

A decorative graphic on the left side of the slide consists of a network of interconnected nodes and lines. The nodes are represented by circles and ovals in various colors including blue, green, orange, and red, set against a light grey background.

# Durchsetzung des Mindestlohns: Zur Reform der Finanzkontrolle Schwarzarbeit

IAQ debattiert

25.08.2025

Prof. Dr. Gerhard Bosch / Frederic Hüttenhoff

# Forschungshintergrund

- Projekt „Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten: Zur Reform der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS)“
  - Gefördert durch die Friedrich-Ebert-Stiftung (10/2023 – 12/2024)
  - Dokumenten- und Literaturanalyse – qualitative Interviews mit Expert\*innen
  - 24 Interviews (u.a. FKS, GdP, ver.di, BDZ, Zusammenarbeitsbehörden)
- Zentrale Frage: Wie müssen sich die Strukturen des Kontrollsystems ändern, wenn sich die Formen der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt ändern?
- Ausgangspunkt des Projekts: Nichteinhaltung des Mindestlohns. Aber: Es gibt keine reinen Mindestlohnprüfungen! Ganzheitliche Prüfungen aller Formen der Hinterziehung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen im Zusammenhang mit Dienst- und Werkleistungen und illegaler Beschäftigung.

# Agenda

- 1 Einhaltung von Mindestlöhnen
- 2 Durchsetzung von Mindestlöhnen
- 3 Reformen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit
- 4 Weitere Reformperspektiven

A decorative graphic on the left side of the slide consists of a network of white lines connecting various nodes. The nodes are represented by circles and ovals in different colors: blue, orange, green, and white. The network is dense and extends from the top left towards the bottom left.

# Einhaltung von Mindestlöhnen

# Nichteinhaltung des Mindestlohns

- Beschäftigte geben höhere Zahlen als Unternehmen an
- Abnahme der Nichteinhaltung seit 2015 – dann leichte Zunahme mit Erhöhung auf 12 €
- Absolut immer noch hohe Zahlen: zwischen 2.498 Mio. und 847.000 Beschäftigte
- In DE überdurchschnittliche Nichteinhaltung des Mindestlohns in der EU\*
- **Und: nicht enthalten: Scheinselbstständige sowie legal und illegal entsandte Beschäftigte** – entsandte Beschäftigte nicht in nationalen Arbeitsmarktstatistiken – werden im BIP als Dienstleistungsimport gebucht

## Unterschreitung des Mindestlohns in Prozent der abhängig Beschäftigten 2015 -2024

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

SOEP – Beschäftigtenbefragung, VSE/VF = Unternehmensbefragung\*\*

A decorative graphic on the left side of the slide consists of a network of white lines connecting various nodes. The nodes are represented by circles and ovals in different colors: blue, orange, maroon, and white. The network is denser on the left and tapers off towards the right.

# Durchsetzung von Mindestlöhnen

# Befunde internationaler Forschung zu Enforcement

Effizienz nur durch strategisches und kooperatives Enforcement:

- Effektiver Ressourceneinsatz: Kontrollen dort ansetzen, wo sie die größte Wirkung entfalten
- Ausreichende Kontrolldichte und abschreckende Effekte der Sanktionen
- Kooperation verschiedener Akteure und Behörden

Durch Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt Prioritätensetzung immer wichtiger:

- Bis in die 1980er Jahre war Schwarzarbeit überwiegend lokal
- Seitdem
  - Kontrollen aufgrund von Fragmentierung der Unternehmen mit z.T. intransparenten Subunternehmerketten und der wachsenden Vielfalt an Beschäftigungsformen zunehmend aufwändiger
  - Mit der EU-Erweiterung: Zunahme von organisierten Formen der Schwarzarbeit und der organisierten Kriminalität\*

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

# Erweiterung des Aufgabenbereiches der FKS

- **2004: Zusammenlegung der Kontrolleinheiten des Zolls mit denen der Bundesagentur für Arbeit in der FKS** – Mandate und Befugnisse in einem Gesetz zusammengefasst (SchwarzArbG)
- Erhebliche Erweiterung des Aufgabenspektrums der FKS in den letzten Jahrzehnten durch Regulierung des Arbeitsmarktes – Hinzugekommen sind die Kontrollen dieser Gesetze:
  - AentG 1996; AentG 2009; MiLoG 2014; Arbeitsschutzkontrollgesetz 2020
- Weitgehende Rechte und Datenzugriffe der FKS
  - Zutrittsrechte in Betrieb, Einsichtsrechte in Geschäftsunterlagen u.a.
- Weiterentwicklung des Mandats durch Novellen des SchwarzArbG:
  - 2009 Liste der Risikobranchen, 2014 Pflichten der Arbeitszeitaufzeichnungen in Risikobranchen im MiLoG, Erweiterung der Zahl der Zusammenarbeitsbehörden von 11 (2004) auf 20 (2019), 2019 Bekämpfung der Organisierten Kriminalität (OK)

**Aufgabenspektrum und Qualifikationsanforderungen höher als in der Vergangenheit – Effiziente Kontrollen erfordern neue Strukturen und Strategien**

A decorative graphic on the left side of the slide consists of a network of white lines connecting various nodes. Some nodes are represented by solid circles in shades of blue, purple, and green, while others are white ovals. The network is set against a solid brown background.

# Reformen der FKS

# Eine Behörde im Wandel (I): Ressourcenbündelung

- Kritik des Bundesrechnungshofs: Mangelnde Ressourcenbündelung zwischen den beiden Fahndungsdiensten des Zolls: FKS und Zollfahndung (ZF)
- Seit 2019 eigene Arbeitsgebiete (AG) für organisierte Formen der Schwarzarbeit (OFS) und organisierte Kriminalität (OK) in allen HZÄ mit Spezialisten z.B. digitaler Forensik
- 2024 Einrichtung von drei gemeinsamen regionalen Ermittlungszentren (regEZ) von FKS und ZF für OFS und OK:
  - Bündelung von Ressourcen (z.B. Telefonüberwachung) und größere Flexibilität des Personals
  - Auswertung der Erfahrungen mit regEZ und Ausweitung auf ganz Deutschland
  - Akzeptanz in der FKS erreicht, da keine Zwangsversetzungen: Virtuelle Zusammenarbeit
- Einführung der e-Akte in Strafsachen 2026

# Eine Behörde im Wandel (II): Hin zu Qualitätsprüfungen

- Kritik von Bundesrechnungshof an quantitativen Kontrollvorgaben: **Alibiprüfungen zur Zielerfüllung mit geringer Beanstandungsquote (30%)**
- **Abschaffung der quantitativen Kontrollvorgaben: Ziel höhere Qualität der Prüfungen, höhere Beanstandungsquoten:** Zahl der Prüfungen sank von 53.182 in 2022 auf 25.274 in 2024 bei höherer Beanstandungsquote
- **Hohe Autonomie der Hauptzollämter bei der Auswahl der Betriebe:** risikoorientierte Betriebsauswahl (Verdichtung der Informationen aus eigenen Erfahrungen, Datenauswertungen, Hinweisen aus der Bevölkerung oder von Zusammenarbeitsbehörden)
  - 70% der Kontrollen in Risikobranchen - Schwerpunktprüfungen (bis zu 8 x pro Jahr), stärkerer Fokus auf OFS und OK, aber auch Präsenz in der Fläche
  - Flexibler Personaleinsatz in den drei Arbeitsgebieten, z.T. Bildung von Branchenteams, Ernennung und Schulung von Opferschutzbeauftragten gegen Arbeitsausbeutung
- **Problem: Regionsübergreifende Muster der OFS und OK mit dezentraler Risikoeinschätzung nicht erkennbar**

# Personalaufbau vor allem wegen Einführung des Mindestlohns: Planstellen, besetzte und unbesetzte Stellen der FKS, 2015 - 2029

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

Quelle: Deutscher Bundestag 2021; Deutscher Bundestag 2024

# Eine Behörde im Wandel (III): Aus- und Weiterbildung

- Vor 2005 getrennte Ausbildung für Vollzugs- und Verwaltungsdienste (Zölle und Verbrauchssteuer)
- Seit 2005 gemeinsame Ausbildung sowohl im mittleren Dienst als auch im dualen Studium (Anteil der FKS-Themen 1/3, seit 2024 „Minispezialisierung“ = 1 Wahlmodul im dualen Studium )
- Generalistenausbildung
  - Vorteile: Einsatzflexibilität in allen Bereichen des Zolls
  - Nachteil: lange Einarbeitung und Weiterbildung nötig bis zur Berufsreife
- 2014 – 2024 Erhöhung der Ausbildungszahlen: Mittlerer Dienst Anstieg von 600 auf 1.300, gehobener Dienst Anstieg von 325 auf 800
- Nicht klar, ob Ausbildungszahlen für Ersatz der Babyboomer und den Personalaufbau reichen

A decorative graphic on the left side of the slide consists of a network of white lines connecting various nodes. The nodes are represented by circles and ovals in white, red, orange, and green. The network is dense and appears to be a complex web or graph structure.

# Weitere Reformperspektiven

# Nächster Reformschritt: Gesetzesentwurf zur „Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung“

## Wichtigste Inhalte:

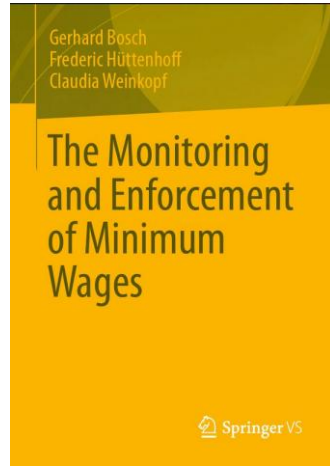
- Zentrale Risikoanalyse\* durch die elektronische Auswertung großer Datenmengen: ambitioniertes Ziel = Verdoppelung der Beanstandungsquote
- Aufnahme des Frisörgewerbes und der Kosmetikbranche (z.B. Nagelstudios) in die Risikobranchen, Herausnahme des Fleischerhandwerks und der Forstwirtschaft
- Eigene Befugnisse in der Personalidentifikation (Vorher zeitaufwändige Amtshilfe der Polizei)
- Höhere Bußgelder für Scheinrechnungen
- Verbesserungen der Regelungen zur selbstständigen Durchführung von Ermittlungsverfahren durch die FKS (Kleine Staatsanwaltschaft)
- Fremdevaluation des Gesetzes 2031.

\*„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“. (Gesetzesentwurf § 25, Abs. 2)

# Weitere Reformschritte

- Reformperspektive Zoll 2030 des Finanzministeriums: Zusammenführung der Vollzugseinheiten (FKS und Zollfahndung) und neuer Studiengang für den Vollzugsbereich
- Reformvorschläge des IAQ:
  - Entwicklung eines eigenen Ausbildungsgangs für den Vollzug auch im mittleren Dienst
  - Einführung einer fälschungssicheren elektronischen Arbeitszeiterfassung sowie Ausweitung der Aufbewahrungspflicht der Arbeitszeitaufzeichnungen auf vier Jahre.
  - Ausbau des Opferschutzes: Aufenthaltsgenehmigung für Kronzeugen
  - Elektronische Schadensmeldung an Beschäftigte, die ihren Mindestlohn nicht erhalten haben.
  - Einführung eines Verbandsklagerechts für Gewerkschaften, die vorenthaltenen individuellen Lohnansprüche stellvertretend einzuklagen.

# Unsere Veröffentlichungen zur Kontrolle von Mindestlöhnen



IAQ  
REPORT

### Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten: Zur Reform der Finanzkontrolle Schwarzarbeit.

Forschungsbericht im Auftrag der Friedrich Ebert Stiftung  
Gerhard Bosch und Frederic Hüttenhoff

#### Inhalt

Vorwort	2
1 Einleitung, Forschungsfragen und Methodik	2
2 Durchsetzung von Mindestlöhnen – die internationale Literatur	6
Selbstkontrolle durch Tarifpartner funktioniert nicht mehr	6
Nicht-Einhaltung von Arbeitsstandards wird systemisch	7
Weiche oder harte Kontrollansätze?	9
Von reaktiv zu pro-aktiven und strategischen Kontrollansätzen	12
Partizipative Kontrollstrategien	16
Von der Selbstverpflichtung zu harten Standards	17
3 Umfang der Schwarzarbeit und Nichteinhaltung des Mindestlohns in Deutschland	23
4 Das Kontrollsystem des Arbeitsmarkts in Deutschland	29
5 Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit – Struktur und Organisation	31
SchwarzArbG 2004 - 2020	32
Veränderungen 2020	34
Kontrolle und Prüftätigkeiten	36
Die organisatorische Struktur der FKS	37

Erscheint: in der Reihe FES-Diskurs Im Herbst 2025

**Vielen Dank!**

A decorative graphic on the left side of the slide consists of a network of interconnected nodes and lines. The nodes are represented by circles and ovals in various colors including blue, orange, green, and maroon, set against a light grey background.

## Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ)

Fakultät für Gesellschaftswissenschaften

Universität Duisburg-Essen

47048 Duisburg

T: + 49 203 379 2394

<https://www.uni-due.de/iaq>