptzollämter diesen Ermittlungsnotwendigkeiten nicht gerecht, da sie ihre Ermittlungen in erster Linie auf die Befragung der Arbeitnehmer, z. B. wer ihnen Anweisungen erteilt hat, beschränken. Die Prüfungen und Ermittlungen der Arbeitsämter und der Hauptzollämter beschränken sich jedoch nicht nur auf die Vernehmungen der Arbeitnehmer. Im Rahmen der Ermittlungen wird der gesamte Sachverhalt ermittelt, u. a. werden bei hinreichendem Tatverdacht auch die Vertragsunterlagen und weitere Geschäftsunterlagen beschlagnahmt und ausgewertet, um die Werkvertragsfähigkeit des Verleihers zu untersuchen. In Einzelfällen werden sogar Ermittlungen im Ausland getätigt.

Eine besondere Verschleierungsmethode findet vorwiegend in den neuen Bundesländern Anwendung. Träger von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und als gemeinnützig anerkannter Vereine versuchen, entgegen ihrem offiziellen Vereinszweck durch eine gewerbsmäßige Überlassung von Arbeitnehmern Gewinne zu erzielen. Dabei werden vorzugsweise Arbeitnehmer in Betriebe

des Baugewerbes überlassen. Durch das Vortäuschen einer nicht gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung soll dabei die Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, insbesondere des Verbots der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes (§ 1b AÜG), umgangen werden.

Eine andere Methode, das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes zu umgehen, ist der Abschluss eines fingierten Werkvertrages mit eigens zu diesem Zweck gegründeten „Hausmeister-Diensten“. Eine weitere Variante ist, dass Reinigungsfirmen, die in der Vergangenheit tatsächlich nur Reinigungsdienste angeboten haben, ihre Arbeitnehmer für eine angebliche Baustellenreinigung überlassen, tatsächlich aber Bau- oder Bauhilfsarbeiten ausführen. In diesen Fällen wird in der Regel gleichzeitig auch gegen die Mindestlohnvorschriften verstoßen.

In einzelnen Fällen ist es vorgekommen, dass die Entleihbetriebe durch die Einschaltung von Drittbetrieben die Verleihunternehmen darüber täuschen, dass die Leiharbeiter tatsächlich in einem Betrieb des Baugewerbes eingesetzt werden sollen.

4. Grenzüberschreitende Arbeitnehmerüberlassung

Besonders schwierig für die Bundesanstalt für Arbeit ist die Verfolgung einer illegalen Arbeitnehmerüberlassung, wenn sich der Betriebsitz des illegalen Verleihers im Ausland befindet und er von dort seine Arbeitnehmer ohne deutsche Verleiherlaubnis zu Entleihern nach Deutschland entsendet.

Für die Bundesanstalt für Arbeit ist es kaum möglich, im Ausland Nachforschungen zur Ermittlung des Sachverhalts anzustellen. Sie ist hier auf die Amtshilfe des betroffenen Staates angewiesen. Eine entsprechende Zusammenarbeit erweist sich wegen der unterschiedlichen Rechtsordnungen und Verwaltungsstrukturen oft als sehr schwierig. Selbst wenn der Sachverhalt aufgeklärt ist, ist es in der Regel nicht möglich, einen deutschen Bußgeldbescheid im Ausland zu vollstrecken. Die illegalen Verleiher sind sich über diese Umstände im Klaren und nutzen sie bewusst aus.

a) Regierungsvereinbarungen über Werkvertragsabkommen

Illegale Beschäftigung (illegale Arbeitnehmerüberlassung und illegale Ausländerbeschäftigung) wird nach wie vor nicht selten mit der Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern durch Unternehmen in Verbindung gebracht, die auf der Grundlage der Werkvertragsarbeiter-Vereinbarungen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten und der Türkei in Deutschland tätig sind. Deshalb wird auch in diesem Bericht kurz auf den Stand dieser Vereinbarungen eingegangen, obwohl die Vereinbarungen an sich nicht direkt mit der illegalen Beschäftigung in Zu-

sammenhang stehen, sondern im Gegenteil eine besondere Grundlage für eine legale Beschäftigung bieten. Allerdings ist anzumerken, dass es auch gerade bei der Durchführung dieser Abkommen immer wieder zu Fällen der illegalen Beschäftigung kommt.

Die Bundesregierung sieht in den Abkommen ein bewährtes Instrument zur Unterstützung und Verstärkung des wirtschaftlichen, sozialen und politischen Wandels in den Ländern Mittel- und Osteuropas. Sie bieten außerdem eine Möglichkeit, einen Teil der betroffenen Länder auf den Beitritt zur Europäischen Union vorzubereiten, indem sie bereits erste Erfahrungen auf dem deutschen Markt sammeln.

aa) Aktueller Stand der Durchführung der Vereinbarungen

Die Bundesregierung hat mit 11 Staaten (Polen, Bulgarien, Slowakei, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Lettland, Rumänien, Ungarn, Türkei, Bundesrepublik Jugoslawien – z. Z. nicht in Anwendung – und Tschechien) bilaterale Vereinbarungen über die Entsendung und Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern auf der Grundlage von Werkverträgen abgeschlossen. Insgesamt werden 13 Staaten erfasst, da für Kroatien und Slowenien bis zum Abschluss eigener Vereinbarungen die deutsch-jugoslawische Vereinbarung weitergilt. Die Zulassung tschechischer Arbeitnehmer erfolgt auf der Grundlage der deutsch-tschechoslowakischen Vereinbarung.

Die Vereinbarungen enthalten jährliche Beschäftigungskontingente, deren Einhaltung von der Bundesanstalt für Arbeit überwacht wird. Die Kontingente werden nach einem in den Vereinbarungen festgelegten Schlüssel jährlich, jeweils zum Oktober eines jeden Jahres, an die Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt angepasst. Für jeden Prozentpunkt, um den sich die Arbeitslosenquote erhöht oder verringert, werden die Beschäftigungskontingente um jeweils 5 Prozent verringert oder erhöht. Das Gesamtkontingent betrug von Oktober 1999 bis September 2000 53 700 Werkvertragsarbeiter. Etwa 58 Prozent des Kontingentes können im Baubereich genutzt werden. Es ist allerdings anzumerken, dass die Kontingente von den Vertragspartnern in den vergangenen Jahren nicht voll ausgenutzt wurden.

Die Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern ist im Jahresdurchschnitt von 1996 bis 1999 um rund 6 000 gesunken. 1996 wurden noch 45 611 Werkvertragsarbeiter nach den Regierungsabkommen in Deutschland beschäftigt. 1997 sank die Zahl auf 38 446 und 1998 noch weiter auf 32 881 Werkvertragsarbeiter ab. 1999 stieg die Zahl wieder an auf 39 885 Werkvertragsarbeiter. 1999 arbeiteten 40 Prozent oder 15 991 Werkvertragsarbeiter im Baubereich.

Mit rund der Hälfte bildeten die polnischen Werkvertragsarbeitnehmer den größten Anteil an allen im Jahresdurchschnitt beschäftigten Werkvertragsarbeitnehmern. Der Schwerpunkt der Beschäftigung lag im Landesarbeitsamtsbezirk Bayern.

Die Arbeitgeber müssen für die Durchführung der Werkverträge zwei unterschiedliche Gebühren bezahlen. Zum einem wird eine Gebühr für die Prüfung und Entscheidung über die arbeitsgenehmigungsrechtliche Zulässigkeit der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer im Rahmen von Werkverträgen (Grundgebühr) erhoben. Die Gebühr für die Erteilung eines Werkvertrages (Neuantrag) beträgt derzeit 400 DM, für jeden Antrag auf Verlängerung der Ausführungszeit und für Gewährleistungsarbeiten 200 DM. Zum anderen wird eine Gebühr für die Erteilung von Arbeitserlaubnissen (jetzt Arbeitsgenehmigungen) und für die Überwachung der Voraussetzungen während der Laufzeit der Werkverträge (Arbeitserlaubnisgebühr) erhoben. Die Arbeitserlaubnisgebühr beträgt derzeit für jeden einzelnen Arbeitnehmer für jeden angefangenen Kalendermonat der Beschäftigung 185 DM. Im Berichtszeitraum hat die Bundesanstalt für Arbeit in diesem Bereich Gebühren in Höhe von 432,3 Mio. DM eingenommen.

Seit 1995 ist ein Rechtsstreit über die Zulässigkeit der Gebührenhöhe anhängig. Der Rechtsstreit ist noch nicht rechtskräftig abgeschlossen. Das Landessozialgericht Bayern hat 1999 entschieden, dass die Höhe der Gebühren unzulässig sei. Gegen dieses Urteil hat die Bundesanstalt für Arbeit Revision eingelegt.

bb) Illegale Beschäftigung im Zusammenhang mit Werkvertragsarbeitnertätigkeiten

Im Zusammenhang mit der Durchführung der Werkvertragsabkommen wurde wiederholt von der Bundesanstalt für Arbeit festgestellt, dass es zu Verstößen gegen deutsche Rechtsvorschriften kommt.

Diese Verstöße können je nach ihrem Inhalt auf zwei Ebenen geahndet werden. Zum einem wird der Arbeitgeber, wenn z. B. ein Verstoß gegen eine Ordnungswidrigkeitenvorschrift des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes oder des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes vorliegt, mit einem Bußgeld nach diesen Gesetzen belegt. Gleichzeitig können je nach Art des Verstoßes aber auch noch zusätzlich die besonderen Sanktionsregelungen aus den Werkvertragsvereinbarungen zur Anwendung kommen. Je nach Schwere des Verstoßes kann dies bis zu einem Ausschluss des ausländischen Arbeitgebers von der Möglichkeit gehen, nach den Werkvertragsarbeitnehmer-Vereinbarungen Werkverträge durchzuführen. Falls die Arbeitgeber juristische Personen sind, haben die Betroffenen allerdings im Falle eines Ausschlusses die Möglichkeit, eine neue Firma unter einem neuen Namen zu gründen und so doch wieder an der Durchführung der Werkvertragsvereinbarungen teilnehmen zu können.

Ein besonders häufig vorkommender Verstoß im Rahmen der Durchführung der Werkvertragsabkommen ist, dass entgegen dem Vertrag tatsächlich kein Werkvertrag durchgeführt wird, sondern eine illegale Arbeitnehmerüberlassung vorliegt. Dies liegt zum einem daran, dass die Unternehmen oftmals nicht in der Lage sind, die vereinbarten Leistungen selbständig in der Form eines Werkvertrages zu erbringen, sondern der direkten Anleitung und Weisung durch die Auftraggeber bedürfen; zum anderen daran, dass viele deutsche Auftraggeber der Leistungsfähigkeit ihres ausländischen Vertragspartners misstrauen und es daher vorziehen, die Weisungen an die ausländischen Arbeitnehmer selbst zu erteilen. Teilweise werden die Arbeitskräfte der ausländischen Werkvertragsfirmen auch vermischt mit den Arbeitskräften deutscher Werkvertragsfirmen eingesetzt. Dies hat zur Folge, dass statt des vereinbarten Werkvertrages tatsächlich eine Arbeitnehmerüberlassung vorliegt. Nach den Regierungsvereinbarungen sind aber nur die Durchführungen von Werkverträgen zulässig. Da die ausländischen Arbeitgeber über keine Verleiherlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit verfügen, liegt nicht nur ein Verstoß gegen die Regierungsvereinbarung vor, sondern gleichzeitig auch eine illegale Arbeitnehmerüberlassung im Sinne des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, oftmals verbunden mit Straftaten nach dem Ausländergesetz, Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt (§ 266 a StGB) und Steuerhinterziehung (§ 370 AO).

Neben dem Baubereich wird die illegale Arbeitnehmerüberlassung durch osteuropäische Firmen im Rahmen der Durchführung von Regierungsvereinbarungen zunehmend auch in anderen Bereichen wie z. B. in Betonfertigteilterwerken und Metallverarbeitungsbetrieben, in Gießereien und als Fleischerleger in Schlachthöfen festgestellt. Allerdings begegnen die Ermittlungen hier erheblichen Beweisschwierigkeiten. Sprachprobleme und der Firmensitz im Ausland erschweren die Ermittlungen zusätzlich.

Unternehmen aus Polen beschäftigen seit einiger Zeit vermehrt deutsche Arbeitnehmer mit Wohnsitz in Polen. Diese verfügen über die deutsche Staatsangehörigkeit, so dass, falls eine illegale Arbeitnehmerüberlassung festgestellt wird, nicht noch zusätzlich ein Verstoß gegen die Arbeitsgenehmigungsbestimmungen hinzukommt und die illegale Arbeitnehmerüberlassung zumindest keinen Straftatbestand erfüllt.

Häufig sind im Rahmen der Durchführung von Werkvertragsabkommen auch Verstöße der Arbeitgeber gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz festzustellen. Die osteuropäischen Werkvertragsfirmen klagen in diesem Zusammenhang darüber, dass sie in Folge der hohen Gebühren nicht mehr wettbewerbsfähig wären, wenn sie die Mindestlohnbe-

stimmungen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes einhalten würden. Die Beweissituation kann sich schwierig gestalten, da Fälle bekannt wurden, in denen eine doppelte Buchführung geführt wurde. Der tatsächlich ausgezahlte Lohn liegt dabei weit unter dem offiziell nach den Büchern ausgezahlte Mindestlohn. Teilweise wird auch der gezahlte Lohn korrekt angegeben, nur liegt die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden weit über den aufgezeichneten Stunden, so dass tatsächlich doch ein zu niedriger Stundenlohn ausbezahlt wird. Die Ermittlungsbehörden der Bundesanstalt für Arbeit oder der Hauptzollämter können entsprechende Verstöße nur schwer nachweisen, da die betroffenen Arbeitnehmer selten gegen ihre Arbeitgeber aussagen.

b) Besondere Begehungsweisen

Ungeachtet der dargestellten Ermittlungsproblematik können aufgrund der bisherigen Ermittlungserfolge bestimmte Begehungsweisen festgestellt werden.

Die Verwirklichung des EU-Binnenmarktes sowie die Öffnung zu den südost- und mitteleuropäischen Staaten hat insbesondere im Baubereich zu einem großen Zustrom von ausländischen Arbeitskräften geführt. Nach Feststellungen der Steuerverwaltung lagen Schwerpunkte beim illegalen Verleih auch bei portugiesischen und britischen Firmen. Es wurden aber auch Tätigkeiten italienischer, türkischer, jugoslawischer und mittel- und osteuropäischer Firmen beobachtet.

Die ausländischen Firmen traten dabei hauptsächlich als Werkvertragsunternehmen, die Subunternehmerleistungen anbieten, oder im Rahmen von Werklieferungsverträgen auf. Der tatsächliche Unternehmensgegenstand war aber der Verleih von Arbeitskräften. Zunehmend gründen die ausländischen Hintermänner entsprechender Firmen auch inländische Körperschaften, in der Regel GmbH. Bei diesen Firmen handelt es sich oft nur um sog. Briefkastenfirmen oder in betrügerischer Absicht gegründete „Strohmannesellschaften“. Die Geschäftspapiere solcher Firmen, unabhängig davon, ob ein inländischer oder ausländischer Firmensitz gewählt wurde, dienen als Mittel zur Realisierung eines illegalen Profits. Entsprechende in- und ausländische Geschäftspapiere werden auf dem Markt frei gehandelt. Dabei konnten auch Fälle festgestellt werden, in denen ganze Kreise von Unternehmen in einem Netz von Scheinfirmen, Scheingeschäftsführern, illegalen Verleihern, illegalen Arbeitnehmern integriert waren.

Nachgelassen haben dagegen die Versuche, polnische Leiharbeiter als sogenannte „mitarbeitende Gesellschafter“ einzusetzen. Hierzu haben wahrscheinlich die konsequenten Verfolgungsmaßnahmen beigetragen.

aa) Britische Leiharbeiter

Unverändert zum letztem Berichtszeitraum geben insbesondere britische Leiharbeiter vor, als Selbständige zu arbeiten, obwohl sie in Kolonnen zu-

sammengefasst arbeiten und ihre Weisungen vom Führungspersonal des Entleihbetriebes erhalten. Organisiert wurde der Einsatz der britischen Leiharbeiter teilweise von niederländischen Verleihern. In den Ermittlungsverfahren konnte häufig die tatsächlich unselbständige Arbeitsausführung nachgewiesen werden.

Als Nachweis ihrer Selbständigkeit legten in Nordrhein-Westfalen die britischen Arbeitnehmer bei Prüfungen oft Fotokopien von E 101-Bescheinigungen vor. Nach Erkenntnissen der Steuerfahndungsstellen waren diese Kopien häufig verfälscht. Vorübergehend versuchten die britischen Leiharbeiter auch durch Gewerbeanmeldungen und Eintragung in die Handwerksrolle, den Eindruck einer selbständigen Tätigkeit einer in Deutschland tätigen Firma zu erwecken. Tatsächlich lag auch in diesen Fällen keine selbständige Tätigkeit vor. Zum Teil wurden sogar durch Zeitungsanzeigen in Großbritannien für einzelne Bauprojekte Arbeitnehmer angeworben, die hierzu ebenfalls den heimatlichen Status eines Selbständigen führen sollten. In der Folge ist es auch zu Lohnbetrugsfällen der Verleiher gegenüber den so angeworbenen Leihararbeitern gekommen.

bb) Niederländische Verleiher

Nicht nur im Grenzbereich zu den Niederlanden, sondern überregional, treten wie in den vergangenen Jahrzehnten niederländische Scheinfirmen als Verleiher (sogenannte Koppelbazen) auf. Bei der Verfolgung haben sich die Hauptzollämter besonders engagiert. Sie konnten im Rahmen ausgedehnter Ermittlungsverfahren feststellen, dass die gleichen Profiteure dieser Form der illegalen Arbeitnehmerüberlassung im Hintergrund arbeiten und über verschiedene Staatsgrenzen hinweg über wechselnde Strohleute und Scheinfirmen in Erscheinung treten. Die entsprechenden Ermittlungsverfahren sind fortgeschritten und bundesweit zentral bei einer Staatsanwaltschaft anhängig. Mit den weitergehenden strafrechtlichen Ermittlungen wurden die Hauptzollämter betraut.

Im Berichtszeitraum war eine neue Gestaltung des illegalen Verleihs durch niederländische Verleiher festzustellen. Verstärkt haben die niederländischen Verleiher in Deutschland eine inländische Firma, in der Regel eine GmbH, gegründet und diese ordnungsgemäß angemeldet. In Niedersachsen wurden Geschäftsräume, die meist nur ein Zimmer mit Telefon- und Faxanschluss umfassten, in der Grenznähe zu den Niederlanden eingerichtet. Dort eingehende Geschäftspost wurde von beauftragten Personen an die Hintermänner in den Niederlanden weitergeleitet. Nach außen hin wurde die Geschäftspost nur mit dem deutschen Briefkopf abgewickelt, so dass nicht erkennbar war, dass die eigentliche Firma sich im Ausland befand. Zum Teil wurden sogar einige der beschäftigten Leiharbeiter ordnungsgemäß zur

Sozialversicherung angemeldet und die fällige Lohnsteuer abgeführt, so dass der Eindruck eines ordnungsgemäßen Geschäftsbetriebs entstand. Tatsächlich wurden aber gleichzeitig eine Vielzahl von nicht angemeldeten Leiharbeitnehmern verliehen. Bei Ermittlungsverfahren wurden entsprechende Firmen kurzfristig aufgelöst. Entleiher und Leiharbeitnehmer konnten bei den Ermittlungen oftmals nicht weiterhelfen, da ihnen nur die in Deutschland befindliche Scheinfirma bekannt war, die tatsächlichen Betreiber aber unbekannt blieben.

Eine andere Fallgestaltung ist, dass deutsche Unternehmen ausschließlich so genannte Bauleiter mit niederländischer Staatsangehörigkeit beschäftigen. Der Betriebszweck dieser Firma lautet „Baubetreuung“. Das für ein Bauvorhaben benötigte Personal wird von dem Bauleiter angeworben (Niederländer, Briten; aber auch Arbeitnehmer mit anderer Nationalität). Die Arbeitnehmer werden von einer weiteren Firma mit z. T. äußerst niedrigen Löhnen für kurze Zeit angemeldet und versichert. Der Bauleiter erhält zwischen 75 und 80 Prozent des Auftragsvolumens und muss hiervon sämtliche Kosten tragen (Löhne, Unterhaltung der Scheinfirma usw.). Die Scheinfirmen werden nach wenigen Monaten aufgelöst und die Arbeitnehmer werden von neuen Scheinfirmen übernommen.

Weitere Tarnvarianten sind aus Nordrhein-Westfalen und dem Großraum Berlin bekannt geworden. Neben der Gründung einer GmbH ist eine häufig genutzte Möglichkeit der Kauf eines GmbH-Mantels, der schon ab 2 000 DM auf dem Markt zu erhalten ist. Eine weitere Möglichkeit ist die Nutzung der Dienstleistung einer Büroservice-Firma. In beiden Fällen wird bei dem deutschen Geschäftspartner der Eindruck des Angebots eines deutschen Unternehmens geweckt. Gleichzeitig wird auf diese Weise die Anzeigepflicht für ausländische Unternehmen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz umgangen. Damit tarnen sich die ausländischen Verleiher durch die Scheinfirmen als deutsche Unternehmen. Typisch für diese GmbH ist, dass relativ häufig die Geschäftsführer wechseln und etwa alle zwei Jahre der Sitz verlegt wird, um hierdurch den regelmäßigen Prüfungen der Finanzämter zu entgehen.

cc) Portugiesische Firmen

Nach Erkenntnissen der Zollverwaltung kommt illegale Arbeitnehmerüberlassung bei von Portugal nach Deutschland entsandten Arbeitnehmern besonders häufig vor. Die portugiesischen Firmen sind Briefkastenfirmen oder Anwerbebüros, die Arbeiter von Firma zu Firma weiterreichen.

Die Hauptaktivitäten der portugiesischen Firmen sind weiterhin im Baubereich anzutreffen, jedoch werden sie zunehmend auch im Montagebereich tätig.

Da portugiesische Leiharbeitnehmer fast ausschließlich in Arbeitskolonnen eingesetzt werden, ist eine intensive Ermittlungsarbeit zur Beweisführung notwendig. Anderenfalls ist kaum nachzuweisen, dass statt des angegebenen Werkvertrages tatsächlich eine Arbeitnehmerüberlassung vorliegt. Insbesondere die Feststellung des Verantwortlichen der Unternehmen gestaltet sich schwierig, da zum Teil selbst die portugiesischen Behörden, die sich zur Unterstützung der ermittlungsführenden Stellen grundsätzlich bereit erklärt haben, nicht in der Lage sind, Auskunft zu erteilen. Zur vorläufigen Sicherung von Forderungen im Rahmen von Ordnungswidrigkeitenverfahren wird deshalb häufig von dem Mittel des dinglichen Arrests und der Pfändung der Forderung, die das portugiesische Unternehmen gegen den deutschen Auftraggeber hat, Gebrauch gemacht. Dadurch konnten die Hauptzollämter allein im Jahr 1999 16,3 Mio. DM sichern.

Außerdem kann, selbst wenn ein Ordnungswidrigkeitenverfahren gegen den portugiesischen Verleiher scheidert, weil der Verantwortliche nicht ermittelt werden kann oder die Firma bereits wieder aufgelöst wurde, zumindest gegen den ebenfalls von der illegalen Arbeitnehmerüberlassung profitierenden deutschen Entleiher vorgegangen werden.

In der überwiegenden Zahl der festgestellten Verstöße sind die portugiesischen Firmen im Entsendeland nicht tätig und Arbeitnehmer nur als Arbeiter für den deutschen Hauptunternehmer eingestellt worden. Ein Entsenden im Sinne der Entsenderichtlinie liegt nicht vor. Ihren damit in Deutschland entstehenden Sozialversicherungs- und Steuerpflichten kommen diese Firmen jedoch nicht nach. Dieses führt regelmäßig zu Strafverfahren nach § 266a StGB und § 370 AO.

Um das Ausmaß des Schadens, der durch solchen illegalen Verleih entsteht, zu verdeutlichen, sei beispielhaft auf ein von der Zollverwaltung durchgeführtes Großverfahren verwiesen, in dem Haftstrafen von 3 Jahren 10 Monaten bzw. 1 Jahr gegen zwei Verfahrensbeteiligte ausgesprochen wurden. Die Schadenssumme betrug in diesem Fall 9,1 Mio. DM (Steuern: 2,7 Mio. DM, Sozialabgaben: 6,4 Mio. DM). Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte hat zudem bei dem deutschen Auftraggeber Beiträge in Höhe von 10 Mio. DM einschließlich 3 Mio. DM Säumniszuschlag geltend gemacht.

5. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

Genauere Angaben über die Schäden, die von der illegalen Beschäftigung auf den Arbeitsmarkt verursacht werden, sind nicht möglich, da sich weder das Ausmaß der illegalen Beschäftigung generell noch das Ausmaß der illegalen Arbeitnehmerüberlassung speziell statistisch erfassen lassen. Es liegt im Wesen dieses illegalen Verhaltens, dass es sich im Verborgenen abspielt und daher eine hohe

Dunkelziffer besteht. Methoden, die eine verlässliche Schätzung ermöglichen, gibt es nicht.

a) Folgen für die Unternehmen

Illegale Arbeitnehmerüberlassung ist insbesondere deshalb für die Ordnung auf dem Arbeitsmarkt schädlich, weil durch sie der faire Wettbewerb zwischen den Unternehmen erheblich gestört wird. Die illegal handelnden Unternehmen verschaffen sich durch die illegale Arbeitnehmerüberlassung einen Wettbewerbsvorteil, den die legal handelnden Unternehmen nicht ausgleichen können. Dies gilt umso mehr als die illegal handelnden Unternehmen in der Regel nicht nur gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz verstoßen, sondern auch gegen andere Vorschriften, wie z. B. gegen geltendes Arbeitsrecht, Sozialversicherungs-, Steuer- und Arbeitsgenehmigungsrecht. Durch diese Gesetzesverstöße können sie auf dem Markt Preise anbieten, die weit unter den Preisen liegen, mit denen die seriösen Unternehmen kalkulieren können. Die legalen Unternehmen werden so aus dem Markt verdrängt und in ihrer Existenz bedroht. Auf diese Weise werden zunehmend auch legale Arbeitsplätze vernichtet. Letztendlich kann die Nutzung der „billigen“ illegalen Arbeitnehmerüberlassung auch für die Unternehmen sehr teuer werden. Abgesehen davon, dass sie mit der Einleitung von Straf- oder Bußgeldverfahren rechnen müssen, schädigt dieses Verhalten unser Sozialsystem und die Wirtschaftsordnung. Der Schaden, der hier angerichtet wird, wird sich im Zweifel auch auf die Unternehmen auswirken, die glauben, durch illegalen Arbeitnehmerentleih kurzfristig einen Gewinn erzielen zu können.

Gerade im Baubereich hat die illegale Arbeitnehmerüberlassung ein Ausmaß erreicht, durch das die Ordnung auf diesem Teilbereich des Arbeitsmarktes erheblich gestört wird. Die Finanzverwaltung eines Landes schätzt sogar, dass durch die illegale Arbeitnehmerüberlassung, insbesondere von ausländischen Arbeitnehmern ohne Arbeitsgenehmigung allein im Berichtszeitraum ungefähr 170 000 steuer- und beitragspflichtige Arbeitsverhältnisse weggefallen sind.

Nach Erkenntnissen des Bundeskriminalamtes hat die illegale Arbeitnehmerüberlassung im Baubereich, insbesondere im Marktsegment „Stahlarmierung“ den Preiskampf derart verschärft, dass nicht nur die legalen Anbieter vom Markt verdrängt werden, sondern sogar die grundsätzlich illegal agierenden Firmen kaum noch Gewinne erzielen. Bis vor ca. 10 Jahren konnte ein durchschnittlicher Preis für das Verlegen von Baustahl von ungefähr 900 DM/t erzielt werden. Für dieselbe Werkleistung sind derzeit Preise von 300 DM/t und darunter die Regel. Dies führt dazu, dass Unternehmer pro Arbeitsstunde nur noch zwischen 10 DM und 30 DM erwirtschaften können. Bei Zahlung des Mindesttariflohnes müssten jedoch (ohne Wagnis- und Gewinnkalkulation) etwa 40 DM pro Arbeitsstunde aufgewendet werden. Diese Zahlen zeigen, dass die illegale Arbeitnehmerüberlassung dazu führen kann, zumindest in einzelnen Marktsegmenten die Ordnung auf dem Arbeitsmarkt erheblich

zu stören. Langfristig werden hiervon weder die Auftraggeber, die auf lange Sicht keine legalen und damit zuverlässigen Auftragnehmer mehr finden können, weil diese in Folge des Konkurrenzdrucks vom Markt verdrängt wurden, noch die Auftragnehmer profitieren.

b) Auswirkungen für die Arbeitnehmer

Die illegalen Leiharbeiter arbeiten in der Regel im Bewusstsein der Illegalität mit dem Verleiher zusammen. Auch sie hoffen auf einen kurzfristigen Gewinn aus ihrer illegalen Tätigkeit, ohne dabei zu bedenken, dass ihr Verhalten Arbeitsplätze vernichtet, unser Sozialsystem gefährdet und damit auf längere Sicht auch ihnen schadet.

Aber auch kurzfristig betrachtet bringt die illegale Beschäftigung dem Leiharbeiter oft nicht den erhofften Gewinn. Es werden immer wieder Fälle bekannt, in denen die illegalen Verleiher, insbesondere von ausländischen Leiharbeitnehmern, ihre Arbeitnehmer um den vereinbarten Lohn betrügen. Die Chance der Betroffenen, ihren Lohnanspruch durchzusetzen, ist sehr gering, da auch für sie die den Verleih organisierenden Hintermänner nur schwer greifbar sind.

Außerdem fehlt den Arbeitnehmern im Falle einer Krankheit häufig eine ausreichende Absicherung. So berichtet z. B. die IG BAU in ihrer Stellungnahme zu diesem Bericht von einem polnischen Leiharbeiter auf einer deutschen Baustelle, der nach einem Betriebsunfall weder Krankengeld noch eine Entschädigung erhalten hat. Die mangelnde Absicherung ist für die Leiharbeiter besonders gefährlich, weil in Fällen der illegalen Arbeitnehmerüberlassung auch oft die Arbeitsschutzvorschriften nicht beachtet werden und daher ein besonders hohes Unfallrisiko besteht.

Über die zum Schutz des Leiharbeitnehmers im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz bestehenden Regelungen wurde bereits im siebenten Bericht (Drucksache 12/3180, S. 33) eingehend berichtet.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund weist darauf hin, dass dieser Schutz oft durch das Vortäuschen von Werkverträgen unterlaufen wird. Da die Verschleierungsmethoden hier immer mehr verfeinert würden und der Nachweis, dass statt dem Werkvertrag tatsächlich eine Arbeitnehmerüberlassung stattgefunden hat, nur sehr schwierig geführt werden könnte, müsste der Schutz des Arbeitnehmers auch in diesem Bereich ausgedehnt werden. Daher regt der Deutsche Gewerkschaftsbund an, dass die arbeits- und sozialrechtliche Haftung von Hauptunternehmern auf alle Arbeitsverhältnisse von Subunternehmern ausgedehnt werden soll, die nur der Realisierung von Unternehmenszielen der Hauptunternehmer dienen.

6. Verwaltungszwang

Neben den Möglichkeiten des Einschreitens nach dem Straf- oder Ordnungswidrigkeitengesetz hat die Bundesanstalt für Arbeit auch die Möglichkeit, im Wege des

Verwaltungszwanges gegen eine illegale Arbeitnehmerüberlassung vorzugehen. Wenn ein Verleiher Leiharbeiternehmer ohne Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit verleiht, kann diese dem Verleiher die Überlassung untersagen (§ 6 AÜG). Zur Durchsetzung ihrer Untersagungsverfügung kann die Bundesanstalt für Arbeit nach den Vorschriften des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes Zwangsgelder festsetzen, Ersatzhaft anordnen oder unmittelbaren Zwang anwenden, also z. B. die Geschäftsräume des Verleihers schließen.

Wie in den vorangegangenen Berichtszeiträumen hat die Bundesanstalt für Arbeit auch in den Jahren 1996–1999 nur geringen Gebrauch von diesen Möglichkeiten gemacht, da sie die Durchführung von Bußgeldverfahren – insbesondere verbunden mit einer Gewinnabschöpfung – als das wesentlich wirksamere Mittel zur Bekämpfung der illegalen Arbeitnehmerüberlassung beurteilt. So sank die Zahl der Untersagungsbescheide in den Jahren 1996 bis 1999 weiter auf insgesamt 12 Bescheide, darunter 3 Maßnahmen des Verwaltungszwangs durch das Landesarbeitsamt Sachsen-Anhalt-Thüringen, in denen sogar Ersatzhaft beantragt wurde. Im vorangegangenen Berichtszeitraum waren noch 22 Untersagungsbescheide ergangen.

B. Illegale Ausländerbeschäftigung

Grundsätzlich bedürfen Ausländer, die in Deutschland eine Erwerbstätigkeit ausüben wollen, einer Arbeitsgenehmigung (§ 284 SGB III). Keine Arbeitsgenehmigung brauchen Ausländer, denen nach den Rechtsvorschriften der EU oder nach den Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum Freizügigkeit zu gewähren ist, die eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung besitzen oder, wenn dies in zwischenstaatlichen Vereinbarungen auf Grund eines Gesetzes oder durch Rechtsverordnung bestimmt ist.

Die Arbeitsgenehmigung ist vor der Aufnahme einer Beschäftigung bei der Bundesanstalt für Arbeit einzuholen. Sie kann entweder in Form einer Arbeitserlaubnis (§ 285 SGB III) oder als Arbeitsberechtigung (§ 286 SGB III) erteilt werden. Eine illegale Ausländerbeschäftigung liegt vor, wenn ein ausländischer Arbeitnehmer ohne die erforderliche Arbeitsgenehmigung beschäftigt wird.

Eine Arbeitserlaubnis kann nach § 285 SGB III erteilt werden, wenn sich durch die Beschäftigung von Ausländern keine nachteiligen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt ergeben, keine deutschen oder ihnen gleichgestellte ausländischen Arbeitnehmer für diese Beschäftigung zur Verfügung stehen und der Ausländer nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt wird. Ausländern, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland haben, darf keine Arbeitserlaubnis erteilt werden, es sei denn, eine Rechtsverordnung bestimmt etwas anderes.

In der Anwerbestoppausnahmereverordnung sind Fallgruppen geregelt, nach denen Ausländern mit Wohnsitz oder ge-

wöhnlichem Aufenthaltsort im Ausland eine Arbeitserlaubnis nach § 285 Abs. 1 SGB III erteilt werden darf, z. B. auf Grund von zwischenstaatlichen Werkvertragsvereinbarungen oder zur Ausbildung und Weiterbildung.

1. Umfang und Entwicklung

Wie bereits im anderen Zusammenhang (IV, A, 5) erläutert gibt es keine verlässlichen Zahlen über den Umfang der illegalen Ausländerbeschäftigung. Auch von den statistischen Zahlen der Bundesanstalt für Arbeit und der Hauptzollämter über die Verdachtsfälle können allenfalls Anhaltspunkte für die Entwicklung der illegalen Ausländerbeschäftigung gewonnen werden. Die Zahl der aufgegriffenen Verdachtsfälle hängt nicht allein vom Umfang der illegalen Beschäftigung ab. Sie wird vielmehr in hohem Maße durch den personellen Einsatz in dem jeweiligen Prüffeld bestimmt. Ein Anstieg der Bußgeldverfahren auf dem Gebiet der illegalen Ausländerbeschäftigung muss also nicht unbedingt bedeuten, dass das Ausmaß der illegalen Beschäftigung angestiegen ist, sondern kann auch auf eine vermehrte oder verbesserte Prüftätigkeit der Verfolgungsbehörden zurückzuführen sein. Im Berichtszeitraum hat z. B. die Einführung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf die Fallzahlen einen wesentlichen Einfluss gehabt. Hier wurde ein neues Prüffeld eröffnet, das schwierige und zeitaufwendige Prüfungen erforderte, die ohne eine besondere Personalerhöhung bewältigt werden mussten.

Bei einer Bewertung der Statistik muss außerdem darauf hingewiesen werden, dass manche Behörden, die Verdachtsfälle in diesem Bereich feststellen, die Verfahren an die Staatsanwaltschaft abgeben, ohne dass die Bundesanstalt für Arbeit hiervon unterrichtet wird. Diese Verfahren werden naturgemäß in der Statistik der Bundesanstalt für Arbeit nicht erfasst. Die Aussagen der Bundesanstalt für Arbeit zum strafrechtlichen Bereich der illegalen Beschäftigung müssen insoweit relativiert werden, weil sie die Abgaben durch die Hauptzollämter und durch andere Behörden nicht enthalten.

Mit Inkrafttreten des 1. SGB III-Änderungsgesetzes vom 16. Dezember 1997 (BGBl. I S. 2970) am 1. Januar 1998 erhielten die Beamten der Hauptzollämter die Rechte und Pflichten der Beamten des Polizeidienstes nach den Bestimmungen der Strafprozessordnung und des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sowie die staatsanwaltschaftliche Hilfsbeamteneigenschaft, wenn sich im Rahmen ihrer Prüfungen nach § 304 SGB III der Verdacht einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit ergibt. Mit dieser Grundsatzentscheidung wollte der Gesetzgeber den Hauptzollämtern als bundesweit agierender Fachbehörde eine eingeschränkte Ermittlungsbefugnis zur Sicherung der Beweismittel einräumen. Inzwischen sind die Hauptzollämter vielerorts für die Staatsanwaltschaft eine unverzichtbare Strafverfolgungsbehörde geworden und haben beträchtliche Ermittlungserfolge aufzuweisen mit rechtskräftigen Aburteilungen zu mehrjährigen Freiheitsstrafen. Diese neue Aufgabe erforderte zum einem zunächst eine umfangreiche Schulung der Beamten und

führte zum anderen zu zeitaufwendigen Ermittlungstätigkeiten, die in der Vergangenheit nicht in diesem Umfang erfolgten. Da der Aufgabenerweiterung kein zusätzlicher Personaleinsatz gegenüberstand, hatte dies zur Folge, dass die Zahl der durchgeführten Prüfungen durch die Zollverwaltung seit Anfang 1998 erheblich zurückging.

a) Ordnungswidrigkeiten

Bußgeldverfahren wegen illegaler Ausländerbeschäftigung führt die Bundesanstalt für Arbeit durch. Bei den Prüfungen wird die Bundesanstalt für Arbeit von den Hauptzollämtern unterstützt. Bei Ordnungswidrigkeiten geben diese die Ermittlungsergebnisse zur Ahndung an die Bundesanstalt für Arbeit ab. Im Berichtszeitraum haben die Hauptzollämter 28 230 Ordnungswidrigkeiten wegen Verstoßes gegen das Arbeiterlaubnisrecht festgestellt.

aa) Ausübung einer Beschäftigung ohne Arbeitsgenehmigung

Nach § 404 Abs. 2 Nr. 3 SGB III handelt derjenige, der vorsätzlich oder fahrlässig ohne eine erforderliche Arbeitsgenehmigung eine Beschäftigung ausübt, ordnungswidrig und kann mit einem Bußgeld bis zu 10 000 DM belegt werden. Bis zum Inkrafttreten von § 404 SGB III am 1. Januar 1998 wurde die Ausübung einer Beschäftigung ohne erforderliche Arbeiterlaubnis nach § 229 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 3 Arbeitsförderungsgesetz (AFG) mit einer Geldbuße bis zu 1 000 DM geahndet.

Die Zahl der verfolgten und geahndeten Fälle im Berichtszeitraum kann der Tabelle 11 entnommen werden. Die Statistik zeigt, dass die meisten Verfahren im Jahr 1996 (41 254 Fälle) eingeleitet wurden. 1997 sank die Zahl auf 37 719, 1998 auf 34 356, um 1999 wieder leicht anzusteigen auf 34 923 Verfahren. Wie bereits erwähnt lässt sich aus der sinkenden Fallzahl nicht schließen, dass der Umfang der illegalen Ausländerbeschäftigung zurückging. Vielmehr führte die Einführung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes dazu, dass in diesem Bereich umfangreiche Prüfungen vorgenommen werden mussten, ohne dass der Personalbestand wesentlich erhöht wurde. Im Vergleich zum letzten Berichtszeitraum, in dem insgesamt 140 703 Fälle aufgegriffen wurden, ist die Zahl daher insgesamt nur leicht um 7 549 Verfahren angestiegen.

1996 wurden 17 729 Verfahren eingestellt, weil die Ermittlungen ergaben, dass keine Ordnungswidrigkeit vorlag, die Ordnungswidrigkeit bereits verjährt war oder diese nach pflichtgemäßem Ermessen der Bundesanstalt für Arbeit nach § 47 OWiG nicht verfolgt wurden, in 1997 16 558 Einstellungen, in 1998 11 079 und in 1999 12 017. Damit ist prozentual gesehen der Anteil der Verfahren, in denen kein Bußgeldverfahren durchgeführt wurde, gesunken. In 1996 wurde in 43 Prozent der Fälle kein Bußgeldverfahren eingeleitet, in 1999 dagegen in 34,4 Prozent der aufgegriffenen Fälle.

Der Vergleich zwischen der Zahl der eingeleiteten Verfahren und der Zahl der Verfahren, in denen Verwarnungsgelder oder Bußgelder verhängt wurden, zeigt, dass die Zahl der aufgegriffenen Fälle nicht unbedingt Rückschlüsse auf die Zahl der verhängten Bußgelder zulässt. So wurde 1999 mit 10 215 Verfahren, in denen Verwarnungsgelder oder Bußgelder verhängt wurden, ein neuer Höchststand erreicht, obwohl die meisten Verfahren im Berichtszeitraum 1996 eingeleitet wurden. 1996 wurden aber nur in 8 705 Verfahren Verwarnungsgelder und Bußgelder verhängt (1997 in 9 018 Verfahren und in 1998 in 8 086 Verfahren). Die Zahl der eingeleiteten Verfahren kann daher nur bedingt als Maßstab für die Effektivität der Bekämpfung der illegalen Ausländerbeschäftigung herangezogen werden. Im Vergleich zum letzten Berichtszeitraum, in dem nur in 21 524 Verfahren Geldbußen verhängt wurden, ist die Zahl um 14 500 Verfahren gestiegen. Nicht in gleichem Maße angestiegen ist die Zahl der Verfahren, in denen Verwarnungen ohne Verwarnungsgeld ausgesprochen wurden (1992–1995: 31 349 Fälle; 1996–1999: 32 278 Fälle). Dies zeigt, dass die Bundesanstalt für Arbeit in diesem Berichtszeitraum insgesamt dazu neigte, aufgedeckte Verstöße härter zu ahnden. Dafür spricht auch, dass die Höhe der Geldbußen 1999 einen neuen Höchststand von insgesamt über 3 Mio. DM erreichte. Zum Teil ist dieser Anstieg auf die Verschärfung des Bußgeldrahmens nach Inkrafttreten des Dritten Buches Sozialgesetzbuch zurückzuführen. So ist ein deutlicher Anstieg zwischen 1997 (1 229 946 DM) und 1998 (1 913 185 DM) zu verzeichnen; insgesamt wurden im Berichtszeitraum Bußgelder in Höhe von über 7,5 Mio. DM verhängt.

An die Staatsanwaltschaft wurden im Berichtszeitraum 19 128 Verfahren abgegeben. Gegen 2 238 Entscheidungen wurde Einspruch eingelegt.

bb) Beschäftigung ohne Arbeitsgenehmigung

Illegal beschäftigte Ausländer sind oft im gleichem Maße Täter wie Opfer. Sie werden von ihren Arbeitgebern häufig ausgenutzt und arbeiten zu Dumping-Löhnen. Der Gesetzgeber hat daher auch das Verhalten eines Arbeitgebers, der Ausländer ohne Arbeitsgenehmigung beschäftigt, als besonders verwerflich erachtet. Dies kommt darin zum Ausdruck, dass, während das Verhalten des illegalen Ausländers nur mit einem Bußgeld bis zu 10 000 DM bedroht ist, der Bußgeldrahmen für den Arbeitgeber eines illegal beschäftigten Ausländers bis zu 500 000 DM reicht (§ 404 Abs. 2 Nr. 2 SGB III). Bis zum Inkrafttreten von § 404 SGB III am 1. Januar 1998 wurde die entsprechende Ordnungswidrigkeit nach § 229 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 AFG mit einer Geldbuße bis zu 100 000 DM bedroht.

Vergleichbar mit den aufgegriffenen Fällen wegen des Ausübens einer illegalen Beschäftigung sank auch die Zahl der eingeleiteten Ordnungswidrig-

keitsverfahren wegen einer Beschäftigung ohne Arbeitsgenehmigung nach einem Höchststand in 1996 (44 384 eingeleitete Verfahren) zunächst auf 40 210 eingeleitete Verfahren in 1997 und 39 728 eingeleitete Verfahren in 1998 ab, um 1999 wieder leicht anzusteigen (40 906 Verfahren). Die Gründe für diese Entwicklung sind dieselben wie bei den eingeleiteten Verfahren wegen des Ausübens einer Beschäftigung ohne Arbeitsgenehmigung.

Von den eingeleiteten Verfahren wurden 1996 11 052 Verfahren, 1997 10 947, 1998 9 001 Verfahren und 1999 11 181 Verfahren eingestellt, weil entweder keine Ordnungswidrigkeit nachgewiesen werden konnte, die Ordnungswidrigkeit bereits verjährt war oder die Bundesanstalt für Arbeit nach pflichtgemäßem Ermessen gemäß § 47 OWiG von einer Verfolgung absah.

Geldbußen oder Verwarnungsgelder wurden 1996 in 21 352 Verfahren verhängt. Diese Zahl sank 1997 unwesentlich auf 20 915 Verfahren. 1998 wurden in 17 582 Verfahren Geldbußen oder Verwarnungsgelder verhängt. 1999 stieg diese Zahl wieder auf 18 790 Verfahren an. In diesem Jahr wurde auch ein neuer Höchststand von über 60, 5 Mio. DM bei der Summe der Verwarnungs- und Bußgelder insgesamt erreicht. Bereits 1998 war trotz der sinkenden Verfahrenszahl ein neuer Höchststand bei der Summe der Buß- und Verwarnungsgelder mit 47,4 Mio. DM (1996 35,2 Mio. DM, 1997 40,7 Mio. DM) erreicht worden. Grund für das massive Ansteigen der Bußgeldsumme dürfte in erster Linie die Erhöhung des Bußgeldrahmens von 100 000 DM auf 500 000 DM sein. So hat die Bundesanstalt für Arbeit im März 1998 die Entscheidungshilfen für die Ahndung arbeitsgenehmigungsrechtlicher Verstöße für die Dienststellen aktualisiert. In diesem Zusammenhang wurden entsprechend dem geänderten Bußgeldrahmen die Richtwerte für eine Ahndung durch Festsetzung einer Geldbuße insgesamt deutlich angehoben. Im Berichtszeitraum wurde in 22 536 Verfahren eine Verwarnung ohne Verwarnungsgeld ausgesprochen.

Im Vergleich zum vorangegangenen Berichtszeitraum ist sowohl die Zahl der eingeleiteten Verfahren (1992/1995: 135 504 Verfahren, 1996/1999: 165 228 Verfahren) wie auch die Zahl der Verfahren, in denen Verwarnungsgelder und Geldbußen verhängt wurden (1992/1995: 52 949 Verfahren, 1996/1999: 78 639 Verfahren), stark angestiegen.

An die Staatsanwaltschaft wurden im Berichtszeitraum 18 723 Verfahren abgegeben, wobei hier eine leicht sinkende Zahl der abgegebenen Verfahren festzustellen ist. Dagegen ist die Zahl der Einsprüche gegen Entscheidungen der Bundesanstalt für Arbeit insbesondere im Jahr 1999 sprunghaft angestiegen. Waren 1996 in 4 079 Verfahren, 1997 in 4 477 Verfahren und 1998 in 4 382 Verfahren Einsprüche eingelegt worden, so stieg 1999 die Zahl auf

6 117 Verfahren an. Damit ist die im Vergleich zum Bereich des Leistungsmissbrauchs ohnehin hohe Einspruchsquote noch weiter angestiegen. Anlass für die vermehrte Zahl von Einsprüchen dürfte die Erhöhung der einzelnen verhängten Geldbußen sein. Während die Geldbußen in der Vergangenheit eine Höhe erreichten, die die Arbeitgeber noch eher bereit waren hinzunehmen, so bewegen sie sich jetzt in einem Rahmen, der den Arbeitgeber eher veranlasst, gegen eine Entscheidung Einspruch einzulegen. Dies ist einerseits positiv zu beurteilen, da das Verhalten der Arbeitgeber zeigt, dass die Geldbußen sich in einer Höhe bewegen, die geeignet ist, den Arbeitgeber für die Zukunft von der Beschäftigung von Ausländern ohne Arbeitsgenehmigung abzuschrecken. Andererseits bedeutet die hohe Zahl der Einsprüche eine erhöhte Arbeitsbelastung für die Bundesanstalt für Arbeit, die wiederum zu einer Abnahme der Prüftätigkeit führt. Zudem ist nicht unproblematisch, dass die Gerichte nach wie vor dazu neigen, in Einspruchverfahren die von der Bundesanstalt für Arbeit verhängten Geldbußen herabzusetzen. Ein solches Verhalten der Gerichte führt natürlich zu einem weiteren Ansteigen der Einspruchszahlen.

cc) Mittelbare illegale Beschäftigung

Nach § 404 Abs. 1 Nr. 2 SGB III handelt derjenige ordnungswidrig, der als Unternehmer Dienst- oder Werkleistungen in erheblichem Umfang ausführen lässt, indem er einen anderen Unternehmer beauftragt, von dem er weiß oder fahrlässig nicht weiß, dass dieser oder ein Nachunternehmer des Auftragnehmers Ausländer ohne die erforderliche Arbeitsgenehmigung beschäftigt. Nach § 404 Abs. 3 SGB III kann diese Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße bis zu 500 000 DM geahndet werden. Der entsprechende Ordnungswidrigkeitstatbestand wurde durch das 1. SGB III-Änderungsgesetz in das SGB III eingefügt und trat am 1. Januar 1998 in Kraft. Zuvor war ein entsprechender Ordnungswidrigkeitstatbestand seit Mitte 1994 in § 2 Abs. 1 Nr. 2 SchwarzArbG geregelt. Allerdings war im Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit nur ein leichtfertiges Verhalten des Unternehmers mit einer Geldbuße bedroht. Der Bußgeldrahmen betrug außerdem nur bis zu 100 000 DM.

1998 wurden 252 Verfahren nach § 404 Abs. 1 Nr. 2 SGB III eingeleitet. 1999 stieg die Zahl der eingeleiteten Verfahren auf 281. Eingestellt wurden 1998 19 Verfahren und 1999 63 Verfahren. 1998 wurden in 65 Verfahren Geldbußen und Verwarnungsgelder in Höhe von insgesamt 907 350 DM verhängt. 1999 wurden in 142 Verfahren Geldbußen und Verwarnungsgelder in Höhe von fast 2 Mio. DM verhängt. In den zwei Jahren seit in Kraft treten der Vorschrift wurden 27 Verfahren an die Staatsanwaltschaft abgegeben und in 81 Verfahren Einsprüche gegen die Entscheidung der Bundesanstalt für Arbeit eingelegt.

Auftraggeber, die Nachunternehmer, die Ausländer ohne Arbeitsgenehmigung beschäftigen, beauftragen, müssen mit Geldbußen in empfindlicher Höhe rechnen. So wurden 1999 Geldbußen von einer durchschnittlichen Höhe von 14 589 DM verhängt.

b) Straftaten

Der Gesetzgeber hat das Verhalten eines Arbeitgebers, der nicht nur vorsätzlich einen Ausländer ohne Arbeitsgenehmigung beschäftigt, sondern diesen auch noch ausbeutet, als besonders verwerflich beurteilt. Dieses Verhalten wird daher als Straftat verfolgt und mit einer Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren oder einer Geldstrafe bestraft (§ 406 Abs. 1 Nr. 3 SGB III). Das ausbeuterische Verhalten hat der Gesetzgeber dabei als eine Beschäftigung zu Arbeitsbedingungen definiert, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen deutscher Arbeitnehmer stehen, die die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben. In besonders schweren Fällen erhöht sich der Strafrahmen nach § 406 Abs. 2 SGB III auf eine Freiheitsstrafe zwischen sechs Monaten bis zu fünf Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter gewerbsmäßig oder aus grobem Eigennutz handelt. Vor Inkrafttreten des Dritten Buches Sozialgesetzbuch war eine entsprechende Regelung in § 227a AFG enthalten. Eine inhaltliche Änderung der Vorschrift ist durch das Inkrafttreten des Dritten Buches Sozialgesetzbuch nicht erfolgt.

Genaue Zahlen über die Fälle, in denen eine Verurteilung nach § 406 SGB III erfolgt ist, liegen nicht vor. Einen gewissen Anhaltspunkt können die Zahlen der Bundesanstalt für Arbeit und der Hauptzollämter über die von ihnen aufgegriffenen Fälle geben. In diesen Zahlen sind aber nicht diejenigen Fälle enthalten, die von anderen Behörden aufgegriffen und direkt an die Staatsanwaltschaft abgegeben wurden. Die Hauptzollämter haben allein in den Jahren 1998 und 1999 im Bereich der illegalen Ausländerbeschäftigung in 6 161 Fällen den Verdacht auf eine Straftat festgestellt. Die Zollverwaltung hat in ihrer Statistik dabei nicht zwischen Verfahren nach § 406 SGB III und § 407 SGB III unterschieden.

Von der Bundesanstalt für Arbeit wurden 1996 276 Verfahren an die Staatsanwaltschaft abgegeben oder Strafanzeige erstattet. Die Zahl der Verfahren stieg 1997 auf 289 und 1998 auf 638 an, um 1999 auf 256 Verfahren abzusinken. Es liegen keine Zahlen vor, aus denen hervorgeht, in wie vielen der an die Staatsanwaltschaft abgegebenen Fällen es tatsächlich zu einer Verurteilung nach § 406 Abs. 1 Nr. 3 SGB III gekommen ist.

Eine weitere Straftat im Bereich der illegalen Ausländerbeschäftigung ist die umfangreiche oder beharrliche Beschäftigung nichtdeutscher Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitsgenehmigung. Nach § 407 Abs. 1 SGB III wird mit einer Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder einer Geldstrafe bestraft, wer vorsätzlich gleichzeitig mehr als fünf ausländische Arbeitnehmer ohne Arbeitsgenehmigung mindestens dreißig Kalendertage beschäftigt oder

beharrlich die Beschäftigung von illegalen Ausländern wiederholt. Wenn der Täter aus grobem Eigennutz handelt kann die Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren betragen.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat in diesem Bereich 1996 741 Verfahren an die Staatsanwaltschaft abgegeben oder Strafanzeige erstattet, 1997 waren es 219 Verfahren, 1998 sogar 669 und 1999 nur 184 Verfahren. Damit sind auch weiterhin für die Bundesanstalt für Arbeit die Strafverfahren insgesamt gesehen nur von untergeordneter Bedeutung. In Brandenburg z. B. erfolgten im Berichtszeitraum insgesamt nur vier rechtskräftige Verurteilungen gemäß §§ 227a Abs. 1 und 2 AFG bzw. §§ 406 Abs. 1 Nr. 3, 407 SGB III. Wie schon zu § 15a AÜG ausgeführt (IV, A, 1, b, dd), gestaltet sich in der Praxis der Nachweis der Tatbestandsvoraussetzungen als äußerst schwierig. In der Regel liegen kaum Unterlagen vor, die zu Beweiszwecken verwandt werden können. Als Zeugen kommen hauptsächlich die illegalen Ausländer selbst in Betracht, die aber in den seltensten Fällen bereit sind, ihre Arbeitgeber zu belasten. Vielmehr sind häufig schon vorab Absprachen über den Inhalt der Aussagen der Arbeitnehmer im Falle einer Überprüfung erfolgt. So geben die Betroffenen fast immer an, erst seit dem heutigen Tag an der Beschäftigungsstelle zu arbeiten. Angesichts dieser Beweislage ist nur selten nachzuweisen, dass eine Beschäftigung von mehr als fünf ausländischen Arbeitnehmern ohne Arbeitsgenehmigung mehr als dreißig Kalendertage lang erfolgt ist. Problematisch ist auch, dass die Staatsanwaltschaften oftmals von der Arbeitsverwaltung zu einem Zeitpunkt von dem Straftatverdacht erfahren, zu dem die illegal beschäftigten Ausländer bereits abgeschoben wurden und daher als Zeugen nicht mehr zur Verfügung stehen. Die Staatsanwaltschaften gehen aber davon aus, dass eine effektive Bekämpfung der illegalen Beschäftigung durch die Anwendung von § 92 Ausländergesetz gewährleistet ist. Der Arbeitgeber des illegalen Ausländers wird dabei der Beihilfe zum illegalen Aufenthalt angeklagt. Die Regeln der §§ 406, 407 SGB III sind damit hauptsächlich dann von Bedeutung, wenn ein Ausländer mit Aufenthaltsberechtigung, aber ohne Arbeitsgenehmigung beschäftigt wird. In der Mehrzahl der Fälle liegt aber sowohl ein illegaler Aufenthalt wie auch eine illegale Beschäftigung vor.

Von den Hauptzollämtern wird darauf hingewiesen, dass für die Feststellung, ob einem Arbeitnehmer eine Arbeitsgenehmigung erteilt wurde, ein tagesaktuelles Register, auf das kurzfristig von den Arbeitsämtern Zugriff genommen werden kann, notwendig wäre. Die Bundesanstalt für Arbeit hat 1999 ein solches System in einzelnen Arbeitsamtsbezirken erfolgreich getestet. Wegen technischer Schwierigkeiten konnte das System noch nicht flächendeckend eingeführt werden.

2. Besondere Begehungsweisen

Die Grundstrukturen der Verschleierungsmethoden haben sich im Vergleich zu den letzten Berichtszeiträumen nicht wesentlich geändert. Es wird immer noch eine Vielzahl von verschiedenen Methoden verwendet, um eine

illegale Ausländerbeschäftigung zu tarnen. Auffallend ist, dass eine zunehmende Verfeinerung der Methoden festzustellen ist. Insbesondere ist immer häufiger ein geplantes und aufeinander abgestimmtes Zusammenwirken von Arbeitgebern und illegal beschäftigten Ausländern zu beobachten. Dies erschwert die Ermittlungen zusätzlich und verhindert immer häufiger eine schlüssige Beweisführung.

Zugenommen hat auch die Zahl von Personen, die ge- oder verfälschte Ausweisdokumente und/oder Arbeitsgenehmigungen vorlegen. Insbesondere wird versucht, durch entsprechende gefälschte Dokumente eine EU-Zugehörigkeit vorzutäuschen, um u. a. die arbeitsgenehmigungsrechtlichen Vorschriften zu umgehen. Auffallend ist hierbei die besonders hohe Anzahl von gefälschten italienischen und griechischen Ausweisdokumenten. Häufiger zu beobachten war auch, dass Ausländer ohne Arbeitsgenehmigungen bei Kontrollen angaben, als Nachunternehmer tätig zu sein. Gleichzeitig führten Ketten von zahlreichen Nachunternehmern dazu, dass immer schwieriger die für die illegale Beschäftigung verantwortlichen Handelnden festgestellt werden können. Häufig ist es kaum möglich zu ermitteln, welchen der vielen Nachunternehmern die einzelnen illegalen Arbeitnehmer zuzuordnen sind. Dieser Umgehungstaktik wurde teilweise mit der Einführung des § 404 Abs. 1 Nr. 2 SGB III (Haftung des Hauptunternehmers) begegnet. Es bleibt hier aber das Problem, dem Hauptunternehmer nachzuweisen, dass er bei der Beauftragung des Nachunternehmers wusste oder fahrlässig nicht wusste, dass dieser Arbeitnehmer ohne die erforderliche Arbeitsgenehmigung beschäftigt.

Eine Verschleiерungsmethode ist das Vortäuschen der Voraussetzungen für das Vorliegen von Ausnahmetatbeständen, in denen keine Arbeitsgenehmigung erforderlich ist. Nach § 9 Nr. 5a Arbeitsgenehmigungsverordnung benötigen Personen keine Arbeitsgenehmigung, die unter Beibehaltung ihres gewöhnlichen Aufenthaltes im Ausland von ihrem Arbeitgeber mit Sitz im Ausland in das Inland entsandt werden, um Montage- und Instandhaltungsarbeiten oder Reparaturen an gelieferten, verwendungsfertigen Anlagen oder Maschinen auszuführen, die gewerblichen Zwecken dienen, wenn die Dauer der Beschäftigung drei Monate nicht übersteigt. Bei Kontrollen wird daher oft vorgegeben, dass es sich bei den Arbeiten um entsprechende Montageleistungen handelt, obwohl die Anlagen erst vor Ort erstellt werden. Auf diese Weise werden widerrechtlich osteuropäische Arbeitskräfte in Deutschland eingesetzt. Die Arbeitnehmer wurden dabei keineswegs nur für Montage- oder Instandhaltungsarbeiten an gelieferten verwendungsfertigen Anlagen eingesetzt, sondern führten auch Arbeiten an anderen Anlagen aus.

Ein anderer Ausnahmetatbestand, der vorgetäuscht wird, um eine Arbeitsgenehmigung zu erhalten, ist § 2 Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 Nr. 2 Anwerbestoppausnahmereverordnung. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 Anwerbestoppausnahmereverordnung kann eine Arbeitsgenehmigung bis zur Geltung

von einem Jahr an Fachkräfte zur Einarbeitung oder Aus- und Weiterbildung erteilt werden, die in einem auf der Grundlage einer zwischenstaatlichen Vereinbarung gegründeten deutsch-ausländischen Gemeinschaftsunternehmen beschäftigt werden. Eine Arbeitsgenehmigung kann nach § 2 Abs. 3 Nr. 2 Anwerbestoppausnahmereverordnung bis zu einer Geltungsdauer von 18 Monaten Ausländern erteilt werden, die in dem im Rahmen von bestehenden Geschäftsbeziehungen notwendigen Umfang zur Einführung in die Geschäftspraxis oder Arbeitsweise des deutschen Geschäftspartners von diesem vorübergehend beschäftigt werden. Um diesen Ausnahmetatbestand vorzutäuschen und auf diese Weise eine Arbeitserlaubnis zu erhalten, für deren Erteilung die Voraussetzungen nach § 285 SGB III nicht gegeben wären, gründen deutsche Unternehmen Scheinfirmen in osteuropäischen Staaten. Die dort eingestellten Arbeitnehmer werden dann zu angeblichen Einarbeitungs- oder Aus- und Fortbildungszwecken in einem deutsch-ausländischen Gemeinschaftsunternehmen eingesetzt, ohne dass tatsächlich eine solche Aus- oder Fortbildung stattfindet.

Dagegen liegen nach Erkenntnissen der Bundesanstalt für Arbeit keine gesicherten Erkenntnisse, sondern nur vage Hinweise – insbesondere im osteuropäischen Raum – über eine besondere Form der organisierten Kriminalität vor, in der systematisch durch Schleuser ausländische Arbeitnehmer eingeschleust werden. Da hier in der Regel nicht nur ein Verstoß gegen das Arbeitsgenehmigungsrecht, sondern auch gegen andere Vorschriften wie z. B. dem Ausländerrecht vorliegt und die Identität der überprüften ausländischen Arbeitnehmer nicht festgestellt werden kann, werden diese Fälle von der Bundesanstalt für Arbeit an die Polizei abgegeben. Im Lagebericht des Bundeskriminalamtes zur organisierten Kriminalität werden regelmäßig Verfahren aus dem Bereich der illegalen Beschäftigung in der Baubranche aufgelistet.

3. Tätigkeitsbereiche

a) Sektorale Schwerpunkte

Neue Schwerpunkte haben sich in diesem Berichtszeitraum nicht herausgebildet. Nach wie vor sind nahezu alle Wirtschaftszweige von illegaler Ausländerbeschäftigung betroffen. Die Schwerpunkte liegen im Bau- und Baunebengewerbe, im Hotel- und Gaststättengewerbe, in der Industrie- und Gebäudereinigung, der Land- und Forstwirtschaft, bei der Nahrungs- und Genussmittelherstellung, bei der Personen- und Güterbeförderung und im metallbe- und -verarbeitenden Bereich. Die Gewichtung kann dabei je nach Region und Saison unterschiedlich ausfallen. Auch weiterhin sind Betriebe der Unterhaltungsbranche (Bars, Nachtclubs, Spielhallen) sowie Werbekolonnen für den Einsatz illegaler ausländischer Arbeitnehmer besonders anfällig. Stark verbreitet ist zwischenzeitlich auch der Einsatz illegaler Arbeitnehmer in Privathaushalten und auf Privatbaustellen.

Im Hauptzollamt Lörrach werden seit einem Jahr in zunehmendem Umfang LKW-Fahrer aus Drittstaaten im

grenzüberschreitenden Warenverkehr angetroffen, die ohne die erforderlichen Arbeitsgenehmigungen im Binnenverkehr des Europäischen Wirtschaftsraumes Transporte durchführen. Diese Arbeitnehmer sind bei Fuhrunternehmen mit Sitz in einem Mitgliedsstaat des Europäischen Wirtschaftsraumes angestellt, besitzen allerdings nicht die zur Arbeitsaufnahme erforderlichen Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen im Sitzstaat des Fuhrunternehmens.

b) Regionale Schwerpunkte

Wie in den vorangegangenen Berichtszeiträumen war auch in diesem Berichtszeitraum die illegale Ausländerbeschäftigung in Ballungszentren stärker ausgeprägt als in ländlich strukturierten Regionen. Ballungszentren werden als Einsatzorte bevorzugt, weil die Gefahr einer Aufdeckung der illegalen Beschäftigung wegen der größeren Anonymität dort geringer ist. Außerdem ist der Ausländeranteil an der Bevölkerung in Ballungszentren größer, so dass das Risiko aufzufallen für den einzelnen illegalen Ausländer geringer ist.

Verstöße werden nach wie vor in erster Linie in Klein- und Mittelbetrieben festgestellt. Großunternehmen hingegen beachten weitgehend die einschlägigen Aufenthalts- und arbeitsgenehmigungsrechtlichen Vorschriften.

c) Tätigkeiten

Die illegal beschäftigten Ausländer werden überwiegend als Hilfs- und Aushilfskräfte eingesetzt, da für diese Tätigkeiten nur eine geringe fachliche Qualifikation notwendig ist. Die Wirtschaftsbereiche, die einen besonders hohen Bedarf an solchen Arbeitskräften haben, bilden daher auch häufig einen Schwerpunkt der illegalen Ausländerbeschäftigung. Dies gilt z. B. besonders für das zusätzlich noch saisonalen Einflüssen ausgesetzte Hotel- und Gaststättengewerbe oder die Landwirtschaft.

Es ist allerdings auch eine illegale Beschäftigung von ausländischen Fachkräften verbreitet. Hier sind besondere Schwerpunkte der Bau- und Pflegebereich.

d) Herkunftsländer

Da bei der Bundesanstalt für Arbeit bei den aufgegriffenen Fällen von Ausübung einer Beschäftigung ohne Arbeitsgenehmigung die Staatsangehörigkeit nicht statistisch erfasst wird, sind genaue Angaben über den prozentualen Anteil bestimmter Herkunftsländer nicht möglich. Es kann allerdings festgestellt werden, dass – wie im letzten Berichtszeitraum – besonders häufig polnische und tschechische Staatsangehörige sowie Staatsangehörige aus dem ehemaligen Jugoslawien aufgegriffen wurden. Im Hotel- und Gaststättengewerbe werden eher illegale Kräfte aus dem asiatischen Raum angetroffen. Stark vertreten sind auch Asylbewerber. So haben die Hauptzollämter aufgrund von anonymen Anzeigen festgestellt, dass im Asylbewerberbereich eine Art Beschäftigungsbörse besteht. Anzeigende weisen vermehrt darauf hin, dass Asylbewerber von den Unterkünften z. B. mit Kleinbussen zu nicht bekannten Arbeitsstätten abgeholt werden.

4. Auswirkungen illegaler Ausländerbeschäftigung

Die illegale Beschäftigung von Ausländern stellt eine wesentliche Belastung für den deutschen Arbeitsmarkt dar. Illegale Ausländer, die zu Dumping-Löhnen arbeiten, verdrängen inländische Arbeitnehmer vom Arbeitsmarkt. Da in diesen Fällen außerdem keine Sozialabgaben für die illegal Beschäftigten entrichtet werden, wird gleichzeitig das Sozialversicherungssystem gefährdet. Auch relativ unspektakuläre Fälle einer illegalen Ausländerbeschäftigung führen zu erheblichen Schäden. Ein Hauptzollamt im Bereich der Oberfinanzdirektion Koblenz hat beispielsweise einem ausländischen Firmeninhaber zunächst nachgewiesen, dass er über einen längeren Zeitraum 5 Arbeitnehmer ohne Arbeitsgenehmigung beschäftigt hat. Bei gegen ihn geführten Anschlussermittlungen wurden weitere 20 Fälle aufgedeckt. Der Beschuldigte benutzte dabei in 13 Fällen gefälschte Arbeitsgenehmigungen. Ermittlungen ergaben außerdem die Hinterziehung und Nichtabführung von 190 000 DM Sozialversicherungsbeiträgen, 23 000 DM Unfallversicherungsbeiträgen, 86 000 DM Beiträgen der Zusatz- und Versorgungskasse des Bauwesens, 50 000 DM Lohnsteuer sowie 170 000 DM Umsatzsteuer. Allein dieser Einzelfall verursachte also einen wirtschaftlichen Schaden von mehr als 500 000 DM. In einem anderen Fall aus dem Bezirk der Oberfinanzdirektion Hannover aus dem Jahr 1998 wurde festgestellt, dass ein Palettenhersteller 17 Arbeitnehmer ohne Arbeitsgenehmigung beschäftigte. Dem Beschuldigten konnte nachgewiesen werden, dass er die Lohnkosten als Paletteneinkauf verbuchte und dadurch allein durch nicht entrichtete Sozialversicherungsabgaben und Steuern einen Schaden von etwa 1 Mio. DM verursacht hatte.

a) Auswirkungen für die Arbeitnehmer

Illegal beschäftigte Ausländer sind in besonderer Weise von ihren Arbeitgebern abhängig. Da ihr Verhalten illegal ist, können sie Lohnansprüche faktisch nicht vor Gerichten geltend machen. Sie hängen im Prinzip vom guten Willen ihres Arbeitgebers ab und müssen sein Lohndiktat akzeptieren. Die Tatsache, dass sie sich oftmals außerdem illegal in Deutschland aufhalten, erhöht ihre Abhängigkeit noch. Die illegal beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer akzeptieren daher nicht selten an sich unzumutbare Arbeits- und Lebensbedingungen. Lange Arbeitszeiten auch an Feiertagen sind nicht selten. Die Vorschriften des Arbeitsschutzes werden kaum beachtet. Im Krankheitsfall besteht in der Regel keine Absicherung, da die illegalen Arbeitnehmer nicht bei der Krankenversicherung angemeldet sind. Häufig erhalten sie im Krankheitsfall auch keine Lohnfortzahlung ihres Arbeitgebers. Die illegal beschäftigten Ausländer sind daher oftmals Opfer und Täter in einem.

b) Auswirkungen für die Arbeitgeber

Die Unternehmen, die illegal beschäftigte Ausländer einsetzen, handeln in der Regel vorsätzlich, um Kosten zu sparen und sich auf diese Weise einen Wettbewerbsvorteil

gegenüber Mitbewerbern zu verschaffen. Je mehr Unternehmen eines Wirtschaftszweiges zu solchen illegalen Mitteln Zugriff nehmen, desto schwerer wird es für legal arbeitende Unternehmen, sich auf dem Markt zu behaupten. Dieser ruinöse Wettbewerb verleitet Unternehmen, die sich in der Vergangenheit legal verhalten haben, zu illegalen Methoden, um sich im Wettbewerb behaupten zu können. Ziel der staatlichen Kontrollbehörden muss sein, diesen Teufelskreis durch die Aufdeckung und Ahndung von illegaler Beschäftigung zu durchbrechen. Dabei müssen die verhängten Strafen zumindest so hoch sein, dass sie den illegalen Gewinn abschöpfen. Zusätzlich müssen Unternehmen, die illegal beschäftigte Ausländer einsetzen, mit anderen für sie harten wirtschaftlichen Folgen rechnen, wie z. B. dem zeitweisen Ausschluss von öffentlichen Aufträgen nach § 5 SchwarzArbG. Die illegale Beschäftigung muss so für den Unternehmer zu einem unkalkulierbaren Risiko werden, bei dem die Gewinnchancen das Risiko nicht aufwiegen.

5. Zuständigkeiten

Nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch sind die Arbeits- und Hauptzollämter für die Prüfungen, ob ausländische Arbeitnehmer mit einer erforderlichen Genehmigung und nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt werden, zuständig (§ 304 SGB III). Die Arbeits- und Hauptzollämter werden dabei von den für die Verfolgung von Schwarzarbeit zuständigen Behörden, den Krankenkassen, den Trägern der Rentenversicherung, den Finanzbehörden, den in § 63 Ausländergesetz genannten Behörden und den für Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden unterstützt. Die Arbeits- und Hauptzollämter sowie die Unterstützungsbehörden haben das Recht, Grundstücke und Geschäftsräume der Arbeitgeber während der Geschäftszeiten zu betreten und dort Lohn-, Melde- oder vergleichbare Unterlagen zu prüfen. Wenn Arbeitnehmer bei Dritten eingesetzt werden, können die Prüfungsbehörden auch dort prüfen. Sie sind auch berechtigt, die Personalien der beschäftigten Personen zu prüfen (§ 305 SGB III).

Wesentliche Erkenntnisquellen bei der Verfolgung von illegaler Beschäftigung sind die Außenprüfungen der Arbeitsämter und Hauptzollämter nach § 305 SGB III. Die Bundesanstalt für Arbeit hat im Jahr 1996 149 502 Prüfungen durchgeführt. Dabei wurden 432 074 Personen befragt und 1 072 787 Geschäftsunterlagen geprüft. 202 026 der Personenbefragungen und Prüfungen von Geschäftsunterlagen erfolgten im Zusammenhang mit dem Arbeitsgenehmigungsrecht. 1997 wurden 169 697 Prüfungen durchgeführt, 506 752 Personen befragt und 1 072 787 Geschäftsunterlagen geprüft. Im Zusammenhang mit dem Arbeitsgenehmigungsrecht erfolgten 230 943 der Personenbefragungen und Prüfungen von Geschäftsunterlagen. 1998 sank die Zahl der Prüfungen auf 157 451. 440 447 Personenbefragungen und 980 278 Prüfungen von Geschäftsunterlagen wurden durchgeführt. Von den Personenbefragungen und Prüfungen der Geschäftsunterlagen erfolgten 179 624 wegen Fragen des

Arbeitsgenehmigungsrechts. 1999 stieg die Zahl der Prüfungen wieder auf 167 652 an. 426 191 Personen wurden befragt und 988 936 Geschäftsunterlagen geprüft. 183 422 Personenbefragungen und Prüfungen von Geschäftsunterlagen erfolgten im Zusammenhang mit dem Arbeitsgenehmigungsrecht.

Die Hauptzollämter nahmen 1996 264 000 Personenüberprüfungen und 330 000 Prüfungen von Personalunterlagen bei Arbeitgebern vor. Die Zahl der Prüfungen stieg 1997 an auf 280 000 Personenüberprüfungen und 390 000 Prüfungen bei Arbeitgebern. 1998 sank die Zahl der Prüfungen ab. Es wurden nur noch 162 000 Personenüberprüfungen und 223 000 Prüfungen von Personalunterlagen bei Arbeitgebern durchgeführt. Der Rückgang der Prüfungen hat seine Ursache in den neuen Zuständigkeiten, die den Hauptzollämtern durch die neue Eigenschaft ihrer Beamten als Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft ab dem 1. Januar 1998 erwachsen. Zum einen machte dieser neue gesetzliche Auftrag eine umfangreichere Schulung der Beamten notwendig. Zum anderen verfolgten die Hauptzollämter zunehmend Straftaten. Viele spontane Prüfungen wurden durch risikoorientierte gezielte Prüfungen ersetzt. Aus diesen gezielten Prüfungen ergaben sich zu einem großen Teil zeitaufwendige und schwierige Ermittlungsverfahren. Damit hat sich jedoch das Risiko für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, bei illegaler Beschäftigung empfindlich sanktioniert zu werden, vergrößert.

Die Arbeitsämter führen die Bußgeldverfahren im Bereich der illegalen Beschäftigung durch. Die Polizei und Staatsanwaltschaften sowie seit dem 1. Januar 1998 die Hauptzollämter ermitteln bei Straftaten nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch.

Der Bundesgrenzschutz und die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten sonstigen Behörden leisten im Rahmen der Verhinderung der unerlaubten Einreise und der Bekämpfung der Schleusungskriminalität auch einen wichtigen Beitrag zur Prävention illegaler Beschäftigung. So wurden im Zeitraum von 1996 bis 1999 insgesamt 21 585 Ausländer wegen des Verdachts der illegalen Arbeitsaufnahme bei der grenzpolizeilichen Einreisekontrolle nach § 60 Abs. 2 Ausländergesetz an der Grenze zurückgewiesen. Darüber hinaus fertigten die Grenzpolizeibeamten im Zusammenhang mit illegaler Beschäftigung von Ausländern im Berichtszeitraum 1 312 Straf- und 3 406 Ordnungswidrigkeitenanzeigen. Zur Abdeckung der Strafverfahrenskosten wurden 729 778 DM an Sicherheitsleistungen einbehalten.

C. Arbeitnehmer-Entsendegesetz

Das Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen – AEntG – ist am 1. März 1996 in Kraft getreten. Die ursprüngliche Befristung des Gesetzes wurde in dem Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten vom 19. Dezember 1998 (BGBl. I S. 3893) aufgehoben.

Nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz sind alle Firmen, die im Inland überwiegend Bauleistungen i. S. von § 211 Abs. 1 SGB III erbringen, unabhängig von ihrem Sitz im Ausland oder Inland verpflichtet, die in § 1 Abs. 1 S. 1 und 2 AEntG vorgegebenen Arbeitsbedingungen (Arbeitsentgelt, Urlaub und Urlaubskassenverfahren) einzuhalten. Soweit tarifvertragliche Regelungen des Baugewerbes oder der Seeschiffahrtsassistenten über Entgelt und Urlaub allgemein verbindlich sind oder durch Rechtsverordnung (eingefügt durch das Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten vom 19. Dezember 1998) auf nicht tarifgebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer erstreckt werden und somit von deutschen Arbeitgebern zwingend einzuhalten sind, werden sie auch auf ausländische Arbeitgeber und ihre im Inland beschäftigten Arbeitnehmer ausgedehnt. Im Bereich der zulässigen Arbeitnehmerüberlassung im Baunebengewerbe wird auch der Verleiher verpflichtet, dem Leiharbeiter den vorgeschriebenen Mindestlohn zu zahlen, wenn dieser beim Entleiher mit Tätigkeiten beschäftigt wird, die von einem Mindestlohtarifvertrag erfasst werden. Nach einer Neufassung des § 1 Abs. 1 Satz 1 AEntG durch das Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten vom 19. Dezember 1998 (BGBl. I S. 3893) kann die zwingende Wirkung der Mindestentgelte nicht nur die unterste Lohngruppe, sondern auch höhere Lohngruppen umfassen.

Ebenfalls durch das Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten wurde geregelt, dass die Werkvertragsarbeitgeber und Werkvertragsarbeitnehmer, die aufgrund der Regierungsvereinbarungen in Deutschland arbeiten, zum 1. Januar 1999 in das Urlaubskassenverfahren der deutschen Bauwirtschaft einbezogen werden. Diese Einbeziehung der Werkvertragsarbeitgeber aus den mittel- und osteuropäischen Staaten hat zu Schwierigkeiten geführt, da diese Kosten nicht in die Kalkulation der Kosten der Werkverträge eingeflossen waren. Eine große Zahl von Werkvertragsarbeitgebern hat daher bei der Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft eine Befreiung vom Urlaubskassenverfahren beantragt. Da in diesen Staaten solche Befreiungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz nicht möglich waren, wurden die Anträge abgelehnt. Die Bundesanstalt für Arbeit fordert von den Werkvertragsarbeitgebern im Rahmen des Genehmigungsverfahrens für die Werkverträge eine Erklärung ihrer Bereitschaft, Beiträge an die Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft zu zahlen. Da aber nach wie vor viele Werkvertragsarbeitgeber der Auffassung sind, dass die Einbeziehung in das Urlaubskassenverfahren rechtswidrig sei, erfolgen die Zahlungen teilweise nur unter Vorbehalt.

Neben den allgemein-rechtlichen Urlaubsvorschriften findet auch das in allgemeinverbindlichen Tarifverträgen des Baugewerbes enthaltene Urlaubskassenverfahren auf die Bauarbeitgeber Anwendung. Eine Einbeziehung in das Urlaubskassenverfahren ist allerdings nicht möglich, soweit hierdurch der ausländische Arbeitgeber zu

Doppelzahlungen verpflichtet würde, so z. B., wenn er bereits im Heimatland in ein vergleichbares Urlaubskassensystem einbezogen ist. Zur Vermeidung von Doppelbelastungen hat die Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft bereits mit vergleichbaren Urlaubskassen aus anderen Staaten, z. B. aus Frankreich, Vereinbarungen abgeschlossen, die die Befreiung der jeweiligen Mitglieder (Arbeitgeber) von der Beitragspflicht vorsehen.

Nach § 2 AEntG sind für die Prüfungen der Arbeitsbedingungen nach § 1 AEntG die Bundesanstalt für Arbeit und die Hauptzollämter zuständig. Damit den Behörden eine wirksame Kontrolle möglich ist, erhält das Arbeitnehmer-Entsendegesetz mehrere Mitwirkungspflichten für die Arbeitgeber. Da erste Erfahrungen bei der Durchführung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes Schwierigkeiten bei der Kontrolle ergaben, wurden diese Pflichten im Rahmen des Ersten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch vom 16. Dezember 1997 (BGBl. I S. 2970) nochmals erweitert.

Nach § 2 Abs. 2a AEntG müssen in- und ausländische Arbeitgeber, die aufgrund eines für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrages nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz zur Zahlung des Mindestlohns verpflichtet sind, Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit des Arbeitnehmers aufzeichnen. Die für die Überprüfung erforderlichen Unterlagen (z. B. Arbeitsverträge, Lohnnachweise) sind in deutscher Sprache, auf Verlangen der Prüfbehörde auch auf der Baustelle, bereitzuhalten. Die Aufbewahrungsfrist beträgt zwei Jahre.

Arbeitgeber aus dem Ausland sind zusätzlich verpflichtet, vor Beginn jeder Bauleistung eine schriftliche Anmeldung in deutscher Sprache bei dem für den Ort der Bauleistung zuständigen Landesarbeitsamt vorzulegen, die die für die Prüfung wesentlichen Angaben enthält (§ 3 AEntG). Seit dem 1. Januar 1998 müssen die ausländischen Unternehmen auch den Ort, an dem die Unterlagen im Inland bereitgehalten werden, den verantwortlich Handelnden sowie einen Zustellungsbevollmächtigten angeben. Die Verleihunternehmen haben insbesondere die Ausdehnung der Meldepflichten auf die Verleiher kritisiert, weil den Verleihern oft der Einsatzort des Leiharbeitnehmers nicht bekannt sei.

Nach § 1a AEntG, der durch das Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte vom 19. Dezember 1998 (BGBl. I S. 3893) eingefügt wurde, haftet ein Unternehmer, der einen anderen Unternehmer mit Bauleistungen beauftragt, für die Entgeltansprüche der Arbeitnehmer und die Beiträge zu den gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien im Sinne des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes. Er kann wie ein selbstschuldnerischer Bürge für diese Forderungen gegen den Arbeitgeber in Anspruch genommen werden. Diese Durchgriffshaftung stellt ein wirksames Instrument zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung dar. Ein Unternehmer, der auf diese Weise zu Zahlungen herangezogen werden kann, wird eher darauf achten, einen zuverlässigen Nachunternehmer zu

beauftragen. Auf diese Weise werden die Selbstreinigungskräfte des Marktes gestärkt. Statistische Angaben zu dem Ausmaß, in dem die Hauptunternehmer tatsächlich zur Haftung herangezogen wurden, können nicht gemacht werden, da die Haftung ausschließlich zivilrechtliche Bedeutung hat. Der Bundesanstalt für Arbeit wird nicht bekannt, wann und ob ein Arbeitnehmer den Hauptunternehmer seines Arbeitgebers möglicherweise auf Zahlung des Mindestlohns in Anspruch nimmt.

1. Umfang und Entwicklung

Das am 1. März 1996 in Kraft getretene Arbeitnehmer-Entsendegesetz war bis zum 31. Dezember 1996 nur eingeschränkt anwendbar, da zunächst kein allgemeinverbindlich erklärter Tarifvertrag zur Regelung eines Mindestlohns vorlag. Prüfungen konnten nur hinsichtlich der Meldepflichten und der für allgemeinverbindlich erklärten Urlaubsbestimmungen erfolgen. Mit Inkrafttreten der Allgemeinverbindlichkeitserklärung des Tarifvertrages zur Regelung eines Mindestlohns im Baugewerbe und des Tarifvertrages über das Urlaubskassenverfahren im Baugewerbe ab dem 1. Januar 1997 konnte ab diesem Zeitpunkt die Zahlung des Mindestlohnes und die Abführung von Beiträgen an die Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft überprüft werden. Später sind noch weitere allgemeinverbindliche Mindestlohnverträge im Elektrohandwerk und Dachdeckerhandwerk abgeschlossen worden, deren Einhaltung ebenfalls im Rahmen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes überprüft wird.

a) Prüfungen

Die Bundesanstalt für Arbeit hat seit Ende 1996 den Schwerpunkt ihrer Prüftätigkeit auf den Baubereich und hier auf das Arbeitnehmer-Entsendegesetz gelegt. Parallel zur Bundesanstalt für Arbeit sind die Hauptzollämter mit ähnlicher Schwerpunktsetzung tätig.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat die geringe Zahl der beschränkten Prüfungen für das Jahr 1996 (vgl. IV C 1) nicht gesondert erfasst. 1997 führte die Bundesanstalt für Arbeit 66 546 Prüfungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz durch, dabei 257 451 Prüfungen von Geschäftsunterlagen. 1998 wurden 66 915 Prüfungen durchgeführt. Dabei wurden 336 370 Personenbefragungen und Prüfungen von Geschäftsunterlagen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz vorgenommen. 1999 stieg die Zahl der vorgenommenen Prüfungen nochmals auf 67 758 Prüfungen (352 245 Personenbefragungen und Prüfungen von Geschäftsunterlagen). Neben der Bundesanstalt für Arbeit prüfen auch die Hauptzollämter in diesem Bereich. Die Hauptzollämter haben im Jahr 1997 die Zahl der Prüfungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz noch nicht erfasst. Im Jahr 1998 haben sie 230 278 Personenprüfungen und 262 580 Geschäftsprüfungen durchgeführt. Im Jahr 1999 sank die Zahl auf 225 758 Personenprüfungen und 234 518 Geschäftsprüfungen.

Die seit Inkrafttreten des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes erfolgten gesetzlichen Änderungen haben sich positiv auf die Prüfungen ausgewirkt. So hat die Verpflichtung von Arbeitgebern mit Sitz im Ausland, Lohnunterlagen in deutscher Sprache bereitzuhalten, den Aufbewahrungsort der Unterlagen anzugeben, die Erweiterung der Meldepflichten sowie die Konkretisierung der Aufzeichnungspflichten zu einer wesentlichen Erleichterung der Prüfungen geführt. Allerdings werden diese Verpflichtungen von vielen Arbeitgebern nicht eingehalten. Gerade die Prüfungen bei ausländischen Arbeitgebern gestalten sich oft schwierig und arbeitsaufwendig, z. B. durch Verständigungsprobleme mit den Arbeitnehmern oder dem Umstand, dass viele Unterlagen entgegen der rechtlichen Verpflichtung nicht in deutscher Sprache vorliegen.

b) Ordnungswidrigkeiten

Ordnungswidrigkeiten nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz werden sowohl von der Bundesanstalt für Arbeit wie auch den Hauptzollämtern geahndet (§ 5 Abs. 4 AEntG).

Die Schwerpunkte der Ahndungen lagen zunächst bei den Meldeverstößen. Mit zunehmender Geltungsdauer des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes hat sich eine Verlagerung hin zu den Mindestlohnverstößen ergeben.

Die Ordnungswidrigkeitenvorschriften wurden durch das Erste Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch vom 16. Dezember 1997 (BGBl. I S. 2970) verschärft. Zum einen wurde der Verschuldensmaßstab bei der Hauptunternehmerverantwortlichkeit nach § 5 Abs. 2 AEntG verschärft. Voraussetzung für die Erfüllung des Tatbestandes ist seit dem 1. Januar 1998 nicht mehr eine leichtfertiges Verhalten, sondern nur noch ein fahrlässiges Verhalten. Zum anderen wurde der Bußgeldrahmen bei Nichtgewährung der vorgeschriebenen Arbeitsbedingungen (Mindestlohn, Urlaubskassenbeiträge) sowie für Verstöße des Hauptunternehmers nach § 5 Abs. 2 AEntG von 100 000 DM auf 500 000 DM erhöht. Der Bußgeldrahmen wurde durch das Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten vom 19. Dezember 1998 (BGBl. I S. 3843) mit Inkrafttreten zum 1. Januar 1999 nochmals von 500 000 DM auf eine Million DM erhöht. Gleichzeitig wurde der Bußgeldrahmen für Meldeverstöße u. ä. von 30 000 DM auf 50 000 DM angehoben.

Die Ahndungen im Bereich des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes wurden für 1996 von der Bundesanstalt für Arbeit nicht gesondert ausgewiesen (vgl. IV, C, 1a). Im Jahr 1997 wurden von der Bundesanstalt für Arbeit wegen Verstößen gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz Verwarnungsgelder und Geldbußen in Höhe von insgesamt 28,6 Mio. DM festgesetzt. 1998 stieg diese Summe erheblich an auf insgesamt 68,8 Mio. DM. 50,83 Mio. DM davon entfielen auf Verwarnungsgelder und Geldbußen wegen Mindestentgeltverstößen. Die Geldbußen und Verwarnungsgelder wurden in 9 896 Verfahren festgesetzt. In 1998 waren 21 044 Verfahren ein-

geleitet worden. Davon wurden 4 323 Verfahren eingestellt, weil entweder die Ermittlungen ergaben, dass keine Ordnungswidrigkeit vorlag, die Ordnungswidrigkeit bereits verjährt war oder die Bundesanstalt für Arbeit von der Verfolgung nach pflichtgemäßem Ermessen (§ 47 OWiG) absah. 1 914 Verfahren wurden durch eine Verwarnung ohne Verwarnungsgeld abgeschlossen. In 3 455 Fällen legten die Arbeitgeber Einspruch gegen die Entscheidung der Bundesanstalt für Arbeit ein. Die Einspruchsquote lag damit bezogen auf die Verfahren, in denen Buß- oder Verwarnungsgelder festgesetzt worden waren, bei 34,9 Prozent. Eine solche hohe Einspruchsquote bedeutet für die Bundesanstalt für Arbeit einen erheblichen Arbeitsaufwand, der ihre Möglichkeiten, die Prüfungsaktivitäten vor Ort zu erhöhen, begrenzt.

1999 wurden 19 358 Verfahren wegen Verstößen gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz eingeleitet. Auch 1999 wurden die meisten Verfahren, nämlich 9 352 Verfahren, wegen Verstößen gegen die Mindestentgeltvorschriften eingeleitet. 4 832 Verfahren wurden eingestellt. Verwarnungen ohne Verwarnungsgeld wurden in 2 964 Verfahren ausgesprochen. Geldbußen und Verwarnungsgelder wurden in 10 445 Verfahren festgesetzt, eine Steigerung gegenüber 1998 von 549 Verfahren. Die Summe der festgesetzten Verwarnungsgelder und Geldbußen erreichte einen Höchststand von insgesamt 77,61 Mio. DM. Auch die Zahl der Einsprüche stieg auf 4 583 Verfahren an. Damit blieb die Einspruchsquote unverändert hoch.

Zusätzlich zu den von der Bundesanstalt für Arbeit festgestellten Verstößen gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz hat die Zollverwaltung in den Jahren 1997 bis 1999 12 605 Verstöße festgestellt (8 885 Mindestlohnverstöße, 3 720 Verstöße wegen nicht gezahlter Urlaubskassenbeiträge). Dabei wurden 1998 allein wegen Mindestlohnunterschreitungen Bußgelder und Verfallbescheide in Höhe von 5 615 008 DM und 1999 in Höhe von 9 219 224 DM festgesetzt.

Die bußgeldrechtliche Verfolgung von Mindestlohnverstößen ist in der Praxis problematisch, wenn die ausländischen Arbeitgeber keine Niederlassung in Deutschland haben. Die Zahlung von Bußgeldern bleibt häufig aus, weil den ausländischen Arbeitgebern bewusst ist, dass die deutschen Behörden ihre Forderungen in der Regel im Ausland nicht vollstrecken können. So wurden z. B. vom Hauptzollamt Neubrandenburg im Jahr 1999 sechs Bußgeldbescheide in Höhe von 32 953 DM festgesetzt, jedoch nur 2 643,49 DM vereinnahmt.

Die Einbeziehung der Werkvertragsarbeitnehmer aus den mittel- und osteuropäischen Staaten in das Urlaubskassenverfahren ab dem 1. Januar 1999 hat zu einem Anstieg der Ordnungswidrigkeitenverfahren in diesem Bereich geführt. Für zivilrechtliche Streitigkeiten über die Beitragspflicht zum Urlaubskassenverfahren der Urlaubs- und Lohnausgleichskasse ist das Arbeitsgericht Wiesbaden zuständig. Das Arbeitsgericht Wiesbaden vertritt die Ansicht, dass das Arbeitnehmer-Entsendegesetz gegen

Europarecht verstößt und hat zur Klärung der Rechtsfrage den EuGH angerufen. Der Vorlagebeschluss hat dazu geführt, dass die Einspruchsquote bei Bußgeldbescheiden wegen Nichtabführung von Urlaubskassenbeiträgen stark gestiegen ist. Amts- und Landgerichte, die über die Einsprüche im Ordnungswidrigkeitenverfahren zu entscheiden haben, reagierten unterschiedlich. Zum Teil wurden die Bußgeldbescheide bestätigt, zum Teil die Verfahren ausgesetzt oder eingestellt. Mit Beschluss vom 27. April 2000 hat das Bayerische Oberste Landgericht entschieden, dass die einschlägigen Bestimmungen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes nicht gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen (Az. 3 ObOWi 16/2000). In einem Urteil des Hessischen Landesarbeitsgerichts vom 10. April 2000 (16 Sa 1858/00) ist entschieden worden, dass zumindest die Einbeziehung der Werkvertragsunternehmen aus MOE-Staaten in das Urlaubskassenverfahren zulässig ist. Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig.

2. Besondere Begehungsweisen

Der Nachweis von Verstößen gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz ist für die Verfolgungsbehörden immer schwerer zu erbringen, da die von den Unternehmen bei den Prüfungen vorgelegten Unterlagen oft so manipuliert werden, sodass der Eindruck entsteht, die gesetzlichen Vorschriften seien eingehalten worden. Die Arbeitnehmer bestätigen aus Angst um ihren Arbeitsplatz oftmals die unrichtigen Angaben. Nur durch sehr arbeits- und zeitintensive Ermittlungen kann der Beweis von Verstößen gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz erbracht werden.

Die Manipulationen erfolgen dabei auf verschiedene Arten. Häufig werden Stundenaufzeichnungen gefälscht. Nach den aufgezeichneten Stunden entspricht der Lohn dann den Mindestlohnvorschriften. Tatsächlich haben die Arbeitnehmer aber wesentlich mehr Stunden gearbeitet, ohne mehr Lohn erhalten zu haben. Daraus ergibt sich rechnerisch ein niedrigerer Stundenlohn und ein Verstoß gegen die Mindestlohnvorschriften. Häufig werden doppelte Lohnlisten geführt. Eine Lohnliste entspricht den gesetzlichen Vorgaben und wird den Prüfern im Falle einer Prüfung vorgelegt. Die andere Lohnliste enthält die tatsächlich gezahlten niedrigeren Löhne. Die ausländischen Arbeitnehmer werden oft verpflichtet, zwei Arbeitsverträge zu unterschreiben. Der Vertrag, der den tatsächlichen, unter dem Mindestlohn liegenden Lohn enthält, verbleibt im Heimatland, während der unrichtige Vertrag, der den gesetzeskonformen Mindestlohn ausweist, in Deutschland bei Prüfungen vorgelegt wird. Ein anderer Weg den Mindestlohn zu umgehen ist, die Arbeitnehmer zu verpflichten, unentgeltlich im Heimatland den Differenzbetrag zwischen dem in Deutschland gezahlten Mindestlohn und dem tatsächlich vereinbarten niedrigeren Lohn zu erarbeiten.

Auch Auszahlungsbelege und Überweisungsträger werden gefälscht. Um die Zahlung des Mindestlohns vorzutäuschen, werden auch angebliche Lohnkürzungen als Ersatz- oder Ausgleichsleistungen für durch den Arbeitnehmer beschädigte Werkzeuge oder Maschinen

vorgetäuscht. Tatsächlich bestand ein solcher Ersatzanspruch zu keinem Zeitpunkt. Die Prüfbehörden stellen bei Prüfungen auch immer wieder fest, dass Übersetzungen von Unterlagen mit den Originalunterlagen nicht übereinstimmen.

Wenn die Prüfer die Arbeitnehmer danach befragen, welchen Lohn sie erhalten haben, bestätigen diese oft die korrekte Zahlung des Mindestlohns. Welche Lohnhöhe sie im Falle einer Prüfung anzugeben haben, hat ihnen der Arbeitgeber im Vorfeld vorgegeben. Die Gehaltslisten werden von den Arbeitnehmern oft blanko unterzeichnet, bevor die Löhne eingetragen sind, oder die Lohn-eintragen sind mit Bleistift erfolgt und werden später geändert.

Zum Mindestlohn werden auch oft Zulagen hinzugerechnet, die nach dem Gesetz nicht berücksichtigt werden können.

Nach der jüngeren Rechtsprechung besteht im Bereich des Mindestlohns schon dann ein Straftatverdacht auf Lohnwucher, wenn der Mindestlohn um mehr als ein Drittel unterschritten wird. In solchen Fällen wird geprüft, ob die entsprechenden Verfahren an die Staatsanwaltschaft abgegeben werden können, damit sie als Straftat verfolgt werden.

Um die Zahlung von Urlaubskassenbeiträgen zu vermeiden, nutzen die Firmen ebenfalls verschiedene Umgehungsmethoden. Ein Unternehmen hat z. B. Arbeitnehmer auf Baustellen als Praktikanten deklariert, die nicht beitragspflichtig seien. Die Hauptzollämter veranlassten bei dem bundesweit tätigen Unternehmen Prüfungen im gesamten Bundesgebiet. Die Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft stellte aufgrund dieser Prüfungen fest, dass für die Betroffenen noch Urlaubskassenbeiträge in Höhe von 163 000 DM fällig waren.

3. Schwerpunkte

a) Regionale Schwerpunkte

Regionale Schwerpunkte ergaben sich in Ballungszentren. Besonders hervorzuheben waren hier Hamburg, Hannover, Köln, Frankfurter Rhein-Main Flughafen, ICE Neubaustrecke Köln-Frankfurt, Nürnberg, München und Berlin. Außerdem lässt sich feststellen, dass bei deutschen Arbeitgebern eine Mindestlohnunterschreitung besonders häufig in den neuen Bundesländern festgestellt werden konnte. Hier wird in Folge der schlechten wirtschaftlichen Lage von manchen Arbeitnehmern eine Unterschreitung des Mindestlohns bewusst hingenommen.

b) Herkunftsländer

Bei den Herkunftsländern lag der Schwerpunkt bei den mittel- und osteuropäischen Staaten (insbesondere Polen, Ungarn und der Türkei) sowie bei Portugal und Italien.

4. Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt

Ein grundsätzliches Ziel des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes ist es, für die Einhaltung gleicher Mindestarbeitsbedingungen durch inländische und ausländische Unternehmer auf deutschen Baustellen zu sorgen. Auf diese Weise sollte fairer Wettbewerb zwischen den deutschen Arbeitgebern, die durch allgemeinverbindliche Tarifverträge zur Zahlung bestimmter Mindestlöhne verpflichtet sind und ausländischen Unternehmen, deren Arbeitnehmer zu wesentlich geringeren Löhnen arbeiten, geschaffen werden. Ohne das Gesetz wären die Unternehmen und Arbeitnehmer in Deutschland einem Lohndumping ausgesetzt, das letztendlich dazu geführt hätte, dass sie entweder ihrerseits die tarifvertraglich vereinbarten Mindestarbeitsbedingungen nicht mehr einhalten oder in ihrer Existenz bedroht wären. Ohne ein Eingreifen des europäischen und des nationalen Gesetzgebers in der Entsende-Richtlinie der EU und dem deutschen AEntG wären die deutschen Sozialstandards auf längere Sicht nicht zu halten gewesen.

Damit das AEntG sein Ziel erreichen kann, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Einhaltung der Mindeststandards auch überprüft wird. Verstöße, durch die sich Betroffene einen unfairen Wettbewerbsvorteil verschaffen, müssen konsequent geahndet werden. Dies gilt sowohl für ausländische Unternehmen wie auch für deutsche Unternehmen. Allein die Tatsache, dass in den neuen Bundesländern Arbeitnehmer zum Teil bereit sind, für Löhne unterhalb des Mindestlohns zu arbeiten, weil ihre Betriebe sich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befinden, kann hieran nichts ändern. Diese Unternehmen verschaffen sich gegenüber anderen Unternehmen einen gesetzeswidrigen Wettbewerbsvorteil. Kurzfristig wird so einem Unternehmen möglicherweise wirtschaftlich geholfen, dafür geraten aber andere Unternehmen, die sich gesetzestreu verhalten, unter Druck. Dies führt auf lange Sicht dazu, dass die Mindestarbeitsbedingungen nicht aufrechterhalten werden können.

Die Intention des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes, einen fairen Wettbewerb zwischen deutschen und ausländischen Unternehmen zu erreichen, wurde allerdings nur teilweise erreicht. Wegen der fehlenden Vollstreckungsmöglichkeiten in vielen ausländischen Staaten besteht tatsächlich eine Ungleichbehandlung zugunsten der ausländischen Arbeitgeber.

D. Schwarzarbeit

Im allgemeinen Sprachgebrauch wird unter „Schwarzarbeit“ oft jede Form von illegaler 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 der vorliegende Bericht aus.

1. Begriff der Schwarzarbeit

Nach § 1 Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit werden drei verschiedene Begehungsformen der Schwarzarbeit unterschieden. So handelt ordnungswidrig, wer Dienst- oder Werkleistungen in erheblichem Umfang erbringt, obwohl er seiner Mitteilungspflicht gegenüber einer Dienststelle der Bundesanstalt für Arbeit, einem Träger der gesetzlichen Kranken-, Pflege-, Unfall- oder Rentenversicherung oder einem Träger der Sozialhilfe nach § 60 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch oder einer Meldepflicht nach § 8a Asylbewerberleistungsgesetz nicht nachgekommen ist. Der zweite Tatbestand, der eine Ordnungswidrigkeit nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit erfüllt, ist die Vornahme von Dienst- oder Werkleistungen in erheblichem Umfang, ohne eine erforderliche Gewerbeanmeldung vorzunehmen (§ 14 Gewerbeordnung) oder ohne den Erwerb einer erforderlichen Reisegewerbekarte (§ 55 Gewerbeordnung). Schließlich begeht eine Person auch einen Verstoß gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, wenn sie Dienst- oder Werkleistungen in erheblichem Umfang erbringt, oder ein Handwerk als stehendes Gewerbe selbständig betreibt, ohne in der Handwerksrolle eingetragen zu sein (§ 1 der Handwerksordnung).

Die entsprechenden Ordnungswidrigkeiten können seit dem 1. Januar 1998 mit einem Bußgeld bis zu 200 000 DM geahndet werden. Der Bußgeldrahmen wurde durch das Erste Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 16. Dezember 1997 – Erstes SGB III-Änderungsgesetz – (BGBl. I S. 2970) von 100 000 DM auf 200 000 DM erhöht. Die Geldbuße droht dabei sowohl dem Schwarzarbeiter selbst wie auch seinem Auftraggeber.

2. Ausmaß der Schwarzarbeit

Noch weniger als bei anderen Formen der illegalen Beschäftigung kann das Ausmaß der Schwarzarbeit verlässlich geschätzt werden, da sich Schwarzarbeit vielfach im privaten Bereich abspielt. Dieser Bereich ist besonders wenig zugänglich, sodass keine Anhaltspunkte für eine seriöse Schätzung des Ausmaßes der Schwarzarbeit vorliegen. Schätzungen von Wissenschaftlern, die gelegentlich auch in der Presse veröffentlicht werden, beziehen sich zwar dem Titel nach auf die Schwarzarbeit, tatsächlich aber auf die illegale Beschäftigung und Schattenwirtschaft allgemein. Diese Schätzungen sind also, abgesehen davon, dass die Grundlage, auf denen solche Schätzungen ermittelt werden, oft wenig überzeugen, nicht geeignet, um Aussagen über das Ausmaß der Schwarzarbeit im Sinne des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zu treffen.

Nach Erkenntnissen des Bundesministeriums der Finanzen aus der Prüfungstätigkeit der Hauptzollämter liegt im Bundesdurchschnitt das Verhältnis der aufgedeckten Verstöße von Leistungsempfängern der Arbeitsämter und der Sozialhilfeträger gegen die Meldepflicht nach § 60 Abs. 1

Satz 1 Nr. 2 SGB I bei 4 : 1. Leistungsempfänger der Arbeitsämter verstoßen danach häufiger gegen die Ordnungswidrigkeitenvorschrift des § 1 Abs. 1 Nr. 1 SchwarzArbG als Sozialhilfeempfänger.

Positiv hat sich die bereits im letzten Berichtszeitraum vorgenommene Einführung des Tatbestandsmerkmals „Dienst- oder Werkleistungen in erheblichem Umfang“ in § 1 Abs. 1 SchwarzArbG ausgewirkt, da insoweit der Tatnachweis erheblich leichter zu erbringen ist, als bei dem früheren Merkmal „erheblicher wirtschaftlicher Vorteil“. Probleme bei der Festsetzung der Bußgeldhöhe bereitet allerdings nach wie vor die Ermittlung des wirtschaftlichen Vorteils. Nach Erfahrungen in Baden-Württemberg erkennen Amtsgerichte gelegentlich selbst qualifizierte Schätzungen des wirtschaftlichen Vorteils nicht an. Die Ermittlung des konkreten wirtschaftlichen Vorteils verursacht aber regelmäßig einen sehr hohen Zeit- und Sachaufwand. In Bayern wird daher vorgeschlagen, die Bemessung des wirtschaftlichen Vorteils nach Pauschalen für in bestimmten Branchen übliche durchschnittliche Gewinne zu ermöglichen.

a) Zahl der aufgedeckten Fälle

Für die Verfolgung und Ahndung von Verstößen gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit sind grundsätzlich die Länder zuständig. Seit 1. Januar 1998 sind nach § 6 SchwarzArbG, der durch das Erste SGB III-Änderungsgesetz eingefügt wurde, die jeweils zuständigen Leistungsträger für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten, die durch die Verletzung von Mitteilungspflichten begangen werden (§ 1 Abs. 1 Nr. 1, § 2, soweit ein Zusammenhang mit einer Ordnungswidrigkeit nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 SchwarzArbG besteht), zuständig. Die Geldbußen fließen in die Kassen der Behörden, die den jeweiligen Bußgeldbescheid erlassen haben.

Eine bundeseinheitliche Statistik über alle nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit erlassenen Bußgeldbescheide liegt nicht vor. Die meisten Bundesländer führen jeweils Statistiken über die Ordnungswidrigkeiten in ihrem Zuständigkeitsbereich. Allerdings sind die Kriterien der Statistiken nicht immer deckungsgleich, sodass eine bundeseinheitliche Aussage sich nur schwer treffen lässt. Genaue Angaben der Leistungsträger darüber, wie viele Bußgelder nach §§ 1 Abs. 1 Nr. 1, 2 SchwarzArbG verhängt wurden, liegen nicht vor.

Das Gewerbezentralregister, das der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (Dienststelle Bundeszentralregister) führt, erfasst auf Grund der Meldungen der Länder alle rechtskräftigen Bußgeldbescheide wegen Schwarzarbeit ab 200 DM. Die Statistik zeigt, dass zwar die Zahl der verhängten Bußgelder nach §§ 1, 2 SchwarzArbG in den letzten Jahren ständig anstieg, 1999 aber wieder abgesunken ist. 1996 wurden 1 592 Bußgelder nach §§ 1, 2 Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit verhängt (1 387 gegen Schwarzarbeiter und 205 gegen Auftraggeber). Die Zahlen stiegen in den folgenden

Jahren stetig an und zwar 1997 auf 2 239 Bußgeldentscheidungen (1 952 gegen Schwarzarbeiter und 287 gegen Auftraggeber) und 1998 auf 2 774 Bußgeldentscheidungen (2 426 gegen Schwarzarbeiter und 348 gegen Auftraggeber). 1999 wurden 1 861 Bußgelder über 200 DM gegen Schwarzarbeiter und 278 Bußgelder gegen Auftraggeber von Schwarzarbeit verhängt. Damit ist das Niveau auf den Stand vor 1997 zurückgefallen.

Anders als die statistischen Zahlen des Bundeszentralregisters erfassen die Statistiken der Länder neben den Ordnungswidrigkeitenverfahren nach §§ 1, 2 SchwarzArbG auch die Ordnungswidrigkeiten nach § 4 SchwarzArbG. Nach dieser Vorschrift handelt ordnungswidrig, wer für die selbständige Erbringung handwerklicher Dienst- oder Werkleistungen durch eine Anzeige in Zeitungen, Zeitschriften oder andere Medien oder auf andere Weise wirbt, ohne pflichtgemäß in die Handwerksrolle eingetragen zu sein. Der Bußgeldrahmen von § 4 Abs. 2 SchwarzArbG wurde durch das Erste SGB III-Änderungsgesetz zum 1. Januar 1998 von 10 000 DM auf 50 000 DM angehoben.

Soweit bekannt lauten die statistischen Zahlen der Länder für den Berichtszeitraum wie folgt:

- In Baden-Württemberg wurden 1996 444 (289 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 55 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 100 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG), 1997 532 (307 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 111 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 114 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG), 1998 462 (294 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 96 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 72 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) und 1999 586 (394 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 79 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 113 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) Bußgeldbescheide wegen Verstoßes gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit verhängt. Die Bußgeldhöhe betrug insgesamt 1996 4,42 Mio. DM, 1997 4,23 Mio. DM, 1998 4,01 Mio. DM und 1999 7,5 Mio. DM.
- In Bayern wurden 1996 503 (391 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 102 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 10 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG), 1997 615 (467 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 130 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 18 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) und 1998 455 (343 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 94 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 18 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) Bußgeldbescheide festgesetzt. Die Bußgeldhöhe insgesamt erreichte 1996 die Zahl von 4,27 Mio. DM, 1997 4,75 Mio. DM und 1998 3,7 Mio. DM.
- In Berlin wurden 1996 58 (37 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 1 Bescheid nach § 2 SchwarzArbG und 20 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG), 1997 43 (26 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 4 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 13 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG), 1998 52 (35 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 11 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 6 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) und 1999 61 (43 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 6 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 12 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) Bußgeldbescheide festgesetzt. Die Bußgeldhöhe insgesamt erreichte 1996 die Zahl von 893 022 DM, 1997 445 350 DM, 1998 649 072 DM und 1999 998 489 DM.
- In Brandenburg wurden 1996 100 (39 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 5 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 56 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG), 1997 230 (47 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 16 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 167 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) und 1998 284 (53 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 11 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 220 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) Bußgeldbescheide festgesetzt. Die Bußgeldhöhe insgesamt erreichte 1996 die Zahl von 293 927 DM, 1997 363 927 DM und 1998 453 452 DM.
- In Hamburg wurden 1996 50 (30 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 1 Bescheid nach § 2 SchwarzArbG und 19 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG), 1997 84 (43 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 6 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 35 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG), 1998 212 (119 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 31 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 62 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) und 1999 213 (147 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 15 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 51 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) Bußgeldbescheide festgesetzt. Die Bußgeldhöhe insgesamt betrug 1996 152 771 DM, 1997 184 277 DM, 1998 868 805 DM und 1999 1 222 104 DM.
- In Hessen wurden 1996 40 (3 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 0 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 37 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG), 1997 40 (24 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 1 Bescheid nach § 2 SchwarzArbG und 15 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) und 1998 77 (44 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 0 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 33 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) Bußgeldbescheide festgesetzt. Die Bußgeldhöhe insgesamt erreichte 1996 die Zahl von 52 150 DM, 1997 268 550 DM und 1998 390 550 DM.
- In Mecklenburg-Vorpommern wurden 1997 119 (60 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 15 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 44 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG), 1998 185 (55 Bescheide wegen Verstößen nach § 1

- SchwarzArbG, 22 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 108 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) und 1999 273 (120 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 25 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 128 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) Bußgeldbescheide festgesetzt. Die Bußgeldhöhe insgesamt erreichte 1997 die Zahl von 429 643 DM, 1998 843 227 DM und 1999 1 158 934 DM.
- In Niedersachsen wurden 1996 503 (162 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 45 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 296 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG), 1998 736 (328 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 101 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 307 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) und 1999 778 (371 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 86 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 321 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) Bußgeldbescheide festgesetzt. Für 1997 liegen keine statistischen Angaben vor. Die Bußgeldhöhe insgesamt erreichte 1996 die Zahl von 1 299 617 DM, 1998 3 287 579 DM und 1999 3 877 476 DM.
 - In Nordrhein-Westfalen wurden 1996 1 549 (873 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 185 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 491 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG), 1997 1 866 (1 006 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 213 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 647 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) und 1998 1 953 (1 132 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 239 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 582 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) Bußgeldbescheide festgesetzt. Die Bußgeldhöhe insgesamt erreichte 1996 die Zahl von 7,3 Mio. DM, 1997 12,9 Mio. DM und 1998 16 Mio. DM.
 - In Rheinland-Pfalz wurden 1996 93, 1997 119, 1998 145 und 1999 151 Bußgeldbescheide nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit festgesetzt. Angaben, wie die Zahlen sich auf die einzelnen Ordnungswidrigkeitentatbestände verteilen, liegen nicht vor. Die Bußgeldhöhe einschließlich der wegen Verstößen gegen die Handwerksordnung verhängten Geldbußen erreichte insgesamt 1996 die Zahl von 652 450 DM, 1997 1 007 314 DM, 1998 951 385 DM und 1999 1 027 832 DM.
 - Im Saarland wurden 1996 22 (15 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 7 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 0 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG), 1997 17 (15 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 2 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 0 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) 1998 60 (46 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 13 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 1 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) und 1999 76 (60 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 13 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 3 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) Bußgeldbescheide festgesetzt. Die Bußgeldhöhe insgesamt erreichte 1996 die Zahl von 60 600 DM, 1997 216 100 DM, 1998 344 275 DM und 1999 259 268 DM.
 - In Sachsen wurden 1996 87 (58 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 29 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 0 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG), 1997 219 (163 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 56 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 2 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG), 1998 355 (152 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 42 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 161 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) und 1999 381 (135 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 32 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 214 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) Bußgeldbescheide festgesetzt. Die Bußgeldhöhe insgesamt erreichte 1996 die Zahl von 744 600 DM, 1997 886 514 DM, 1998 1 024 332 DM und 1999 554 522 DM.
 - In Sachsen-Anhalt wurden 1996 115 (54 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 8 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 53 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG), 1997 96 (55 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 2 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 39 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG), 1998 151 (72 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 14 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 65 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) und 1999 288 (179 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 21 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 88 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) Bußgeldbescheide festgesetzt. Die Bußgeldhöhe insgesamt erreichte 1996 die Zahl von 114 065 DM, 1997 131 387 DM, 1998 211 523 DM und 1999 232 358 DM.
 - In Schleswig-Holstein wurden 1996 103 (keine Angaben), 1997 171 (48 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 19 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 104 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) und 1998 316 (108 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 43 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 165 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) Bußgeldbescheide festgesetzt. Die Bußgeldhöhe insgesamt erreichte 1996 die Zahl von 156 279 DM, 1997 374 198 DM und 1998 507 508 DM.
 - In Thüringen wurden 1996 18 (5 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 3 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 10 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG), 1997 131 (13 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 4 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 114 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) und 1998 274 (40 Bescheide wegen Verstößen nach § 1 SchwarzArbG, 20 Bescheide nach § 2 SchwarzArbG und 214 Bescheide nach § 4 SchwarzArbG) Bußgeldbescheide festgesetzt. Die Bußgeldhöhe insgesamt erreichte 1996 die Zahl von 51 900 DM, 1997 264 747 DM und 1998 376 670 DM.
- Die Statistiken der Länder zeigen, dass in den meisten Ländern die Zahl der Bußgeldentscheidungen und die Summe der insgesamt verhängten Geldbußen in den

letzten Jahren zugenommen hat. Die trotzdem noch relativ niedrige Zahl der verhängten Bußgelder lässt sich zum Teil daraus erklären, dass die Gemeinden, denen die Länder die Durchführung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit übertragen haben, nur verhältnismäßig wenig Personal für die Bewältigung dieser Aufgabe einsetzen. In Baden-Württemberg setzen z. B. die für die Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständigen unteren Verwaltungsbehörden nach eigenen Angaben durchschnittlich nur 0,16 Mitarbeiter ein. Lediglich die Landeshauptstadt Stuttgart setzt mehr als einen Mitarbeiter, nämlich 2,3 Stellen ein. In den Gebieten, in denen mehr Personal eingesetzt wird, steigt die Zahl der verhängten Bußgelder auch stark an, so werden z. B. in Stuttgart rund ein Drittel aller Schwarzarbeitsverfahren in Baden-Württemberg aufgegriffen.

Auffallend ist auch die in vielen Ländern relativ wenigen Bußgeldentscheidungen gegen Auftraggeber von Schwarzarbeit.

Aus den Berichten der Länder ergibt sich, dass die Leistungsträger, die nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 SchwarzArbG zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 SchwarzArbG zuständig wären, nur selten Bußgelder verhängen. Beispielhaft sei hier die Landesversicherungsanstalt Schleswig-Holstein erwähnt, die in ihrer Stellungnahme darauf hinweist, dass ein rückwirkender Rentenentzug bzw. -minderung in diesen Fällen für die Betroffenen bereits eine erhebliche finanzielle Einbuße bedeute, sodass bisher stets von der Durchführung eines weiteren Ordnungswidrigkeitenverfahrens und der Ahndung des Verstoßes gegen die Mitteilungspflichten durch eine Geldbuße abgesehen wurde. Eine Geldbuße sei unter Hinweis auf die Verhältnismäßigkeit bisher auch nicht zwingend angezeigt gewesen. Auch haben Rentenversicherungsträger bisher noch keine Verfahrensregelung zur Durchführung von Ordnungswidrigkeitenverfahren nach § 1 Abs. 1 SchwarzArbG festgelegt.

Durch die Dienststellen des Bundes erfolgten ebenfalls nur vereinzelt Ahndungen nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 SchwarzArbG. Nach Auskunft der Bundesanstalt für Arbeit ist die geringe Anzahl u. a. darauf zurückzuführen, dass bei vorsätzlichem Handeln Straftatbestände wie Betrug, Vorenthalten von Sozialversicherungsbeiträgen oder Verstößen gegen die Abgabenordnung in Tateinheit vorliegen und die Ahndung deshalb vorrangig nach den für diese Verstöße maßgeblichen Bestimmungen erfolgt.

b) Höhe der einzelnen Geldbußen

Aussagen über die Höhe der einzelnen Geldbußen lassen sich anhand der Statistik des Gewerbezentralregisters machen. Dabei ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Bußgelder unter 200 DM von dieser Statistik nicht erfasst werden. 1996 verteilten sich die wegen Schwarzarbeit verhängten Bußgeldentscheidungen wie folgt: 50 Bußgeldentscheidungen ergingen in einer Höhe zwischen 200 und 300 DM, 456 in einer Höhe von 301 bis

1 000 DM, 632 in einer Höhe von 1 001 bis 5 000 DM, 365 in einer Höhe von 5 001 bis 20 000 DM, 76 in einer Höhe von 20 001 bis 50 000 DM und 13 über 50 000 DM. 1997 verteilten sich die Bußgeldentscheidungen wegen Schwarzarbeit wie folgt: in einer Höhe zwischen 200 und 300 DM 67, in einer Höhe von 301 bis 1 000 DM 617, in einer Höhe von 1 001 bis 5 000 DM 904, in einer Höhe von 5 001 bis 20 000 DM 517, in einer Höhe von 20 001 bis 50 000 DM 111 und über 50 000 DM 23 Bußgeldentscheidungen. 1998 wurden in einer Höhe zwischen 200 und 300 DM 85, in einer Höhe von 301 bis 1 000 DM 653, in einer Höhe von 1 001 bis 5 000 DM 1 120, in einer Höhe von 5 001 bis 20 000 DM 718, in einer Höhe von 20 001 bis 50 000 DM 159 und über 50 000 DM 39 Bußgeldentscheidungen getroffen. 1999 wurden Bußgelder in einer Höhe zwischen 200 und 300 DM in 75 Fällen, in Höhe von 301 bis 1 000 DM in 512 Fällen, in Höhe von 1 001 bis 5 000 DM in 900 Fällen, in Höhe von 5 001 bis 20 000 DM in 520 Fällen, in Höhe von 20 001 bis 50 000 DM in 102 Fällen und über 50 000 DM in 30 Fällen verhängt. Die Höhe der Geldbußen gegen Schwarzarbeiter und Auftraggeber unterschied sich dabei wenig. In beiden Fällen wurden die meisten Geldbußen in dem Bereich zwischen 1 001 bis 5 000 DM festgesetzt. Relativ wenig Bußgeldentscheidungen wurden unter 300 DM und über 20 000 DM ausgesprochen.

Die Finanzbehörden von Baden-Württemberg merken in ihrer Stellungnahme für diesen Bericht an, dass gravierende Unterschiede bei der Ahndungspraxis der Gemeinden bei Verstößen gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit bestünden. Wenn beispielsweise ein Betroffener sein Gewerbe nicht angemeldet habe, würden einige Gemeinden versuchen, den Bußgeldrahmen auszuschöpfen, während andere Gemeinden nicht aktiv würden und teilweise sogar rückwirkende Gewerbebeanmeldungen akzeptieren würden. Die Finanzbehörden schlagen daher vor, die Bußgeldkompetenz auf die Regierungspräsidien zu übertragen, um eine gleichmäßige Behandlung der Verfahren zu erreichen.

3. Tätigkeitsbereiche

Aus der Statistik des Gewerbezentralregisters lässt sich auch entnehmen, in welchen Tätigkeitsbereichen die Bußgeldentscheidungen verhängt wurden. Der Schwerpunkt der Bußgeldentscheidungen lag danach im Hoch-, Tiefbau, Stuckateurgewerbe, Zimmerei/Dachdeckerei, Bauinstallationen, Maler, sonstigem Ausbaugewerbe und bei Kfz- und Fahrradreparaturen. Schwarzarbeit wurde also überwiegend im Baubereich geahndet.

Die Zahlen des Gewerbezentralregisters sagen nur etwas darüber aus, in welchen Bereichen die meiste Schwarzarbeit geahndet wurde. Dies kann aber nur bedingt Rückschlüsse darüber zulassen, in welchen Bereichen die meiste Schwarzarbeit betrieben wird. Es ist sicher richtig, dass ein gewichtiger Schwerpunkt der Schwarzarbeit im Baubereich liegt. Allerdings wird auch in anderen Bereichen, wie z. B. dem Frisörgewerbe, vielfach Schwarzarbeit betrieben. Da diese Schwarzarbeit aber

häufig in Privathäusern stattfindet, ohne dass sie von außen beobachtet werden kann, kommt es in diesem Bereich seltener zu Ordnungswidrigkeitenverfahren als im Baubereich.

4. Besondere Begehungsweisen

Eine typische Begehungsform der Schwarzarbeit ist die Erbringung von Dienst- oder Werkleistungen im erheblichen Umfang bei gleichzeitigem Bezug von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe, ohne die Beschäftigung dem Leistungsträger mitzuteilen. Allerdings ist in diesen Fällen regelmäßig nicht nur das Vorliegen einer Ordnungswidrigkeit zu prüfen, sondern auch das Vorliegen eines Betruges zum Nachteil der betroffenen Leistungsträger. Wer vorsätzlich Leistungen bezieht und sich dabei bewusst ist, dass ihm aufgrund seiner verschwiegenen Beschäftigung eigentlich kein Leistungsanspruch zusteht, begeht in der Regel eine Straftat nach § 263 StGB. In solchen Fällen geben die ermittelnden Behörden die Verfahren an die Staatsanwaltschaft ab.

Im Rahmen der Ermittlungen zum Leistungsmissbrauch zu Lasten der Bundesanstalt für Arbeit entstehen Probleme, wenn die Arbeitsämter nicht oder zu spät informiert werden. Dann können etwaige Rückforderungen allenfalls verspätet erfolgen.

Probleme beim Nachweis einer Ordnungswidrigkeit im Sinne des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit bereitet den Ermittlungsbehörden der Nachweis einer Werkleistung in erheblichem Umfang. Über entsprechende Leistungen werden in der Regel keinerlei schriftliche Aufzeichnungen von dem Betroffenen oder seinem Auftraggeber geführt, die zu Beweis Zwecken herangezogen werden könnten. Arbeitsentgelt wird ohne Quittungen bar ausgezahlt. Wenn die Betroffenen bei Prüfungen kontrolliert werden, geben sie häufig an, sich erst seit kurzem auf der Baustelle zu befinden oder zumindest keine umfangreichen Arbeiten vorgenommen zu haben. Der dem jeweiligen Leistungsträger entstandene Schaden und der durch Schwarzarbeit tatsächlich erzielte Umsatz lassen sich nur selten genau ermitteln.

Viele Verdächtige berufen sich bei Überprüfungen auch auf Gefälligkeit oder Nachbarschaftshilfe. Dies gilt insbesondere für ländliche Gebiete. Auch Tauschringe spiegeln manchmal zur Umgehung handwerksrechtlicher Bestimmungen Nachbarschaftshilfe vor. Die Handwerkskammer Baden-Württemberg schlägt daher eine gesetzliche Begrenzung der Nachbarschaftshilfe auf eine reine Verwandtenhilfe vor.

Verstöße gegen § 1 Abs. 1 Nr. 2 SchwarzArbG durch das Erbringen erheblicher Dienst- oder Werkleistungen ohne erforderliche Gewerbeanmeldung sind häufig im Zusammenhang mit Verstößen gegen § 1 Abs. 1 Nr. 1 SchwarzArbG festzustellen. Es lässt sich daher vermuten, dass eine Gewerbeanmeldung öfter unterbleibt, weil der Betroffene gleichzeitig Leistungen vom Arbeits- oder Sozialamt bezieht und im Falle einer Gewerbeanmeldung eine Mitteilung an die Leistungsträger befürchtet.

Bei den Überprüfungen hat sich oft als problematisch erwiesen, dass auf der Baustelle angetroffene Personen angaben, als Arbeitnehmer bei einem bestimmten Arbeitgeber beschäftigt zu sein, während die als Arbeitgeber Bezeichneten erklärten, dass die überprüften Personen ein selbständiges Gewerbe angemeldet hätten und als Nachunternehmer auf eigene Rechnung tätig würden.

Eine Vielzahl der unter ausländischer Anschrift auftretenden Unternehmen mit grenzüberschreitendem Personaleinsatz ist unter Verstoß gegen die Meldepflichten nach der Gewerbeordnung und der Handwerksordnung tätig. Diese Unternehmen verstoßen damit auch gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Im Rahmen von Verstößen gegen § 1 Abs. 1 Nr. 3 SchwarzArbG fallen besonders häufig inländische Kleinunternehmen auf, die in Bereichen tätig werden, für die sie nicht in die Handwerksrolle eingetragen sind. So werden bei Überprüfungen oft Unternehmen angetroffen, die eine Gewerbeanmeldung für den Bereich „Holz- und Bautenschutz“, „Garten- und Landschaftsbau“ oder „Fußger“ besitzen, aber tatsächlich andere Arbeiten ausführen, die weit über das angemeldete Gewerbe hinausgehen. Den Unternehmen fehlen in diesen Fällen oft die Voraussetzungen für eine Eintragung des tatsächlich ausgeübten Handwerks in die Handwerksrolle, weil sie z. B. keinen Meister aus diesem Bereich beschäftigen.

5. Auswirkungen der Schwarzarbeit

Die negativen Auswirkungen der Schwarzarbeit auf die Wirtschaft sind nicht zu unterschätzen. Insbesondere das Handwerk leidet nach wie vor erheblich unter der illegalen Konkurrenz der Schwarzarbeiter. Dabei muss mit in Betracht gezogen werden, dass ein Schwarzarbeiter in den seltensten Fällen nur eine Gewerbeanmeldung oder Eintragung in die Handwerksrolle versäumt. Vielmehr zahlt er auch in der Regel keine Sozialversicherungsbeiträge, Lohnsteuern oder andere Steuern. Oft ist der Grund für die fehlende Anmeldung gerade die Absicht, die Steuern zu hinterziehen. Da die Schwarzarbeiter auf diesem Weg die gesetzlichen Abgaben umgehen, können sie im Vergleich zu legalen Handwerkern ihre Arbeit konkurrenzlos billig anbieten. So mussten 1999 rund 94,10 DM für eine legale Maurerstunde einschließlich Gemeinkosten kalkuliert werden. Ein Maurer erhält, wenn er verheiratet ist und zwei Kinder hat, ungefähr 17,79 DM netto. Erhält der Schwarzarbeiter für eine illegale Stunde 30,00 DM, so verdient er fast doppelt so viel und der Bauherr spart zwei Drittel.

Schwarzarbeit führt also in Folge dazu, dass Arbeitsplätze bei legalen Betrieben verloren gehen, da diese mit der illegalen Konkurrenz bei ihrer Preisgestaltung nicht mithalten können. Diese verlorenen Arbeitsplätze führen außerdem zu erheblichen Einnahmeausfällen bei den Sozialversicherungen und dem Staat. 10 000 Arbeitsplätze, die durch Schwarzarbeit verloren gehen, führten 1999 schätzungsweise zu Beitragsausfällen in der Sozialversicherung von rd. 225 Mio. DM (ca. 103 Mio. DM

Rentenversicherung, ca. 71 Mio. DM Krankenversicherung, ca. 34 Mio. DM Arbeitslosenversicherung, ca. 9 Mio. DM Pflegeversicherung, ca. 8 Mio. DM Unfallversicherung). Außerdem wurden Lohnsteuerausfälle in Höhe von rd. 94 Mio. DM verursacht.

Aber auch für den einzelnen Auftraggeber bedeutet die Nutzung der Schwarzarbeit ein nicht unerhebliches Risiko. Zum einen muss er bei der Aufdeckung der Schwarzarbeit mit einer Geldbuße von bis zu 200 000 DM rechnen. Zum anderen hat er keinerlei Gewährleistungsansprüche gegen den Schwarzarbeiter. Wenn die Arbeit des Schwarzarbeiters sich also als mangelhaft herausstellt und möglicherweise noch umfangreiche Folgeschäden nach sich zieht, wie z. B. bei einem Brand durch unsachgemäß durchgeführte Elektroarbeiten, muss diese der Auftraggeber selber tragen. Unter Umständen verliert er sogar seinen privatrechtlichen Versicherungsschutz.

6. Weitere Maßnahmen

a) Vergaberecht

Wer wegen illegaler Ausländerbeschäftigung, als Auftraggeber von Schwarzarbeit, wegen illegaler Arbeitnehmerüberlassung oder Nichtabführung von Sozialabgaben mit einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Monaten bestraft oder einer Geldstrafe von mehr als 90 Tagessätzen oder mit einer Geldbuße von mindestens 5 000 DM belegt worden ist, soll für zwei Jahre von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden. Das gleiche gilt auch schon vor Durchführung eines Straf- oder Bußgeldverfahrens, wenn im Einzelfall angesichts der Beweislage kein vernünftiger Zweifel an einer schwerwiegenden Verfehlung besteht (§ 5 SchwarzArbG). Seit 1. Januar 1998 gilt eine ähnliche Ausschlussregelung von der Vergabe auch nach § 6 AEntG für Unternehmen, die gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz verstoßen haben. Die Bewerber sollen für eine angemessene Zeit bis zur nachgewiesenen Wiederherstellung ihrer Zuverlässigkeit ausgeschlossen werden, wenn sie wegen eines Verstoßes gegen § 5 AEntG mit einer Geldbuße von wenigstens 5 000 DM belegt worden sind. Dies gilt auch vor der Verhängung einer Geldbuße, wenn im Einzelfall kein vernünftiger Zweifel an einer schwerwiegenden Verfehlung besteht.

Von der Möglichkeit, Unternehmen nach § 5 SchwarzArbG von der Vergabe auszuschließen, wird nur zurückhaltend Gebrauch gemacht. So berichtete das Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, dass ihm im Berichtszeitraum kein Fall bekannt geworden sei, in dem eine Vergabestelle einen solchen Ausschluss vorgenommen hat. Dies könne aber auch daran liegen, dass betroffene Unternehmen sich ohnehin nicht mehr an Vergabeverfahren beteiligen würden. In Berlin hat der Senat verfügt, dass bei öffentlichen Aufträgen der Einsatz von Nachunternehmern beschränkt werden soll, da es in diesem Bereich besonders häufig zu Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung kommt. Eine besondere Eingreifgruppe der Senatsbauverwaltung prüft die Einhaltung dieser Regelung und

tarifvertraglicher Regelungen. Berlin weist darauf hin, dass es nur in einem einzigen Fall möglich war, einen Auftraggeber schon vor Durchführung eines Straf- oder Bußgeldverfahrens auszuschließen, da in der Regel im Einzelfall angesichts der Beweislage immer Zweifel verblieben.

Das Land Thüringen schreibt in seiner Vergaberichtlinie vor, dass in Bereichen, in denen die Gefahr der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit besonders hoch ist, von Bewerbern eine Auskunft des Gewerbezentralregisters nach § 150 Gewerbeordnung verlangt werden soll.

b) Einzelne Maßnahmen der Länder

Die für die Durchführung der Schwarzarbeit zuständigen Länder haben im Berichtszeitraum eine Vielzahl von verschiedenen Maßnahmen getroffen, um die Bekämpfung der Schwarzarbeit zu verbessern. Es lässt sich allgemein feststellen, dass das Bewusstsein für die Bedeutung des Problems auch in den Ländern weiter gestiegen ist. Insbesondere durch verschiedene organisatorische Maßnahmen wurde mit Erfolg – wie die steigende Zahl der Bußgeldverfahren zeigt – versucht, die Bekämpfung zu verbessern. Allerdings bleibt die geringe Personalausstattung der für die Bekämpfung für Schwarzarbeit in den Ländern zuständigen Behörden auch weiterhin eine Hemmschwelle für eine wirksame Verfolgung.

Um einen Eindruck durch die von den Ländern im Berichtszeitraum getroffenen Maßnahmen zu vermitteln, werden im Folgenden beispielhaft einige Maßnahmen, die die Länder in ihren Stellungnahmen zu diesem Bericht erwähnt haben, aufgeführt. Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit der für die Verfolgung der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit zuständigen Behörden werden unter IV, F dargestellt.

In Baden-Württemberg hat eine Vielzahl von Aktivitäten zur Bekämpfung der Schwarzarbeit stattgefunden, wie z. B. gemeinsame Schwerpunktaktionen von Wirtschafts- und Innenministerium sowie des Handwerks zur Aufdeckung von Schwarzarbeit, der Bewusstbarmachung des Problems, der Intensivierung der Zusammenarbeit der Behörden und die Entwicklung eines Maßnahmenkatalogs zur Bekämpfung illegalen Wirtschaftens in der Landeshauptstadt Stuttgart.

In Bayern wurden 1997 die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Illegale Beschäftigung“ beim Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit vorgelegt. Zur Umsetzung der Ergebnisse wurde von der Bayerischen Staatsregierung am 28. Juli 1998 die Bekanntmachung „Bekämpfung von Schwarzarbeit, illegaler Ausländerbeschäftigung, Vorenthaltung von Sozialabgaben und Steuerhinterziehung“ erlassen, die am 1. September 1998 in Kraft trat. Durch sie soll u. a. auch die praktische Durchführung von Bußgeldverfahren erleichtert werden. Zur Verbesserung der Bekämpfung der Schwarzarbeit schlägt Bayern die Schaffung eines Außendienstes bei den Kreisverwaltungsbehörden vor.

In Brandenburg wurde 1996 eine Landeskoordinierungsstelle zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung eingerichtet, die als Ansprechpartner für allgemeine Fragen der Bekämpfung illegaler Beschäftigung zur Verfügung steht, eine Liste von Betrieben führt, die aufgrund von Verstößen gegen geltende Vorschriften (u. a. AÜG, BillBG) als ungeeignete Vertragspartner gelten und die Öffentlichkeitsarbeit betreibt, um für die Sozialschädlichkeit von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung zu sensibilisieren. Außerdem wurden länderübergreifend gemeinsame Aktivitäten mit dem Land Berlin durchgeführt.

Bremen plant die Einrichtung einer Ermittlungsgruppe Schwarzarbeit, die durch spürbar größere Präsenz der Verfolgungsbehörde vor Ort und die zeitnahe Verhängung von Bußgeldern eine präventive Wirkung erzielen soll.

Aufgrund des operationalisierten Regierungsprogramms für die Legislaturperiode 1997–2001 hat der Senat der Hansestadt Hamburg sich das Ziel gesetzt, die Verfolgung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit zu intensivieren, sowie die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen zuständigen Behörden auf Bundes- und Landesebene sowie den Sozialversicherungsträgern zu effektivieren. Dazu werden die hamburgischen Zuständigkeiten bei einer Behörde mit einer federführenden Querschnittsfunktion gebündelt und ein entsprechendes Handlungskonzept entwickelt. Zur Erfüllung der Vorgaben ist am 1. Mai 1999 bei der Behörde Arbeit, Gesundheit und Soziales eine Projektgruppe eingesetzt worden. Im April 1997 ist eine Zentrale Leitstelle zur Bekämpfung der Schwarzarbeit bei dem Bezirksamt Hamburg-Mitte eingerichtet worden. Die Leitstelle besteht aus 2 Mitarbeitern der Wirtschaftsbehörde und 2 Mitarbeitern der Bezirksverwaltung. Sie hat eine Schnittstellenfunktion und soll bei der in Zusammenarbeit mit den 19 dezentralen hamburgischen Wirtschafts- und Ordnungsdienststellen die Funktion eines zentralen Ansprechpartners erfüllen und die Zusammenarbeit mit anderen Behörden koordinieren. Seitdem die Leitstelle ihre Arbeit aufgenommen hat, ist eine Steigerung der Bußgeldverfahren festzustellen. Es wurden auch höhere Bußgelder – zum Teil in fünfstelliger Höhe – verhängt und höhere Rückforderungen von zu Unrecht gezahlter Sozialhilfe vorgenommen. Insgesamt konnte festgestellt werden, dass die Bereitstellung eines geeigneten Personals in einer spezialisierten Vollzugseinheit zu beachtlichen Erfolgen führen kann. Außerdem wurde eine spezielle Kampagne gegen die unlautere Werbung nach § 4 SchwarzArbG durchgeführt. Da die Zuordnung der in der unlauteren Werbung angegebenen Telefonnummer zu konkreten Personen schwierig war, konnte oft der wahre Auftraggeber nicht festgestellt werden.

In Hessen wurde die Zuständigkeit für die Bekämpfung der Schwarzarbeit zum 1. Januar 1999 auf die Landräte als Behörden der Landesverwaltung bzw. auf die Magistrate der kreisfreien Städte verlagert. Aufgrund der Ortsnähe der nunmehr zuständigen Behörden haben sich die Zugriffsmöglichkeiten verbessert. Mittelfristig wird mit einer Intensivierung der Bekämpfung von Schwarzarbeit gerechnet.

Die Landesregierung in Mecklenburg-Vorpommern hat einen gemeinsamen Runderlass zur Bekämpfung der Schwarzarbeit erlassen. Dieser Runderlass dient als Arbeitsgrundlage für alle an der Verfolgung und Ahndung von Schwarzarbeit beteiligten Behörden. Er sichert eine einheitliche Verfahrensweise und zeigt Bekämpfungsmethoden und Handlungsgebote auf. Der Runderlass hat sich bereits positiv auf die Bekämpfungsstatistik ausgewirkt.

In Niedersachsen werden Fortbildungsveranstaltungen für die Mitarbeiter der unteren Verwaltungsbehörden zur Verbesserung der Bekämpfung illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit durchgeführt. Die Verwaltungsvorschrift, in der die Rechtsgrundlagen zur Verfolgung der Schwarzarbeit und die entsprechenden Zuständigkeiten dargelegt sind, wurde vom Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr 1997 überarbeitet. Ziel der Überarbeitung war u. a. die Verbesserung der Zusammenarbeit der Behörden und die Umsetzung von Erfahrungen, die in Schwerpunktaktionen 1993 und 1994 gewonnen wurden. Nach der Neufassung der Verordnung über die sachlichen Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten von 1999 können in Zukunft Landkreise für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden aufgrund einer Vereinbarung die Aufgabe der Bekämpfung der Schwarzarbeit übernehmen. Ziel dieser Verordnung ist es, eine Verbesserung der Personalausstattung für diese Aufgabe zu erreichen.

Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen hat am 25. Januar 1999 ihren Runderlass zur Bekämpfung der Schwarzarbeit aktualisiert und damit die zuständigen Behörden erneut angehalten, ihre Aktivitäten bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit zu intensivieren. Insbesondere wurde den Bezirksregierungen empfohlen, mit den übrigen in diesem Bereich tätigen Verfolgungsbehörden regelmäßige Arbeitskreise einzurichten, die auch die Fortbildung der Mitarbeiter organisieren sollen.

Mit Wirkung zum 1. Januar 2000 ist im Saarland die Neufassung des Gemeinsamen Erlasses der Mittelstandsrichtlinien zur Bekämpfung der Schwarzarbeit in Kraft getreten. Der Erlass soll u. a. die Zusammenarbeit mit den anderen für die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung zuständigen Behörden und den Sozialpartnern fördern, da Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung häufig zusammentreffen.

In Schleswig-Holstein haben von 11 Landkreisen und den 4 kreisfreien Städten mindestens 8 Landkreise und 3 kreisfreie Städte besondere ständige Ermittlungsgruppen (sog. Schwarzarbeitsbekämpfungsgruppen) gebildet. Diese Gruppen sind bei den Ordnungsbehörden der Gebietskörperschaften angesiedelt. Teilweise haben aufgrund von Verwaltungsvereinbarungen benachbarte Kreise und kreisfreie Städte Bußgeldstellen zur zentralen gebietsübergreifenden Schwarzarbeitsbekämpfung gebildet; z. B. haben die Stadt Flensburg und der Kreis Schleswig-Flensburg unter Beteiligung der Kreishandwerkerschaft Flensburg-Stadt und -Land eine Schwarzarbeitsbekämpfungsgruppe mit zwei Mitarbeitern

eingrichtet. Ein Schwerpunkt der Ermittlungstätigkeit soll dabei „nach Feierabend“ und an Wochenenden liegen. Das Handwerk beteiligt sich zu 50 Prozent an den Personalkosten und trägt darüber hinaus die Sachkosten des Einsatzes der Ermittler. An den Bußgeldern sind die Gebietskörperschaften und das Handwerk im Verhältnis ihrer Kostenlast beteiligt.

E. Leistungsmissbrauch zu Lasten der Bundesanstalt für Arbeit

Eine erhebliche Belastung für die Solidargemeinschaft der Versicherten stellt der Missbrauch von Lohnersatzleistungen der Bundesanstalt für Arbeit dar. Um zu verhindern, dass Leistungen an Nichtberechtigte erbracht werden, ist jeder Empfänger von Leistungen wegen Arbeitslosigkeit oder der Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme verpflichtet, jede für die Leistung erhebliche Veränderung in seinen Verhältnissen zu melden (§ 60 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB I). Eine Verletzung dieser Pflicht ist mit einer Geldbuße bis zu 10 000 DM bedroht (§ 404 Abs. 2 Nr. 26, Abs. 3 SGB III). Bis zum Inkrafttreten des Dritten Buches Sozialgesetzbuch konnte eine entsprechende Ordnungswidrigkeit nach § 231 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 3 AFG mit einer Geldbuße bis zu 1 000 DM geahndet werden. Versäumte der Betroffene, die Aufnahme einer Beschäftigung oder einer selbständigen Tätigkeit gegen Vergütung anzuzeigen, so konnte die Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße bis zu 5 000 DM geahndet werden. Die Leistungsempfänger werden von der Bundesanstalt für Arbeit durch ein Merkblatt auf ihre Anzeigepflichten hingewiesen.

1. Ausmaß des Leistungsmissbrauchs

Der genaue Umfang des Leistungsmissbrauchs lässt sich nicht feststellen. Nur aus der Zahl der aufgedeckten Fälle können begrenzte Rückschlüsse auf die Entwicklung des Leistungsmissbrauchs gezogen werden. Danach ist trotz intensiver Maßnahmen zur Verhinderung und Aufdeckung von Leistungsmissbrauch die Zahl der aufgedeckten Verstöße auch in diesem Berichtszeitraum nicht zurückgegangen. Bei Prüfungen werden immer wieder Anhaltspunkte dafür festgestellt, dass Arbeitnehmer und Arbeitgeber auch in diesem Bereich zum Nachteil der Bundesanstalt für Arbeit zusammenwirken. Bei dieser Begehungsform handelt es sich meist um Betrugsfälle (§ 263 StGB). So sind von den tatsächlichen Verhältnissen abweichende Anmeldungen von Beschäftigungsverhältnissen zur Sozialversicherung keine Seltenheit. Gleiches gilt für die Ausstellung von falschen leistungsrechtlich bedeutsamen Arbeits- und Nebeneinkommensbescheinigungen.

a) Zahl der aufgedeckten Fälle

Im Jahr 1996 wurden 290 144 Fälle von Leistungsmissbrauch aufgegriffen. Die Zahl stieg 1997 an auf 309 504 Fälle und sank 1998 wieder auf 254 640 Fälle. 1999 wurden 220 161 Fälle aufgegriffen. Von den aufgegriffenen

Fällen wurden im Jahre 1996 92 041 Verfahren eingestellt, weil sich entweder im Rahmen der Ermittlungen herausstellte, dass keine Ordnungswidrigkeit vorlag, die Ordnungswidrigkeit verjährt war oder die Bundesanstalt für Arbeit nach pflichtgemäßem Ermessen nach § 47 OWiG entschieden hat, die Ordnungswidrigkeit nicht zu verfolgen. 1997 lag die Zahl der eingestellten Verfahren bei 88 126, 1998 bei 50 218 und 1999 bei 38 888. Geldbußen und Verwarnungsgelder wurden 1996 in 109 548 Verfahren verhängt und Verwarnungen ohne Verwarnungsgeld in 69 369 Verfahren ausgesprochen. 1997 wurden in 120 101 Verfahren Geldbußen und Verwarnungsgelder verhängt und in 78 130 Verfahren Verwarnungen ohne Verwarnungsgeld ausgesprochen. Die Zahl der Verfahren, in denen Geldbußen und Verwarnungsgelder verhängt wurden, stieg 1998 auf 122 658 Verfahren, obwohl 1998 die Zahl der aufgegriffenen Fälle abgesunken war. Dagegen sank die Zahl der Verwarnungen ohne Verwarnungsgeld gegenüber dem Vorjahr deutlich auf 59 925 ab. 1999 wurden in 120 013 Verfahren Geldbußen oder Verwarnungsgelder und in 50 157 Fällen Verwarnungen ohne Verwarnungsgeld ausgesprochen. Bei den insgesamt in einem Jahr verhängten Geldbußen lässt sich während des Berichtszeitraums ein stetiges Ansteigen der Höhe verzeichnen. 1996 wurden 21,52 Mio. DM Geldbußen und Verwarnungsgelder verhängt, 1997 24,19 Mio. DM und 1998 24,52 Mio. DM. Besonders auffällig ist 1999 der Anstieg auf 29,97 Mio. DM trotz des Sinkens der Zahl der Verfahren, in denen Bußgelder und Verwarnungsgelder verhängt wurden. Das Ansteigen der Geldbußen lässt sich dadurch erklären, dass mit Inkrafttreten des Dritten Buches Sozialgesetzbuch zum 1. Januar 1998 der Bußgeldrahmen von 1 000 bzw. 5 000 DM auf 10 000 DM erhöht wurde. Als Folge sind die einzelnen verhängten Geldbußen ebenfalls angestiegen. Das Ansteigen der Höhe der Geldbußen hatte aber auch zur Folge, dass die Zahl der Einsprüche gegen die Entscheidungen der Bundesanstalt 1999 einen neuen Höchststand von 8 090 Einsprüchen erreichte. 1996 lag die Zahl der Einsprüche noch bei 6 078, 1997 bei 6 584 und 1998 bei 5 966.

Im Vergleich zum letzten Berichtszeitraum ist die Höhe der verhängten Geldbußen insgesamt von über 63 Mio. DM in rund 464 000 Verfahren im Zeitraum von 1992–1995 auf über 100 Mio. DM in rund 472 000 Verfahren im Zeitraum von 1996–1999 angestiegen. Während sich die Zahl der Verfahren, in denen Bußgelder verhängt wurden, somit nicht wesentlich verändert hat, ist die Bußgeldhöhe insgesamt erheblich angestiegen. Durch die höheren Geldbußen wird der Sozialschädlichkeit des Verhaltens Rechnung getragen, bei dem ein Einzeller zu Lasten der Versicherungsgemeinschaft seine Mitwirkungspflichten nicht erfüllt und in Folge dessen oft Leistungen bezieht, die ihm nicht zustehen.

Ein Trend zum vorsätzlichen unberechtigten Bezug von Leistungen lässt sich an der gestiegenen Zahl von Verfahrensabgaben wegen Straftatverdachts (insbesondere Betrug nach § 263 StGB) an die Staatsanwaltschaften

nach § 41 OWiG gerade in den letzten Jahren erkennen. 1996 wurden noch 16 918 Verfahren und 1997 17 711 Verfahren an die Staatsanwaltschaft abgegeben. 1998 stieg die Zahl auf 19 220 Verfahren. 1999 lag sie trotz einer sinkenden Zahl von aufgegriffenen Fällen immer noch bei 18 969 Verfahren. Zusätzlich haben die Hauptzollämter im Jahre 1998 1 474 und im Jahr 1999 2 907 Betrugsfälle an die Staatsanwaltschaft abgegeben. Die Bundesanstalt für Arbeit beklagt in diesem Zusammenhang, dass die Staatsanwaltschaften und Gerichte die Arbeitsämter bei der Verfolgung dieser Delikte oft nicht ausreichend unterstützen. Die Ahndungspraxis sei dabei je nach Einstellung des zuständigen Gerichts sehr unterschiedlich. Versuche der Arbeitsämter, den Unrechtsgehalt und die Sozialschädlichkeit eines solches Verhaltens durch eine strengere Ahndung zu verdeutlichen, werden von den Gerichten nur teilweise aufgegriffen. Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit berichten auch für diesen Berichtszeitraum von unerwarteten Verfahrenseinstellungen und von einer nicht unerheblichen Herabsetzung der Bußgelder im gerichtlichen Einspruchsverfahren, die nicht nur auf nachträglich bekannt gewordene wirtschaftliche Verhältnisse der Betroffenen zurückzuführen sind. Auf diese Weise wird dem in den Augen der Bevölkerung vielfach bestehenden Eindruck, dass es sich beim Leistungsmissbrauch nur um ein sogenanntes Kavaliersdelikt handelt, nicht ausreichend entgegengetreten.

b) Erkenntnisquellen

aa) DALEB

Eine wichtige Erkenntnisquelle zur Aufdeckung von Leistungsmissbrauch stellt das sog. DALEB-Verfahren dar. Bei diesem Verfahren werden mehrmals jährlich die Zeiten des Bezugs von Lohnersatzleistungen bei der Bundesanstalt für Arbeit und die von den Arbeitgebern an die Beitragseinzugsstellen gemeldeten Beschäftigungszeiten maschinell abgeglichen. Überschneiden sich Zeiten des Leistungsbezugs und gemeldete Beschäftigungszeiten, so prüft die Bundesanstalt für Arbeit zunächst, ob ein Fall von unberechtigtem Leistungsbezug vorliegt. Eine Überschneidungsmeldung kann dabei nur als ein Anhaltspunkt für das Vorliegen eines Leistungsmissbrauchs dienen. Viele Überschneidungsmeldungen lassen sich z. B. auch daraus erklären, dass die Arbeitgeber in diesen Fällen ihre Arbeitnehmer zwar korrekt angemeldet haben, eine Abmeldung bei Beendigung der Beschäftigung aber unterblieben ist.

Im Jahr 1996 wurden im DALEB-Verfahren 924 384 Überschneidungsfälle ausgeworfen, die dann zu Einzelfallüberprüfungen der Arbeitsämter führten. In 717 309 Fällen davon handelte es sich um geringfügig Beschäftigte. Auch hier muss darauf hingewiesen werden, dass die hohe Zahl der Überschneidungsmeldungen nicht allein darauf zurückgeht, dass Arbeitnehmer eher dazu neigen, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse den Arbeitsämtern nicht ordnungsgemäß anzuzeigen, sondern auch darauf,

dass Arbeitgeber bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen oftmals die Abmeldung des Beschäftigungsverhältnisses unterlassen. 1997 wurden 1 250 818 Überschneidungsfälle ausgedruckt, davon 997 878 bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen. Die Zahl der Überschneidungsmeldungen sank 1998 und 1999 leicht ab auf 1 044 241 Fälle (davon 774 452 Fälle von geringfügig Beschäftigten) bzw. 1 004 555 Fälle (davon 756 412 Fälle von geringfügig Beschäftigten). Eine Statistik darüber, in wie vielen Fällen die Überschneidungsanzeigen auch zum Nachweis eines Leistungsmissbrauchs geführt haben, liegt nicht vor.

Die Wirksamkeit des DALEB-Verfahrens als Mittel zur Bekämpfung von illegaler Beschäftigung hängt davon ab, in welchem Umfang die Arbeitgeber ihren Meldeverpflichtungen ordnungsgemäß nachkommen. In den Fällen, in denen der Arbeitgeber vorsätzlich oder aus Nachlässigkeit seinen Meldepflichten nicht nachkommt, kann auf diesem Weg kein Leistungsmissbrauch festgestellt werden. Auch die bereits erwähnten Fälle, in denen Arbeitgeber und Arbeitnehmer beim Leistungsmissbrauch bewusst zusammenwirken, können auf diesem Weg nicht aufgedeckt werden. Diese Fälle entdecken die Behörden letztlich nur durch Anzeigen oder durch Prüfungen bei dem Arbeitgeber. Daher ist das DALEB-Verfahren zwar ein vergleichsweise einfacher und effektiver Weg, um Fälle mit Verdacht auf Leistungsmissbrauch zu ermitteln, die Bekämpfung von Leistungsmissbrauch kann aber keineswegs auf diese Methode beschränkt werden.

Von mindestens ebenso hoher Bedeutung sind andere Maßnahmen der Arbeitsämter und Hauptzollämter, wie z. B. die Prüfung bei Arbeitgebern, Überprüfungen von Anzeigen Dritter (teilweise anonym) oder die Auswertung der von den Gewerbeämtern übersandten Gewerbeanmeldungen. Wenn Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit von der Bedürftigkeit des Leistungsbeziehers abhängig sind (Arbeitslosenhilfe), ist es für die Bundesanstalt für Arbeit auch von Interesse zu erfahren, welche Vermögenswerte der Betroffene besitzt, um festzustellen, ob in diesem Bereich falsche Angaben erfolgt sind. Der Entdeckung solcher verschwiegenen Vermögenswerte dient der mit dem Bundesamt für Finanzen durchgeführte Abgleich mit den Freistellungsaufträgen für Kapitalerträge.

bb) Prüfungen bei Arbeitgebern

Nach § 304 SGB III (früher § 150a AFG) und § 107 SGB IV werden durch die Bundesanstalt für Arbeit und die Hauptzollämter Prüfungen bei den Arbeitgebern vorgenommen. Bei diesen Prüfungen werden insbesondere Missbrauchsfälle bei Erwerbstätigkeiten festgestellt, für die keine Meldungen in der Beschäftigtendatei vorhanden sind (selbständige Gewerbeausübung und nicht gemeldete Beschäftigungen).

Die Arbeitsämter haben 1996 149 502 Außenprüfungen vorgenommen. Dabei wurde in 724 497 Fällen der Leistungsbezug überprüft. 1997 wurden 169 697 Außenprüfungen vorgenommen. Der Anstieg der Prüfungen geht dabei teilweise auch auf das Inkrafttreten des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes zurück, das eine verstärkte Prüfung von Arbeitgebern im Baubereich erforderlich machte. Aufgrund der Prüfungen wurden 612 889 Fälle wegen Leistungsbezuges überprüft. 1998 wurden 157 451 Außenprüfungen durchgeführt, die in 455 535 Fällen zur Überprüfung des Leistungsbezugs führten. Die Zahl der Außenprüfungen betrug 1999 167 652 Fälle. Überprüfungen wegen Leistungsbezuges wurden in 433 618 Fällen veranlasst.

Die Hauptzollämter nahmen 1996 264 000 Personenüberprüfungen und 330 000 Prüfungen von Personalunterlagen bei Arbeitgebern vor. Die Zahl der Prüfungen stieg 1997 an auf 280 000 Personenüberprüfungen und 390 000 Prüfungen bei Arbeitgebern. 1998 sank die Zahl der Prüfungen ab. Es wurden nur noch 162 000 Personenüberprüfungen und 223 000 Prüfungen von Personalunterlagen bei Arbeitgebern durchgeführt.

2. Schwerpunkte

Leistungsmissbrauch ist nicht auf bestimmte Personengruppen oder Wirtschaftszweige beschränkt. Verstärkt lässt sich aber ein Missbrauch von Leistungen in Branchen mit kurzfristigem Personalbedarf feststellen. Zunehmend ist neben dem Baubereich das Gaststättengewerbe als ein Schwerpunkt anzusehen. Weitere typische Bereiche, in denen Leistungsmissbrauch verstärkt festgestellt werden kann, sind die Außendienstmitarbeiter von Versicherungen, auf Provisionsbasis entlohnte Mitarbeiter von Immobilienunternehmen, Lehrkräfte an außerschulischen Bildungseinrichtungen und Übungsleiter von Sportvereinen.

Naturgemäß sind die Leistungsarten, in denen der höchste Anteil von Leistungsmissbrauch festgestellt werden kann, das Arbeitslosengeld, die Arbeitslosenhilfe und das Unterhaltsgeld, weil hier auch die meisten Leistungsansprüche entstehen.

3. Besondere Begehungsweisen

Weiterhin ist der häufigste Fall des Leistungsmissbrauchs das Fehlen einer Mitteilung von Einkommen aus einer Arbeitnehmertätigkeit oder einer Gewerbeausübung. Um im Falle einer Überprüfung entsprechendes Einkommen zu tarnen, werden verschiedenste Methoden angewandt. Dabei ist, wie bereits erwähnt, vermehrt ein Zusammenwirken von Arbeitnehmer und Arbeitgeber zum Nachteil der Bundesanstalt für Arbeit festzustellen.

Da die Freibeträge für Nebeneinkünfte erhöht wurden und die Leistungsbezieher damit bei einer korrekten Angabe ihrer Nebeneinkünfte keine Leistungskürzung mehr

befürchten mussten, stieg der Anteil der mitgeteilten Nebeneinkünfte deutlich. Gleichzeitig wurden jedoch auch verstärkt Nebeneinkunftsbescheinigungen über Beschäftigungsverhältnisse vorgelegt, die zwar so ausgestellt waren, dass sie sich im leistungsrechtlich unbedeutenden Rahmen zu bewegen schienen, bei denen aber tatsächlich längere Beschäftigungszeiten oder höhere Entgelte gegeben waren. Die Manipulationen waren in der Regel unter Mitwirkung der Arbeitgeber erfolgt. Nur durch gezielte Ermittlungen konnten diese Manipulationen nachgewiesen werden.

Ebenso hat die Vorgehensweise des sog. „Lohnsplittings“ nicht nachgelassen. Oftmals werden nur geringfügig beschäftigte Arbeitnehmer gemeldet, die aber ganztags arbeiten. Neben dem Lohnkonto für den tatsächlich Beschäftigten werden zur Tarnung auch Lohnaufzeichnungen für nicht existierende Arbeitnehmer geführt. Die Namen der Scheinarbeitnehmer stammen aus dem Telefonbuch oder es werden Anschriften von ehemaligen Bewerbern oder Mitarbeitern verwendet. Der Arbeitsplatz wird also fiktiv geteilt und der Scheinarbeitnehmer, der tatsächlich nicht arbeitet, für die andere Hälfte des Einkommens angemeldet. Da die gemeldeten Einkommen jeweils unter der Geringfügigkeitsgrenze liegen, entsteht der Anschein, dass keine Sozialversicherungsbeiträge fällig werden. Oder – wie gerade im Taxigewerbe oft festgestellt werden konnte – der Arbeitnehmer wird zu einem fiktiven geringen Lohn beschäftigt und der Rest des Lohns wird schwarz ausgezahlt. Um Schwarzgeld für entsprechende Lohnzahlungen zu verbuchen, werden oft Scheinrechnungen an nicht vorhandene Subunternehmer ausgestellt. Dieses Geld benutzen Arbeitgeber dann, um nicht angemeldete Arbeitnehmer zu bezahlen.

Auch bei Beschäftigungsverhältnissen mit Familienangehörigen des Arbeitgebers ist die Beweisführung für eine missbräuchliche Inanspruchnahme von Sozialleistungen schwierig, da Lohnzahlungen häufig nicht in der Buchführung erfasst sind. Baden-Württemberg stellt in diesem Zusammenhang einen besonderen Schwerpunkt im Gaststättenbereich fest. Hier arbeiten Ehemänner/Partner als faktische Betreiber einer für die Ehefrau konzessionierten Gaststätte mit. Der Nachweis eines Leistungsmissbrauchs gestaltet sich durch die gesetzlich geregelte Ausnahme der „unentgeltlichen Familienhilfe“ sehr schwierig.

Manipuliert wird auch bei den Entgelten, die über der Geringfügigkeitsgrenze liegen, indem diese auf längere Zeiträume verteilt oder auf Zeiten der Nichtbeschäftigung verschoben werden. Eine andere Form der Manipulation, die häufig vorkommt, ist, dass ein Arbeitnehmer mit Wissen seines Arbeitgebers während einer Krankmeldung arbeitet. Für den Arbeitgeber ergeben sich in diesen Fällen aus Umlagesystemen der Krankenkassen für das Krankengeld finanzielle Vorteile.

Eine weitere Fallgestaltung, bei der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Täuschung der Prüfbehörden zusammenwirken, ist die, dass der bei Prüfungen angetroffene

Arbeitnehmer behauptet, erst an diesem Tag mit der Arbeit begonnen zu haben. Eine entsprechende Anmeldung zur Sozialversicherung und die sofortige Abmeldung aus dem Leistungsbezug folgen unverzüglich. In den neuen Bundesländern ist auch die sog. „Arbeitserprobung“ häufig anzutreffen. Dabei arbeitet der betroffene Leistungsbezieher angeblich bis zu einer Woche unentgeltlich beim Arbeitgeber, um seine Arbeitsleistung nachzuweisen. Tatsächlich erfolgt aber eine Lohnzahlung schwarz.

In den Fällen, in denen Leistungsbezieher die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit dem Arbeitsamt nicht mitteilen, ergeben sich bei der Feststellung des zeitlichen Umfangs der Gewerbetätigkeit Beweisprobleme. Anders als bei abhängig Beschäftigten liegen hier keine Aufzeichnungen vor. Ob die Angaben des Betroffenen diesbezüglich richtig sind, lässt sich nur begrenzt z. B. anhand von dem festgestellten Geschäftsumsatz und dem zu versteuernden Einkommen oder Zeugenaussagen nachprüfen. Selbst die leistungsrechtlich beachtliche Entgelthöhe ist angesichts der zu berücksichtigenden einkommensmindernden Aufwendungen für die Gewerbetätigkeit nur schwer feststellbar.

F. Zusammenarbeit der Behörden

Die illegale Beschäftigung ist im Grunde ein Sammelbegriff für eine Vielzahl von verschiedenen Ordnungswidrigkeitstatbeständen oder Straftaten, von Verstößen gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz bis hin zu Steuerhinterziehung oder Leistungsmissbrauch. Entsprechend viele Behörden sind auch für die Bekämpfung dieser Delikte zuständig. Eine einheitliche Zuständigkeit ist wegen der Vielzahl der betroffenen Lebenssachverhalte nicht möglich. Allein die jeweiligen Leistungsträger oder Genehmigungsbehörden können entscheiden, ob ein bestimmter Sachverhalt tatsächlich den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit erfüllt. So kann z. B. nur die Sozialhilfebehörde feststellen, ob Sozialhilfe zu Unrecht bezogen wurde; die Finanzbehörde, ob Steuer hinterzogen wurde oder die Bundesanstalt für Arbeit, ob ein Ausländer für eine bestimmte Tätigkeit eine Arbeitsgenehmigung benötigt und ob eine solche erteilt wurde.

Da es also unumgänglich ist, dass eine Vielzahl von Behörden an der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung beteiligt sind, ist es für die Effektivität der Bekämpfung von entscheidender Bedeutung, dass die zuständigen Behörden eng zusammenarbeiten. Gerade während dieses Berichtszeitraums ist die Bedeutung der Zusammenarbeit der beteiligten Behörden verstärkt ins Bewusstsein gerückt und eine Vielzahl von Arbeitsgruppen und -formen geschaffen worden. Die Form der Zusammenarbeit ist dabei je nach den örtlichen Erfordernissen verschieden.

Bundesweit haben sich sowohl auf Landesebene wie auch auf regionaler Ebene zahlreiche Koordinierungsgruppen unter verschiedenen Bezeichnungen als feste Einrichtungen zur Absprache der Vorgehensweise und zum Erfah-

rungsaustausch gebildet. Gerade auf regionaler Ebene spielt dabei der persönliche Kontakt der Mitarbeiter verschiedenster Behörden eine wesentliche Rolle. Durch ihn kann das Verständnis untereinander für die Belange der anderen Behörden am wirkungsvollsten gefördert werden. Intensität und Qualität der Zusammenarbeit sind im Wesentlichen von der Geschäftspolitik der Zusammenarbeitsbehörden, der Motivation der jeweiligen Ansprechpartner sowie den verfügbaren Personalkapazitäten geprägt. Eine einheitliche Aussage für das Bundesgebiet ist daher nicht möglich. Aus den Stellungnahmen zu diesem Bericht lässt sich jedoch schließen, dass – auch wenn es noch einzelne Verbesserungsmöglichkeiten gibt – insgesamt die Zusammenarbeit der Behörden erheblich verbessert wurde.

1. Zusammenarbeit in den einzelnen Ländern

Im Folgenden werden beispielhaft einige Zusammenarbeitsformen in einigen Bundesländern dargestellt. Koordinierungsstellen in den Bundesländern nehmen trotz der unterschiedlichen Organisation dabei im Wesentlichen ähnliche Aufgaben wahr, wie die Durchführung gemeinsamer Ermittlungen, Planung der Ermittlungstätigkeit, Informations- und Erfahrungsaustausch, Festlegung der Informationswege z. B. durch Benennung von Ansprechpartnern und Öffentlichkeitsarbeit.

In Baden-Württemberg sehen Erlasse des Innenministeriums sowie die gemeinsamen Verwaltungsvorschriften des Wirtschafts-, Sozial-, Innen-, Finanz- und Umweltministeriums seit 1996 eine engere Zusammenarbeit der Behörden vor. Insbesondere wurden gemeinsame Kontrollen, ein intensiver Informationsaustausch, konzertierte Aktionen aller beteiligten Behörden und Stellen, regelmäßige Besprechungen und anlassbezogene Ermittlungsgruppen durchgeführt sowie „Runde Tische“ initiiert.

In Berlin erfolgt seit 1989 die Zusammenarbeit in der Gemeinsamen Ermittlungsgruppe Schwarzarbeit, die die Ermittlungskompetenzen der Referate für Arbeit- und Gewerbedelikte des Landeskriminalamtes Berlin, des Landesarbeitsamtes Berlin-Brandenburg (insbesondere der Prüfgruppe Außendienst Bau), des Hauptzollamts und einzelfallbezogen auch der Steuerfahndungsstelle beim Berliner Finanzamt für Fahndung und Strafsachen zu einem einheitlichen Verfolgungsinstrument zusammenfasst. Die Ermittlungsgruppe verfügte 1998 über mehr als 100 ständige Mitarbeiter.

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat im Juli 1998 ein Konzept zur nachhaltigen Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit im Land Bremen verabschiedet. Zum einem soll aufgrund des Konzepts die Zusammenarbeit der Behörden durch regelmäßige Koordinierungskonferenzen und Gesprächsrunden verbessert werden. Als Folge des Konzeptes sind bereits vermehrt gemeinsame Schwerpunktaktionen der Verfolgungsbehörden mit gutem Erfolg durchgeführt worden. Mit dem Land Niedersachsen wurde eine gemeinsame

Arbeitsgruppe eingerichtet. Zum anderen soll eine zentrale Hinweisdatei als Informationsverbund für alle im Land Bremen tätigen Verfolgungsbehörden eingerichtet werden. Ziel ist es, einen gemeinsamen Datenbestand aufzubauen, in dem alle Verdachtsmomente über Vorkommnisse aus dem Bereich der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit zentral vorgehalten werden.

1999 wurde in Hamburg in den Räumen des Arbeitsamtes eine gemeinsame Verbindungsstelle von Arbeitsamt, Hauptzollamt und Landeskriminalamt eingerichtet. Die Verbindungsstelle soll zum einen die Zusammenarbeit der Behörden koordinieren, zum anderen ein kompetenter Ansprechpartner für den Bürger und andere an der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit beteiligter Behörden sein. Wegen der Gefahr einer Insolvenz der auffällig gewordenen Unternehmen und zur Sicherung der Einziehung von nicht gezahlten Sozialversicherungsbeiträgen wurde nach Rücksprache mit der Staatsanwaltschaft auch eine frühzeitige Hinzuziehung von Prüfgruppen der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und der Landesversicherungsanstalt vereinbart. Diese führen unverzüglich nach Aufnahme der Ermittlungen durch das Landeskriminalamt bei Großverfahren die erforderlichen Prüfungen und Berechnungen der noch ausstehenden Sozialversicherungsbeiträge durch und veranlassen die Einziehung der festgestellten Außenstände. Eine weitere spezielle Form der Zusammenarbeit bilden die landesweiten Aktionstage, wie z. B. am 9. und 24. September 1998. Im Zuge dieser Maßnahme haben die örtlich zuständigen Polizeidienststellen im Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung an 49 Objekten 892 Personen kontrolliert und 72 Personen vorläufig festgenommen sowie 91 Strafanzeigen gefertigt.

Bereits seit 1982 ist in Hessen die Landesarbeitsgemeinschaft zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung institutionalisiert. Sie koordiniert Aktivitäten der zuständigen Behörden und regt ggf. gemeinsame Sonderaktionen an. Zusätzlich haben sich eine Reihe von regionalen Clearing- und Koordinierungsstellen gebildet, um eine unbürokratische und schnelle Arbeit vor Ort zu gewährleisten. Daran nehmen u. a. die Staatsanwaltschaften, die Polizei, das Arbeitsamt, das Hauptzollamt, das Finanzamt, die Bauberufsgenossenschaft, die Gewerbeämter der Landkreise, die Landesversicherungsanstalt Hessen und die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte teil.

In Mecklenburg-Vorpommern wurde eine Arbeitsgruppe verschiedener Ministerien unter Leitung des Wirtschaftsministeriums gebildet. In diese Arbeitsgruppe sind auch das Landesarbeitsamt Nord und das regionale Hauptzollamt integriert.

Das Land Niedersachsen hat zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Frühjahr 1998 eine Koordinierungsgruppe unter Beteiligung mehrerer Ministerien gebildet. An der Koordinierungsgruppe sind auch das Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, die Oberfinanzdirektion Hannover, die kommunalen Spitzenverbände, die Träger der Rentenversicherung, die Handwerkskammer, der DGB sowie der Arbeitgeberverband beteiligt. Die Koordinierungsgruppe hat die Bildung von Koordinierungsrunden

auf unterer Verwaltungsebene initiiert. An diesen Runden nehmen die Arbeitsämter, die Hauptzollämter, die Staatsanwaltschaften, die Polizei, die Finanzämter, die Träger der Rentenversicherung, die Kommune, die Handwerkskammern, die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände teil. Die Mitgliedschaft ist freiwillig und richtet sich nach den örtlichen Gegebenheiten. Die Leitung wird in der Regel von einem Vertreter des Arbeitsamtes wahrgenommen.

Anfang 1996 wurde in Rheinland-Pfalz eine Sonderkommission zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung eingerichtet. Neben mehreren Ministerien, dem Landesarbeitsamt Rheinland-Pfalz-Saarland und der Oberfinanzdirektion sind in diesem Gremium die Kammern, die Sozialversicherungsträger, die Polizei, die Gewerbeaufsicht, der Zoll, die Finanzbehörden, die Kommunalen Spitzenverbände und der Deutsche Gewerkschaftsbund vertreten.

Der 1992 im Saarland eingerichtete „Runde Tisch zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und illegaler Arbeit“ tagte auch in diesem Berichtszeitraum regelmäßig. Im Juni 1998 wurde eine kleine Arbeitsgruppe gebildet, die sich mit der Verbesserung der Zusammenarbeit beschäftigt. Als Ergebnis wurde im August 1999 eine Koordinierungsveranstaltung „Bekämpfung illegaler Beschäftigung und der Schwarzarbeit“ vom Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales in Zusammenarbeit mit dem Landesarbeitsamt und der Handwerkskammer durchgeführt. Zu der Veranstaltung waren je zwei Personen aller Behörden und Verbände, die mit der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit beschäftigt sind, eingeladen. Weitere Konferenzen sind geplant.

In seinem Bericht erwähnt Sachsen, dass zwischen Vertretern des Arbeitsamtes, des Hauptzollamtes und der Polizeidirektion Dresden eine Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung durch regelmäßige Besprechungen vereinbart wurde. In Leipzig hat sich bereits eine gefestigte Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft, dem Arbeitsamt Leipzig und dem Hauptzollamt ergeben. In diesen Besprechungen werden auch Probleme wie parallel betriebene Straf- und Bußgeldverfahren problematisiert.

Trotz all dieser Aktivitäten wird von verschiedener Seite eine weitere Intensivierung der Zusammenarbeit gefordert. Bayern hält z. B. eine noch engere Zusammenarbeit der Behörden und ein kontinuierlicher Erfahrungsaustausch zwischen den beteiligten Behörden für erforderlich, um eine effizientere Aufklärung von Tatbeständen zu erreichen. Dazu gehöre auch eine engere und bessere Vernetzung der Stellen.

2. Zusammenarbeit zwischen den Behörden

a) Hauptzollämter

Die Zusammenarbeit wird regional unterschiedlich bewertet. Sie entspricht aber aus Sicht des Zolls im Wesentlichen den Erfordernissen.

Insbesondere seit der Übertragung der Funktion der Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft auf den Zoll beurteilen

die Arbeitsämter teilweise die Zusammenarbeit als zunehmend problematisch. Diese Kompetenzen haben die Hauptzollämter nur im Rahmen von eigenen Prüfungen nach § 304 Abs. 1 SGB III, so dass gemeinsame Prüfungsfaktionen mit den Arbeitsämtern vielfach nicht mehr oder nur in Ausnahmefällen stattfinden.

Im Bereich der illegalen Arbeitnehmerüberlassung wird die Zusammenarbeit von der Arbeitsverwaltung regional unterschiedlich beurteilt. Teilweise wird von intensiven und problemlosen Kontakten berichtet, zum Teil aber auch von abnehmenden Kontakten und fehlenden Hinweisen zu Anhaltspunkten für illegale Arbeitnehmerüberlassung bis hin zu fehlender Zusammenarbeit und unzureichender Abstimmung bei Außenprüfungen mit der Folge von vermeidbaren Doppelermittlungen. In der Vergangenheit kam es bei der Verfolgung von Verstößen gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz auch aus Sicht der Hauptzollämter häufig zu Reibungsverlusten bei der Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung. Als Folge kam es dazu, dass unkoordiniert und ohne Absprache mit den Staatsanwaltschaften während strafrechtlicher Ermittlungen seitens der Arbeitsämter versucht wurde, Bußgeldverfahren durchzuführen. Dadurch wurde der Erfolg der Strafverfahren gefährdet.

Die Bundesanstalt für Arbeit und die Hauptzollämter planen für die Zukunft eine Verbesserung der Zusammenarbeit insbesondere durch regelmäßige Besprechungen und gemeinsame Arbeitsgruppen. Im Jahre 2000 wurden vom Bundesministerium der Finanzen und der Bundesanstalt für Arbeit neue Grundsätze für eine Zusammenarbeit zwischen Zoll und Arbeitsverwaltung vereinbart.

Im Bereich der Verfolgung von Verstößen gegen das Arbeitserlaubnisrecht wird die Zusammenarbeit mit der Polizei, den Ausländerbehörden, der Arbeitsverwaltung, den Staatsanwaltschaften und Finanzämtern überwiegend positiv bewertet. Es wird jedoch von vielen Hauptzollämtern ein Bereitschaftsdienst bei der Arbeitsverwaltung gewünscht, der Anfragen auch außerhalb der Bürozeiten beantwortet.

Eine Vereinfachung der Zusammenarbeit und Verfolgung insbesondere mit der Staatsanwaltschaft könnte nach Ansicht der Hauptzollämter erreicht werden, wenn ihre Befugnisse als Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft erweitert würden, d. h., sie diese Rechtsstellung grundsätzlich erhalten und die Beschränkung auf „im Rahmen von Prüfungen nach § 304 SGB III“ entfielen. Zum besseren Informationsaustausch sollte an die Einrichtung zentraler Stellen gedacht werden, bei denen Informationen ausgetauscht und Bekämpfungsschwerpunkte in den jeweiligen Bezirken erarbeitet werden. Außerdem sollte der direkte Zugriff der für die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung zuständigen Stellen bei den Hauptzollämtern auf die Informationssysteme der Polizei ermöglicht werden.

Bayern merkt in seiner Stellungnahme insbesondere an, dass den Kreisverwaltungsbehörden bei gemeinsamen Kontrollen mit den Hauptzollämtern zusätzliches Be-

weismaterial zugänglich wird, weil die Hauptzollämter nunmehr als Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft Beweismittel sofort beschlagnahmen können. Bedauert wird aber, dass die Hauptzollämter in jüngster Zeit kaum noch Baustellen- und Betriebsprüfungen durchführen. Auch der Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften merkt in seiner Stellungnahme bedauernd an, dass in Folge der Übertragung der Funktion von Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft die zeitlichen Ressourcen der Hauptzollämter, innerhalb derer sie ihrer eigentlichen Prüftätigkeit vor Ort nachgehen, eingeschränkt wurde. Dadurch sei das Prüfungspotenzial vor Ort anstatt wie wünschenswert vergrößert, tatsächlich verringert worden.

b) Staatsanwaltschaften

Als tendenziell besser beurteilt die Bundesanstalt für Arbeit die Zusammenarbeit mit den Staatsanwaltschaften, obwohl eine Neigung, arbeitsgenehmigungsrechtliche Verstöße zu bagatellisieren, immer noch vorhanden sei.

Auch die Hauptzollämter, die durch die Funktion eines Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft grundsätzlich der Staatsanwaltschaft näher stehen als andere Verfolgungsbehörden, beurteilen die Zusammenarbeit regional unterschiedlich. So wird berichtet, dass die Bereitschaftsstaatsanwälte nicht hinreichend über das Tätigkeitsfeld der Hauptzollämter im Bereich der illegalen Beschäftigung informiert sind. Erfreulicherweise konnten die Hauptzollämter jedoch feststellen, dass bei einer qualifizierten Ermittlungsarbeit und insbesondere einer detaillierten und begründeten Darstellung der Schadenssummen auch allgemein die Bereitschaft der Staatsanwaltschaften zur intensiven strafrechtlichen Verfolgung der illegalen Beschäftigung erkennbar ist.

In den Stellungnahmen einiger Justizministerien der Länder wird beklagt, dass die Verfolgungsbehörden, insbesondere die Arbeitsverwaltung Verfahren, in denen ein Straftatverdacht besteht, zu spät an die Staatsanwaltschaften abgeben. Eine frühe Einbindung der Staatsanwaltschaft oder Polizei würde gewährleisten, dass das Verfahren der Strafprozessordnung gemäß durchgeführt wird, z. B. eine Vernehmung mit ordnungsgemäßer Belehrung nach §§ 136 bzw. 55StPO erfolgt, und Beweise gesichert werden können.

Da in der Vergangenheit für die in Frage kommenden Straftatbestände in Hamburg eine Zersplitterung der Zuständigkeiten innerhalb der Staatsanwaltschaften bestand, ist im Rahmen einer Neuorganisation der hamburgischen Staatsanwaltschaft vorgesehen, die Bearbeitung der Verfahren künftig stärker zu konzentrieren. Waren früher 6 unterschiedliche Abteilungen zuständig, so sollen in Zukunft nur noch 3 Abteilungen für Ermittlungsverfahren wegen „illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit“ zuständig sein.

Das niedersächsische Justizministerium berichtet, dass die Arbeitsämter Amtshilfeersuchen in strafrechtlichen Ermittlungsverfahren nach dem Arbeitnehmerüberlas-

sungsgesetz in aller Regel ablehnen, weil ihre personellen Kapazitäten für eine Amtshilfe nicht ausreichen. Auch im Bereich der illegalen Ausländerbeschäftigung würden vielfach fachlich überforderte Ermittlungssachbearbeiter der Polizei mit der Auswertung der sichergestellten Beweismittel von den übrigen Behörden alleingelassen. Wünschenswert wäre daher nach Ansicht des niedersächsischen Justizministeriums eine Unterstützung durch eine ad hoc zu bildende Ermittlungsgruppe, um die Sachbearbeiter der Polizei durch abgeordnete Beamte zu unterstützen.

In der Stellungnahme des Saarlandes wird beklagt, dass bei Gerichten und Staatsanwaltschaften das Bewusstsein für die Notwendigkeit fehlt, Straftaten im Zusammenhang mit der illegalen Beschäftigung mit dem gleichen Nachdruck zu verfolgen, wie bei anderen schweren Delikten üblich.

c) Gerichte

Das Zusammenspiel von Gerichten und den Verfolgungsbehörden in Ordnungswidrigkeitenverfahren ist weiterhin schwierig. Aufgrund von Einsprüchen werden in Ordnungswidrigkeitsverfahren die Geldbußen oft von den Gerichten herabgesetzt. Die Bereitschaft der Richter, in der Hauptverhandlung die Geldbußen auf bis zu 10 Prozent der ursprünglich festgesetzten Geldbuße zu reduzieren, ist häufig zu finden. Bundesweit ist die Entscheidungspraxis bei Staatsanwaltschaften und Gerichten weiterhin uneinheitlich. Bayern regt daher die Einführung einer Mindestgrenze der Geldbußen vor, um der Tendenz der Gerichte zu begegnen, die Bußgelder in Einspruchsverfahren herabzusetzen. In Baden-Württemberg wird z. B. gegen etwa jeden zweiten Bußgeldbescheid wegen Schwarzarbeit Einspruch eingelegt. Von den Fällen, in denen Einspruchsverfahren bei Gericht durchgeführt werden, werden etwa 20 Prozent eingestellt und bei 50 Prozent die Bußgeldhöhe zum Teil deutlich reduziert. Nur rund 30 Prozent der Bußgeldentscheidungen der unteren Verwaltungsbehörden werden in vollem Umfang bestätigt.

Als Gründe für die Entscheidungen der Gerichte wird angeführt, dass die Betroffenen oft erst vor Gericht neue Tatsachen vortragen. Die Gerichte beklagen außerdem, dass es den Bekämpfungsbehörden der unteren Verwaltungsbehörde an Fachwissen mangelt, um gerichtsfeste Bußgeldbescheide zu erlassen. Dagegen sind nach Ansicht der Verwaltungsbehörden die Gerichte aufgrund von mangelnden Fachkenntnissen oft nicht in der Lage, fachspezifische Äußerungen hinsichtlich ihrer Beweiskraft zu würdigen.

d) Polizei

Die Zusammenarbeit der Behörden mit der Polizei verläuft weitgehend problemlos. In vielen Bundesländern beteiligt sich die Polizei aktiv an den Zusammenarbeitsgruppen.

In Baden-Württemberg werden seit 1999 unter Federführung der Landes-Polizeischule gemeinsame Seminare für die Mitarbeiter der Zusammenarbeitsbehörden

(Arbeitsamt, Zoll, Steuerfahndungsstelle, Rentenversicherungen und Polizei) durchgeführt. Künftig wollen sich auch die Handwerkskammern, unteren Verwaltungsbehörden sowie die Staatsanwaltschaft Stuttgart beteiligen. Nach Ansicht der Polizeidienststellen sollte diese gemeinsame Aus- und Fortbildung weiter ausgebaut werden.

Das bayerische Staatsministerium des Innern bemängelt, dass AÜG-Verfahren von den Arbeitsämtern oft monatelang als Ordnungswidrigkeitenverfahren bearbeitet werden, obwohl bereits im Anfangsstadium ein Straftatverdacht nahe liegt, bevor sie wegen Straftatverdacht an Staatsanwaltschaft abgegeben werden. Wenn dann die Staatsanwaltschaft die Polizei mit Ermittlungen beauftragt, sind diese wegen des Zeitablaufs oft schwierig. Die Zusammenarbeit sei auch erschwert, weil kein direkter Zugriff auf die Dateien der anderen beteiligten Behörden möglich ist und schriftliche Anfragen zu zeitaufwendig sind. Bei Kontrollen an Samstagen und Sonn- und Feiertagen sind in der Regel andere Behörden, außer den an den Überprüfungen beteiligten nicht erreichbar, bestimmte Ermittlungen müssen daher verschoben werden.

e) Steuerfahndungsstellen

Die Zusammenarbeit der mit der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung befassten Behörden ist für die Aufdeckung von Steuerstraftaten unerlässlich. Diese Zusammenarbeit hat sich nach Auskunft des Bundesministeriums der Finanzen deutlich verbessert und wird von den Finanzbehörden der Länder zum Teil als gut funktionierend bezeichnet.

Seit 1993 ist in Stuttgart eine Sonderermittlungsgruppe bei der Steuerfahndungsstelle eingerichtet. Sie beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit der Bekämpfung von Straftaten in Zusammenhang mit grenzüberschreitendem Arbeitnehmerinsatz. Bei der Sonderermittlungsgruppe sind sieben Steuerfahnder eingesetzt. Im Berichtszeitraum wurden aufgrund der Tätigkeit dieser Sondereinsatzgruppe 36 Mio. DM Mehrsteuern und 27 Mio. DM Sozialabgaben festgesetzt. Die Fahnder nehmen auch an gemeinsamen Ermittlungsgruppen mit anderen Behörden (Staatsanwaltschaft, Gewerbeämter, Handwerkskammer, Dienststellen des Zolls, Arbeitsämter, Polizei und Landesversicherungsanstalt) teil. Das Beispiel der Sonderermittlungsgruppe wurde in 13 anderen Bundesländern übernommen.

Bei Mischstraftaten – wenn eine Tat z. B. nicht ausschließlich als Steuerstraftat einzuordnen ist, sondern zugleich andere Strafgesetze verletzt worden sind, (z. B. § 266 a StGB) – hat allein die ordentliche Staatsanwaltschaft die Ermittlungskompetenz (Evokationsrecht der Staatsanwaltschaft). Sie kann diese insoweit den Hauptzollämtern als der Staatsanwaltschaft zugeordneten Hilfsbeamten übertragen. Bei derartigen Mischstraftaten werden selbstverständlich die Staatsanwaltschaften der Länder beteiligt.

Die in Baden-Württemberg zentral zuständige Lohnsteuer-Arbeitgeberstelle für die grenzüberschreitende

Arbeitnehmerüberlassung beim Finanzamt Freiburg-Land berichtete, dass eine gute Zusammenarbeit mit den Hauptzollämtern und der Steuerfahndung erfolgt, allerdings andere Prüfungsstellen der Finanzämter sowie andere Behörden (z. B. Krankenkassen bzw. Rentenversicherungsträger, Polizei) nur selten Kontrollmaterial über grenzüberschreitende Arbeitnehmerüberlassung übersenden oder übersandtes Material nicht ausreichend Abschluss über die festgestellten Sachverhalte gibt. Von der Bundesanstalt für Arbeit erhält das Finanzamt jährlich zwei Listen über ausländische Verleiher. Das Finanzamt ermittelt in diesen Fällen bundesweit und unterrichtet die jeweils in den anderen Bundesländern zentral zuständigen Finanzämter. Kritisiert wird auch, dass die Arbeitsämter und Dienststellen des Zolls – anders als in anderen Bereichen der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung – Verfahren wegen Unterschreitung des Mindestlohns regelmäßig unter Ausschluss anderer Behörden führen würden. (Auch Niedersachsen beklagt, dass die Mitteilungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz die Finanzämter zu spät erreichen.) Allgemein wird beklagt, dass die Arbeitsämter und Dienststellen des Zolls die Finanzverwaltung bei Fällen der Steuerhinterziehung nicht ausreichend bei Ermittlungen beteiligen. Diese Tendenz sei durch die Übertragung der Rechte als Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft auf den Zoll noch verstärkt worden. Die Mitarbeiter des Zolls würden verkennen, dass sie, soweit es um Verstöße gegen § 28p SGB IV oder § 370 AO (Steuerstraftaten) handelt, keine Ermittlerkompetenz hätten. Hier erforderten die Ermittlungen den Sachverstand der Finanzbehörden. Eine Abstimmung des Aufgabenrahmens zwischen Bundeszollverwaltung und den zuständigen Landesbehörden und eine gemeinsame Verwaltungsvorschrift der mit der Bekämpfung illegaler Beschäftigung betrauten Bundes- und Landesbehörden sei geboten.

Bayern erwähnt ausdrücklich die gute Zusammenarbeit zwischen Steuerfahndungsstellen und den BillBZ-Stellen der Hauptzollämter. Hier konnte eine Sensibilisierung der Bearbeiter für die Belange der jeweils anderen Seite durch eine Reihe von Maßnahmen, wie gemeinsame Besprechungen oder Vorträge bei Dienstbesprechungen, erreicht werden. Auch im Bereich der Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung sei eine Intensivierung zu verzeichnen. Gegenseitige Besuche bei Dienstbesprechungen und Hinweise über die steuerlichen Folgen illegaler Arbeitnehmerüberlassung hätten dazu geführt, dass die Arbeitsverwaltung vermehrt Werkverträge mit im Ausland ansässigen Unternehmen und Bußgeldbescheide über festgestellte Arbeitnehmerüberlassung an die Finanzbehörden zur steuerlichen Auswertung übersenden. Einige Finanzämter beklagen die nicht optimale Zusammenarbeit mit der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte.

Das Ministerium der Finanzen in Rheinland-Pfalz erwähnt, dass für die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung ein schneller Informationsaustausch der Behörden wichtig sei. Ermittlungserfolge würden regelmäßig dann erzielt, wenn die Prüfdienste der Arbeitsverwaltung oder der Hauptzollämter die Steuerfahndung sofort von der Baustelle aus telefonisch über vermutete Verstöße gegen Steuergesetze informieren.

f) Rentenversicherungsträger

Durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Sozialgesetzbuches vom 30. Juni 1995 (BGBl. I S. 890) wurde ab dem 1. Januar 1996 ein stufenweiser Übergang des Prüfrechts in der Sozialversicherung auf die Träger der Rentenversicherung eingeleitet. Im Zuge der Verschiebung der Prüfungszuständigkeiten wurde auch die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung der Ordnungswidrigkeit nach § 111 SGB IV (z. B. bei fehlender Anmeldung von Beschäftigten durch Arbeitgeber bei der Einzugsstelle) stufenweise auf die Rentenversicherung übertragen. Die endgültige Verlagerung war zum 1. Januar 1999 abgeschlossen.

Im November 1997 haben die Spitzenverbände der Kranken- und Rentenversicherungsträger, die Bundesanstalt für Arbeit und das Bundesministerium der Finanzen in einer gemeinsamen Verlautbarung festgelegt, dass Unregelmäßigkeiten nur noch den Trägern der Rentenversicherung zugeleitet werden.

Soweit von den Prüfern der Arbeitsämter und Hauptzollämter Meldeverstöße festgestellt werden, werden die Arbeitgeber aufgefordert, fehlende Meldungen nachzuholen oder falsche Meldungen zu berichtigen. Die Rentenversicherungsträger prüfen, ob Gründe für eine Ad-hoc-Prüfung vorliegen. Nur wenn dies nicht der Fall ist, werden die Unterlagen an die zuständige Krankenkasse abgegeben.

Nach Einschätzung des Verbands der Rentenversicherungsträger hat sich die Zusammenarbeit der Behörden gut entwickelt. Die Rentenversicherungsträger nehmen, meist vertreten durch Betriebsprüfer, an den regionalen Koordinierungsgruppen teil. Die Betriebsprüfer sind auch dafür zuständig, den eingehenden Hinweisen der Arbeitsämter, Hauptzollämter und Staatsanwaltschaften nachzugehen. Diese Sonderprüfer werden von den Rentenversicherungsträgern selbst und im Rahmen eines Schulungsprogramms des Verbands der Rentenversicherungsträger speziell geschult.

Ab Oktober 1997 wurde den Hauptzollämtern in der Datenstelle der deutschen Rentenversicherung der Online-Zugriff zur Stammsatzdatei und zur Sonderdatei für geringfügig Beschäftigte ermöglicht. Als Prüfhilfe für Betriebsprüfungen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung können die Hauptzollämter seither aus dieser Datei Name und Vorname, Versicherungsnummer, Beginn und Ende einer geringfügigen Beschäftigung und den Namen des Arbeitgebers abfragen.

In Hessen wurden mit den Koordinierungsstellen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit gute Erfahrungen gemacht. Durch Zusammenarbeit war es möglich, rechtzeitig verschiedene Beschlüsse zur Beschlagnahme zu erwirken und später entsprechende Beitragsbescheide nach § 28p SGB IV zu erlassen.

In Nordrhein-Westfalen nehmen die Landesversicherungsanstalten an einer Arbeitsgruppe mit Mitarbeitern der Bundesanstalt für Arbeit, des Bundesministeriums der Finanzen (als Vertreter der Hauptzollämter) und der Sozialpartner mit dem Ziel eines verbesserten Erfahrungsaustausches teil. Bei der Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz sind 14 Prüfteams im Außendienst mit bis zu je 11 Prüfern im Einsatz. Neben den normalen Betriebsprüfungen nehmen diese Prüfteams auch Sonderprüfungen auf Anregung der Arbeitsämter/Hauptzollämter, der Finanzbehörden oder der Staatsanwaltschaft wahr. Im Bereich der Landesversicherungsanstalt Westfalen-Lippe sind 12 Prüfbezirksleiter mit ähnlichen Aufgaben betraut.

Die Landesversicherungsanstalt Rheinland-Pfalz nimmt neben turnusmäßigen Betriebsprüfungen nach § 28p SGB IV auch sog. Ad-hoc-Prüfungen vor, die meist auf Anregung der Arbeitsämter oder Hauptzollämter erfolgen.

Die Landesversicherungsanstalt im Saarland bedauert, dass Feststellungen, die im Rahmen von Prüfungen von Großbaustellen gemacht würden, erst Jahre später durch die Ermittlungsbehörden abschließend beurteilt würden und erst dann den Rentenversicherungsträgern zur Auswertung überlassen würden. Oftmals sei wegen einer zwischenzeitlichen Betriebsschließung, Insolvenz oder Untertauchen der Verantwortlichen keine Realisierung von Beitragsansprüchen mehr möglich. Grundsätzlich sei die Zusammenarbeit aber positiv zu bewerten.

Die Landesversicherungsanstalt Sachsen bearbeitet Hinweise, die sie von den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit, den Hauptzollämtern sowie der Staatsanwaltschaft erhält. Zudem arbeitet sie bei der Vor- und Nachbereitung der Baustellenüberprüfungen mit den zuständigen Prüfgruppen bei den Arbeitsämtern und den Hauptzollämtern zusammen.

Die Arbeits- und Hauptzollämter in Thüringen erhalten im Vorfeld von Prüfungen von der Landesversicherungsanstalt Thüringen die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Daten und Informationen zur Verfügung gestellt. Umgekehrt unterrichten sie die jeweils zuständigen Stellen über die bei der Prüfung festgestellten Verstöße. Die Landesversicherungsanstalt Thüringen setzt für Prüfungen seit dem 1. Februar 1999 sog. Sonderprüfer ein. Es handelt sich dabei um vier speziell geschulte Betriebsprüfer. Eine direkte Beteiligung der LVA Thüringen an Kontrollen vor Ort stellt die Ausnahme dar. Die Sonderprüfer nehmen jedoch seit Beginn 1999 verstärkt an solchen Prüfungen teil und versuchen dabei auch, die Prüfer der Arbeitsämter und Hauptzollämter für die für die Forderung von Sozialversicherungsbeiträgen relevanten Unterlagen zu sensibilisieren.

g) Krankenkassen

Die Krankenkassen sehen ihre primäre Aufgabe nunmehr darin, die im Zusammenhang mit Beitragsmanipulationen oder illegaler Beschäftigung festgestellten Beitragsan-

sprüche der Sozialversicherungsträger zu realisieren. Sie haben nur noch in begründeten Einzelfällen die Möglichkeit, beim Arbeitgeber Auskunft über Art und Dauer der Beschäftigung, den Beschäftigungsort und das Arbeitsentgelt einzuholen. Sie können dabei auch in Geschäftsbücher, Listen oder andere Unterlagen, aus denen Angaben über die Beschäftigung hervorgehen, Einsicht nehmen. Wegen des bestehenden Krankenkassenwahlrechts und der sich daraus ableitenden Zuständigkeit der Einzugsstellen ist diese Möglichkeit beschränkt auf die bei der jeweiligen Krankenkasse versicherten Arbeitnehmer.

Die Krankenkassen in Nordrhein-Westfalen beklagen, dass sie seit dem Übergang der Durchführung der Betriebsprüfungen, der Bescheiderteilung und des Widerspruchsverfahrens auf die Rentenversicherungen nicht ausreichend in die Verfahren einbezogen würden. So würde von den Rentenversicherungsträgern im Fall eines Widerspruchs die Vollziehung ausgesetzt, ohne Rücksprache mit der Krankenkasse zu nehmen. Auch würden die Krankenkassen bei Klageverfahren gegen von den Rentenversicherungsträgern erlassene Bescheide nicht beteiligt.

h) Sozialhilfeträger

Die Hauptzollämter berichten, dass sich der Informationsaustausch mit den Sozialämtern häufig schwierig gestaltet, da Auskünfte nicht selten unter Hinweis auf das Sozialgeheimnis entweder abgelehnt oder zumindest verzögert wurden. Auch Hessen berichtet, dass Erkenntnisse eher zögerlich ausgetauscht werden. Die Zusammenarbeit müsste weiter verbessert werden. In Berlin hat sich die Zusammenarbeit positiv entwickelt, nachdem 1998 in Berlin eine Verbindungsstelle Soziales zum Landeskriminalamt eingerichtet wurde. Sie bestand 1998 aus drei Mitarbeitern der Berliner Sozialämter und soll im Rahmen der Gemeinsamen Ermittlungsgruppe Schwarzarbeit durch enge Zusammenarbeit mit den Arbeits- und Hauptzollämtern, dem Landeseinwohneramt Berlin und der Berliner Kriminalpolizei die Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs verbessern.

i) Unfallversicherungsträger

Die Berufsgenossenschaften haben sich bemüht, verstärkt mit den Bekämpfungsstellen (z. B. Hauptzollämter, Arbeitsämter, Kreishandwerkerschaft) zusammenzuarbeiten. Die Zusammenarbeit wird regional unterschiedlich bewertet, es ist aber insgesamt eine Verbesserung festzustellen. In der Praxis bestehen allerdings weiterhin Probleme. Der Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften hält daher eine weitere Verbesserung der Zusammenarbeit für erforderlich. Insbesondere müssten die Belange der gesetzlichen Unfallversicherung stärker berücksichtigt werden. In manchen Regionen wäre in diesem Bereich ein passives Verhalten bzw. fehlende Kooperationsbereitschaft der beteiligten Behörden zu beobachten. So würden zwar die Bau-Berufsgenossenschaften Hamburg und Rheinland und Westfalen die Zusammenarbeit als grundsätzlich positiv beurteilen; die Südwestliche Bau-Berufsgenossenschaft aber beklage, dass die

Prüfungen durch die Hauptzollämter rückläufig seien. Die Landesarbeitsämter seien mit Hinweisen auf die mögliche Inanspruchnahme durch die Sozialversicherungsträger sehr zurückhaltend. Auch die Fleischerei-Berufsgenossenschaft beklagt, dass kaum Mitteilungen durch die Arbeitsverwaltung und keine durch die Finanzverwaltung erfolgt seien.

Nach eigenen Einschätzungen erhalten sie, obwohl sie im Gesetz als Zusammenarbeitsbehörden aufgeführt sind, trotz intensiver Bemühungen nur wenig Informationen, die zur Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen genutzt werden können.

j) Arbeitsschutzbehörden

Die illegale Beschäftigung von Arbeitnehmern wird bei Vorliegen entsprechender Verdachtsmomente von den Gewerbeaufsichtsämtern bzw. den staatlichen Ämtern für Arbeitsschutz an die zuständigen Behörden weitergemeldet (§ 23 Abs. 3 ArbSchG). In Bayern bemängeln die Gewerbeaufsichtsämter teilweise, dass sie in der Regel von den zuständigen Behörden keine Rückmeldung über das spätere Ermittlungsergebnis erhalten. Im Übrigen würden von den anderen Behörden nur wenige Verstöße gegen das Arbeitszeitgesetz an die Gewerbeaufsichtsämter herangetragen, so dass auch diesbezüglich die Zusammenarbeit noch verbessert werden könnte.

In Brandenburg wird versucht, die Ämter für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik stärker in die Zusammenarbeit mit den Verfolgungsbehörden bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit einzubinden. Im Rahmen der Außentätigkeit der Ämter für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik gehören Nachfragen zur Arbeitsvertragsgestaltung und zu den Arbeitsverhältnissen sowie bei Verdacht auf illegale Beschäftigung die Weiterleitung der Verdachtsmeldung zu den Grundaufgaben der Mitarbeiter. Die Ämter für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik haben teilweise Kooperationsvereinbarungen mit verschiedenen Landkreisen abgeschlossen und an Aktionen der Arbeitsämter, der Hauptzollämter und der Ordnungsbehörden gegen illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit teilgenommen.

Auch in Rheinland-Pfalz hat sich die Beteiligung der Gewerbeaufsicht an der landesweiten Sonderkommission sowie den in Mainz und Koblenz bei den Arbeitsämtern gebildeten Arbeitskreisen zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung bewährt.

k) Handwerkskammern

Grundsätzlich wird die Zusammenarbeit mit den Verfolgungsbehörden als positiv beurteilt. Viele Handwerkskammern wie z. B. in Baden-Württemberg oder dem Saarland setzen eigene festangestellte oder freiberufliche Mitarbeiter zur Aufdeckung und Bekämpfung von Schwarzarbeit ein. Ordnungsrechtliche relevante Ermittlungsergebnisse werden an die zuständige Verwaltungsbehörde weitergeleitet. Zum Teil werden auch

Privatermittler zum Aufspüren von Schwarzarbeitsfällen eingesetzt. Außerdem betreiben die Handwerkskammern eine regelmäßige Öffentlichkeitsarbeit zur Information über die Schädlichkeit und Folgen der Schwarzarbeit

l) Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft

Um der Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft zu ermöglichen, die Beiträge zum Urlaubskassenverfahren einzuziehen, zu denen die Arbeitgeber nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz verpflichtet sind, erhält sie sämtliche Anmeldungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz. Darüber hinaus werden die im Rahmen von Prüfungen erstellten Personenbefragungsbogen an die Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft übersandt. Die Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft erfasst die Daten, die sie von den Arbeitgebern mit Sitz im Ausland sowie den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit und den Hauptzollämtern erhält, für die Beitragserhebung und das Erstattungsverfahren. Diese Daten können von den Prüfbehörden für Prüfungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz genutzt werden. Die Zusammenarbeit verläuft problemlos. Seit Dezember 1999 werden die Daten der Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft tagesaktuell online in den Datenbestand der Informations- und Koordinierungszentrale zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung durch die Zollverwaltung (InKo BillBZ) übernommen und stehen damit jedem Hauptzollamt zur Verfügung. Durch entsprechende Auswertetools kann an dieser Kopfstelle der Hauptzollämter auch Risikoanalyse betrieben werden, so dass die Prüfungen zielgerichteter durchgeführt werden können.

G. Maßnahmen zur verbesserten Verfolgung illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit

1. Gesetzliche Neuregelungen

Im Berichtszeitraum sind eine Vielzahl von Gesetzesänderungen ergangen, die die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung weiter verbesserten. Zum einen wurden die Bußgeldrahmen der einzelnen Ordnungswidrigkeiten erheblich erhöht. Damit wurde dem besonderen Unrechtsgehalt und der Sozialschädlichkeit dieser Ordnungswidrigkeiten Rechnung getragen. Angesichts der hohen Gewinne, die durch illegale Beschäftigung erzielt werden können, erschien der alte Bußgeldrahmen auch als zu niedrig, um eine abschreckende Wirkung zu entfalten. Zum anderen wurde versucht, durch Gesetzesänderungen die Voraussetzungen für eine wirksame Verfolgung der illegalen Beschäftigung durch die zuständigen Verwaltungsbehörden zu verbessern. Dabei wurden die Zusammenarbeitsvorschriften weiter optimiert. Im wesentlichen sind folgende Gesetzesänderungen während des Berichtszeitraums in Kraft getreten:

a) Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz – AFRG)

Mit dem Arbeitsförderungs-Reformgesetz vom 24. März 1997 (BGBl. I S. 594) wurde das Dritte Buch Sozialgesetzbuch eingeführt. Das Dritte Buch Sozialgesetzbuch ersetzte mit Inkrafttreten am 1. Januar 1998 in großen Teilen das Arbeitsförderungsgesetz (AFG). Um die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung zu verbessern, wurden dabei die Bußgeldvorschriften für eine Beschäftigung eines ausländischen Arbeitnehmers ohne Arbeitsgenehmigung verschärft. War in § 229 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 3 AFG die Beschäftigung eines ausländischen Arbeitnehmers ohne die erforderliche Arbeiterlaubnis noch mit einem Bußgeld bis zu 100 000 DM bedroht, so wurde in § 404 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 SGB III ein Bußgeldrahmen bis zu 500 000 DM festgelegt. Entsprechend wurden auch die Bußgeldrahmen für die Ausübung einer Beschäftigung eines ausländischen Arbeitnehmers ohne erforderliche Arbeitsgenehmigung von 1 000 DM in § 229 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 3 AFG auf 10 000 DM in § 404 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 3 SGB III erhöht. Die Erhöhung des Bußgeldrahmens sollte ausländische Arbeitnehmer und deren Arbeitgeber von einer illegalen Beschäftigung abschrecken. Angesichts der zum Teil erheblichen Gewinne, die durch eine illegale Beschäftigung erzielt werden können, erschien der alte Bußgeldrahmen als nicht ausreichend.

b) Justizmitteilungsgesetz

Im Justizmitteilungsgesetz vom 18. Juni 1997 (BGBl. I S. 1430) wurden für mehrere Gesetze Regelungen getroffen, mit denen die Zusammenarbeit der Behörden bei der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit verbessert wurde. So wurde im Artikel 18 dieses Gesetzes ein neuer Absatz 3 in § 3 SchwarzArbG eingefügt, der regelt, dass die Gerichte und Staatsanwaltschaften unter bestimmten Bedingungen den nach diesem Gesetz zuständigen Behörden Erkenntnisse übermitteln sollen, die aus ihrer Sicht zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten erforderlich sind. Eine Änderung von § 308 Abs. 4 SGB III trifft eine entsprechende Regelung für eine Übermittlung von Erkenntnissen durch die Gerichte und Staatsanwaltschaften an die Bundesanstalt für Arbeit, wenn die Erkenntnisse für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach § 404 Abs. 2 Nr. 2, 4 und 6 SGB III erforderlich sind. Außerdem wird in § 308 Abs. 3 SGB III geregelt, dass in Strafsachen, die Straftaten nach §§ 406, 407 SGB III zum Gegenstand haben, der Bundesanstalt für Arbeit zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten bei Einleitung des Strafverfahrens die Personendaten des Beschuldigten, der Straftatbestand, die Tatzeit und der Tatort sowie im Falle einer Anklageerhebung die das Verfahren abschließende Entscheidung mit Begründung zu übermitteln sind. Entsprechende Regelungen wie in § 306 SGB III wurden durch das Justizmitteilungsgesetz auch in § 18 Abs. 3 und 4 AÜG eingefügt.

Mit Nr. 47 der bundeseinheitlich geltenden „Allgemeinen Verfügung über die Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen – MiStra – vom 29. April 1998 (Bundesan-

zeiger Nr. 99a vom 30. Mai 1998) ist die gesetzliche Regelung für die Praxis präzisiert worden. Durch eine Zusammenfassung mit ähnlichen Mitteilungspflichten in der MiStra wird eine umfassende Anwendung der Norm gesichert.

c) Erstes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (Erstes SGB III-Änderungsgesetz)

Durch das Erste SGB III-Änderungsgesetz vom 16. Dezember 1997 (BGBl. I S. 2970) wurden in verschiedenen Gesetzen Änderungen eingeführt, die ebenfalls zu einer Verbesserung der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit beitragen sollten. Die entsprechenden Vorschriften traten am 1. Januar 1998 in Kraft.

Im Dritten Buch Sozialgesetzbuch wurde in § 304 SGB III ergänzt, dass neben anderen bereits aufgeführten Behörden auch die Finanzbehörden, die Arbeitsämter und Hauptzollämter bei ihren Prüfungen nach § 304 SGB III unterstützen. Nach dem geänderten § 305 Abs. 1 Satz 3 SGB III sind nunmehr neben den Arbeitsämtern und den Hauptzollämtern auch die sie unterstützenden Behörden ermächtigt, die Personalien der in den Geschäftsräumen oder auf dem Grundstück des Arbeitgebers oder des Dritten tätigen Personen zu überprüfen. Neu vorgeschrieben wurde auch, dass nach § 306 Abs. 1 Satz 4 SGB III ausländische Arbeitnehmer verpflichtet sind, ihren Pass, Passersatz oder Ausweisersatz und ihre Aufenthaltsgenehmigung oder Duldung den Arbeits- oder Hauptzollämtern auf Verlangen vorzulegen. Nach dem neuen § 307 Abs. 2 SGB III haben die Beamten der Hauptzollämter im Rahmen der Prüfungen nach § 304 Abs. 1 SGB III die Rechte und Pflichten der Beamten des Polizeidienstes nach den Bestimmungen der Strafprozessordnung und des Ordnungswidrigkeitengesetzes. Sie sind insoweit Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft. Durch diese Vorschrift soll den Hauptzollämtern insbesondere die Verfolgung von Straftaten im Rahmen der illegalen Beschäftigung erleichtert werden. Vor der Gesetzesänderung wurden beim Vorliegen eines Straftatverdachts die Verfahren an die Staatsanwaltschaft abgegeben und die Ermittlungstätigkeit von der Polizei übernommen. Nunmehr ermitteln die Hauptzollämter die Fälle in Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft selbst aus. Dabei soll der besondere Sachverstand der Hauptzollämter zu einer verbesserten Verfolgung der Straftaten führen. Der damit verbundene größere Ermittlungsaufwand hat bereits nachweislich gute Erfolge erzielt und wird als weiterer Ansatz zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung positiv bewertet, auch wenn die Hauptzollämter in Folge der neuen Zuständigkeit nicht mehr in dem selben Ausmaß wie früher Prüfungen bei Arbeitgebern vornehmen konnten.

In § 308 SGB III wurde geregelt, dass die in § 304 SGB III genannten Behörden berechtigt sind, die für die Prüfungen erforderlichen Daten und die Ergebnisse der Prüfungen einander zu übermitteln. In Absatz 2 wurde festgelegt, dass die Arbeitsämter einvernehmlich die Ermittlungen koordinieren, wenn dies zweckmäßig ist.

In Absatz 3 wurden die Arbeits- und Hauptzollämter zusätzlich verpflichtet, auch die zuständigen Behörden zu unterrichten, wenn sich bei ihren Prüfungen Anhaltspunkte für Verstöße gegen Steuergesetze ergeben.

Aus dem Gesetz zur Bekämpfung von Schwarzarbeit wurde in das Dritte Buch Sozialgesetzbuch ein neuer Ordnungswidrigkeitentatbestand übernommen. Nach § 404 Abs. 1 Nr. 2 SGB III begeht ein Unternehmer, der Dienst- oder Werkleistungen in erheblichem Umfang ausführen lässt, indem er einen anderen Unternehmer beauftragt, von dem er weiß oder fahrlässig nicht weiß, dass dieser oder dessen Nachunternehmer zur Erfüllung des Auftrages ausländische Arbeitnehmer ohne die erforderliche Arbeitsgenehmigung einsetzt, eine Ordnungswidrigkeit. Ein entsprechender Ordnungswidrigkeitentatbestand war bis zum 31. Dezember 1997 in § 2 SchwarzArbG geregelt. Diese Bußgeldvorschrift wurde bei ihrer Übertragung in das Dritte Buch Sozialgesetzbuch verschärft. Zum einen wurde der Verschuldensmaßstab verschärft. Nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 SchwarzArbG haftete der Unternehmer nur für leichtfertiges Verhalten, während nach § 404 Abs. 1 Nr. 2 SGB III bereits fahrlässiges Verhalten den Ordnungswidrigkeitentatbestand erfüllt. Zum anderen wurde der Bußgeldrahmen von 100 000 DM in § 2 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 SchwarzArbG auf 500 000 DM in § 404 Abs. 3 SGB III angehoben.

In Artikel 10 des Ersten SGB III-Änderungsgesetzes wurde auch das Arbeitnehmer-Entsendegesetz in mehreren Vorschriften geändert. Zum Teil wurden die Melde- und Aufzeichnungspflichten der Arbeitgeber erweitert, um den Verfolgungsbehörden die Prüfungen zu erleichtern (vgl. auch unter C). Außerdem wurde die Verpflichtung zur Zahlung des Mindestlohns auch auf Leiharbeitnehmer ausgedehnt (§ 1 Abs. 2a AEntG), um zu verhindern, dass von Arbeitgebern die Arbeitnehmerüberlassung zur Umgehung der Pflichten aus dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz genutzt wird.

In § 5 Abs. 2 AEntG wurde die Haftung des Unternehmers, dessen Nachunternehmer gegen § 1 AEntG verstößt, verschärft. Nunmehr handelt der auftraggebende Unternehmer nicht mehr nur bei leichtfertigem, sondern bereits bei fahrlässigem Verhalten ordnungswidrig (vgl. § 404 Abs. 1 Nr. 2 SGB III). Gleichzeitig wurde der Bußgeldrahmen für diese Ordnungswidrigkeit sowie für Verstöße des Arbeitgebers gegen die Pflichten aus dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz, bestimmte Arbeitsbedingungen einzuhalten und Beiträge an die Urlaubskasse zu leisten (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 und 2 AEntG) oder für Verstöße des Verleihers gegen die Mindestlohnvorschriften (§ 5 Abs. 1 Nr. 1a AEntG) von 100 000 DM auf 500 000 DM erhöht und damit dem Bußgeldrahmen von § 404 Abs. 2 Nr. 2 SGB III angeglichen.

Im Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit wurde der Bußgeldrahmen für Ordnungswidrigkeiten der Schwarzarbeiter und ihrer Auftraggeber nach §§ 1 und 2 SchwarzArbG von 100 000 DM auf 200 000 DM und bei unzulässiger Werbung für Schwarzarbeit (§ 4

SchwarzArbG) von 10 000 DM auf 50 000 DM angehoben. Bei den Regelungen über die Zusammenarbeit der Behörden in § 3 SchwarzArbG wurde die Liste der Behörden, die zur Zusammenarbeit mit den für die Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständigen Landesbehörden verpflichtet sind, um die Rentenversicherungsträger und Träger der Sozialhilfe ergänzt. Neu eingefügt wurde § 6 SchwarzArbG. § 6 SchwarzArbG bestimmt, dass für die Verfolgung und Ahndung von Meldepflichtverstößen nach §§ 1 Abs. 1 Nr. 1, 2 SchwarzArbG die jeweils zuständigen Leistungsträger für ihren Geschäftsbereich zuständig sind. Durch diese Regelung soll erreicht werden, dass die Verfolgung die jeweils sachnächste Behörde vornimmt. Um für die einzelnen Behörden auch einen Anreiz für die Verfolgung der Ordnungswidrigkeiten zu geben, ist in § 6 Abs. 2 SchwarzArbG vorgesehen, dass die eingenommenen Geldbußen in die Kassen der Verwaltungsbehörden fließen, die den Bußgeldbescheid erlassen haben.

Auch im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz wurde der Bußgeldrahmen für eine Ordnungswidrigkeit, nämlich das Tätigwerdenlassen von ausländischen Leiharbeitnehmern ohne Arbeitsgenehmigung (§ 16 Abs. 1 Nr. 2 AÜG) von 100 000 DM auf 500 000 DM erhöht. Außerdem wurde in § 18 AÜG die Vorschrift über die Zusammenarbeit mit anderen Behörden um die Rentenversicherungsträger und die Träger der Sozialhilfe ergänzt.

- d) Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte

Im Rahmen des Gesetzes zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte vom 19. Dezember 1998 (BGBl. I S. 3843) wurden die Bußgeldrahmen für Verstöße gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz nochmals erhöht, und zwar bei Ordnungswidrigkeiten nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 AEntG von 30 000 DM auf 50 000 DM und bei Ordnungswidrigkeiten nach § 5 Abs. 1 Nr. 1, 1a, 2 sowie Absatz 2 AEntG von 500 000 DM auf 1 Mio. DM. Durch die Erhöhung des Bußgeldrahmens soll die Abschreckungswirkung erhöht werden. Die Erfahrungen mit dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz hatten zuvor gezeigt, dass eine nicht geringe Zahl von Arbeitgebern die Mindestlohnvorschriften des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes nicht einhalten und damit einen nicht unwesentlichen Wettbewerbsvorteil gegenüber Arbeitgebern erzielen, die sich legal verhalten. Um das Ziel des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes, einen fairen Wettbewerb im Baubereich unter Wahrung des sozialen Standards zu erreichen, ist entscheidend, dass das Gesetz auch wirkungsvoll umgesetzt wird. Ein Bußgeld von bis zu einer Million ist dabei eher geeignet, trotz der nicht unerheblichen Gewinnchancen von illegalem Verhalten abzuhalten. In § 5 Abs. 7 AEntG wurde geregelt, dass die Gerichte und Staatsanwaltschaften den nach dem AEntG zuständigen Behörden ihre Erkenntnisse übermitteln, die zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach dem AEntG erforderlich sind.

Neu eingefügt wurde in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz der § 1a AEntG. Nach dieser Regelung haftet ein Unternehmer, der einen anderen Unternehmer mit der

Erbringung von Bauleistungen beauftragt, wie ein Bürge für die Verpflichtungen des beauftragten Unternehmers oder eines Nachunternehmers zur Zahlung des Mindestentgelts und der Urlaubskassenbeiträge. Diese Norm trägt insoweit zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung bei, als ein Unternehmer bei der Auswahl seines Vertragspartners mehr auf die Seriosität desselben achten wird, wenn er möglicherweise für von diesem nicht erfüllte Verpflichtungen haften muss.

2. Verwaltungsmaßnahmen

a) Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit

Zur Verbesserung der Bekämpfung illegaler Beschäftigung hat die Bundesanstalt für Arbeit im Berichtszeitraum die bestehenden Organisationsstrukturen weiter optimiert. Außerdem wurde der Personalansatz für die Organisationseinheiten, die mit der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung betraut sind, während des Berichtszeitraums erhöht. 1996 lag der Personalansatz der Bundesanstalt für Arbeit für diese Aufgabe bei 2 554,25 Stellen. Er stieg 1997 auf 2 608,75 Stellen und 1998 auf 2 620,75 Stellen. 1999 erreichte der Personalansatz einen neuen Stand mit 2 795,75 Stellen.

Grundsätzlich wird die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung auch weiterhin von den einzelnen Arbeitsämtern vorgenommen. Die Leistungsstellen „OWiG, Außendienst“ in den Arbeitsämtern sind für Prüfungen nach §§ 304ff. SGB III, § 107 SGB IV und § 2 AEntG in allen Wirtschaftszweigen zuständig, mit Ausnahme der Prüfung von Werkvertragsfirmen nach zwischenstaatlichen Vereinbarungen aus Staaten Mittel- und Osteuropas. Für diese bestehen besondere Zuständigkeiten, die nachfolgend näher dargestellt werden. Die Leistungsstellen „OWiG, Außendienst“ der Arbeitsämter verfolgen und ahnden des Weiteren für den eigenen Amtsbezirk Ordnungswidrigkeiten aus dem Aufgabenbereich der Bundesanstalt für Arbeit, sofern dies nicht den Landesarbeitsämtern oder den Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung vorbehalten ist. Der Personalansatz für die Leistungsstellen „OWiG, Außendienst“ wurde im Berichtszeitraum stetig erhöht, und zwar von 1996 1 465,75 Stellen, 1997 1 514,5 Stellen, 1998 1 534,75 Stellen auf 1 557,75 Stellen in 1999.

Neben den Leistungsstellen „OWiG, Außendienst“ wurde die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung auch von 43 bei bestimmten Stützpunkt-Arbeitsämtern gebildeten Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung von illegaler Beschäftigung durchgeführt. Die Bearbeitungsstellen verfolgen und ahnden illegale Arbeitnehmerüberlassung und prüfen gem. §§ 304 ff. SGB III, 107 SGB IV, 2 AEntG bei Arbeitgebern, die im Rahmen von Werkverträgen aufgrund bilateraler Regierungsvereinbarungen tätig sind, sofern nicht die Zuständigkeit einer Außendienstgruppe Bau gegeben ist. Ihre Prüfungen erstrecken sich ebenfalls auf alle Formen der illegalen Beschäftigung sowie auf alle bei der geprüften Baustelle oder dem Betrieb tätigen Firmen. Darüber hinaus verfolgen und ahnden sie Verstöße

gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz sowie gegen die Arbeitsgenehmigungspflicht. Neben den Bearbeitungsstellen sind noch die Fachreferate zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung bei den 10 Landesarbeitsämtern an der Bekämpfung beteiligt. Sie verfolgen in diesem Bereich die Verstöße von Verleihern mit Verleiherlaubnis und grenzüberschreitende illegale Arbeitnehmerüberlassung. 1996 bestand für die Bearbeitungsstellen und die Fachreferate ein Personalansatz von 518,5 Stellen. 1997 lag der Ansatz bei 524,25 Stellen und 1998 bei 516 Stellen. 1999 wurde der Personalansatz wesentlich aufgestockt auf 649 Stellen. Außerdem hat die Bundesanstalt für Arbeit in bestimmten Bereichen Organisationseinheiten mit besonderen Zuständigkeitsbereichen gebildet. Insbesondere der Einsatz von Werkvertragsarbeitnehmern aus mittel- und osteuropäischen Staaten auf deutschen Baustellen erforderte eine besondere Prüfungsstruktur, um dem gerade in diesem Bereich vielfach auftretenden Missbrauch entgegenzuwirken. Anfang 1996 wurden daher befristet bis zum 31. Dezember 1998 in zehn Ballungszentren Sonderprüfgruppen Außendienst Bau eingerichtet. Bei der Einrichtung der Sonderprüfgruppen wurden dabei die Erfahrungen, die im Rahmen eines Pilotprojektes in Berlin gemacht wurden, umgesetzt. Die dort bestehende Sonderprüfgruppe wurde weitergeführt. Die insgesamt 11 Sonderprüfgruppen (Berlin, Dresden, Essen, Frankfurt a.M., Hamburg, Hannover, Köln, Leipzig, München, Nürnberg und Stuttgart) prüften ausschließlich im Baubereich, vorrangig auf den Baustellen, auf denen Arbeitnehmer aufgrund von Werkverträgen nach den bilateralen Werkvertragsabkommen tätig waren. Dabei wurden vermehrt auch in kurzen Abständen sich wiederholende Prüfungen vorgenommen. Teilweise erfolgten die Prüfungen auch zu unüblichen Zeiten wie z. B. am Wochenende. Geprüft wurde stets die komplette Baustelle mit allen hier tätigen Firmen sowie der gesamte Bereich möglicher illegaler Beschäftigung. Neben diesen Sonderprüfgruppen der Bundesanstalt für Arbeit prüfen die Hauptzollämter die Baustellen.

Da die Erfahrungen mit den Prüfungen durch die Sonderprüfgruppen grundsätzlich positiv waren, wurde ab dem 1. Januar 1999 die Befristung dieser Gruppen aufgehoben und eine dauerhafte Einrichtung der Sonderprüfgruppen beschlossen. Zusätzlich wurden die Prüfgruppen um weitere Prüfgruppen in Bielefeld, Heidelberg und Waiblingen ergänzt. Die Prüfgruppe in Stuttgart wurde aufgelöst. Am Aufgabenzuschnitt wurde im Wesentlichen festgehalten. 1996 bis 1998 bestand für die Sonderprüfgruppen ein Ansatz von 570 Stellen. Dieser wurde 1999 auf 589 Stellen erhöht.

1986 hatte die Bundesanstalt für Arbeit zur Erleichterung des Informationsaustausches das Informationssystem zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung (INBIL) eingeführt. 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 Ver-

fahrensstrafung und zur Vermeidung von Doppelermittlungen bei. Die Koordinierung wurde weiter dadurch erleichtert, dass 1997 auch die Arbeitsämter an das System angeschlossen wurden. Nunmehr haben alle mit der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung betrauten Organisationseinheiten der Bundesanstalt für Arbeit Leistungsstellen (OWiG, Außendienst, Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung und die entsprechenden Fachreferate bei den Landesarbeitsämtern sowie die Prüfgruppen Außendienst Bau) Zugriff auf dieses System. Im Februar 1997 wurde das Betriebssystem außerdem auf moderne Hard- und Software umgestellt und der Standort des Zentralrechners nach Nürnberg verlagert. Neu aufgenommen in das Informationssystem wurden Verstöße gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, Verstöße von Werkvertragsfirmen aus mittel- und osteuropäischen Staaten, gegen die Arbeitsgenehmigungspflicht sowie Verstöße gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz von Arbeitgebern mit Sitz im Ausland.

Im Übrigen wurde damit begonnen, die Voraussetzungen für den bereits von der Zollverwaltung realisierten EDV-gestützten Datenaustausch mit der Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft (ULAK) zu schaffen. Die bei den Landesarbeitsämtern eingehenden Meldungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz von Arbeitgebern mit Sitz im Ausland werden der ULAK übermittelt, die sie für Zwecke der Beitragserhebung erfasst. Diese Meldedaten sollen künftig zur Bundesanstalt für Arbeit transferiert werden, wo sie unter Nutzung der INBIL-Infrastruktur allen INBIL-Anwendern zugänglich sein sollen. Dieses Verfahren wird die betroffenen Dienststellen in die Lage versetzen, über spezifische Suchmerkmale ihre Prüfaufgaben nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz wirksamer zu planen und zu koordinieren.

b) Maßnahmen der Hauptzollämter

Der Stellenansatz der Hauptzollämter zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung hat sich während des Berichtszeitraums nicht wesentlich verändert. 1996 bis 1998 lag der Stellenansatz bei ungefähr 1 000 Stellen. 1999 stieg er leicht an auf 1 074 Stellen. Weiterhin wird der Arbeitsbereich zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung schrittweise von gegenwärtig 1 100 auf 2 500 in den Jahren 2000 und 2001 aufgestockt. Das Personal soll durch Umschichtungen innerhalb der Zollverwaltung gewonnen werden.

Nachdem das bestehende Fachwissen der Beamten durch Schulungen u. a. im Strafrecht, Strafprozessrecht, Vernehmungstechnik vertieft wurde, konnte zum Teil zwar zeitaufwendige, aber erfolgreiche Ermittlungstätigkeit geleistet werden.

Neben den beschriebenen Schulungsmaßnahmen wurde die Sachausstattung der Beamten konsequent erweitert, insbesondere wurden moderne Bürobusse, Pkws und Kommunikationsmittel eingesetzt. Im Jahr 1999 erfolgte neben dem weiteren Ausbau der allgemeinen Informationstechnik, eine Ausstattung mit Laptops, die vor Ort (Baustellen, Produktionsbetriebe) den Beamten einen so-

fortigen effektiven Zugriff auf die Datenbank der Sozialversicherungsträger (Basisdatenbank) und auf das Ausländerzentralregister ermöglichen.

Zu bundesweiten Informations- und Koordinierungszwecken wurde 1997 bei der Oberfinanzdirektion Köln die „Informations- und Koordinierungszentrale zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung durch die Zollverwaltung“ (InKo – BillBZ) errichtet. Von dieser Stelle werden noch heute die Meldungen im Rahmen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf die Hauptzollämter verteilt. Parallel dazu wurden durch die Errichtung der Verfahrensdatenbank BillBAO bei dieser Zentralstelle die Prüfungsergebnisse gesammelt und insbesondere bundesweite Schwerpunktprüfungen koordiniert. Inzwischen ist ein tagesaktueller Datenabgleich mit der Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft (ULAK) realisiert.

Konsequenterweise wurde die Datenbank entsprechend der neuen Aufgabenstellung der Zollbeamten als Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft in den Jahren 1998 und 1999 zu einer modernen Ermittlungs- und Verfahrensdatenbank ausgebaut, die die Beamten bei den Hauptzollämtern maßgeblich bei ihren zielgerichteten und risikoorientierten Prüfungen unterstützt und zum erfolgreichen Abschluss von Ermittlungsverfahren beiträgt.

Die InKo – BillBZ und die Datenbank BillBAO stehen inzwischen auch anderen Behörden und Dienststellen wie den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit, Steuerfahndungsdienststellen, Polizeidienststellen und Staatsanwaltschaften sowie auch ausländischen Zusammenarbeitsbehörden als Informationsstelle zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung zur Verfügung.

Mit der Übertragung der Rechte und Pflichten der Beamten des Polizeidienstes nach den Bestimmungen der Strafprozessordnung und des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sowie der staatsanwaltschaftlichen Hilfsbeamteneigenschaft nach § 304 SGB III verlagerte sich der Schwerpunkt der Tätigkeit der auf dem Arbeitsgebiet zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung tätigen Zollbeamten von der Prüftätigkeit hin zur Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. Diese neue Aufgabe machte zahlreiche Schulungen von Mitarbeitern der Zollverwaltung notwendig, die im Berichtszeitraum durchgeführt wurden.

H. Vorschläge zur Verbesserung der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung

1. Entschließung des Bundesrates

In einer Entschließung des Bundesrates zur Wiederherstellung der Ordnung auf dem Arbeitsmarkt vom 19. März 1999 (Bundesratsdrucksache 798/98) hat der Bundesrat der Bundesregierung mehrere Vorschläge unterbreitet, die seiner Ansicht nach zu einer Verbesserung der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit führen könnten.

In der Entschließung wurde die Bundesregierung u. a. aufgefordert, den deutschen Ratsvorsitz in der Europäischen Union im 1. Halbjahr 1999 zu einer wichtigen Initiative auf europäischer Ebene zu nutzen. Auf Initiative der Bundesregierung haben der Rat und die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten am 22. April 1999 einen Verhaltenskodex für die Verbesserung der Zusammenarbeit der Behörden der Mitgliedsstaaten bei der Bekämpfung des grenzüberschreitenden Missbrauchs bei Sozialversicherungsleistungen und -beiträgen und von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit sowie bei grenzüberschreitender Leiharbeit beschlossen. Auf den näheren Inhalt des Verhaltenskodex' wird unter Gliederungspunkt V.2 eingegangen. Der Bundesrat appellierte des Weiteren an die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass eine grenzüberschreitende Anerkennung und Vollstreckung von Bußgeldbescheiden mit den Mitgliedsstaaten der EU und des EWR sichergestellt wird.

Außerdem bittet der Bundesrat die Bundesregierung zu prüfen, inwieweit eine weitere Senkung der Lohnneben- und -zusatzkosten möglich ist, da der Bundesrat in den hohen Lohnneben- und -zusatzkosten eine Hauptursache für das verstärkte Auftreten von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit sieht.

Der Bundesrat hält in seiner Entschließung die Einführung einer Generalunternehmerhaftung für die Sozialversicherungsbeiträge und Steuern für notwendig, die dann eintritt, wenn der Hauptunternehmer festzulegende Sorgfaltspflichten bei der Gestaltung des Nachunternehmerverhältnisses verletzt.

Zusätzlich regte der Bundesrat mehrere Verschärfungen der Sanktionen zur Ahndung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung an, wie z. B. die Erhöhung des Bußgeldrahmens für illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit, die Einführung eines Straftatbestandes bereits für eine einmalige Beschäftigung eines ausländischen Arbeitnehmers ohne erforderliche Arbeitsgenehmigung, die Einführung eines Straftatbestandes für die beharrliche Wiederholung von Ordnungswidrigkeitentatbeständen im Zusammenhang mit illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit sowie einer Bußgeldvorschrift für Unternehmer, die einen Unternehmer beauftragen, von dem sie wissen oder fahrlässig nicht wissen, dass dieser Schwarzarbeiter als Nachunternehmer einsetzt. Zur Verbesserung der Zusammenarbeit der Behörden schlägt der Bundesrat vor, alle zur Verfolgung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung zuständigen Behörden sowohl zur gegenseitigen Datenübermittlung als auch zur gegenseitigen Unterrichtung beim Verdacht auf Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung zu verpflichten, weiteren Behörden das Recht zur Außenprüfung ohne konkreten Anfangsverdacht einzuräumen, die erzielten Bußgeldeinnahmen für eine angemessene personelle und technische Ausstattung der zuständigen Behörde einzusetzen und die Fälschungssicherheit von Sozialversicherungsausweis und Arbeitsgenehmigungen zu überprüfen.

2. DGB, IG BAU

Die IG BAU hat mit ihrem Beitrag zu diesem Bericht zahlreiche Vorschläge zur Verbesserung der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung übersandt. Der DGB unterstützt in seiner Stellungnahme ausdrücklich die Vorschläge der IG BAU.

Zum einen werden Maßnahmen zur Verbesserung der Organisation der Arbeit und Zusammenarbeit der Behörden, wie z. B. ein verbesserter Informations- und Datenaustausch zwischen den Behörden sowie eine bessere Personal- und Sachmittelausstattung für die Prüfbehörden vorgeschlagen. Eine verdachtslose Prüfung entsprechend §§ 305, 306 SGB III sollte nach Ansicht der IG BAU auch für den Bereich des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vorgesehen werden. Die Prüfbeamten der Bundesanstalt für Arbeit sollten wie die Zollbeamten Polizeibefugnisse erhalten. Zusätzlich sollte die Bundesanstalt für Arbeit die Kompetenz erhalten, in ihrem Zuständigkeitsbereich vor Gericht Strafbefehle zu beantragen. Bei den Strafgerichten sollten spezielle Arbeitsmarkt-Abteilungen bzw. -kammern eingerichtet werden.

Neben diesen Maßnahmen schlägt die IG BAU weitere Änderungen der gesetzlichen Regelungen vor. So fordert sie z. B. die Einführung einer Hauptunternehmerhaftung für die Sozialversicherungsbeiträge der Nachunternehmer, eine Vorlagepflicht für Entgeltnachweise, die Einführung einer fälschungssicheren Arbeiterlaubnis verbunden mit einer Mitführungspflicht, die Einführung eines fälschungssicheren Sozialversicherungsausweises, die Ausdehnung des § 266a StGB auf die Arbeitgeberanteile zum Gesamtsozialversicherungsbeitrag sowie eine Ersatzvorschrift für den aufgehobenen § 50a Abs. 7 Einkommensteuergesetz.

Des Weiteren soll durch eine Verschärfung der Sanktionen und die Schaffung besonderer Anreize die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung verbessert werden, z. B. durch den Abschluss von Abkommen zur Durchsetzung von Bußgeldern mit dem Ausland, die Möglichkeit einen dinglichen Arrest bereits bei Erwartung einer Geldstrafe anzuordnen, die Einführung einer Strafbarkeit für illegale Ausländerbeschäftigung oder Entleih bereits bei Beschäftigung von mehr als einem Ausländer, die Erhöhung der Bußgeldrahmen von § 404 Abs. 3 SGB III, § 16 AÜG und §§ 1, 2 SchwarzArbG und eine Verlängerung der Ausschlussfrist von der Vergabe nach § 5 SchwarzArbG. Um Schwarzarbeit unattraktiver zu machen, schlägt die IG BAU vor, die steuerliche Absetzbarkeit von bestimmten Dienstleistungen wie z. B. Renovierungen, eine Senkung der Mehrwertsteuer für besonders arbeitsintensive und schwarzarbeitsanfällige Branchen und eine degressive Bezuschussung von Sozialversicherungsbeiträgen in Niedriglohnbereichen einzuführen.

Schließlich regt die IG BAU als weitere Maßnahmen den Abbau der Werkvertragskontingente, den Erlass von Vergabegesetzen der Länder und des Bundes sowie die Begrenzung der Dienstleistungsfreiheit und der Freizügigkeit im Rahmen der EU-Osterweiterung an.

3. Länder

Auch in den Beiträgen der Länder wurden teilweise Vorschläge zur Verbesserung der Bekämpfung illegaler Beschäftigung gemacht. Zum Teil decken sich diese Vorschläge mit denen der IG BAU und des Bundesrates. So fordern Hamburg und Berlin die Einführung einer Generalunternehmerhaftung, Berlin die Einführung einer fälschungssicheren Arbeitserlaubnis mit einer Mitführungsverpflichtung sowie eine Angleichung von § 407 SGB III an § 92a AuslG und Niedersachsen die Einführung verdachtsloser Prüfungen auch im Bereich der Schwarzarbeit.

Bayern regt an, der Polizei das Recht einzuräumen, verdachtsunabhängig Sozialversicherungsausweise zu prüfen und ausländische Arbeitnehmer zur Mitführung ihrer Personaldokumente, der Aufenthaltserlaubnis und der Arbeitsgenehmigung zu verpflichten. Die Handwerksorganisation Baden-Württemberg fordert Ahndung der Schwarzarbeit als Straftat, damit es nicht mehr im Ermessen der Verfolgungsbehörden steht, ob sie einen Fall verfolgten.

V. Internationale Entwicklung

1. Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern

Am 16. Dezember 1996 hat das Europäische Parlament und der Rat die Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 18/1 vom 21.01.1997) verabschiedet. In Deutschland wurde diese Richtlinie durch das Arbeitnehmer-Entsendegesetz umgesetzt.

2. Verhaltenskodex

Am 22. April 1999 haben der Rat und die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten eine Entschließung über den Verhaltenskodex für die Verbesserung der Zusammenarbeit der Behörden der Mitgliedsstaaten bei der Bekämpfung des grenzüberschreitenden Missbrauchs bei Sozialversicherungsleistungen und -beiträgen und von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit sowie bei grenzüberschreitender Leiharbeit angenommen. Der Verhaltenskodex ist im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht (Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 125/1).

Als in den vergangenen Jahren deutlich wurde, dass illegale Beschäftigung und Leistungsmissbrauch zunehmend auch grenzüberschreitend auftraten, entstand zunächst eine mehr oder weniger intensive Zusammenarbeit der nationalen Behörden auf informeller Ebene. Dabei blieben die rechtlichen Grundlagen und Grenzen für die Zusammenarbeit zumeist unklar. Feste Strukturen konnten sich nur teilweise ausbilden. Diese Form der Zusammenarbeit war oft an bestimmte Personen gebunden, die zu ihren Kollegen in den Nachbarländern einen persönlichen Kon-

takt aufbauten. Dies hatte wiederum zur Folge, dass bei einer Versetzung oder Pensionierung eines Mitarbeiters die Kontakte mitunter abrissen und die Zusammenarbeit stark zurückging. Gleichzeitig stieg die Zahl der Fälle, die eine solche Zusammenarbeit erforderten, ständig an. Insbesondere durch den Wegfall der Grenzkontrollen öffnete sich der Arbeitsmarkt über die Grenzen hinweg, und zwar sowohl der legale wie auch der illegale Arbeitsmarkt.

Die Bundesregierung versuchte zunächst, die Zusammenarbeit durch den Abschluss bilateraler Verträge mit den einzelnen Mitgliedsstaaten zu verbessern. Diese Verhandlungen stießen allerdings auf eine Reihe von Schwierigkeiten, insbesondere im Bereich des Datenschutzes. Auch auf deutscher Seite war es zunächst nicht rechtlich eindeutig geklärt, ob eine Übertragung von Sozialdaten durch einen deutschen Sozialversicherungsträger an Behörden in anderen Mitgliedsstaaten zulässig war. Im 3. Wahlrechtsverbesserungsgesetz vom 29. April 1997 (BGBl. I S. 968) wurde aber die Datenschutzvorschrift des § 77 SGB X so geändert, dass eine Datenübermittlung auch möglich ist, wenn sie zur Aufgabenerfüllung einer ausländischen Stelle erforderlich ist und entweder diese Aufgaben der ausländischen Stelle denen der in § 35 SGB I genannten Stellen entsprechen oder die Voraussetzungen des § 69 Abs. 1 Nr. 2 und 3, der §§ 70, 73 SGB X oder einer Übermittlungsvorschrift nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch oder dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz vorliegen und die Aufgaben der ausländischen Stelle den Aufgaben der im Dritten Buch Sozialgesetzbuch oder Arbeitnehmerüberlassungsgesetz genannten Stellen entsprechen. Diese Vorschrift ermöglicht damit, dass z. B. die Bundesanstalt für Arbeit Daten eines niederländischen oder französischen Arbeitnehmers an die dortige Arbeitslosenversicherung übermitteln kann, damit diese feststellen kann, ob dieser Arbeitnehmer zu Unrecht Leistungen in seinem Heimatland bezieht.

Bilaterale Vereinbarungen konnten aber zunächst nur mit zwei Staaten erreicht werden. In einem Schriftwechsel mit dem irischen Sozialministerium (Department of Social Welfare) hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung eine Zusammenarbeit in Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei Arbeitnehmerüberlassung und der Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs vereinbart. Zudem wurde mit Portugal vereinbart, bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung eng zusammenzuarbeiten.

Angesichts der Schwierigkeiten bei der Vereinbarung bilateraler Verträge entschloss sich das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, im Rahmen der deutschen Präsidentschaft im Rat im ersten Halbjahr 1999 einen Vorstoß für eine Richtlinie über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und grenzüberschreitender Arbeitnehmerüberlassung zu unternehmen. Die Kommission stand aber einem solchen Richtlinienvorschlag aus verschiedenen Gründen skeptisch gegenüber, so war u. a. nicht eindeutig, auf welche

Ermächtigungsgrundlage eine entsprechende Richtlinie gestützt werden könnte. Es wurde daher entschieden, statt einer Richtlinie einen Verhaltenskodex vorzuschlagen. Im Unterschied zu einer Richtlinie regelt ein Verhaltenskodex keine rechtlich verbindlichen Verpflichtungen. Er stellt vielmehr eine Manifestation des politischen Willens des Rates und der Mitgliedsstaaten dar. Der weniger verbindliche Charakter eines Verhaltenskodex' führte aber dazu, dass eine größere Kompromissbereitschaft bei der Verabschiedung bestand.

In dem Verhaltenskodex werden die Mitgliedsstaaten aufgefordert Schritte zu unternehmen, die die Zusammenarbeit der Behörden verbessern. Dabei werden konkrete Maßnahmen, wie dieses Ziel erreicht werden soll, im Verhaltenskodex benannt.

So sieht der Verhaltenskodex vor, dass der unmittelbare Verkehr zwischen den zuständigen Stellen vor Ort ermöglicht werden soll. Anfragen über die oft langwierigen diplomatischen Wege sollen so überflüssig werden.

Um eine unmittelbare Zusammenarbeit zu ermöglichen, muss auch eine Information über die Zuständigkeiten in den verschiedenen Mitgliedsstaaten erfolgen. Hier sieht der Verhaltenskodex die Benennung nationaler Verbindungsstellen in den Mitgliedsstaaten und deren Mitteilung an die übrigen Mitgliedsstaaten und die Kommission vor. Auf diese Weise ist gewährleistet, dass jede Behörde mit einem Anliegen einen kompetenten Ansprechpartner in dem anderen Mitgliedsstaat findet. Wenn ein Ersuchen an eine unzuständige Stelle gerichtet wird, soll dieses in dem Mitgliedsstaat an die zuständige Stelle weitergeleitet werden und die ersuchende Stelle hiervon unterrichtet werden. Zusätzlich soll eine gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Stellen, insbesondere durch Erteilung von Auskünften und die Übersendung von Schriftstücken erfolgen.

Hinsichtlich der Übermittlung von Schriftstücken wird dabei konkret vorgesehen, dass Schriftstücke betreffend Fällen von Missbrauch im Bereich der sozialen Sicherheit, nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit und grenzüberschreitender Leiharbeit durch die Post übermittelt werden können.

Auch bei der Überprüfung der Echtheit von Dokumenten soll eine engere Zusammenarbeit ermöglicht werden. Wenn begründete Zweifel an der Echtheit bestehen, sollen die Mitgliedsstaaten bei der Prüfung der Echtheit von Bescheinigungen über Sachverhalte, die den Regelungsbereich des Verhaltenskodex' betreffen, entsprechend den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten sich gegenseitig Amtshilfe leisten. Schließlich werden die Mitgliedsstaaten im Verhaltenskodex aufgefordert, die Zusammenarbeit der zuständigen Stellen bei der Übermittlung von Daten zu fördern.

Zur Umsetzung seines Regelungsinhalts sieht der Verhaltenskodex den Abschluss bilateraler oder multilateraler Abkommen vor. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat Verhandlungen für solche Abkommen bereits mit den unmittelbaren Nachbarländern Frankreich, Dänemark und den Niederlanden aufgenommen.

VI. Schlussbemerkung

Die Bedeutung der legalen Arbeitnehmerüberlassung für die deutsche Wirtschaft ist im Berichtszeitraum gewachsen. Die Zahl der Leiharbeiter und der Verleihunternehmen ist weiter angestiegen. Von erheblicher Bedeutung ist auch, dass die Arbeitnehmerüberlassung zunehmend von Unternehmen nicht nur zur Überbrückung von kurzen unerwarteten Personalengpässen genutzt wird, sondern ein Mittel der langfristigen Personalplanung darstellt. Die Nutzung von Leiharbeit ermöglicht den Unternehmen so, eine möglichst kleine eigene Personalreserve zu halten.

Arbeitnehmerüberlassung bietet daher für den Beschäftigungsmarkt sowohl Chancen wie auch Risiken. Die Chancen bestehen darin, dass über die Arbeitnehmerüberlassung Arbeitslose nicht selten eine Gelegenheit zum Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt bekommen. Eine nicht unwesentliche Zahl der Leiharbeiter findet über diesen Weg auch wieder eine Festanstellung in einem Entleihbetrieb. Andererseits kann die Nutzung von Leiharbeit durch die Unternehmen zu einem Abbau der Stammbesetzung in den Entleihbetrieben führen oder dort zumindest Neueinstellungen verhindern.

Die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit hat im Berichtszeitraum nicht unerhebliche Fortschritte gemacht. Dies belegen die angestiegenen Zahlen von Bußgeldverfahren und die neuen Höchststände bei der Summe der verhängten Bußgelder. Maßgeblich für die Verbesserung der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit waren neben den Gesetzesänderungen die verbesserte Zusammenarbeit der Behörden. Diese Zusammenarbeit der Behörden vor Ort muss auch in Zukunft noch weiter intensiviert werden. Dies gilt um so mehr, als die Verschleierungs- und Umgehungstatbestände weiter verfeinert wurden. Damit wird es für die Verfolgungsbehörden immer schwieriger, Verstöße nachzuweisen. Eine enge Zusammenarbeit der einzelnen Fachbehörden und ein ständiger Erfahrungsaustausch sind daher wesentlich.

Gleichzeitig ist die Höhe des Personaleinsatzes für den Erfolg der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung von entscheidender Bedeutung. Nachdem die Bundesanstalt für Arbeit im Berichtszeitraum den Personalansatz für diese Aufgabe bereits erhöht hat, plant die Zollverwaltung für die nächsten Jahre ebenfalls eine erhebliche Personalaufstockung. Ein gewisser Nachholbedarf in dieser Beziehung besteht immer noch bei den meisten Bundesländern. Die Zahl des von den Ländern für die Bekämpfung der Schwarzarbeit eingesetzten Personals ist immer noch sehr niedrig. Es bleibt zu hoffen, dass sich die Erkenntnis, dass ein erhöhter Personaleinsatz sich für die Kommunen auch auszahlt, zum einen durch die eingekommen Bußgelder – zum anderen durch die Stärkung der Wirtschaft, in dem die illegale Konkurrenz eingedämmt wird – weiter durchsetzt.

Tabelle 1

Erlaubnisinhaber und weggefallene Erlaubnisse

	Am Quartalsende vorhandene Erlaubnisinhaber		Im Berichtsvierteljahr weggefallene Erlaubnisse			
	insgesamt	darunter mit un- fristeter Erlaubnis	insgesamt	davon		
				zurückgenommene	widerrufene	auf andere Weise
1. Quartal 1996	6 370	2 149	308	1	24	283
2. Quartal 1996	6 507	2 181	298	–	17	281
3. Quartal 1996	6 680	2 218	249	5	21	223
4. Quartal 1996	6 816	2 241	195	–	21	174
1. Quartal 1997	7 019	2 284	271	2	33	236
2. Quartal 1997	7 195	2 331	291	2	35	254
3. Quartal 1997	7 358	2 350	305	–	36	269
4. Quartal 1997	7 514	2 405	280	–	25	255
1. Quartal 1998	7 622	2 486	263	–	17	246
2. Quartal 1998	7 846	2 602	244	–	17	227
3. Quartal 1998	8 029	2 690	323	–	26	297
4. Quartal 1998	8 277	2 792	208	–	9	199
1. Quartal 1999	8 498	2 868	284	–	14	270
2. Quartal 1999	8 727	2 994	314	–	25	271
3. Quartal 1999	8 936	3 068	279	1	15	263
4. Quartal 1999	9 232	3 140	249	–	15	234

Tabelle 2

Statistik der Leiharbeitnehmer im Anschluss an die Statistik des 8. AÜG-Berichts

1996	Männer	Frauen	insgesamt
Januar	122 581	29 724	152 305
Februar	118 406	29 878	148 284
März	117 816	29 479	147 295
April	124 982	29 550	154 532
Mai	134 136	30 719	164 855
Juni	145 124	32 811	177 935
Juli	162 514	36 495	199 009
August	162 538	36 154	198 692
September	162 998	36 373	199 371
Oktober	161 190	36 296	197 486
November	156 036	36 138	192 174
Dezember	143 982	33 650	177 632

1997	Männer	Frauen	insgesamt
Januar	134 599	34 310	168 909
Februar	134 112	34 948	169 060
März	135 740	34 818	170 558
April	145 012	36 189	181 201
Mai	155 208	37 764	192 972
Juni	171 997	40 667	212 664
Juli	179 941	41 682	221 623
August	181 299	41 330	222 629
September	182 662	42 214	224 876
Oktober	180 471	42 089	222 560
November	177 366	42 393	219 759
Dezember	161 104	38 573	199 677

noch Tabelle 2

1998	Männer	Frauen	insgesamt
Januar	157 312	40 586	197 898
Februar	157 865	42 059	199 924
März	165 888	44 242	210 130
April	174 074	44 346	218 420
Mai	185 326	46 841	232 167
Juni	202 572	50 323	252 895
Juli	230 765	55 964	286 729
August	236 596	58 155	294 751
September	230 176	56 759	286 935
Oktober	218 207	53 249	271 456
November	212 144	53 671	265 815
Dezember	184 174	48 068	232 242

1999	Männer	Frauen	insgesamt
Januar	180 203	48 054	228 257
Februar	181 225	49 163	230 388
März	189 024	51 198	240 222
April	194 884	51 346	246 230
Mai	209 606	55 157	264 763
Juni	227 513	58 881	286 394
Juli	237 164	61 649	298 813
August	244 956	64 263	309 219
September	243 673	64 709	308 382
Oktober	238 088	64 319	302 407
November	240 789	67 828	308 617
Dezember	222 760	63 602	286 362

Tabelle 3a

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit
Stichtag: 30. Juni 1996

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	10	
Männer und Frauen											
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	478	3	1	17	26	–	2	–	91	618	
Metallerzeuger, -bearbeiter	3 786	102	1	22	82	1	70	20	1 450	5 534	
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe	36 948	1 338	19	86	152	8	239	127	4 525	43 442	
Elektriker	18 797	714	3	26	40	1	130	47	1 168	20 926	
Montierer und Metallberufe	6 690	557	12	39	43	2	130	56	1 629	9 158	
Bauberufe	2 294	296	–	3	4	–	25	–	129	2 751	
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	827	385	–	–	2	3	8	2	68	1 295	
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	28 962	2 038	21	89	460	4	742	605	8 982	41 903	
Übrige Fertigungsberufe	6 876	332	8	9	90	–	101	71	947	8 434	
Technische Berufe	5 531	21	2	36	178	1	27	14	265	6 075	
Warenkaufleute	207	4	–	–	1	–	1	–	10	223	
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	18 015	167	20	41	120	11	146	80	865	19 465	
Gesundheitsdienstberufe	1 102	10	1	21	41	–	2	2	66	1 245	
Allgemeine Dienstleistungsberufe	2 375	37	5	7	13	1	49	22	453	2 962	
Übrige Dienstleistungsberufe	7 699	166	9	69	89	1	148	110	1 929	10 220	
Sonstige Berufe	3 086	160	1	6	68	2	38	14	309	3 684	
Zusammen	143 673	6 330	103	471	1 409	35	1 858	1 170	22 886	177 935	

noch Tabelle 3a

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit
Stichtag: 30. Juni 1996

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Staatsangehörigkeit										Insgesamt
	Deutsche	Franzosen	Belgier/ Luxem- burger	Nieder- länder	Briten/ Iren	Dänen	Italiener	Griechen	Sonstige		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	Männer										
Chemiarbeiter, Kunststoffverarbeiter	409	3	1	17	26	–	2	–	79	537	
Metallerzeuger, -bearbeiter	3 724	101	1	21	82	1	68	20	1 444	5 462	
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe	36 822	1 313	19	86	151	8	239	126	4 515	43 279	
Elektriker	18 659	713	3	26	39	1	122	47	1 152	20 762	
Montierer und Metallberufe	6 137	543	11	39	27	2	114	40	1 439	8 352	
Bauberufe	2 158	296	–	3	4	–	25	–	125	2 611	
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	809	384	–	–	2	3	8	2	65	1 273	
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	23 688	1 192	15	67	316	2	604	469	7 229	33 582	
Übrige Fertigungsberufe	6 151	326	8	8	83	–	88	58	762	7 484	
Technische Berufe	4 834	17	2	36	174	1	20	11	225	5 320	
Warenkaufleute	67	2	–	–	1	–	1	–	3	74	
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	3 374	23	4	11	34	3	23	14	153	3 639	
Gesundheitsdienstberufe	292	–	1	7	10	–	–	–	18	328	
Allgemeine Dienstleistungsberufe	1 557	32	4	4	10	–	28	14	263	1 912	
Übrige Dienstleistungsberufe	5 489	148	9	34	55	–	105	63	1 348	7 251	
Sonstige Berufe	2 715	156	–	6	63	1	32	11	274	3 258	
Zusammen	116 885	5 249	78	365	1 077	22	1 479	875	19 094	145 124	

noch Tabelle 3a

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit
Stichtag: 30. Juni 1996

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	10	
Frauen											
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	69	-	-	-	-	-	-	-	12	81	
Metallerzeuger, -bearbeiter	62	1	-	1	-	-	2	-	6	72	
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe	126	25	-	-	1	-	-	1	10	163	
Elektriker	138	1	-	-	1	-	8	-	16	164	
Montierer und Metallberufe	553	14	1	-	16	-	16	16	190	806	
Bauberufe	136	-	-	-	-	-	-	-	4	140	
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	18	1	-	-	-	-	-	-	3	22	
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	5 274	846	6	22	144	2	138	136	1 753	8 321	
Übrige Fertigungsberufe	725	6	-	1	7	-	13	13	185	950	
Technische Berufe	697	4	-	-	4	-	7	3	40	755	
Warenkaufleute	140	2	-	-	-	-	-	-	7	149	
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	14 641	144	16	30	86	8	123	66	712	15 826	
Gesundheitsdienstberufe	810	10	-	14	31	-	2	2	48	917	
Allgemeine Dienstleistungsberufe	818	5	1	3	3	1	21	8	190	1 050	
Übrige Dienstleistungsberufe	2 210	18	-	35	34	1	43	47	581	2 969	
Sonstige Berufe	371	4	1	-	5	1	6	3	35	426	
Zusammen	26 788	1 081	25	106	332	13	379	295	3 792	32 811	

Tabelle 3b

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit
Stichtag: 30. Juni 1997

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	10	
	Männer und Frauen										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	499	10	–	13	36	–	5	3	81	647	
Metallerzeuger, -bearbeiter	4 403	188	5	22	44	2	66	25	1 482	6 237	
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe	41 760	1 183	16	86	156	9	266	149	4 481	48 106	
Elektriker	21 066	672	9	28	27	1	148	61	1 293	23 305	
Montierer und Metallberufe	8 039	451	7	37	48	3	112	65	1 650	10 412	
Bauberufe	2 522	245	–	1	4	–	33	4	180	2 989	
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	920	507	–	1	3	–	16	11	91	1 549	
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	39 459	2 739	21	79	451	9	1 019	691	11 281	55 749	
Übrige Fertigungsberufe	8 038	431	3	8	111	1	93	65	1 144	9 894	
Technische Berufe	6 454	53	3	11	132	1	28	23	268	6 973	
Warenkaufleute	308	1	1	2	–	–	1	1	25	339	
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	21 437	188	27	82	90	11	182	113	1 147	23 277	
Gesundheitsdienstberufe	876	16	1	3	4	–	1	1	35	937	
Allgemeine Dienstleistungsberufe	2 861	51	6	15	24	4	73	47	563	3 644	
Übrige Dienstleistungsberufe	10 610	367	15	102	65	3	215	145	2 344	13 866	
Sonstige Berufe	4 062	73	1	26	48	1	38	17	474	4 740	
Zusammen	173 314	7 175	115	516	1 243	45	2 296	1 421	26 539	212 664	

noch Tabelle 3b

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit
Stichtag: 30. Juni 1997

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	10	
	Männer										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	433	8	–	13	36	–	5	3	77	575	
Metallerzeuger, -bearbeiter	4 345	187	5	22	44	2	65	23	1 479	6 172	
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe	41 621	1 174	15	86	156	9	266	148	4 451	47 926	
Elektriker	20 919	658	9	28	27	1	142	60	1 276	23 120	
Montierer und Metallberufe	7 305	432	7	35	37	2	90	40	1 397	9 345	
Bauberufe	2 408	245	–	1	4	–	33	4	177	2 872	
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	906	478	–	1	3	–	16	11	91	1 506	
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	32 218	1 474	15	67	333	4	849	518	9 177	44 655	
Übrige Fertigungsberufe	7 319	425	2	6	106	–	85	55	952	8 950	
Technische Berufe	5 646	52	2	11	131	–	24	21	224	6 111	
Warenkaufleute	104	–	–	1	–	–	–	–	13	118	
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	4 664	24	7	41	26	–	34	21	257	5 074	
Gesundheitsdienstberufe	174	2	–	3	1	–	–	–	7	187	
Allgemeine Dienstleistungsberufe	1 795	33	5	5	20	2	47	34	323	2 264	
Übrige Dienstleistungsberufe	6 826	316	14	57	38	1	140	90	1 552	9 034	
Sonstige Berufe	3 527	44	1	24	43	1	33	14	401	4 088	
Zusammen	140 210	5 552	82	401	1 005	22	1 829	1 042	21 854	171 997	

noch Tabelle 3b

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit
Stichtag: 30. Juni 1997

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	10		
	Frauen											
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	66	2	–	–	–	–	–	–	–	–	4	72
Metallerzeuger, -bearbeiter	58	1	–	–	–	–	1	2	3	–	3	65
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe	139	9	1	–	–	–	–	1	30	–	30	180
Elektriker	147	14	–	–	–	–	6	1	17	–	17	185
Montierer und Metallberufe	734	19	–	2	11	1	22	25	253	–	253	1 067
Bauberufe	114	–	–	–	–	–	–	–	3	–	3	117
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	14	29	–	–	–	–	–	–	–	–	–	43
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	7 241	1 265	6	12	118	5	170	173	2 104	–	2 104	11 094
Übrige Fertigungsberufe	719	6	1	2	5	1	8	10	192	–	192	944
Technische Berufe	808	1	1	–	1	1	4	2	44	–	44	862
Warenkaufleute	204	1	1	1	–	–	1	1	12	–	12	221
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	16 773	164	20	41	64	11	148	92	890	–	890	18 203
Gesundheitsdienstberufe	702	14	1	–	3	–	1	1	28	–	28	750
Allgemeine Dienstleistungsberufe	1 066	18	1	10	4	2	26	13	240	–	240	1 380
Übrige Dienstleistungsberufe	3 784	51	1	45	27	2	75	55	792	–	792	4 832
Sonstige Berufe	535	29	–	2	5	–	5	3	73	–	73	652
Zusammen	33 104	1 623	33	115	238	23	467	379	4 685	–	4 685	40 667

Tabelle 3c

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit
Stichtag: 30. Juni 1998

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	10	
Männer und Frauen											
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	748	5	–	14	27	–	13	7	186	1 000	
Metallerzeuger, -bearbeiter	5 467	152	4	12	64	1	93	33	1 682	7 508	
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe	45 921	1 303	20	73	124	4	256	137	4 946	52 784	
Elektriker	22 281	695	2	13	18	–	156	65	1 290	24 520	
Montierer und Metallberufe	9 774	477	18	42	32	1	164	95	2 406	13 009	
Bauberufe	2 535	104	2	3	3	–	12	1	110	2 770	
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	1 098	340	–	1	5	–	24	4	103	1 575	
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	50 566	2 888	37	77	372	11	1 371	801	15 203	71 326	
Übrige Fertigungsberufe	10 319	322	4	18	110	–	174	94	1 405	12 446	
Technische Berufe	8 521	138	3	19	190	5	32	18	362	9 288	
Warenkaufleute	373	4	–	1	–	–	2	2	34	416	
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	26 716	241	27	58	101	16	216	149	1 642	29 166	
Gesundheitsdienstberufe	1 126	4	1	3	3	–	2	2	76	1 217	
Allgemeine Dienstleistungsberufe	4 101	19	15	13	15	3	68	70	705	5 009	
Übrige Dienstleistungsberufe	11 718	273	19	47	46	2	279	161	2 978	15 523	
Sonstige Berufe	4 531	46	4	16	81	1	52	26	581	5 338	
Zusammen	205 795	7 011	156	410	1 191	44	2 914	1 665	33 709	252 895	

noch Tabelle 3c

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit
Stichtag: 30. Juni 1998

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	10	
	Männer										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	632	5	–	14	27	–	12	7	173	870	
Metallerzeuger, -bearbeiter	5 351	152	4	12	64	1	91	33	1 667	7 375	
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe	45 644	1 302	20	73	124	4	254	137	4 918	52 476	
Elektriker	22 129	692	2	13	18	–	145	65	1 282	24 346	
Montierer und Metallberufe	8 711	444	18	41	29	1	123	60	2 039	11 466	
Bauberufe	2 363	104	2	3	3	–	12	1	110	2 598	
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	1 075	338	–	1	5	–	24	4	103	1 550	
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	40 763	1 786	29	65	289	6	1 132	598	12 587	57 255	
Übrige Fertigungsberufe	9 186	314	4	15	105	–	143	73	1 146	10 986	
Technische Berufe	7 484	129	3	18	188	3	28	17	306	8 176	
Warenkaufleute	151	4	–	1	–	–	–	–	18	174	
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	6 727	34	4	12	45	5	62	44	449	7 382	
Gesundheitsdienstberufe	234	–	–	–	1	–	2	1	24	262	
Allgemeine Dienstleistungsberufe	2 366	13	6	9	14	–	43	60	488	2 999	
Übrige Dienstleistungsberufe	7 522	237	15	33	32	–	201	90	2 019	10 149	
Sonstige Berufe	3 839	32	3	15	80	1	43	20	475	4 508	
Zusammen	164 177	5 586	110	325	1 024	21	2 315	1 210	27 804	202 572	

noch Tabelle 3c

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit
Stichtag: 30. Juni 1998

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		10
Frauen											
Chemiarbeiter, Kunststoffverarbeiter	116	-	-	-	-	-	1	-	13	-	130
Metallerzeuger, -bearbeiter	116	-	-	-	-	-	2	-	15	-	133
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe	277	1	-	-	-	-	2	-	28	-	308
Elektriker	152	3	-	-	-	-	11	-	8	-	174
Montierer und Metallberufe	1 063	33	-	1	3	-	41	35	367	-	1 543
Bauberufe	172	-	-	-	-	-	-	-	-	-	172
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	23	2	-	-	-	-	-	-	-	-	25
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	9 803	1 102	8	12	83	5	239	203	2 616	-	14 071
Übrige Fertigungsberufe	1 133	8	-	3	5	-	31	21	259	-	1 460
Technische Berufe	1 037	9	-	1	2	2	4	1	56	-	1 112
Warenkaufleute	222	-	-	-	-	-	2	2	16	-	242
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	19 989	207	23	46	56	11	154	105	1 193	-	21 784
Gesundheitsdienstberufe	892	4	1	3	2	-	-	1	52	-	955
Allgemeine Dienstleistungsberufe	1 735	6	9	4	1	3	25	10	217	-	2 010
Übrige Dienstleistungsberufe	4 196	36	4	14	14	2	78	71	959	-	5 374
Sonstige Berufe	692	14	1	1	1	-	9	6	106	-	830
Zusammen	41 618	1 425	46	85	167	23	599	455	5 905		50 323

Tabelle 3d

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit
Stichtag: 30. Juni 1999

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	10	
	Männer und Frauen										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	957	4	–	11	25	–	22	10	250	1 279	
Metallerzeuger, -bearbeiter	6 167	170	9	11	42	1	94	52	1 880	8 426	
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe	48 782	1 350	14	92	145	3	271	132	4 950	55 739	
Elektriker	24 495	829	5	16	28	–	146	63	1 480	27 062	
Montierer und Metallberufe	9 933	556	19	66	31	4	165	105	2 364	13 243	
Bauberufe	3 513	274	1	5	2	–	28	16	500	4 339	
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	1 156	451	–	–	4	–	9	4	123	1 747	
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	54 082	3 043	38	78	391	7	1 270	821	15 865	75 595	
Übrige Fertigungsberufe	12 081	433	9	11	80	–	179	84	1 851	14 728	
Technische Berufe	9 035	41	5	19	264	1	27	27	465	9 884	
Warenkaufleute	596	5	–	3	3	–	3	1	38	649	
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	31 882	282	27	85	134	14	243	156	2 138	34 961	
Gesundheitsdienstberufe	1 207	23	1	2	2	2	3	1	115	1 356	
Allgemeine Dienstleistungsberufe	4 349	25	3	9	17	7	67	76	1 000	5 553	
Übrige Dienstleistungsberufe	20 683	458	8	19	51	3	287	192	3 440	25 141	
Sonstige Berufe	5 400	204	12	18	75	2	66	52	863	6 692	
Zusammen	234 318	8 148	151	445	1 294	44	2 880	1 792	37 322	286 394	

noch Tabelle 3d

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit
Stichtag: 30. Juni 1999

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Staatsangehörigkeit										Insgesamt
	Deutsche	Franzosen	Belgier/ Luxem- burger	Nieder- länder	Briten/ Iren	Dänen	Italiener	Griechen	Sonstige		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	Männer										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	799	3	–	11	25	–	16	10	218	1 082	
Metallerzeuger, -bearbeiter	6 059	167	9	10	42	1	92	48	1 858	8 286	
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe	48 318	1 342	14	92	145	3	268	131	4 918	55 231	
Elektriker	24 379	828	5	16	28	–	134	63	1 472	26 925	
Montierer und Metallberufe	8 812	525	19	66	29	4	133	75	2 037	11 700	
Bauberufe	3 322	274	1	5	2	–	28	16	497	4 145	
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	1 106	409	–	–	3	–	8	4	114	1 644	
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	43 468	1 624	34	62	312	4	1 033	578	12 927	60 042	
Übrige Fertigungsberufe	10 676	427	6	9	71	–	156	63	1 545	12 953	
Technische Berufe	7 966	39	5	18	260	–	25	26	398	8 737	
Warenkaufleute	210	–	–	3	1	–	1	–	18	233	
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	8 672	72	14	42	71	7	77	41	678	9 674	
Gesundheitsdienstberufe	295	4	–	2	–	–	–	1	30	332	
Allgemeine Dienstleistungsberufe	2 443	17	2	7	9	3	40	61	697	3 279	
Übrige Dienstleistungsberufe	14 264	399	4	15	38	–	222	134	2 573	17 649	
Sonstige Berufe	4 538	182	9	12	70	2	51	38	699	5 601	
Zusammen	185 327	6 312	122	370	1 106	24	2 284	1 289	30 679	227 513	

noch Tabelle 3d

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit
Stichtag: 30. Juni 1999

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	10	
Frauen											
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	158	1	–	–	–	–	6	–	32	197	
Metallerzeuger, -bearbeiter	108	3	–	1	–	–	2	4	22	140	
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe	464	8	–	–	–	–	3	1	32	508	
Elektriker	116	1	–	–	–	–	12	–	8	137	
Montierer und Metallberufe	1 121	31	–	–	2	–	32	30	327	1 543	
Bauberufe	191	–	–	–	–	–	–	–	3	194	
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	50	42	–	–	1	–	1	–	9	103	
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	10 614	1 419	4	16	79	3	237	243	2 938	15 553	
Übrige Fertigungsberufe	1 405	6	3	2	9	–	23	21	306	1 775	
Technische Berufe	1 069	2	–	1	4	1	2	1	67	1 147	
Warenkaufleute	386	5	–	–	2	–	2	1	20	416	
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	23 210	210	13	43	63	7	166	115	1 460	25 287	
Gesundheitsdienstberufe	912	19	1	–	2	2	3	–	85	1 024	
Allgemeine Dienstleistungsberufe	1 906	8	1	2	8	4	27	15	303	2 274	
Übrige Dienstleistungsberufe	6 419	59	4	4	13	3	65	58	867	7 492	
Sonstige Berufe	862	22	3	6	5	–	15	14	164	1 091	
Zusammen	48 991	1 836	29	75	188	20	596	503	6 643	58 881	

noch Tabelle 3e

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit
Stichtag: 31. Dezember 1999

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	10	
	Männer										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	651	10		14	24		13	7	225	944	
Metallerzeuger, -bearbeiter	6 411	146	6	21	43		85	25	1 678	8 415	
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe	48 544	1 213	16	61	114	4	253	130	4 732	55 067	
Elektriker	23 556	481	4	26	23	1	100	61	1 479	25 731	
Montierer und Metallberufe	8 113	333	46	25	20	4	129	79	1 981	10 730	
Bauberufe	3 183	66	1	4	2		15	14	156	3 441	
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	868	154			2		7	2	69	1 102	
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	41 700	1 200	37	52	165	4	1 171	631	12 792	57 752	
Übrige Fertigungsberufe	10 127	313	9	16	72		198	76	2 023	12 834	
Technische Berufe	8 411	55	8	19	197		20	24	444	9 178	
Warenkaufleute	407			1	1			1	21	431	
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	8 865	39	7	55	49	7	87	50	606	9 765	
Gesundheitsdienstberufe	379			1	1	1	1	1	29	413	
Allgemeine Dienstleistungsberufe	2 562	17	2	31	8		63	82	688	3 453	
Übrige Dienstleistungsberufe	15 358	270	10	13	41	1	266	163	2 979	19 101	
Sonstige Berufe	3 705	44	7	12	69	1	37	25	503	4 403	
Zusammen	182 840	4 341	153	351	831	23	2 445	1 371	30 405	222 760	

noch Tabelle 3e

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit
Stichtag: 31. Dezember 1999

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	10		
Frauen												
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	142			1			5				44	192
Metallerzeuger, -bearbeiter	135	3					3	2			17	160
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe	1 286	1	1	2	1		6	1			46	1 344
Elektriker	160						2	2			13	177
Montierer und Metallberufe	1 258	20		2	5		30	28			395	1 738
Bauberufe	21						1				1	23
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	45	8					1	2			1	57
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	11 597	1 067	10	17	39	3	245	276			3 050	16 304
Übrige Fertigungsberufe	1 727	31	3	3	11		54	29			532	2 390
Technische Berufe	1 174	1		1	7		3	4			62	1 253
Warenkaufleute	570	4		4			3	2			22	605
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	23 080	168	13	54	71	15	208	125			1 346	25 080
Gesundheitsdienstberufe	1 081	9	3		1	1	5	4			87	1 191
Allgemeine Dienstleistungsberufe	2 559	20	1	13	4	1	28	14			359	2 999
Übrige Dienstleistungsberufe	8 116	115	10	7	21	2	72	67			967	9 377
Sonstige Berufe	571	11	5	1	2		2	9			111	712
Zusammen	53 522	1 458	46	105	162	23	668	565	7 053		63 602	

Tabelle 4

Zahl und Dauer der beendeten Leiharbeitsverhältnisse

	Unter einer Woche	eine Woche bis unter drei Monate	drei Monate und mehr
Männer und Frauen			
1. Halbjahr 1996	15 940	62 782	56 093
2. Halbjahr 1996	20 048	108 665	64 322
1. Halbjahr 1997	19 177	74 416	60 017
2. Halbjahr 1997	23 234	122 900	74 160
1. Halbjahr 1998	23 497	89 785	73 557
2. Halbjahr 1998	34 354	162 598	98 581
1. Halbjahr 1999	28 530	104 528	81 522
2. Halbjahr 1999	39 063	173 804	105 262
Männer			
1. Halbjahr 1996	11 448	46 262	43 897
2. Halbjahr 1996	14 297	82 265	49 849
1. Halbjahr 1997	13 269	53 741	46 677
2. Halbjahr 1997	17 230	92 614	58 295
1. Halbjahr 1998	16 953	66 036	56 349
2. Halbjahr 1998	23 455	121 009	76 296
1. Halbjahr 1999	20 303	76 488	61 734
2. Halbjahr 1999	27 068	126 854	79 396
Frauen			
1. Halbjahr 1996	4 492	16 520	12 196
2. Halbjahr 1996	5 751	26 400	14 473
1. Halbjahr 1997	5 908	20 675	13 340
2. Halbjahr 1997	6 004	30 286	15 865
1. Halbjahr 1998	6 544	23 749	17 208
2. Halbjahr 1998	10 899	41 589	22 285
1. Halbjahr 1999	8 227	28 040	19 788
2. Halbjahr 1999	11 995	46 950	25 866

Tabelle 5

Frühere Tätigkeit der neu eingestellten Leiharbeitnehmer

	Vorher nie beschäftigt	Zuletzt vor 1 Jahr und mehr beschäftigt	Zuletzt vor 1 Monat bis unter 12 Monaten beschäftigt	Unmittelbar vorher beschäftigt
Männer und Frauen				
1. Halbjahr 1996	11 627	13 913	57 588	52 588
2. Halbjahr 1996	17 577	18 862	65 728	61 988
1. Halbjahr 1997	13 639	18 993	74 506	59 955
2. Halbjahr 1997	19 869	24 707	82 404	72 412
1. Halbjahr 1998	18 666	26 213	95 201	74 199
2. Halbjahr 1998	24 791	29 322	97 184	100 606
1. Halbjahr 1999	20 568	27 892	105 215	90 521
2. Halbjahr 1999	31 188	33 285	114 906	117 479
Männer				
1. Halbjahr 1996	7 964	10 124	45 881	41 267
2. Halbjahr 1996	11 859	14 225	51 881	48 394
1. Halbjahr 1997	9 299	13 855	58 480	45 613
2. Halbjahr 1997	13 433	18 366	64 192	55 483
1. Halbjahr 1998	12 579	18 853	74 105	55 895
2. Halbjahr 1998	16 489	21 369	73 749	75 355
1. Halbjahr 1999	14 123	20 140	81 112	67 653
2. Halbjahr 1999	19 877	23 888	85 093	85 157
Frauen				
1. Halbjahr 1996	3 663	3 789	11 707	11 321
2. Halbjahr 1996	5 718	4 637	13 847	13 594
1. Halbjahr 1997	4 340	5 138	16 026	14 342
2. Halbjahr 1997	6 436	6 341	18 212	16 929
1. Halbjahr 1998	6 087	7 360	21 096	18 304
2. Halbjahr 1998	8 302	7 953	23 435	25 251
1. Halbjahr 1999	6 445	7 752	24 103	22 868
2. Halbjahr 1999	11 311	9 397	29 813	32 322

Tabelle 6

Zahl der Anträge auf Erteilung einer Verleihenlaubnis

	Eingegangene		Erteilte Erlaubnisse	Versagte Erlaubnisse	Anderweitige Erledigung
	Neuanträge	Verlängerungsanträge			
1. Vierteljahr 1996	689	857	1 268	30	224
2. Vierteljahr 1996	572	782	1 282	27	165
3. Vierteljahr 1996	566	805	1 264	20	162
4. Vierteljahr 1996	561	863	1 075	12	154
1. Vierteljahr 1997	716	944	1 396	23	202
2. Vierteljahr 1997	666	1 001	1 411	28	227
3. Vierteljahr 1997	605	940	1 349	21	148
4. Vierteljahr 1997	622	1 030	1 344	20	190
1. Vierteljahr 1998	744	1 157	1 478	15	153
2. Vierteljahr 1998	695	1 024	1 524	20	222
3. Vierteljahr 1998	722	1 008	1 546	24	233
4. Vierteljahr 1998	672	1 134	1 442	15	180
1. Vierteljahr 1999	846	1 232	1 768	18	236
2. Vierteljahr 1999	836	1 085	1 672	24	146
3. Vierteljahr 1999	775	1 088	1 613	28	245
4. Vierteljahr 1999	674	1 266	1 665	23	180

Tabelle 7

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

Tatbestand	Jahr	Unerledigte Fälle am Jahresanfang	Eingeleitete Verfahren nach OWiG	Unerledigte Fälle am Jahresende	davon erledigte Fälle						Abgabe an die Staatsanwaltschaft	Einsprüche	
					Verfahren eingestellt, weil			Ahndung					Summe der Verwarnungs- und Bußgelder DM
					keine Ordnungswidrigkeit vorliegt	Ordnungswidrigkeit verjährt ist	gemäß § 47 OWiG nicht verurteilt wird	Verwarnung		Geldbuße			
								ohne	mit				
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1 AÜG unerlaubter Verleih von Arbeitnehmern	1996	2 642	3 376	3 178	354	24	580	68	20	1 179	22 673 382	541	310
	1997	3 178	4 180	2 963	456	26	560	76	20	2 387	36 684 537	721	683
	1998	2 963	4 266	11 364	459	59	729	132	24	1 771	30 925 172	1 048	979
	1999	11 364	2 588	2 317	281	49	668	134	20	1 098	18 755 125	501	310
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1a AÜG unerlaubter Entleih von Arbeitnehmern	1996	2 966	4 285	3 256	360	32	676	121	39	2 325	22 773 295	364	755
	1997	3 256	4 295	3 320	465	39	681	118	37	2 241	36 529 590	516	503
	1998	3 320	4 854	12 491	444	50	823	176	43	2 755	31 582 922	561	1 158
	1999	12 491	3 277	2 509	275	42	697	138	51	1 970	23 119 669	419	677

Tabelle 8

Bußgeldverfahren nach § 1 Abs. 1b AÜG (früher § 228 Abs. 1 Nr. 3 AFG)

Tatbestand	Jahr	Unerledigte Fälle am Jahresanfang	Eingeleitete Verfahren nach OWiG	Unerledigte Fälle am Jahresende	davon erledigte Fälle						Ein- sprüche		
					Verfahren eingestellt, weil			Ahndung				Abgabe an die Staatsanwaltschaft	
					keine Ordnungswidrigkeit vorliegt	Ordnungswidrigkeit verjährt ist	gemäß § 47 OWiG nicht ver- folgt wird	Verwarnung		Summe der Verwarnungs- und Bußgelder DM			
								ohne	mit				
Verwarnungsgeld			Geldbuße			Verwarnungsgeld	Geldbuße						
§ 16 Abs. 1 Nr. 1b AÜG (früher § 228 Abs. 1 Nr. 3 AFG) Verbotener Verleih ins Baugewerbe	1996	171	283	244	14			–	6	17	1	162	925 189
	1997	244	440	233	26	8	76	8	1	290	802 290	2	19
	1998	233	963	812	51	10	61	17	4	884	947 703	3	61
	1999	812	351	149	42	4	52	25	1	218	673 320	0	56
§ 16 Abs. 1 Nr. 1b AÜG (früher § 228 Abs. 1 Nr. 3 AFG) Verbotener Entleih ins Baugewerbe	1996	257	306	256	22	11	20	43	4	206	883 964	–	50
	1997	256	557	272	47	22	50	19	4	362	767 256	–	138
	1998	272	703	888	44	19	67	31	4	648	1 152 125	2	198
	1999	888	364	133	52	2	51	18	5	258	1 104 341	–	66

Tabelle 9

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

Tatbestand	Jahr	Unerledigte Fälle am Jahresanfang	Eingeleitete Verfahren nach OWiG	Unerledigte Fälle am Jahresende	davon erledigte Fälle									
					Verfahren eingestellt, weil			Ahndung				Summe der Verwarnungs- und Bußgelder DM	Abgabe an die Staatsanwaltschaft	Einsprüche
					keine Ordnungswidrigkeit vorliegt	Ordnungswidrigkeit verjährt ist	gemäß § 47 OWiG nicht verurteilt wird	Verwarnung		Geldbuße				
								ohne	mit		Verwarnungsgeld			
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 2 AÜG Entleih eines Arbeitnehmers ohne erforderliche Arbeitserlaubnis	1996	53	104	63	11	-	14	20	2	24	278 275	9	6	
	1997	63	105	55	7	1	1	11	-	29	423 400	6	10	
	1998	55	100	263	11	1	25	1	3	35	578 262	6	13	
	1999	263	183	47	3	1	30	10	1	23	1 188 525	3	14	
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 3-9 AÜG	1996	104	383	73	22	11	57	117	36	165	73 780	-	36	
	1997	72	298	46	24	13	36	119	13	114	42 625	-	8	
	1998	73	283	225	21	6	18	84	16	125	95 559	1	9	
	1999	225	861	41	23	5	45	113	14	667	66 075	1	21	

Tabelle 10

Strafverfahren nach Artikel 1 §§ 15 und 15a 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	1996	90	254	247	26	221	98
	1997	98	216	227	28	199	86
	1998	86	212	253	29	224	39
	1999	39	108	125	16	109	23
Artikel 1 § 15a Abs. 1 AÜG Ausbeuterische Beschäftigung nichtdeutscher Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis durch Entleiher	1996	3	9	9	-	9	3
	1997	3	62	58	1	57	7
	1998	7	10	14	4	10	2
	1999	2	8	8	0	8	2
Artikel 1 § 15a Abs. 2 AÜG Umfangreiche oder beherrliche Beschäftigung nichtdeutscher Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis durch Entleiher	1996	2	7	8	-	8	1
	1997	1	4	3	-	3	2
	1998	2	1	-	-	-	1
	1999	1	17	18	1	17	-

Tabelle 10a

**Bußgeldverfahren der Bundesanstalt für Arbeit nach AEntG
(ab 1998 statistisch erfasst)**

Tatbestand	Jahr	Unerledigte Fälle am Jahresanfang	Eingeleitete Verfahren nach OWiG	Unerledigte Fälle am Jahresende	davon erledigte Fälle						Abgabe an die Staatsanwaltschaft	Einsprüche	
					Verfahren eingestellt, weil			Ahndung					
					keine Ordnungswidrigkeit vorliegt	Ordnungswidrigkeit ist	gemäß § 47 OWiG nicht verfolgt wird	Verwarnung		Geldbuße			Summe der Verwarnungs- und Bußgelder DM
								ohne	mit				
		keine Ordnungswidrigkeit vorliegt	Ordnungswidrigkeit ist	gemäß § 47 OWiG nicht verfolgt wird	Verwarnungsgeld	Geldbuße	Summe der Verwarnungs- und Bußgelder DM	Abgabe an die Staatsanwaltschaft	Einsprüche				
Mindestentgelt § 5 Abs. 1 Nr. 1 u. 1a AEntG	1998	–	9 603	4 883	747	5	817	343	39	4 215	50 833 509	300	2 097
	1999	4 883	9 352	5 279	907	2	1 121	579	54	5 853	56 094 991	116	3 033
Urlaubsentgelt/Urlaubskassenbeitrag § 5 Abs. 1 Nr. 1 u. 2 AEntG	1998	–	1 550	567	118	–	209	28	1	724	9 598 012	7	265
	1999	567	1 662	796	221	–	180	126	16	842	14 474 869	3	484
Anmeldung/Versicherung § 5 Abs.1 Nr. 3	1998	–	8 716	2 684	1 048	5	1 025	1 409	53	4 164	6 787 475	25	941
	1999	–	6 731	2 525	732	9	1 328	1 744	128	2 911	4 836 609	63	909
Unterlagen § 5 Abs. 1 Nr. 3	1998	–	1 134	464	179	1	160	132	8	673	1 345 826	17	147
	1999	464	1 563	546	149	1	149	505	15	616	1 317 909	5	154
Unterlagen § 5 Abs. 2	1998	–	41	19	7	–	2	2	–	19	234 799	–	5
	1999	19	50	26	19	–	7	10	1	9	61 375	2	3

Tabelle 11

Bußgeldverfahren nach § 404 Abs. 2 Nr. 2 und 3 SGB III (früher § 229 AFG)

Tatbestand	Jahr	Unerledigte Fälle am Jahresanfang	Eingeleitete Verfahren nach OWiG	Unerledigte Fälle am Jahresende	davon erledigte Fälle						Abgabe an die Staatsanwaltschaft	Einsprüche	
					Verfahren eingestellt, weil		Ahndung						
					keine Ordnungswidrigkeit vorliegt	Ordnungswidrigkeit ist verjährt	gemäß § 47 OWiG nicht verfolgt wird	Verwarnung		Summe der Verwarnungs- und Bußgelder DM			
								ohne	mit				
Verwarnungsgeld			Geldbuße										
§ 404 Abs. 2 Nr. 3 SGB III (früher § 229 Abs. 1 Nr. 1 AFG) Ausübung einer Beschäftigung ohne Arbeitsgenehmigung	1996	9 793	41 254	10 012	3 510	7 310	6 909	9 914	3 422	5 283	1 325 222	4 105	416
	1997	10 012	37 719	7 512	3 419	6 953	6 186	8 261	3 518	5 500	1 229 946	5 635	371
	1998	7 512	34 356	35 354	3 007	3 805	4 267	6 888	2 585	5 501	1 913 185	4 548	529
	1999	35 354	34 923	11 246	4 131	2 556	5 330	7 215	1 895	8 320	3 067 833	4 840	922
§ 404 Abs. 2 Nr. 2 SGB III (früher § 229 Abs. 1 Nr. 2 AFG) Beschäftigung ohne Arbeitsgenehmigung	1996	15 636	44 384	16 613	5 246	560	5 246	6 143	1 823	19 529	35 199 988	4 016	4 079
	1997	16 613	40 210	14 093	5 345	562	5 040	4 923	1 007	19 908	40 711 569	5 335	4 477
	1998	14 093	39 728	56 672	4 693	378	3 930	5 092	645	16 937	47 434 369	4 736	4 382
	1999	56 672	40 906	15 949	5 950	430	4 801	6 441	383	18 407	60 520 054	4 636	6 117
§ 404 Abs. 1 Nr. 2 SGB III * mittelbare illegale Beschäftigung	1998	–	252	379	11	–	8	11	5	60	907 350	9	34
	1997	379	281	172	26	–	37	32	5	137	1 998 650	18	47

* eingefügt durch den 1. SGB ÄndG ab 1. Januar 1998

Tabelle 12

**Strafverfahren nach §§ 406 Abs. 1 Nr. 3, 407 SGB III (früher § 227a AFG)
(von der Bundesanstalt für Arbeit aufgegriffene Fälle)**

Tatbestand	Jahr	Unerledigte Fälle am Jahresanfang	Eingeleitete Verfahren nach OWiG	Erledigte Fälle	davon		Unerledigte Fälle am Jahresende
					keine Strafanzeige	Strafanzeige oder Abgabe an die Staatsanwaltschaft	
§ 406 Abs. 1 Nr. 3 SGB III (§ 227a Abs. 1 AFG) Ausbeuterische Beschäftigung von nichtdeutschen Arbeitnehmern ohne erforderliche Arbeitsgenehmigung	1996	13	291	284	8	276	20
	1997	20	306	301	12	289	25
	1998	25	584	661	23	638	11
	1999	11	261	265	9	256	8
§ 407 SGB III (§ 227a Abs. 2 AFG) Umfangreiche oder beharrliche Beschäftigung nichtdeutscher Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitsgenehmigung	1996	12	759	750	9	741	21
	1997	21	211	225	6	219	7
	1998	7	622	678	9	669	10
	1999	10	202	191	7	184	17

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 Reise-gewerbes ohne Reisegewerbekarte)	§ 146 Abs. 2 Nr. 1 Gewerbeordnung (Verletzung der Anzeigepflicht bei Betrieb eines stehenden Gewerbes)	Insgesamt
	§ 1 Schwarzarbeiter	§ 2 Auftraggeber				
1996	1 387	205	1 049	1 173	1 597	5 411
1997	1 952	287	1 275	1 381	2 038	6 933
1998	2 426	348	1 363	1 105	2 265	7 507
1999	1 861	278	988	785	2 027	5 939

Tabelle 14

Leistungsmissbrauch

Tatbestand	Jahr	Unerledigte Fälle am Jahresanfang	Eingeleitete Verfahren nach OWiG	Unerledigte Fälle am Jahresende	davon erledigte Fälle						Summe der Verwarnungs- und Bußgelder DM	Abgabe an die Staatsanwaltschaft	Einsprüche	
					Verfahren eingestellt, weil			Ahndung						
					keine Ordnungswidrigkeit vorliegt		Ordnungswidrigkeit verjährt ist	Verwarnung		Verwarnungsgeld				Geldbuße
					keine Ordnungswidrigkeit vorliegt	Ordnungswidrigkeit verjährt ist	ohne	mit						
§ 404 Abs. 2 Nr. 26 SGB III (früher § 231 Abs. 1 Nr. 4 AFG) Verstoß gegen Anzeigepflicht und sonstige Pflichten bei Bezug von laufendem Leistungslosengeld, Arbeitslosengeld, Unterhaltshilfe, Unterhaltshilfe, Eingliederungsgeld oder Eingliederungshilfe	1996	49 346	290 144	57 678	34 877	21 594	35 570	69 369	31 370	78 178	21 516 204	16 918	6 078	
	1997	57 678	309 504	62 199	33 342	17 518	37 266	78 130	32 579	87 522	24 185 909	17 711	6 584	
	1998	62 199	254 640	201 306	19 797	12 146	18 275	59 925	31 035	91 623	24 525 075	19 220	5 966	
	1999	201 306	220 161	43 522	15 776	8 802	14 310	50 157	21 316	98 697	29 973 094	18 969	8 090	