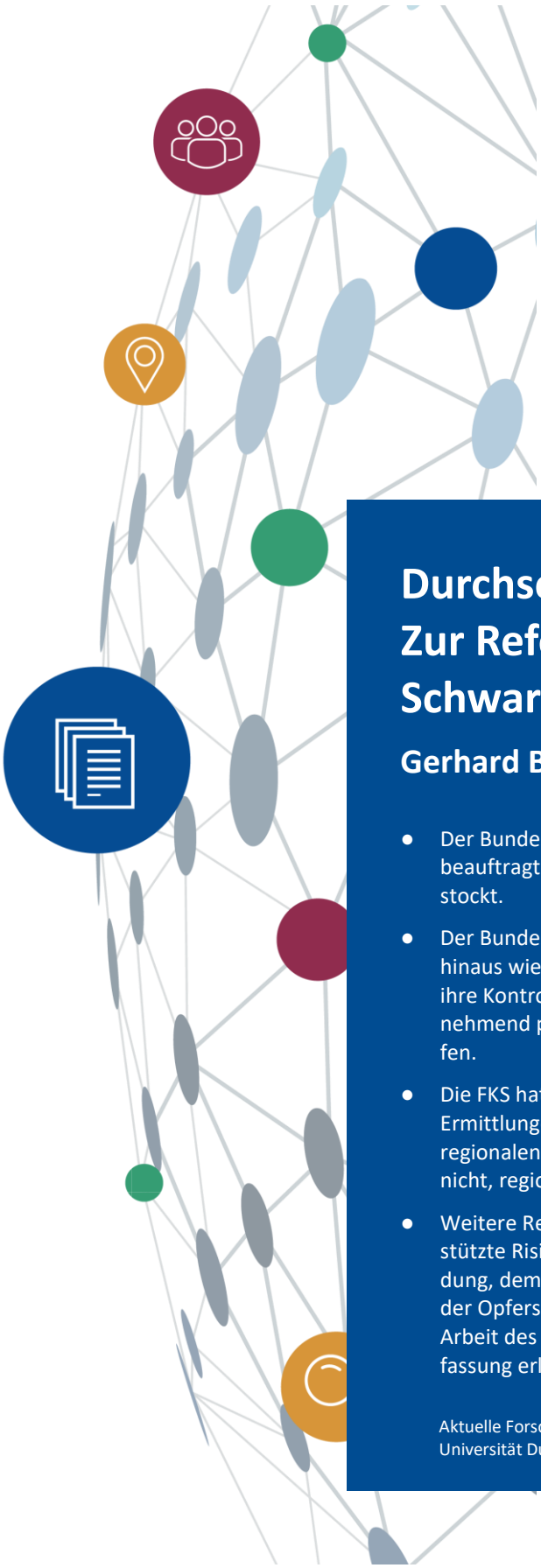
2025 | 06



IAQ REPORT

Durchsetzung des Mindestlohns: Zur Reform der Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Gerhard Bosch und Frederic Hüttenhoff

- Der Bundestag hat das Personal der mit der Kontrolle des Mindestlohns beauftragten Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) im Zoll kräftig aufgestockt.
- Der Bundesrechnungshof und die Gewerkschaft der Polizei haben darüber hinaus wiederholt gefordert, dass sich auch die Strukturen der FKS und ihre Kontrollstrategien ändern müssten, um die in der Schwarzarbeit zunehmend professionell organisierten Formen der Kriminalität zu bekämpfen.
- Die FKS hat mittlerweile ein eigenes Arbeitsgebiet für die Prüfungen und Ermittlungen organisierter Form der Kriminalität geschaffen. Die bislang regionalen Prüfungen und Ermittlungen erlauben es allerdings weiterhin nicht, regionsübergreifende Täterstrukturen zu erkennen.
- Weitere Reformschritte sind notwendig. Dazu gehören zentrale datengestützte Risikoanalysen und eine Ressourcenbündelung mit der Zollfahndung, dem anderen Vollzugsdienst innerhalb des Zolls. Zusätzlich sollten der Opferschutz ausgebaut, das Verbandsklagerecht eingeführt und die Arbeit des Zolls durch eine fälschungssichere elektronische Arbeitszeiterfassung erleichtert werden.

Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ),
Universität Duisburg-Essen

UNIVERSITÄT DUISBURG ESSEN
Offen im Denken

1 Einleitung

Der Mindestlohn in Deutschland ist eine Erfolgsgeschichte. Die von neo-liberalen Ökonomen prognostizierten dramatischen Beschäftigungsverluste haben sich nicht bewahrheitet. Trotz – und nicht zuletzt wegen – kräftiger Steigerungen der unteren Löhne ist die Beschäftigung seit 2014 weiter gewachsen.

Im ehrlichen Kern der deutschen Unternehmen befolgt man die gesetzlichen Lohnvorgaben, sonst hätte es ja die beträchtlichen Lohnsteigerungen im unteren Einkommensbereich nach Einführung des Mindestlohns 2015 und seine mehrfachen Erhöhungen nicht gegeben. Dazu tragen auch die rund 134.000 gewählten Betriebsräte bei (Misterek 2022). Zu ihren Aufgaben zählt die Überwachung der Einhaltung von Gesetzen und Tarifverträgen. Die Betriebsräte können Lohn- und Arbeitszeitunterlagen einsehen und meist ohne lange bürokratische Wege und langwierige Gerichtsprozesse eine korrekte Bezahlung durchsetzen (vgl. auch Goerke und Pannenberg 2024). Zudem können sie bei Beschwerden den Betroffenen Anonymität zusichern. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) muss hingegen in der Beweisführung vor Gericht die Namen der betroffenen Beschäftigten nennen, die dann oft nicht mehr bereit sind, gegen ihren Arbeitgeber auszusagen.

Aufgrund ihrer genauen Kenntnisse der Betriebsabläufe und ihrer Mitbestimmungsrechte sind die Betriebsräte die wirkungsvollsten Arbeitsinspektor*innen. Die Stärkung der Selbstregulierungskräfte in der Wirtschaft durch einen Ausbau der Mitbestimmung gehört daher in jeden Reformvorschlag, der auf eine bessere Durchsetzung des Mindestlohns zielt.

Am hässlichen Rand des deutschen Arbeitsmarktes sieht es aber ganz anders aus. Die meisten Verstöße gegen den Mindestlohn finden sich in unübersichtlichen Subunternehmerketten und bei prekären Beschäftigungsformen wie Scheinselbstständigkeit, Leiharbeit, Minijobs, Werkvertragsnehmern und illegal Beschäftigten. Die Beschäftigten kennen dort häufig ihre Rechte nicht oder wagen es nicht, sie einzufordern. Es kann nicht überraschen, dass Unternehmen, die den Mindestlohn nicht einhalten, mit allen Mitteln gegen die Bildung von Betriebsräten und gewerkschaftliche Organisierung vorgehen.

Auch wenn die Mehrheit der deutschen Unternehmen gesetzestreu ist, ist unübersehbar, dass der Mindestlohn an den Rändern des Arbeitsmarkts nur durch wirksame Kontrollen und abschreckende Sanktionen durchgesetzt werden kann. Dabei sollen die finanziellen Strafen die durch die Nichteinhaltung des Mindestlohns erzielten Gewinne deutlich übersteigen. Die Schwarzarbeit am Abend oder Wochenende, etwa in Gestalt der bezahlten „Nachbarschaftshilfe," ist in diesem Zusammenhang nicht das Problem. Vielmehr geht es um Formen der oft grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, die ihre Aufträge zunächst mittels niedriger Preise akquirieren, aber sodann durch Lohnunterschlagung sowie die Nichtzahlung von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuerbetrug hohe Gewinnmargen erzielen. Kontrollen werden nur erfolgreich sein, wenn die Kontrollbehörden mit der Professionalisierung der Täter und deren neuen Strategien Schritt halten. Kontroll- und Sanktionsbehörden werden ihre Wirksamkeit nur erhalten und verbessern können, wenn sie sich weiterentwickeln und der Gesetzgeber ihnen auch die dafür nötigen Ressourcen, Instrumente und Kompetenzen zur Verfügung stellt.

Der Bundestag hat das Personal der FKS zunächst bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und sodann im Zuge der Novelle des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (SchwarzArbG) von 2019 kräftig aufgestockt. Bei diesem wachsenden öffentlichen Aufwand stellt sich die Frage, wie wirkungsvoll die FKS eigentlich kontrolliert.

Dabei ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die FKS vielfach als Behörde gesehen wird, die ausschließlich die Einhaltung von Mindestlöhnen kontrolliert. Dieser falsche, aber nur schwer zu korrigierende Eindruck hängt damit zusammen,

dass viele Akteur*innen in den Verbänden und der Politik die FKS nur im Zusammenhang mit der Debatte um Mindestlöhne wahrnehmen. Jedoch führt die FKS keine ausschließlichen Mindestlohnprüfungen durch. Sie hat vielfältige andere Kontrollaufgaben. Dazu zählen u.a. die unerlaubte Beschäftigung von Ausländer*innen, die Scheinselbstständigkeit, die Nichterfüllung der sich aus Dienst- und Werkleistungen ergebenden Melde- und Steuerpflichten oder der unerlaubte Bezug von Sozialleistungen bei gleichzeitig nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit. Die FKS spricht von „ganzheitlichen Prüfungen“, bei denen all diese Tatbestände kontrolliert werden.

Im Folgenden werden zunächst die Untersuchungen zur Nichteinhaltung von Mindestlöhnen zusammengefasst (Abschnitt 2). Es folgt eine Analyse der Veränderungen der Strukturen und der Prüfstrategien der FKS (Abschnitt 3). Abschließend werden Reformvorschläge zur Erleichterung und der Verbesserung der Arbeit der FKS formuliert (Abschnitt 4).

Methodisch stützt sich unsere Untersuchung auf eine umfangreiche Literaturauswertung sowie auf qualitative Interviews mit der Leitung der Direktion VII (FKS) des Zolls, mit fünf Leiter*innen des Sachgebiets E (FKS) in fünf Hauptzollämtern in unterschiedlichen Regionen Deutschlands, mit vier Vertretern des Bildungs- und Wissenschaftszentrums (BWZ), mit zehn Vertreter*innen der Gewerkschaft der Polizei, des Beamtenbundes und von ver.di sowie mit der SOKA-BAU und der Arbeitsschutzbehörde eines Bundeslandes. Die Interviews wurden zwischen Oktober 2023 und Januar 2025 geführt und dauerten zwischen zwei und vier Stunden[1].

Es sei an dieser Stelle auf die Schwierigkeit empirischer Forschung über eine staatliche Prüf- und Ermittlungsbehörde hingewiesen. Alle unsere Informationen sind bis auf die veröffentlichten Statistiken und Berichte über Aussagen von Personen „gefiltert“, die – sofern sie als Beamt*innen der Behörde mit uns sprachen – auch die Erlaubnis der Vorgesetzten zu einem Gespräch und über die Gesprächsinhalte haben mussten. Wir waren auf die Auskunftsbereitschaft unserer Gesprächspartner*innen und auch ihre Bereitschaft, uns auf von außen nur schwer erkennbaren Problemen hinzuweisen, angewiesen. Von daher sind unsere Befunde nicht repräsentativ. Da wir aber alle Fragen mehrfach unterschiedlichen Personen gestellt haben, verdichteten sich die Informationen zu einem zuverlässigen Gesamtbild. Zudem haben wir unsere Erkenntnisse mit verschiedenen Gesprächspartner*innen diskutiert und auf dieser Grundlage teilweise nachgebessert. Dadurch und aufgrund der Offenheit unserer Interviewpartner*innen, für die wir sehr dankbar sind, ist unsere Lagebeschreibung mehrfach abgesichert. Unsere Vorschläge allerdings beruhen auf Wertungen und liegen ausschließlich in unserer Verantwortung.

2 Daten zur Nichteinhaltung des gesetzlichen Mindestlohns 3

Zahlen zur Nichteinhaltung des gesetzlichen Mindestlohns können auf der Basis der Auswertung von Daten des sozio-oekonomischen Panels (SOEP), einer Haushaltsbefragung, und der Verdienststrukturerhebung (VSF) bzw. der Verdiensterhebung – beides sind Betriebsbefragungen – berechnet werden. Es kann nicht überraschen, dass die Werte in beiden Datensätzen abweichen. Unternehmen, die den Mindestlohn nicht einhalten, haben wenig Interesse, dies in einer Befragung einzuräumen. Auch die Angaben der Beschäftigten im SOEP können Fehler enthalten, da diese oft nicht die genaue Zahl ihrer Arbeitsstunden nachgehalten haben. Beide Befragungen richten sich an heimische Beschäftigte und Unternehmen. Damit werden ausländische Unternehmen, die mit eigenen Beschäftigten im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit in

–

[1] Dieser Bericht beruht auf einem von der Friedrich-Ebert-Stiftung finanzierten Forschungsprojekt (Bosch und Hüttenhoff 2025).

Deutschland tätig sind, nicht erfasst, obgleich auch sie verpflichtet sind, ihren Beschäftigten während des Einsatzes in Deutschland den gesetzlichen Mindestlohn zu zahlen. Ebenso wenig werden die nicht aufgedeckten Scheinselbstständigen erfasst. Viele Untersuchungen zeigen allerdings, dass gerade bei ausländischen Werkvertragsunternehmen die Anteile der Nichteinhaltung von Mindestlöhnen überdurchschnittlich hoch sind (siehe z.B. Bosch und Hüttenhoff 2022, Kapitel 8). Man kann also davon ausgehen, dass durch die Nichterfassung der Beschäftigten dieser Unternehmen das Ausmaß der Nichteinhaltung des Mindestlohns unterschätzt wird – insbesondere in den Branchen mit hohen Anteilen von entsandten Arbeitskräften und Scheinselbstständigen, wie etwa dem Baugewerbe.

Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der Nichteinhaltung des Mindestlohns in Prozent aller Beschäftigten zwischen 2015 und 2022. Wie erwartet, sind die Werte in den Unternehmensbefragungen (VSE/VF) niedriger als in denen des SOEP. Die tatsächlichen Werte liegen vermutlich irgendwo zwischen denen der beiden ausgewiesenen Datenquellen. Die weit überwiegende Zahl der Unternehmen zahlt den Mindestlohn. Ein weiterhin nicht unbeträchtlicher Rand hingegen handelt nicht gesetzeskonform. Hinter diesen Prozentzahlen stehen hohe absolute Werte. Die 5,8 Prozent Nichteinhaltung im SOEP-Datensatz entsprechen 2.086 Millionen Beschäftigten. Bei den Minijobber*innen erhalten fast 40 Prozent nicht den Mindestlohn (Mindestlohnkommission 2023, S. 89), was die besonderen Dokumentationspflichten der Arbeitszeit von Minijobber*innen rechtfertigt. Die 2,1 Prozent im Datensatz der VSE 2022 entsprechen 798.000 Personen, was ebenfalls eine sehr hohe Zahl von Verstößen anzeigt. Auch liegt der Anteil der Nichteinhaltung in der geringfügigen Beschäftigung mit 7,4 Prozent fast viermal so hoch wie im Durchschnitt.

Tabelle 1: Unterschreitung des Mindestlohns, 2015 – 2022*

Angaben in Prozent der Beschäftigten

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

SOEP=Beschäftigtenbefragung, VSE/VF = Unternehmensbefragung
*Zahlen 2015 -2019 von Bachmann et al. 2022; 2021 und 2022 von der Mindestlohnkommission
Quellen: Bachmann et al. 2022, S. 44; Mindestlohnkommission 2023, S. 88f.

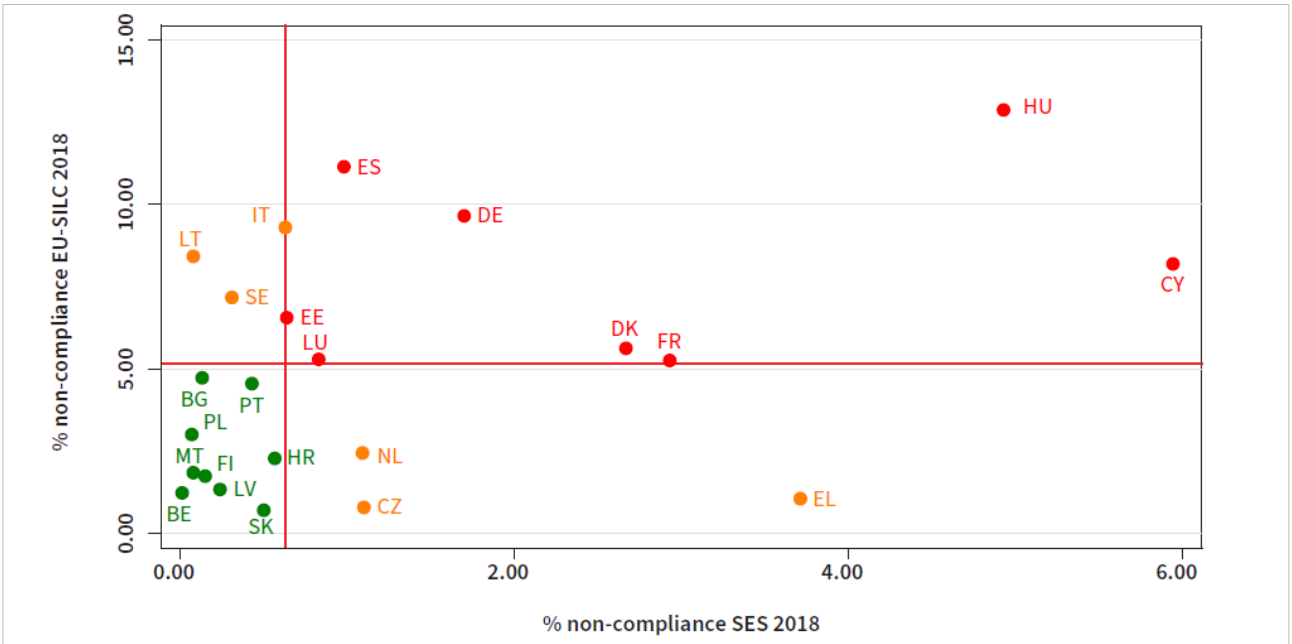
Die Daten des SOEP ebenso wie die der VSE/VF belegen, dass seit 2015 Verstöße gegen die Pflicht, den Mindestlohn zu zahlen, abgenommen haben. Zwar sank mit der Einführung des Mindestlohns zunächst auch die Anzahl der Kontrollen der FSK und stieg erst ab Anfang 2017 wieder an (Deutscher Bundestag 2017). Man wollte den Betrieben Zeit lassen, sich an den neuen Mindestlohn anzupassen. Die erklärte Devise der FKS war damals, die Mindestlohneinführung durch Aufklärung und Beratung von Betrieben zu begleiten, statt Verstöße sofort zu ahnden. Die anschließende Abnahme der registrierten Verstöße kann auf die aktive Kontrolle der FKS zurückzuführen sein. Sicherlich spielt aber auch die verbesserte Arbeitsmarktsituation eine große Rolle, da sie den schlecht

bezahlten Beschäftigten Verhandlungsmöglichkeiten oder Alternativoptionen anbot.

Eine Untersuchung von Eurofound stützt sich ebenfalls auf Ergebnisse von Beschäftigten- und Unternehmensbefragungen. Allerdings werden im Structure of Earnings Survey nur Unternehmen mit mehr als zehn Beschäftigten befragt, was die vielen Kleinbetriebe, in denen die Werte der Nichteinhaltung überdurchschnittlich hoch sind, ausschließt. Die Diskrepanz beider Werte für Deutschland ist damit höher als in den deutschen Datensätzen (Abbildung 1). Bemerkenswert ist, dass Deutschland in der EU im oberen kritischen Feld der Nichteinhaltung liegt.

Abbildung 1: Nichteinhaltung des Mindestlohns in der EU

Angaben in Prozent der in der EU-Beschäftigten



EU-SILC = Befragung aller Beschäftigten, SES (Structure of Earnings Survey) Befragung von Unternehmen > 10 Beschäftigte

Quelle: Eurofound 2024, S. 19

Man kann also festhalten, dass der Anteil der Beschäftigten, die den ihnen zustehenden Mindestlohn nicht erhalten, zurückgegangen ist. Er ist aber immer noch – vor allem wenn man auf die hohen absoluten Zahlen schaut – inakzeptabel hoch. Das gilt insbesondere, wenn man berücksichtigt, dass die ausländischen Werkvertragsnehmer*innen und auch die nicht aufgedeckten Fälle bei heimischen und ausländischen Scheinselbstständigen durch die genannten Befragungen nicht erfasst werden.

3 Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) – Eine Organisation im Wandel

3.1 Novellen des Schwarzarbeitbekämpfungsgesetzes

Die lokale Schwarzarbeit im kleinen Umfang verlor seit den 1980er Jahren an Gewicht, während organisierte und vielfach mit kriminellen Aktivitäten verbundene Formen der Schwarzarbeit auch grenzüberschreitend an Bedeutung gewonnen haben und sich mittlerweile als ein eigener Wirtschaftszweig mit teilweise hochprofessionellen Strukturen etablieren konnte. Dieser Wirtschaftszweig ist als Dienstleister des kriminellen Rands der Geschäftsmodelle mit

Lohndumping inzwischen fast flächendeckend präsent, mit deutlichen Schwerpunkten in bestimmten Wirtschaftszweigen. Die Kontrollaufgaben des Staates erweiterten sich mit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, der an den Rändern des Arbeitsmarkts oft nicht eingehalten wird, somit nicht nur quantitativ, sondern sie wurden auch aufgrund der verfeinerten Verschleierungsstrukturen in undurchsichtigen kriminellen Netzwerken komplexer.

Der Staat reagierte auf diese neuen Kontrollaufgaben und die Veränderungen der Formen der Schwarzarbeit. 2004 wurden die bislang auf den Zoll und die Bundesagentur für Arbeit verteilten Kontrolleinheiten in der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) beim Zoll zusammengefasst. Das Mandat der FKS und ihre Befugnisse werden nunmehr durch das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz an einer Stelle (SchwarzArbG) geregelt, was im Vergleich zu den fragmentierten Kontrollstrukturen im Vereinigten Königreich (Judge und Slaughter 2023) ein großer Vorteil ist. Die FKS prüft nicht nur, sondern ermittelt auch, was im internationalen Vergleich die Ausnahme ist. Einschränkend ist anzumerken, dass die FKS zwar ausstehende Steuern und Sozialversicherungsbeiträge geltend macht, die ausstehenden Mindestlöhne werden aber nicht miteingezogen. Diese einzufordern, wird jedem Arbeitnehmer individualrechtlich aufgelastet. Und im Unterschied zu der Praxis in anderen Ländern wie in Großbritannien erhalten die Beschäftigten selbst vonseiten der FKS keine Hinweise zu vorenthaltenen Löhnen. Sie müssen ihre Ansprüche selbst dokumentieren und individuell durchsetzen.

Die FKS hat weitreichende Befugnisse. Sie kann sowohl anlassbezogen als auch ohne Anlass jedes Unternehmen kontrollieren, die Geschäftsräume betreten und die für die Kontrolle notwendigen Unterlagen einsehen. Sie hat Zugang zu den Daten der Bundesagentur für Arbeit und der Rentenversicherung und kann diese zur Vorbereitung von gezielten Prüfungen auswerten. Anlassbezogen hat sie auch Zugang zu den Daten der Finanzbehörden und anderer Zusammenarbeitsbehörden[2].

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

3.2 Interne Organisation und Controlling

Auch die interne Organisation und die Prüfstrategien der FKS haben sich in den letzten Jahren deutlich verändert und die wichtigsten Akteure in der FKS wissen auch, dass weitere Änderungen notwendig sind. Dieser Veränderungsprozess ist sicherlich auch durch Kritik von außen, etwa des Bundesrechnungshofs oder der Gewerkschaft der Polizei, angestoßen worden (Bundesrechnungshof 2018 und 2022; GDP 2019). Beide haben mehrfach u.a. die unzureichende Bündelung der Ressourcen mit der Zollfahndung, die interne Steuerung über rein

[2] Bei den Zusammenarbeitsbehörden handelt es sich um Behörden, die gesetzlich nach § 2 Abs. 4 SchwarzArbG zur Kooperation mit der FKS verpflichtet sind. Dazu zählen u.a. die Polizei, Rentenversicherungsträger und Arbeitsschutzbehörden.

quantitative Kontrollvorgaben, die zu Mängeln in der Qualität der Prüfungen führten, das Fehlen einer einheitlichen Datenplattform mit den Zusammenarbeitsbehörden und die unzureichende Gewichtung der Aufgaben der Fahndungsdienste in der Ausbildung kritisiert. Unsere eigenen empirischen Arbeiten haben die Berechtigung dieser Kritikpunkte bestätigt (Bosch et al. 2019; Bosch 2019).

Eine der wichtigsten Änderungen für die FKS, die noch vor nicht allzu langer Zeit den Begriff „Organisierte Kriminalität“ vermied, war 2020 die interne organisatorische Ausdifferenzierung durch die Schaffung des neuen Arbeitsgebiets 3 im Sachgebiet E, das Prüfungen und Ermittlungen bei organisierten Formen der Schwarzarbeit unterstützt. Hier sind auch die besonderen Kompetenzen für solche Fälle konzentriert, wie etwa die digitale Forensik zusammen mit der IT für die anderen Arbeitsgebiete. In jedem Hauptzollamt ist dieses Arbeitsgebiet an einem Standort zusammengefasst.

Im Mai 2023 wurden die quantitativen Kontrollvorgaben abgeschafft. Derzeit (Mai 2025) befindet sich die FKS in einer Übergangssituation. Wichtige Indikatoren der Prüf- und Ermittlungstätigkeit, wie der Anteil der Beanstandungen an den Prüfungen, die aufgedeckten Schadenssummen oder die erfolgreiche Verurteilung von Täter*innen, werden nach Hauptzollämtern aufgeschlüsselt und intern als Orientierungspunkte für risikoorientierte Prüfungen und mögliche Erfolgsindikatoren diskutiert, haben jedoch nicht den verbindlichen Charakter der alten Vorgaben. Ob daraus neue Vorgaben für ein internes Controllingsystem entwickelt werden, ist noch offen. Zunächst sollen die Erfahrungen, die beim Übergang von quantitativen Vorgaben zu qualitativ hochwertigeren Prüfungen gesammelt werden, ausgewertet werden.

Anlasslose Prüfungen sind in den Hauptzollämtern inzwischen die Ausnahme. 70 Prozent der Kontrollen finden in den im SchwarzArbG genannten Branchen statt, auf die sich auch die Schwerpunktprüfungen konzentrieren. Durch risikoorientierte Prüfungen soll die Beanstandungsquote erhöht werden, d.h. die knappen Ressourcen sollen auf Betriebe mit hoher Missbrauchswahrscheinlichkeit konzentriert werden. Die risikoorientierten Prüfungen werden, wie dies auch in der internationalen Forschung zunehmend gefordert wird (z.B. Weil 2018), systematisch vorbereitet. Die Informationen aus externen Hinweisen, sowohl aus der Bevölkerung als auch von Zusammenarbeitsbehörden, aus eigenen früheren Prüfungen und aus systematischen Datenauswertungen, etwa die Beschäftigungsdaten der Bundesagentur für Arbeit, werden verdichtet. Ziel hierbei ist es zum einen, mehr zu beanstandende Fällen aufzuspüren; zum anderen geht es darum, mittels einer in allen Regionen erhöhten Präsenz die organisierte Schwarzarbeit durch Abschreckung einzudämmen. Die Kontrollen werden daher in den teilweise sehr großen Bezirken der Hauptzollämter regional gestreut.

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

3.3 Einheitliche Ausbildung für Vollzugsdienste und Verwaltungstätigkeiten

Mit seinen rund 48.000 Beschäftigten deckt der Zoll ein breites Aufgabenspektrum ab. Er ist zuständig für die Erhebung der Verbrauchs- und der Verkehrssteuern sowie der Zölle. Gleichzeitig überwacht er die Grenzen und ist für die Verfolgung und Verhinderung von Zollkriminalität (Schmuggel), Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung zuständig. So vielfältig wie die Aufgaben sind auch die Tätigkeiten. Sie reichen von reinen Verwaltungstätigkeiten, wie dem Verschicken von Kraftfahrzeugsteuerbescheiden oder dem Einzug der Alkohol- und Tabaksteuer, bis hin zu polizeilichen Prüfungs- und Ermittlungstätigkeiten in Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfahren, die mit der Vermögensabschöpfung bis hin zur Festnahme von Personen oder dem Waffeneinsatz im Drogenschmuggel oder bei Aufhebung von Schleuserbanden verbunden sind.

Mit der Einführung des Binnenmarktes und der Aufhebung der Grenzkontrollen in der EU sowie dem Aufbau der FKS innerhalb des Zolls lag eine Reform der Ausbildung nahe. Man entschied sich seinerzeit gegen die naheliegende und in der Vergangenheit bewährte Differenzierung zwischen den mit dem Aufbau der FKS verstärkten polizeilichen Vollzugsdiensten und den Verwaltungstätigkeiten. Stattdessen wurde eine einheitliche Ausbildung eingeführt. Dem lag die Intention zugrunde, mit der Ausbildung bzw. dem dualen Studium ein möglichst breites, flexibles späteres Einsatzspektrum zu ermöglichen. Deswegen werden in beiden Ausbildungsgängen die theoretischen und praktischen Grundlagen für die spätere Arbeit in den Bereichen Abgabenerhebung (Steuern und Zölle) sowie für die Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (Arbeit) gelegt. Diese drei fachlichen Säulen sind im Studium des gehobenen Dienstes gleich gewichtet.

Das generalistische Leitbild der Ausbildung hat allerdings auch eine Kehrseite: Wenn man für beide Tätigkeitsbereiche zusammen ausbildet, fehlt am Ende der Ausbildung die direkte Berufsfähigkeit vor allem in den Vollzugsdiensten, was kostenaufwändige lange Einarbeitungszeiten mit Fortbildungsmaßnahmen, die eigentlich in die Ausbildung gehören, erfordert.

3.4 Personalaufbau in der FKS

Die Zahl der Planstellen soll sich bis 2029 gegenüber 2015 mehr als verdoppeln. Um den Personalaufbau zu bewältigen, kam es vorrübergehend zu externen Einstellungen. Zudem wurde die Zahl der Auszubildenden und der dual Studierenden beträchtlich erhöht, um künftig den Nachwuchs selbst auszubilden. Gleichwohl nahm die Zahl der unbesetzten Stellen vor allem in den Ballungsgebieten zu (Tabelle 2). Der Bundesrechnungshof (2018, S. 12; 2022, S. 17) kritisierte bereits mehrfach die erhebliche Unterbesetzung an Stellen bei der FKS und warf – ebenso wie Adamski (2023) – dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) und der Generalzolldirektion vor, das Personal der FKS nicht sachgerecht zu verteilen (Bundesrechnungshof 2022, S. 17). In der FKS wird darauf verwiesen, dass gerade in Ballungsgebieten die Konkurrenz durch andere Arbeitgeber sehr hoch sei und man deshalb mehr Probleme bei der Personalrekrutierung habe.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass zentrale Kooperationspartner der FKS, allen voran die Staatsanwaltschaften und Rentenversicherungsträger, mit unveränderter Personalstärke arbeiten. Denn auch wenn von der FKS dank des Personalaufbaus mehr Verdachtsfälle ermittelt werden, besteht immer noch die Gefahr, dass an wichtigen Schnittstellen Fallbearbeitungen verzögert werden, sofern bei den Zusammenarbeitsbehörden künftig nicht ebenfalls mehr Personal eingeplant wird.

Tabelle 2: Planstellen, besetzte und unbesetzte Stellen bei der FKS, 2015 – 2029*

Angaben in absoluten Zahlen

Haushaltsjahr	Planstellen	Besetzte Stellen	Unbesetzte Stellen
2015	6.865	6.100	765
2016	6.865	6.268	597
2017	7.211	6.452	759
2018	7.562	6.609	953
2019	7.913	7.056	857
2020	8.462	7.135	1.327
2021	9.318	7.770	1.548
2022	10.223	8.240	1.983
2023	11.244	8.886	2.358
2024	11.941	-	-
2025	12.494	-	-
2026	13.184	-	-
2027	14.053	-	-
2028	14.617	-	-
2029	14.850	-	-

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

Quelle: Deutscher Bundestag 2021 und 2024

3.5 Gesetzesentwurf für eine neue Reform auf der Zielgeraden

Die nächsten Reformschritte sind eingeleitet. Auf der Basis einer ausführlichen Selbstevaluierung der Novelle des SchwarzArbG von 2019 (Bundesministerium der Finanzen und Generalzolldirektion 2024) und der internen strategischen Neuausrichtung wurde im Bundestag im November 2024 ein Gesetzesentwurf zur „Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung“ vorgelegt, der schon unmittelbar danach die Zustimmung des Bundesrats gefunden hat (Bundestagsdrucksache 548/24). Dieser Entwurf beschränkt sich nicht – wie die früheren Novellen – auf kleinere Anpassungen an veränderte Arbeitsmarktrealitäten und neue Prüfstrategien, sondern leitet einen Paradigmenwechsel zugunsten datengestützter risikoorientierter Prüfstrategien mit zentraler Unterstützung ein. Damit reagiert der Gesetzesentwurf auch auf die Kritik des Bundesrechnungshofes und der Mindestlohnkommission. Beide hatten moniert, dass die Schwarzarbeitsbekämpfung nicht zum gewünschten Effekt führe. Ursächlich dafür sei erstens, dass im Vorfeld die zur Verfügung stehenden Daten nicht gezielt genutzt worden seien; zweitens könnten aufgrund der lokalen Strategieentwicklung keine Gesamtbilder auf dem Arbeitsmarkt erkannt werden. Und drittens werde die Arbeit der FKS durch analoge Dokumentations- und Kommunikationswege, Medienbrüche und Doppelerfassungen verlangsamt. Mit der Gesetzesnovelle

sollen die rechtlichen Grundlagen für die zentrale elektronische Auswertung großer Datenmengen für risikoorientierte Prüfstrategien geschaffen werden. Die Zielsetzung ist ambitioniert. Die aktuelle Beanstandungsquote von rund 26 Prozent der Prüfungen der FKS soll sich perspektivisch nach der Realisierung des geplanten Informations- und Datenanalysesystems mindestens verdoppeln.

Die Zentralstelle soll für die Hauptzollämter die Aufgaben des zentralen Risikomanagements übernehmen. Ziel des zentralen Risikomanagements ist die systematische Ermittlung von Risiken für das Auftreten von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung und die Anwendung aller für die Risikobegrenzung erforderlichen Maßnahmen. Ein Risiko für das Auftreten von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung liegt vor, wenn es nach objektiven Indikatoren wahrscheinlich ist, dass Schwarzarbeit nach § 1 Absatz 2 geleistet oder illegale Beschäftigung nach § 1 Absatz 3 ausgeübt wird (Risikoindikatoren). Als Risikoindikatoren für Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung kommen insbesondere Auffälligkeiten und Anomalien im Zusammenhang mit der Beschäftigten- oder der Lohnstruktur, der Arbeitszeit, dem Umsatz oder dem Gewinn in Unternehmen oder der Art der Dienst- und Werkleistungen in Betracht. Von den Risikoindikatoren werden branchenabhängige Parameter als Werte abgeleitet, bei deren Über- oder Unterschreiten, abhängig vom Risikoindikator, ein erhöhtes Risiko für das Auftreten von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung gegeben ist (neuer § 25, 1-2 SchwarzArbG). Die Risikowerte sollen nach der Begründung im Gesetzentwurf als Produkt aus Eintrittswahrscheinlichkeit und der Höhe eines möglichen Schadens berechnet werden. Weiterhin heißt es, dass die Zentralstelle „in Abhängigkeit zu den begrenzten Personalressourcen der FKS die Parameter nach oben hin so festzulegen, dass die FKS sich auf Hochrisikobereiche konzentriert und der mengenmäßige Output der Risikohinweise durch die Ortsbehörden bewältigt werden kann.“ (Bundesrat 2024, S. 111).

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

Der Gesetzesentwurf verbessert den Zugang zu digitalen Auswertungen der relevanten Daten aus den geprüften Unternehmen und erleichtert zugleich automatisierte Auswertungen der Daten von Zusammenarbeitsbehörden, vor allem von Daten der Landesfinanzbehörden oder auch der Deutschen Rentenversicherung. Die interne Digitalisierung soll mit engen Zeitvorgaben umgesetzt werden. Bis 2026 sollen die Akten in Ermittlungs-, Straf- und Bußgeldverfahren bei den hierfür zuständigen Stellen der Zollverwaltung elektronisch geführt werden. Die FKS soll eine eigene Zuständigkeit in der Personenidentifizierung erhalten. Bislang war man auf die Amtshilfe der Polizei angewiesen, was häufig sehr viel Zeit kostete. Schließlich soll das Frisörgewerbe aufgrund zahlreicher Missstände (hohe Anteile von Praktikant*innen, Bezahlung nach Leistung, nicht nach Zeit etc.) in die Liste der ausweis- und dokumentationspflichtigen Branchen aufgenommen werden, während die Forstwirtschaft wegen geringer Verstöße aus der Liste gestrichen werden soll.

Zusätzlich sollen die Bußgelder für das Herstellen und Inverkehrbringen von Schein- und Abdeckrechnungen erhöht werden.

> *„Die aktuellen Bußgeldtatbestände in § 8 SchwarzArbG werden dem erhöhten Unrechtsgehalt der Taten nicht gerecht und sind insbesondere nicht geeignet, um Kettenbetrugssachverhalte effektiv und nachhaltig zu bekämpfen. In diesen Fällen werden gewerbsmäßig inhaltlich falsche Schein- oder*

Abdeckrechnungen in den Umlauf gebracht, die von Scheinfirmen wie eine Ware am Markt gehandelt werden. Die Betreiber der professionell organisierten Servicefirmen handeln mit Schein- oder Abdeckrechnung im Millionenbereich und bedienen damit eine große Anzahl von Unternehmen. Dabei werden über Servicefirmengeflechte gleich mehrere Servicefirmen mit Strohmännern als Geschäftsführer hintereinandergeschaltet und regelrechte Abdeckrechnungsketten erzeugt. Über die Servicefirmenbetreiber wird oftmals professionell betriebene Schwarzarbeit überhaupt erst möglich gemacht. Mittlerweile ist in diesem Bereich eine regelrechte Industrie entstanden, die unlautere Unternehmen gegen Provision mit Schein- oder Abdeckrechnungen versorgt" (Bundesrat 2024, S. 88).

Darüber hinaus hat das Finanzministerium die Strategie „Zoll 2030" (Bundesministerium der Finanzen 2024, o.S.) verkündigt. Darin heißt es:

- *„Die Generalzolldirektion als Bundesoberbehörde wird durch Verschlankung und Zusammenlegung von Direktionen konsequent auf die Fachstränge „Wirtschaft und Einnahmen" sowie „Sicherheit und Vollzug" ausgerichtet.*
- *Freie Dienstposten sollen zur Stärkung der Ortsbehörden des Zolls verwendet werden.*
- *Die Ermittlungs- und Vollzugskompetenzen in der Generalzolldirektion sollen gebündelt und die Ermittlungseinheiten des Zollfahndungsdienstes, der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und der Kontrolleinheiten im Zoll zusammengeführt werden.*
- *Mit der Einführung eines eigenen Studiengangs für den Vollzugsbereich erfolgt eine Weiterentwicklung der Ausbildung.*
- *Es wird ein Lage- und Krisenzentrum in der Generalzolldirektion eingerichtet, das unmittelbar der Leitung unterstellt ist.*
- *Im Rahmen der Modernisierung des Abfertigungsgeschehens ist die weitere Automatisierung der Prozesse sowie eine Konzentration der örtlichen Zollämter vorgesehen.*
- *Einhergehen soll dies mit einer stärkeren Internationalisierung in Verbindung mit einem Benchmarking für alle Bereiche im Zoll mit Adressatenbezug."*

Die Generalzolldirektion wurde mit der Umsetzung dieser Strategie beauftragt. Erste Ergebnisse sollen im Laufe des Jahres 2025 vorgelegt und umgesetzt werden. Die Arbeitsgruppen zur Umsetzung dieser Strategie haben ihre Arbeit aufgenommen. Ergebnisse lagen zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Reports (Mai 2025) noch nicht vor. Bekannt ist allerdings, dass die neue Regierung den Entwurf zur Novellierung des SchwarzArbG mit Ergänzungen ins Parlament einbringen wird.

4 Reformvorschläge zur Erleichterung und der Verbesserung der Arbeit der FKS

Die eingeleiteten und beabsichtigten Reformen gehen in die richtige Richtung. Mit der Umsetzung des Gesetzesentwurfs „Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung" können die Bewegungsmuster von Risiken über alle Hauptzollämter hinweg erkannt und die Qualität der risikoorientierten Prüfungen erheblich verbessert werden. Die Umsetzung ist an eine erfolgreiche Digitalisierung gebunden. Das Verhältnis der Zentrale zu den Hauptzollämtern verändert sich dadurch. Die Zentrale soll Daten auswerten und die Hauptzollämter bei ihren Risikoanalysen unterstützen. Darüber hinaus soll sie Prüfstrategien koordinieren, wenn regionsübergreifende Risikoprofile erkennbar sind. Der Gesetzentwurf basiert auf einer Evaluation der Novelle des SchwarzArbG von 2019. Diese reflexive Vorgehensweise, also die Auswertung der eigenen Erfahrungen und daraus resultierende Überlegungen zu schrittweisen Veränderungen, sollte weiterverfolgt werden.

Durch die Einrichtung der regionalen Ermittlungszentren werden die Ressourcen für die Ermittlung in komplexen Verfahren gebündelt. Die Gründung des Arbeitsgebiets 3 auf der Ebene der Hauptzollämter war die Vorrausetzung für die Zusammenfassung dieses Arbeitsgebiets für jeweils drei Hauptzollämter. Mit der Strategie „Zoll 2030“ ist eine Restrukturierung des gesamten Zolls beabsichtigt, in deren Mittelpunkt der Ausbau der Kooperation der FKS mit der Zollfahndung steht. Die Erhebung der Verbrauchssteuern wie auch der Zölle, die bislang jeweils in verschiedenen Abteilungen organisiert war, soll verschlankt und in dem Fachstrang „Wirtschaft und Einnahmen“ zusammengelegt werden. Gleiches gilt für die bisher getrennten Bereiche FKS und Zollfahndung, die künftig im Fachstrang „Sicherheit und Vollzug“ gebündelt werden. Damit soll ein Konstruktionsfehler im Organisationsaufbau des Zolls beseitigt werden. Der Zoll hat mit der Gründung der FKS seit 2004 zwei Sicherheits- und Vollzugsdienste (die FKS und die Zollfahndung), die unverbunden nebeneinanderstanden, obwohl sie viele Gemeinsamkeiten in ihren Tätigkeiten und Einsatzmitteln haben. Durch die Ausbildung von Generalisten sollte der Eindruck einer Gemeinsamkeit in der Organisation erzeugt werden, obgleich sich Verwaltungs- und Vollzugstätigkeiten deutlich voneinander unterscheiden. Mit der Absicht, einen eigenen Studiengang für die Vollzugsdienste zu entwickeln, werden diese Unterschiede in der Strategie „Zoll 2030“ endlich anerkannt[3]. Bei der Entwicklung dieses Studiengangs kann man viel aus der Bachelorausbildung der Polizei übernehmen[4], was schon zeigt, wie sehr sich Verwaltungs- und Vollzugstätigkeiten unterscheiden. Dieser Vorschlag hat die implizite Konsequenz, dass ein zweiter Studiengang für die Bereiche „Wirtschaft und Einnahmen“ entwickelt werden muss. Weiterhin folgt daraus, dass sich die Bewerber*innen frühzeitiger in Richtung eines dieser beiden großen Einsatzfelder orientieren.

Die stärkere Spezialisierung schließt einen flexiblen internen Arbeitsmarkt im Zoll nicht aus. Wechsel innerhalb und zwischen den beiden großen Strängen können und sollen weiterhin möglich sein. Die Instrumente dafür sind im Übrigen schon entwickelt. Man hat längst erkannt, dass Wissen schnell verblasst und Generalisten nicht überall sofort eingesetzt werden können. Personen, die aus anderen Bereichen des Zolls in die FKS wechseln und nicht direkt aus der Ausbildung kommen, nehmen schon jetzt an einer bis zu 39-tägigen “Grundschulung FKS“ teil. Aus unserer Sicht sollte aus den gleichen Gründen auch für die Ausbildung im mittleren Dienst ein eigener Ausbildungsgang „Sicherheit und Vollzug“ entwickelt werden.

Auch die Ausbildung von Führungskräften erscheint uns reformbedürftig. Kein Unternehmen würde Hochschulabsovent*innen sofort nach dem Studium als Führungskraft für 100 und mehr Personen einsetzen. Hier sollte ein Traineeprogramm entwickelt werden.

Unser Fazit ist, dass seit Langem angemahnte Reformen der FKS umgesetzt oder eingeleitet worden sind. Mit dem schon im Bundesrat, also parteiübergreifend, abgestimmten Gesetzesentwurf zur „Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung“ und der Strategie „Zoll 2030“ sind die Perspektiven der nächsten Reformschritte formuliert. Es liegt jetzt an der Politik, mit der Verabschiedung des Gesetzes und der Präzisierung der Strategie „Zoll 2030“, diesen Prozess fortzusetzen.

Neben den bereits eingeleiteten Reformmaßnahmen darf die Politik nicht vergessen, die Durchsetzung von Mindestlöhnen zu verbessern. Die FKS ist bei ihrer Arbeit in hohem Maße auf die Aussagen der Beschäftigten angewiesen, um Verstöße aufzudecken. In der Praxis trauen

–

[3] Die Gewerkschaft der Polizei hat diese Unterschiede schon seit Langem betont und schon frühzeitig einen Reformvorschlag der Zusammenführung der FKS und der Zollfahndung in einer Organisationseinheit des Zolls „Sicherheit und Vollzug“ vorgelegt (GDP 2019 und 2025).

[4] Einige Module der Ausbildung im Polizeivollzugsdienst können leicht modifiziert übernommen werden (siehe z.B. Hochschule für Polizei und Öffentliche Verwaltung NRW 2023).

sich aber viele nicht, gegen ihren Arbeitgeber auszusagen, da sie in einem engen Abhängigkeitsverhältnis zu ihm stehen. Besonders ausgeprägt ist dies bei Migrant*innen. Zudem sehen sie oft keinen direkten Nutzen, mit der FKS zu kooperieren, da der Zoll nur die Sozialversicherungsbeiträge und Steuern nachfordert, aber die Nettolöhne individuell von den Beschäftigten eingeklagt werden müssen. Die damit verbundene Beweispflicht über Verstöße ist aber häufig nur schwer zu erfüllen, da die meisten Beschäftigten ihre geleisteten Stunden nicht dokumentiert haben.

Abhilfe kann hier nur die Einführung einer zeitnahen manipulationssicheren Dokumentation der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit schaffen. Eine grundlegende Voraussetzung dafür ist eine tägliche, elektronische und fälschungssichere Erfassung der Arbeitszeiten, die von den Beschäftigten und der FKS eingesehen werden kann. In diese Richtung weisen auch die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs vom Mai 2019 (Az. C-55/18) und des Bundesarbeitsgerichts vom September 2022 (Az. 1 ABR 22/21). Der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD sieht ebenfalls die Einführung einer verpflichtenden elektronischen Erfassung von Arbeitszeiten vor (CDU, CSU und SPD, S. 17). Dies wäre eine Maßnahme, die sowohl der FKS als auch den Beschäftigten bei der Kontrolle und Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen helfen würde. Bei festgestellten Verstößen sollte der Zoll zudem auf Basis der Schadensberechnungen der Rentenversicherung die betroffenen Beschäftigten über den Schaden informieren, sodass sie ihre Lohnansprüche besser durchsetzen können. Mit der geplanten verbesserten Digitalisierung könnte dieser Aufgabenzuwachs leichter bewältigt werden. Zudem fordern Gewerkschaften und Rechtsexpert*innen bereits seit langem die Einführung eines Verbandsklagerechts, wodurch Beschäftigte eine größere Erfolgsaussicht auf Nachzahlung von ausstehenden Löhnen haben (Fechner und Kocher 2018). Schließlich schlagen wir eine Stärkung des Opferschutzes vor. Kronzeugen, die vor Gericht aussagen, sollten – falls sie illegal beschäftigt waren – einen dauerhaften und nicht nur einen vorrübergehenden Aufenthaltsstatus in Deutschland bekommen. Die Infobox 1 fasst die Handlungsempfehlungen stichwortartig zusammen.

Infobox 1: Handlungsempfehlungen

1. Zügige Verabschiedung des Gesetzes „Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung."
2. Konkretisierung der Strategie „Zoll 2030" und Umsetzung der in der Strategie genannten Punkte.
3. Zusätzlich: Entwicklung eines eigenen Ausbildungsgangs für den Vollzug im mittleren und höheren Dienst.
4. Entwicklung eines Traineeprogramms für Führungskräfte.
5. Einführung einer fälschungssicheren elektronischen Arbeitszeiterfassung.
6. Ausbau des Opferschutzes: Aufenthaltsgenehmigung für Kronzeugen.
7. Elektronische Schadensmeldung an Beschäftigte, die ihren Mindestlohn nicht erhalten haben.
8. Einführung eines Verbandsklagerechts für Gewerkschaften zur besseren Durchsetzung individueller Lohnansprüche.

Literatur

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

Bachmann, Ronald, Bernhard Boockmann, Myrielle Gonschor, René Kalweit, Roman Klauser, Natalie Laub, Christian Rulff und Christina Vonnahme. 2022. *Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Löhne und Arbeitszeiten. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission*. Essen: RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung und Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung. Volltext (Letzter Zugriff: 12. Mai 2025).

Bosch, Gerhard. 2019. Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch". Deutscher Bundestag Drucksache 19/8691, 23. März 2019. *IAQ-Standpunkt* 2019-0. Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ). Volltext (Letzter Zugriff: 12. Mai 2025).

Bosch, Gerhard und Frederic Hüttenhoff. 2022. *Der Bauarbeitsmarkt. Soziologie und Ökonomie einer Branche*. 2., aktualisierte und erweiterte Aufl. Frankfurt: Campus-Verlag.

Bosch, Gerhard und Frederic Hüttenhoff. 2025. Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten: Zur Reform der Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Forschungsbericht für die Friedrich Ebert Stiftung (im Erscheinen in der Reihe *FES Analyse*).

Bosch, Gerhard, Frederic Hüttenhoff und Claudia Weinkopf. 2019. *Kontrolle von Mindestlöhnen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bundesministerium der Finanzen. 2024. Bundesfinanzminister Christian Lindner verkündet Strategie „Zoll 2030", *Pressemitteilung* Nr. 16, 30.10.2024. Berlin. Volltext (Letzter Zugriff: 12. Mai 2025).

Bundesministerium der Finanzen und Generalzolldirektion. 2024. Bericht über die Evaluierung des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch vom 11. Juli 2019. Oktober 2024. Berlin/Bonn. Volltext (Letzter Zugriff: 12. Mai 2025).

Bundesrat. 2024. Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung. *Drucksache* 548/24 vom 8.11.2024. Berlin. Volltext (Letzter Zugriff: 12. Mai 2025).

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

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

CDU, CSU und SPD. 2025. Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages. Berlin. Volltext. (Letzter Zugriff: 12. Mai 2025).

Deutscher Bundestag. 2017. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der (…) Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – *Drucksache* 18/11304. Finanzkontrolle Schwarzarbeit: Kontrolle von Mindestlöhnen 2016. Drucksache 18/11475 vom 10. März 2017, Berlin. Volltext (Letzter Zugriff: 12. Mai 2025).

Deutscher Bundestag. 2021. Vierzehnter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung. Unterrichtung durch die Bundesregierung. *Drucksache* 19/31265 vom 18.06.2021, Berlin. Volltext (Letzter Zugriff: 12. Mai 2025).

Deutscher Bundestag. 2024. Mindestlohnbetrug und Kontrollen zur Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage (…) der Gruppe Die Linke – *Drucksache* 20/11912. Drucksache 20/12347 vom 19.07.2024, Berlin. Volltext (Letzter Zugriff: 12. Mai 2025).

Eurofound. 2024. *Minimum wages: Non-compliance and enforcement across EU Member States – Comparative report*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

Fechner, Heiner und Eva Kocher. 2018. *Rechtspraxis und Anpassungsbedarf beim gesetzlichen Mindestlohn. Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission 2018*. Berlin.

Goerke, Laszlo und Markus Pannenberg. 2024. Minimum wage non-compliance: the role of co-determination. *European Journal of Law and Economics*. DOI

Gewerkschaft der Polizei (GDP). 2019. *Positionspapier: Der soziale Rechtsstaat braucht eine Finanzpolizei*. Berlin. Volltext (Letzter Zugriff am 13. Februar 2025).

Gewerkschaft der Polizei (GDP). 2025. *Den Zoll zukunftsfähig und modern aufstellen*. Hilden: GDP-Bezirk Bundespolizei. Volltext (Letzter Zugriff: 12. Mai 2025).

Hochschule für Polizei und Öffentliche Verwaltung NRW. 2023. *Modulhandbuch Bachelorstudiengang Polizeivollzugsdienst*. Volltext (Letzter Zugriff: 12. Mai 2025).

Judge, Lindsay und Hannah Slaughter. 2023. *Enforce for good. Effectively enforcing labour market rights in the 2020s and beyond*. Resolution Foundation, London. Volltext (Letzter Zugriff: 5. März 2025).

Mindestlohnkommission. 2023. *Vierter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz*. Berlin.

Misterek, Fokko. 2022. *Gesamtauswertung Betriebsratswahlen 2022. IGM, ver.di, IGBCE, NGG, IG BAU, EVG. Institut für Mitbestimmung und Unternehmensführung der Hans-Böckler-Stiftung*. Düsseldorf: HBS. Volltext (Letzter Zugriff: 12. Mai 2025).

Weil, David. 2018. Creating a strategic enforcement approach to address wage theft: One academic's journey in organizational change. *Journal of Industrial Relations* 60 (3), S. 437–460. DOI

Autoren

Prof. Dr. Gerhard Bosch

Senior Professor Universität Duisburg-Essen und Research Fellow des IAQ

Mail: gerhard.bosch@uni-due.de
Telefon: +49 203 37 91339

Frederic Hüttenhoff

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der IAQ-Forschungsabteilung "Prekarisierung, Regulierung, Arbeitsqualität“ (PreRA)

Mail: frederic.huettenhoff@uni-due.de
Telefon: +49 203 37 92394

IAQ-Report 2025 | 06

Redaktionsschluss: 19.05.2025

Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften

Universität Duisburg-Essen

IAQ-Report:

https://www.uni-due.de/iaq/iaq-report.php

Über das Erscheinen des IAQ-Reports informieren wir über eine Mailingliste:
https://www.uni-due.de/iaq/newsletter.php

Der IAQ-Report (ISSN 1864-0486) erscheint seit 2007 in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische Publikation. Der Bezug ist kostenlos.

DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT DUISBURG ESSEN

Offen im Denken

ub | universitäts bibliothek

Dieser Text wird via DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: 10.17185/duepublico/83767
URN: urn:nbn:de:hbz:465-20250613-124535-8

Alle Rechte vorbehalten.