Deutscher Gewerkschaftsbund

Bundesvorstand

21.01.2013

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)

zum geplanten 12. Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung

DGB Bundesvorstand
Abt. Arbeitsmarktpolitik

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Rückfragen an:
Johannes Jakob
030/24 060 399

Hinweis: Die Gewerkschaft IG Bauen-Agrar-Umwelt wird eine eigene Stellungnahme abgeben. Für die Bereiche Bau, Landwirtschaft und Gebäudereinigung wird deswegen auf diese Stellungnahme verwiesen.

========

Schwarzarbeit und andere Formen der illegalen Beschäftigung haben nach wie vor einen hohen Stellenwert in der deutschen Wirtschaft. Die Bemühungen der letzten Jahre, die Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung einzudämmen, konnten nur geringe Erfolge zeigen. Der DGB geht davon aus, dass bei Umwandlung der Schwarzarbeit in legale Beschäftigung mindestens 500 000 Arbeitsplätze zusätzlich entstehen könnten.

Dem Staat gehen durch illegale Beschäftigung, Schwarzarbeit und durch die Missachtung von Branchen-Mindestlöhnen hohe Summen an Steuern und Abgaben verloren. Außerdem setzten die Praktiken legal arbeitende Unternehmen unter Druck, die dann entweder vom Markt zurückgedrängt werden oder sich veranlasst sehen, ebenfalls illegale Praktiken anzuwenden. Deswegen ist die Bekämpfung von Schwarzarbeit, illegaler Beschäftigung und Lohndumping auch eine entscheidende Frage der „Ordnung am Arbeitsmarkt“.

Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung sind aber nur ein Teil des Problems. Zunehmend gewinnen „halblegale“ Formen von Beschäftigung oder gezielte Umgehungstatbestände an Bedeutung, in denen Lohndumping praktiziert wird oder die Rechte der Beschäftigten missachtet oder unterlaufen werden. Diese Formen der Beschäftigung werden deswegen in dieser Stellungnahme ausführlicher behandelt.

Schwarzarbeit ist kein flächendeckendes Phänomen, sondern beschränkt sich insbesondere auf bestimmte Branchen und tritt oft auf in Verbindung mit legaler Beschäftigung.

Anfällig für Schwarzarbeit sind folgende Branchen:

Hotel- und Gaststättengewerbe, Bau, Fleischwirtschaft, Gebäudereinigung, Landwirtschaft, Taxi- und Transportgewerbe sowie private Haushalte und private Pflege. In diesen Branchen ist der Wettbewerbsdruck hoch und die Wahrscheinlichkeit, dass die Schwarzarbeit aufdeckt wird, ist gering.

Dabei tritt die Schwarzarbeit in verschiedenen Formen auf.

1. Regulär angemeldete Handwerker rechnen einen Teil der Auftragssumme schwarz ab oder erbringen sowohl legale als auch illegale Dienstleistungen parallel.

Der Gesetzgeber hat Privatpersonen ermöglicht, einen Teil der Geldleistungen an Handwerker von der Steuer abzusetzen. Dies konnte nach unserer Einschätzung die Schwarzarbeit zurückdrängen. Der DGB spricht sich deswegen dafür aus, die Regelung beizubehalten.

2. Beschäftigte werden von ihren Arbeitgebern genötigt, einen Teil des Lohnes schwarz entgegenzunehmen. Dies geschieht sehr häufig auch in Verbindung mit Minijobs. In diesem Fall bestehen Anreize für die Beschäftigten, die Schwarzarbeit zu akzeptieren, weil das Arbeitsverhältnis nach Überschreiten der Minijobgrenze sozialversicherungspflichtig würde. Diese Konfliktsituation wird vielfach von Arbeitgebern ausgenutzt, um Beschäftigte zu Mehrarbeit zu drängen, die dann schwarz vergütet wird. (Weitere Ausführungen siehe unten)

3. Der Umfang der Schwarzarbeit in Privathaushalten, insbesondere in Zusammenhang mit Handwerksleistungen in Privathaushalten und haushaltsnahen Dienstleistungen im Haushalt ist erheblich: Diverse Studien[1] gehen davon aus, dass in privaten Haushalten mehr als 4 Millionen Beschäftigte (zum Teil allerdings mit geringer Stundenzahl) tätig sind; davon aber nur ein sehr geringer Teil sozialversicherungspflichtig oder im Minijob angemeldet (2009: 226.000; aber 2012: 240.000 nur im Minijob). Dies macht deutlich, dass die bisherigen Bemühungen, die Schwarzarbeit in Privathaushalten einzugrenzen, bisher nicht erfolgreich waren. Auch die Subventionierung von Minijobs konnte keine nennenswerten Erfolge zeigen.

   Eine weitere Studie belegt, dass insbesondere auch die Einstellung der Haushalte zu Schwarzarbeit problematisch ist [2]. So hat danach jeder zehnte Haushalt Erfahrungen mit Schwarzarbeit. Und nur fünf Prozent der in der Studie Befragten, die schwarz im Haushalt beschäftigten hatten, hatten deswegen Bedenken. Aus einer aktuellen Befragung[3] von Anbietern haushaltsnaher Dienstleistungen (Unternehmen, Agenturen u.a.) geht hervor, dass die Konkurrenz durch Schwarzarbeit das mit Abstand größte Problem der Branche und der professionellen Anbieter ist.

---

[1] Institut der Deutschen Wirtschaft „Arbeitsplatz Privathaushalt“- Ein Weg aus der Schwarzarbeit, 2009
Gottschall, K. Schwarzkopf, M.(2010): rechtliche und institutionelle Anreize zu irregulärer Beschäftigung im Haushalt. Studie der Hans-Böckler-Stiftung
[2] Minijobzentrale (Hg.) (2012): Heimliche Helfer. Schwarzarbeit in Haus und Garten.
[3] GIB (Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung mbh) - Becker/ Einhorn / Grebe 2012

4. Schwarzarbeit durch ausländische Arbeitskräfte, die sowohl als abhängig Beschäftigte als auch als Selbständige auftreten können. Wenn abhängige Beschäftigung besteht, werden oft Werkvertragskonstruktionen angewandt. Dabei werden die Arbeitskräfte eigens für den Einsatz in Deutschland angeworben. Es handelt sich deswegen nach Ansicht des DGB hier um einen Umgehungswerkvertrag. Da aber die Umstände im Ausland nur schwer aufgeklärt werden können, bleibt dies meistens folgenlos. Vielfach bestehen Zweifel, ob diese Unternehmen oder auch Einzel-Selbstständige ihren Verpflichtungen zur Sozialversicherung und Steuerzahlungen in ihren Heimatländern nachkommen. Bei abhängiger Beschäftigung werden oft nur Dumpinglöhne gezahlt. (Weitere Ausführungen siehe unten)

5. Eine Sonderform stellt die häusliche Pflege dar, wo illegale Beschäftigung weit verbreitet ist. Dort werden Migranten/innen als Haushaltshilfen oder Pflegekräfte eingesetzt, in der 24-Stunden-Betreuung oft deklariert als Selbstständige. Nach Schätzungen befinden sich ca. 115.000 osteuropäische Pflegekräfte in Deutschland, die in Privathaushalten legal und illegal beschäftigt sind[4]. „Dehnungsfugen“ bestehender Gesetzlichkeiten werden genutzt und ausgeweitet. Beschäftigte mit einem durchaus legalen Aufenthaltsstatus sind in Arbeitsverhältnissen zu finden, die Merkmale der illegalen Beschäftigung aufweisen[5].

6. Vielfach handelt es sich bei der Gewerbeanmeldung von ausländischen Selbständigen in Wirklichkeit um Scheinselbständige. Dies spielt vor allem bei bulgarischen und rumänischen Staatsbürgern eine große Rolle, da sie über einen nur eingeschränkten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt verfügen. Im Gegensatz dazu ist davon auszugehen, dass bei Staatsbürgern aus den EU-8-Staaten mit dem Auslaufen der Freizügigkeitsbeschränkung im Mai 2011, ein gegensätzlicher Trend zu verzeichnen sein dürfte.

   Die Bemühungen, Scheinselbstständigkeit zu unterbinden, sind unzureichend. Nach wie vor ist es möglich, dass Gewerbe durch Beauftragte angemeldet werden, ohne dass die Person persönlich bei der zuständigen Kommune, bzw. beim zuständigen Kreis vorsprechen muss. Manchmal kommt es auch zu

---

[4] Siehe auch: **Neuhaus, A; Isfort, M.; Weidner, F.:** Situation und Bedarfe von Familien mit mittel- und osteuropäischen Haushaltshilfen. Köln 2009

[5] Siehe auch: Grauer Pflegemarkt« und Beschäftigung ausländischer Pflegehilfskräfte, Argumentationshilfe, ver.di, Bereich Gesundheit, Soziale Dienste, Wohlfahrt und Kirchen, August 2011

einer Fälschung von Vollmachten. Dabei gibt es Hinweise von den Beratungsstellen des DGB Projekts „Faire Mobilität“, dass viele Arbeitnehmer aus den östlichen EU-Staaten von unseriösen Vermittlern und hiesigen Arbeitgebern über ihren Status im unklaren gelassen oder gar getäuscht werden. So gibt es immer wieder Fälle, bei denen die Arbeitnehmer davon ausgehen als abhängig Beschäftigte tätig zu sein obwohl sie als Selbständige angemeldet sind und beispielsweise in Kolonnen eingebunden sind und Weisungen unterliegen. Die Gewerbeämter gehen Hinweisen auf Scheinselbstständigkeit in der Regel nicht nach, obwohl zum Teil durchaus Hinweise auf Scheinselbstständigkeit vorliegen. Die getäuschten Arbeitnehmer wissen in aller Regel nicht, was sie tun und an wen sie sich wenden können.

Nach einem Bericht der FAZ arbeiten allein in Frankfurt zwischen 10 000 und 17 000 Scheinselbstständige. Dort spricht man von „Bulgarenindustrie“. „So ist nach Darstellung der Behörden die Zahl der Fälle, in denen bulgarische Arbeiter als Lohnsklaven ausgebeutet werden, in den vergangenen drei Jahren signifikant gestiegen. Gleichzeitig mogelten sich die sogenannten Auftraggeber um das deutsche Steuersystem herum. Der Schaden dürfte Milliarden betragen.“[6]

Die Beratungsstellen des Projekts „Faire Mobilität“, des Deutschen Gewerkschaftsbundes betreuen diese Menschen zum Teil, weil ihnen Lohnteile vorenthalten werden bzw. sie keinen Lohn bekommen oder auch über ihren Status getäuscht oder im Unklaren gelassen werden. Die Durchsetzung der Ansprüche ist schwierig, weil die Menschen häufig eingeschüchtert sind und zum Teil von skrupellosen Arbeitgebern unter Druck gesetzt werden.

Die Beratungsstellen des bis Mitte 2014 durch ESF-Mittel geförderten Projekts sind zwischenzeitlich in Berlin, Frankfurt/Main, Hamburg, München, Stuttgart und Dortmund eingerichtet und arbeiten vor Ort mit lokal verankerten Beratungseinrichtungen.

Beschäftigung von Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus

In Deutschland leben nicht nur viele Menschen ohne Aufenthaltspapiere; sie arbeiten hier auch. Von regulärer Erwerbsarbeit sind sie jedoch faktisch ausgeschlossen; ihre Tätigkeit gilt als »Schwarzarbeit«, auch ihre Arbeitgeber/innen müssen mit Sanktionen rechnen. Menschen ohne Papiere arbeiten zwar nahezu in allen Branchen; sie

[6] FAZ vom 14.4.2012 S. 3

müssen sich jedoch aus diesen Gründen oftmals mit prekären Arbeitsbedingungen in der Schattenwirtschaft zufrieden geben.[7]

Mit Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus sind Menschen gemeint, die sich illegal in Deutschland aufhalten. Der illegale Aufenthalt kann durch eine illegale Einreise, den Ablauf eines regulären Aufenthaltstitels wie z.B. eines Touristenvisums, oder den Entzug einer Aufenthaltsgenehmigung oder eines Abschiebeschutzes entstehen. Nicht erfasst werden EU-Bürger/innen, Geduldete, Asylbewerber/innen, Personen mit Touristenvisa und ähnlichen Titeln, die trotz eines Verbots der Erwerbsarbeit arbeiten.

Über die Anzahl der Personen, die sich zu einem gegebenen Zeitpunkt ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland aufhalten, können nur Schätzungen angestellt werden. Als sicher dürfte gelten, dass die Ausweitung der EU-Freizügigkeit zu einer deutlichen Abnahme der Anzahl dieser Personen geführt haben dürfte. Häufig wird die Anzahl der Tatverdächtigen ausländischer Herkunft, die in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) als „illegal“ kategorisiert werden, als Indikator angeführt. Diese Zahl hat sich in den vergangenen Jahren nur wenig verändert und lag 2009 bei 46.000. Aufgrund dieser Zahl errechnet u.a. die Sozialwissenschaftlerin Dita Vogel einen geschätzten Mindestumfang von 138.000 und einen geschätzten Höchstumfang von 330.000 Personen, die sich im Jahr 2009 ohne legalen Aufenthaltstitel in Deutschland aufgehalten haben dürften.

Menschen ohne legalen Aufenthalt ist die Aufnahme einer Beschäftigung nicht erlaubt. Zur Sicherung des Lebensunterhalts sind sie jedoch häufig gezwungen unerlaubt eine Tätigkeit aufzunehmen, für die weder Leistungen zur Sozialversicherung noch Steuern gezahlt werden. Auch wenn keine umfassenden Analysen und Datenerfassungen vorhanden sind, so ist davon auszugehen, dass diese Personen, neben Privathaushalten, vor allem in der Landwirtschaft, dem Baugewerbe, der Gebäudereinigung sowie dem Gaststättengewerbe und der Prostitution beschäftigt sein dürften.

Menschen ohne gültigen Aufenthaltsstatus sind zwar ohne Papiere, aber nicht rechtlos. Die Rechte auf (angemessene) Entlohnung, Mindesturlaub, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und Unfallversicherung gelten uneingeschränkt für alle Arbeitnehmer/innen und sind einklagbar, unabhängig davon, welchen Aufenthaltsstatus die Menschen besitzen und ob eine Arbeitserlaubnis vorliegt. In Bezug auf die Entlohnung stellt dies nun auch das Gesetz zur Umsetzung der »Arbeitgeber-Sanktions-Richtlinie« 2009/52/EG[8] in § 98a

---

[7] Dazu siehe auch: Fischer-Lescano/Kocher/Nassibi, Arbeit in der Illegalität, Die Rechte von Menschen ohne Aufenthaltspapiere, Einleitung, Frankfurt a.M. 2012.

[8] Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen

AufenthG klar und trifft erstmals eine ausdrückliche gesetzliche Regelung zu dieser Frage.

Der fehlende legale Aufenthaltsstatus erhöht aber die Abhängigkeit von der Arbeitgeberseite und schränkt die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer/innen weitgehend ein. Dies begünstigt verschiedene Formen von Ausbeutung bis hin zum Menschenhandel. Zwar sieht das Aufenthaltsgesetz vor, dass Opfer von Menschenhandel für die Dauer des Strafverfahrens eine vorübergehende Aufenthaltshalts-erlaubnis erhalten, aufenthaltsrechtliche Anreize zur Aufdeckung von Menschenhandel sind jedoch - entgegen der Forderungen von Wohlfahrtsorganisationen und Kirchen - nicht vorhanden. Realistische Möglichkeiten zur Durchsetzung vorhandener Lohnansprüche bestehen für Menschen ohne legalen Aufenthalt nur eingeschränkt.

Als positiv zu bewerten ist, dass mit der Umsetzung der Arbeitgeber-sanktionsrichtlinie und der Neufassung des §98a Aufenthaltsgesetz eine gerichtliche Geltendmachung von Lohnansprüchen vereinfacht wurde. Trotzdem gibt es in der Praxis nur wenige Fälle, in denen Menschen ohne legalen Aufenthalt ihre Rechte erfolgreich geltend gemacht haben. Dies dürfte zum einen mit fehlenden Informationen bei den Betroffenen zusammenhängen. Zum anderen birgt ein Arbeitsgerichtsverfahren immer die Gefahr, dass die Ausländerbe-hörde auf die Person aufmerksam wird und die Staatsanwaltschaft Ermittlungen aufnimmt. Denn es bestehen immer noch Regelungen, die eine effektive Rechtsdurchsetzung durch die Betroffenen verhin-dern, wie z.B. die Meldepflicht öffentlicher Stellen, welche Kenntnis von »illegalem« Aufenthalt erhalten (§ 87 AufenthG). Denn primäres Ziel der europäischen und deutschen Rechtsordnung bleibt die Sanktionierung des »illegalen« Aufenthalts ist und nicht der Schutz der Beschäftigten.[9] So ist die geltende Rechtslage trotz § 98 a AufenthG immer noch weit davon entfernt, für alle Beschäftigten unabhängig vom Aufenthaltsstatus die Durchsetzung der Ansprüche wirklich sicherzustellen.

Entgegen der Auffassung des Bundesinnenministeriums ist der DGB allerdings der Auffassung, dass Arbeitsgerichte, die über Lohnan-sprüche verhandeln, nicht verpflichtet werden müssen, den Aufent-haltsstatus abzufragen und zu melden. Die Ende 2009 vorge-nommene Klarstellung, dass zum Beispiel Schulen und Kranken-häuser von solchen Pflichten ausgenommen sind, ist ein Schritt in die richtige Richtung und sollte unbedingt auf Arbeitsgerichte ausgeweitet werden. Die Arbeitgebersanktionsrichtlinie verlangt nach Art. 13 Abs. 1 zur Erleichterung der Durchsetzung wirksame Verfahren, durch die

---

Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen (ABl. L 168 vom 30.6.2009, S. 24).

[9] Dazu im Einzelnen vgl.: Kocher/Nassibi in: Fischer-Lescano/Kocher/Nassibi, Arbeit in der Illegalität, S. 135 ff.

Betroffene unmittelbar oder über Dritte, wie Gewerkschaften, Beschwerde einreichen können.

Das deutsche Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie verlässt sich nur auf den Individualrechtsschutz, also die unmittelbare Beschwerde durch die Betroffenen selbst. Gleichzeitig zeigt die Praxis, wie wichtig effektive und vertrauenswürdige Unterstützungsstrukturen bei der Durchsetzung von Rechten der Erwerbstätigen sind, egal welchen Aufenthaltsstatus sie haben. Projekte, wie die ehrenamtlich organisierten gewerkschaftsnahen Beratungsstellen von Migration und Arbeit (MigrAr) in Hamburg, Berlin, München, Frankfurt/Main und Köln, haben dazu wichtige Erfahrungen gesammelt. Der DGB vertritt die Auffassung, dass der Gesetzgeber im Sinne der Sanktionsrichtlinie nachbessern sollte und entsprechende Beratungsstrukturen ausbauen und fördern sollte. Denn durch eine allgemeine Stärkung der Arbeitnehmerrechte kann auch die Nachfrage der Arbeitgeber nach illegaler Beschäftigung insgesamt reduziert werden.

Weit verbreitet: Schwarzarbeit in Kombination mit einem Minijob

Der Minijob dient zur Tarnung der Schwarzarbeit, weil hierdurch bei Kontrollen ein legales Arbeitsverhältnis vorgetäuscht werden kann: Der Minijob wird regulär angemeldet, der Rest wird „schwarz“ ausgezahlt. Bei Kontrollen fällt dies in der Regel nicht auf, weil die geleistete Arbeitszeit nicht kontrolliert wird und sich der Minijobber oder die Minijobberin legal im Betrieb aufhält. Das Risiko der Aufdeckung ist in diesem Fall gering. Die institutionellen Rahmenbedingungen der Minijobs machen sie für Schwarzarbeit anfällig: Die fixe Minijob-Grenze von jetzt 450 Euro setzt die Beschäftigten unter Druck, Schwarzarbeit zu akzeptieren, auch wenn sie dies eigentlich nicht wollen. Die Arbeitgeber weisen darauf hin, dass das Arbeitsverhältnis nach Überschreiten der Minijobgrenze steuerpflichtig wird, dies reicht in der Regel schon, damit die Beschäftigten Schwarzzahlungen akzeptieren. Drei Viertel der „Mini-JobberInnen“ sind Frauen, von denen wiederum zwei Drittel gern mehr arbeiten würden.

Besonders offensichtlich ist die Tarnung von Schwarzarbeit in der Bauindustrie. Dort gibt es 287 000 Minijobber, obwohl schon reguläre Teilzeit völlig unüblich ist. Weitere Ausführungen dazu in der Stellungnahme der IG BAU.

Die Problematik „Minijobs und Schwarzarbeit“ spitzt sich insofern zu, als dass nach einer neueren Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und

Berufsforschung (IAB) Minijobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verdrängen – insbesondere in kleineren Betrieben.[10]

Zum Umfang von Schwarzarbeit im Rahmen von Minijobs gibt eine neue Studie, die im Auftrag des Familienministeriums erstellt wurde, weitere Auskunft.[11]. Die Studie kommt zu dem Ergebnis:

„Sozialwissenschaftlich ist Schwarzarbeit in ihrer Verbreitung und Häufigkeit schwer zu messen. Befragungen liefern aber hilfreiche Anhaltspunkte zur Schätzung der unteren Grenze der Verbreitung und Akzeptanz von Schwarzarbeit. Dazu wurden zwei Instrumente zur Messung eingesetzt mit folgenden Befunden:

1) In den *qualitativen Gruppengesprächen* mit Frauen, die in Minijobs erwerbstätig sind, erzählten diese mit großer Zustimmung fast aller anderen der Runde, dass Schwarzarbeit bei ihnen selbstverständlich und an der Tagesordnung sei. Schwarzarbeit ist in ihren Augen ein Element in der Praxis von Minijobs, das im Kreis von Minijob-Beschäftigten keineswegs als Geheimnis kommuniziert werde, sondern Routine und Erwerbskultur sei. „*Wer smart ist, kriegt so einfach mehr als bürokratisch vereinbart!*“ Zum Teil werden jene in Minijobs Beschäftigten belächelt, verbal diskreditiert und stigmatisiert, die nicht die Möglichkeit der Schwarzarbeit haben oder nutzen. Schwarzarbeit hat unter den Beschäftigten in Minijobs weniger den Charakter eines „Kavalierdelikts“, sondern gilt als Ausweis von Engagement, Flexibilität und Vertrautheit mit dem Arbeitgeber – und ist nahezu eine soziale Norm: Wer diese nicht nutzt oder sich dieser gar verweigert, ist dumm oder verdächtig.

2) Zur *quantitativen Messung* von Schwarzarbeit wurden in der repräsentativen Befragung Frauen in Minijobs gefragt, wie *häufig* sie *bei anderen Beschäftigten in Minijobs* (bei Männern oder Frauen) Schwarzarbeit *beobachten*. Die empirische Basis ist ebenfalls die Insiderperspektive: es sind also nicht Spekulationen, Vermutungen oder Meinungen Dritter über die Verbreitung von Schwarzarbeit in Minijobs, sondern dezidiert ihre eigenen konkreten Beobachtungen.

Mehr als 80% der Frauen in Minijobs beobachten Schwarzarbeit bei anderen Minijob-Beschäftigten – und zwar völlig unabhängig davon, welchen Minijob man ausübt und in welcher Branche:

---

[10] Quelle: IAB-Kurzbericht: Umstrittene Minijobs: Geringfügige Beschäftigung in deutschen Betrieben. IAB-Kurzbericht 24/2012.
[11] Quelle: Carsten Wippermann „Frauen im Minijob“ Eine Untersuchung des DELTA-Instituts für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

- **32%** der Frauen in Minijobs beobachten **(sehr) häufig** bei in Minijob Beschäftigten Schwarzarbeit; 53% beobachten mindestens gelegentlich Schwarzarbeit. Bezieht man die Kategorie „sehr selten“ ein, steigt der Anteil auf 59%. Insgesamt sagen somit **59% aller Frauen in Minijobs explizit, dass nach ihrer Beobachtung in Minijobs Schwarzarbeit vorkommt.** Dieser Wert kann als **Untergrenze** der Verbreitung von Schwarzarbeit in Minijobs gelten.

- Dazu kommen jene 17%, die betonen, die Häufigkeit sei branchenabhängig (das beinhaltet die Auskunft: Schwarzarbeit kommt vor). Weitere 9% haben keine Angabe gemacht.

- Insgesamt sagen nur 15% der Befragten explizit, dass sie „nie“ Schwarzarbeit bei Minijobs beobachten. Wenn dies zutrifft, lässt sich eine **Obergrenze von Schwarzarbeit bei 85% der Befragten bestimmen**, analog eine Obergrenze der Schwarzarbeit-freien Minijobs mit 15%. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass ein Teil davon Schwarzarbeit leugnet aus Gründen sozialer Erwünschtheit bzw. des Wissens um die Illegalität von Schwarzarbeit.“

Wenn diese Ergebnisse zutreffen, dürfte der Umfang von Schwarzarbeit der mittels Minijob getarnt wird, um ein Mehrfaches größer sein als der Umfang der Schwarzarbeit, der durch Minijobs vermieden wird. Die Vermeidung von Schwarzarbeit war bei der Einführung und Erweiterung der Minijobs ein gewichtiges Argument in der politischen Diskussion. Mit Vorliegen dieser Studie dürften diese Argumente widerlegt sein. Die Minijobs sollten deswegen in den normalen Arbeitsmarkt integriert werden. Das wäre ein Beitrag für eine wirksame Bekämpfung der Schwarzarbeit. Deshalb fordern Gewerkschaften die „normale“ Sozialversicherungspflicht ab dem 1. Euro einzuführen und die Sonderregelungen bei der Besteuerung aufzuheben.

Umgehungs-Werkverträge und Scheinselbstständigkeit

Der DGB rechnet mit einer Zunahme der Verschleierung von illegaler Arbeitnehmerüberlassung durch Schein-Werk- und –Dienstverträge. Dies gilt sowohl für Personaldienstleister, die eine Erlaubnis nach § 1 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) haben, wie auch für solche, die ausschließlich mit Werk- und Dienstverträgen arbeiten. Mit den Änderungen im AÜG im Jahre 2011 und der Einführung eines Mindestlohnes (sog. Lohnuntergrenze) konnten die Bedingungen in der Leiharbeit geringfügig verbessert werden. Dies führt zu Ausweichreaktionen.

Die in § 1 Abs. 2 AÜG enthaltene Vermutungsregelung zur Abgrenzung von Arbeitnehmerüberlassung und Arbeitsvermittlung wird in der Praxis kaum angewendet und bedarf der Konkretisierung. Weitere Vermutungstatbestände zugunsten eines regulären Arbeitsverhältnisses mit dem „Entleiher“ bzw. „Besteller“ enthält das AÜG nicht. Während die Leiharbeit zumindest einer gewissen Regulierung unterliegt, gilt dies für die Ausweichformen, wie Werkverträge, nicht, dabei sind die Übergänge fließend. Auch bei Werkverträgen handelt es sich um Drittpersonaleinsatz. Trotz der zahlreichen Missbräuche sieht sowohl das BMAS als auch der Gesetzgeber noch keine Notwendig zum Handeln.

Nach gewerkschaftlichen Beobachtungen haben die Gesetzesänderungen im AÜG nicht zur Begrenzung prekärer Beschäftigung, sondern zur Anpassung der „Geschäftsmodelle“ der Personaldienstleister bzw. der mit ihnen arbeitenden oder sogar an ihnen beteiligten Unternehmen geführt. Dies spricht für eine Ausweitung illegaler Leiharbeit, wenn diese auch wegen komplexer vertraglicher Konstruktionen und einer geringen Kontrolldichte selten nachzuweisen ist. Werkverträge und Scheinselbstständigkeit dienen oft dazu Arbeitsverhältnisse zu verschleiern, Lohndumping zu betreiben oder Sozialabgaben zu sparen.

So werden Arbeitskräfte als Selbständige oder Honorarkräfte beschäftigt, obwohl sie überwiegend von einem Auftraggeber abhängig sind und nicht unternehmerisch tätig sind. Das bestehende Abgrenzungsverfahren bei der Rentenversicherung ist unzureichend und deckt diese missbräuchliche Scheinselbständigkeit häufig nicht auf.

Ein weiteres Problem ist, dass Aufgaben formal von einem Drittunternehmen mit dessen eigenen Arbeitskräften geleistet werden, diese Arbeiten aber tatsächlich unter der Herrschaft des eigentlichen Arbeitgebers stattfinden. Dies ist ein Missbrauch des Werkvertrages und damit als Schein- bzw. Umgehungswerkvertrag zu deklarieren.

Diese Umgehungswerkverträge gehen in der Regel einher mit schlechten Arbeitsbedingungen, unzureichender Entlohnung und einem deutlich niedrigeren Lohnniveau als in den Einsatzbranchen. Über den Umfang des Einsatzes von Umgehungswerkverträgen gibt es keine empirischen Befunde. Der DGB greift deswegen auf die Befragung von Betriebsräten bzw. auf Branchenanalysen zurück. Demnach zeichnet sich eindeutig ab, dass einige Branchen für Umgehungswerkverträge anfällig sind.

Nahrung und Fleischwirtschaft

Die Gewerkschaft Nahrung-, Genuss-, Gaststätten (NGG) hat in einer Befragung von 371 Betriebsräten den Umfang von Leiharbeit und

Werkverträgen in ihrem Zuständigkeitsbereich ermittelt. Demnach sind gut 13 Prozent der Beschäftigten in der Ernährungsindustrie entweder als Leiharbeiter oder Werkvertragsbeschäftigter tätig und damit nicht mehr Beschäftigte des Stammunternehmens. Dabei betrug der Anteil der Werkvertragsbeschäftigten 7,8 % und der Anteil der Leiharbeiter 5,3 %.

Die NGG weist darauf hin, dass auf einigen Schlachthöfen inzwischen 90 Prozent der Beschäftigten werkvertragsbeschäftigt sind und nur noch 10 Prozent Stammbeschäftigte. Dabei kommen die Werkvertragsbeschäftigten meist aus osteuropäischen Ländern und arbeiten unter hohen betrieblichen Druck und zu niedrigen Löhnen, weit unter dem Tarifniveau.

Bei der Befragung der NGG wurde festgestellt, dass die Lohndifferenz zu den Stammbeschäftigten bis zu 10 Euro betragen kann. Die durchschnittliche Lohndifferenz der Werkvertragsbeschäftigten, deren Löhne ermittelt werden konnten, lag bei 5,84 Euro. Damit liegt das Lohnniveau noch niedriger als bei den Beschäftigten in der Leiharbeit, wo auch bereits eine hohe Lohndifferenz zu den Stammbeschäftigten besteht[12].

Darüber hinaus ist zu beobachten, dass Schwarzarbeit auch von entsendeten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern geleistet wird. Sie werden in den Entsendestaaten zum Mindestlohn angestellt (z.B. Rumänen für rund 174 € im Schlachthof Waldkraiburg) mit dem mündlichen Versprechen, dass sie in Deutschland zusätzliches Entgelt erhalten. Sofern die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dies überhaupt erhalten, wird es oft weder im Entsendestaat noch im Deutschland verbeitragt.

Bauindustrie

Weit verbreitet sind Werkverträge auch in der Bauindustrie. In der Bauindustrie werden in der Regel Aufträge an weitere Subunternehmen weitervergeben, wobei in Einzelfällen bis zu sieben weitere Subunternehmen tätig werden.

Obwohl Generalunternehmerhaftung besteht, führen diese Konstruktionen dazu, dass die Verantwortung für das eingesetzte Personal im Einzelnen nicht mehr zugeordnet werden kann, vor allem dann, wenn ausländische Werknehmer beteiligt sind. In diesen Fällen kommt es häufig zu Lohndumping und Missachtung von Schutzbestimmungen. Ob in den Heimatländern tatsächlich die gesetzlichen Vorschriften beachtet werden und die Beiträge zur Sozialversicherung, sowie Steuern korrekt abgeführt werden, kann in der Regel nicht nachge-

[12] Einsatz von Leiharbeit und Werkverträge in der Ernährungsindustrie in Deutschland, Auswertung einer Umfrage vom 05.01. bis 29.02.2012 der NGG

prüft und überwacht werden. Dies führt zu weiteren Wettbewerbsverzerrungen.

Weitere Einzelheiten hierzu in der Stellungnahme der Gewerkschaft IG BAU, die dem Finanzministerium separat zugeleitet wird.

Metallindustrie

Nach der jüngsten Umfrage der IG Metall aus dem Jahr 2012, an der sich 4.017 Betriebsratsvorsitzende beteiligt haben, hat die Vergabe von Werkverträgen in den letzten drei Jahren deutlich zugenommen.[13] Dies gilt für mehr als ein Viertel der an der Umfrage teilnehmenden Betriebe. 59 % haben angegeben, dass Tätigkeiten fremdvergeben werden. Zunehmend werden auf diesem Wege die betriebliche Mitbestimmung und die tarifliche Bezahlung unterlaufen.

Dienstleistungen

Von der Gewerkschaft ver.di liegen Einschätzungen vor für die Branchen: Druckindustrie, Einzelhandel und Postdienste, Speditionen und Logistik (statt Postdienste).

Druckindustrie:

In der Druckindustrie wurde die Zunahme von Werkverträgen wahrgenommen, bei denen es sich nach Einschätzung der Gewerkschaft ver.di in vielen Fällen um Schein-Werkverträge handelt. Dies wurde in einer Befragung ermittelt. An der Umfrage im Mai 2012 haben sich 69 Betriebe beteiligt. 31 der 69 Betriebe arbeiten mit Werkverträgen, vier davon haben konzerneigene Personaldienstleister, die mit Werkverträgen arbeiten, und in 19 Betrieben wurden die Betriebsräte über den Einsatz von Arbeitskräften über Werkverträge informiert.

In vielen Fällen werden inmitten der Produktion die gleichen Tätigkeiten wie die der Stammbelegschaft verrichtet. So werden über Werkverträge beschäftigte Arbeitnehmer/innen zeitgleich mit Arbeitnehmer/innen des jeweiligen Unternehmens in der Rotation, Plattenkopie und zum Teil in der Weiterverarbeitung eingesetzt.

Die meisten Werkvertragsunternehmen haben eine Zulassung nach dem AÜG. Dies zeigt, dass die Grenzen zwischen Leiharbeit und Werkvertrag fließend sind. Wenn die Konstruktion des Werkvertrages rechtlich angegriffen wird und keinen Bestand hat, werden die Werkverträge in Leiharbeit umdeklariert. Die Zulassung nach dem AÜG wird in diesem Fall vorsorglich beantragt, damit hierdurch rechtliche Komplikationen relativ schnell beseitigt werden können.

---

[13] Vgl. Pressemitteilung der IG Metall vom 28.9.2012.

Einzelhandel:

Mit der Ausweitung der Ladenöffnungszeiten zunächst bis 20:00 Uhr, danach bis 22:00 Uhr und jetzt auch darüber hinaus sowie dem sich ständig verschärfenden Preiswettbewerb im Lebensmittelhandel werden von den Handelsunternehmen alle Möglichkeiten genutzt, um die Personalkosten zu senken.

Dazu wurden zunächst vorrangig das Instrument der Leiharbeit genutzt, weil damit die im jeweiligen Einzelhandelstarif geltenden Nachtzuschläge ab 20:00 Uhr von 50 bis 55 % umgangen werden können. Bis Feststellung der Tarifunfähigkeit der Tarifgemeinschaft Christlicher Gewerkschaften für Zeitarbeit und Personalservice-agenturen (CGZP) durch das BAG (vom 14.10.2012 – 1 ABR 19/10) konnten die Verleiher extrem günstige Verrechnungssätze für alle im Einzelhandel relevanten Tätigkeiten (Verkauf, Kasse, Warenverräumung) anbieten.

Mit der „Re-Regulierung“ der Leiharbeit im Jahr 2011 und dem zuvor gescheiterten Versuch der Firma Schlecker, flächendeckend Stammarbeitnehmer/innen zu entlassen, um diese dann wieder als LeiharbeitnehmerInnen kostengünstiger weiter zu beschäftigen, sind Handelsunternehmen bemüht, Leiharbeit weitestgehend durch Werkvertragsarbeit zu ersetzen. Leiharbeitsfirmen bieten deswegen ihre Leistungen auch auf der Basis von Werkverträgen an. Nur dort, wo Werkvertragskonstruktionen von vornherein ausscheiden, nutzen die Handelsunternehmen noch das Instrument der Leiharbeit. Dies ist im Lebensmittelfilialeinzelhandel bei der Besetzung einzelner Kassenarbeitsplätze oder beim Einsatz von Verkaufskräften an den Bedienungstheken der Fall.

Die Warenverräumung vom Wareneingang in die SB-Regale der Filialen wird heute – soweit nicht in Einzelfällen noch eigenes Personal zum Einsatz kommt – überwiegend mit Fremdkräften auf der Basis von Werkverträgen erledigt. Soweit dieser Fremdkräfteeinsatz während der normalen Ladenöffnungszeit erfolgt, liegt die Annahme von Scheinwerkverträgen nah, weil eine Eingliederung in die betriebliche Organisation des jeweiligen Handelsbetriebes gegeben ist. So erhalten diese Arbeitskräfte regelmäßig Arbeitsanweisungen von den Führungskräften des jeweiligen Marktes, werden von Kunden/innen auf der Suche nach Artikeln angesprochen usw. Zum Teil wird das gesamte SB-Warenhaus zu bestimmten Uhrzeiten von über Werkverträge Beschäftigte übernommen.

Durch diese Fremdverräumung wird ein nicht unerheblicher Teil von Arbeitsplätzen dem Geltungsbereich der Tarifverträge des Einzelhandels entzogen und Druck auf die Belegschaft bzw. die Betriebsräte ausgeübt, einer bestimmten Lage und Verteilung der Arbeitszeit zuzustimmen. Je nach Betriebstyp (SB-Warenhaus, Verbrauchermarkt,

Supermarkt, Drogeriemarkt, Discountmarkt) schwankt dieses Arbeitsvolumen schätzungsweise zwischen 5 und 10 Prozent der bis vor der Ausgliederung vorhandenen Arbeitsplätze.

Konkrete Zahlen liegen ver.di nur in den Einzelfällen vor, wo Betriebsräte/Betriebsrätinnen über die Wirtschaftsausschüsse eine entsprechende Berichterstattung des Arbeitgebers einfordern. Die spektakulären Razzien von 450 Mitarbeiter/innen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit in den Lagerstandorten von Kaufland und Netto Ende Januar 2012 haben das Thema Tarifdumping durch Werkverträge auch im Großhandel erstmals in die breite Öffentlichkeit gerückt.

Als Reaktion auf ein Urteil des LAG Bremen aus 2008, in dem die Sittenwidrigkeit einer Stundenvergütung von 5 Euro pro Stunde für die Tätigkeit der Regalauffüllung im Vergleich zu den Tarifsätze des Einzelhandel in Bremen festgestellt wurde, bildete sich zunächst im Bundesverband deutscher Dienstleistungsunternehmen e.V. (BVD) eine Fachgruppe Instore und Logistik Services. Diese schloss 2009 mit der DHV – „Die Berufsgewerkschaft" im Christlichen Gewerkschaftsbundes (CGB) einen Tarifvertrag. Am 07.07.2010 wurde in Berlin der Verband Instore und Logistik Services e.V. (ILS) als Wirtschafts- und Arbeitgeberverband gegründet. Der ILS selbst ist als einer von 40 Fachverbänden Mitglied im Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen e.V. (BGA). Nach eigenen Angaben hat der ILS aktuell bundesweit 17 Mitglieder, die wiederum ca. 50.000 Mitarbeiter/innen beschäftigen. Dabei handelt es sich zu mehr als 80 Prozent um Mini-Jobs. Die Fluktuationsrate dürfte mindestens der der Leiharbeit entsprechen. Arbeit auf Abruf ist wesentlicher Bestandteil der Arbeitsverträge.

Wie dies bereits aus der Leiharbeit bekannt ist, dienen diese Gründungen dazu, geltende ver.di-Tarifverträge zu unterbieten und die Überprüfung auf Sittenwidrigkeit auszuschalten. Der Tarifvertrag DHV/ILS sieht weniger als 2/3 der Stundenvergütungen für die gleiche Tätigkeit auf Basis der Tarifverträge des Einzelhandels vor. Diese Entgeltbeträge unterschreiten auch die Mindestlöhne in der Leiharbeit von 7,89 € (West) und 7,01 € (Ost) um 17,6 Prozent (West) bzw. um 14 Prozent (Ost). Mit der nächsten Stufe der Mindestlöhne in der Leiharbeit ab dem 01.11.2012 wird diese Differenz noch größer, weil der DHV/ILS-Tarifvertrag ab dem 01.10.2012 eine Anhebung der in der Tarifgruppe E1 von nur 13 Cent (West) und 12 Cent (Ost) vorsieht. Damit steigt noch mehr das ökonomische Interesse von Handelsunternehmen, die Leiharbeit in ihren Filialen durch Werkvertragsarbeit zu ersetzen.

Postdienste, Speditionen und Logistik:

Im Bereich von Speditionen und Logistik wird praktisch flächendeckend mit outgesourctem Fuhrpark gearbeitet.

Grundsätzlich gibt es im Organisationsbereich des ver.di Fachbereiches Postdienste, Speditionen und Logistik das Phänomen des missbräuchlichen Einsatzes von Werkverträgen. Bei den für ver.di erreichbaren Unternehmen lässt sich jedoch bisher kein systematischer Paradigmenwechsel feststellen. Offenbar wird das Instrument vereinzelt tatsächlich aufgrund der geänderten Rechtslage genutzt. Zugleich aber gibt es auch die gegenläufige Tendenz, wonach das Instrument des (Schein-)Werkvertrages aufgrund der hohen Regressrisiken genau nicht genutzt wird.

Öffentlicher Dienst - Schulbereich

Der Abschluss von Honorarverträgen ist nach Erkenntnissen der Gewerkschaft GEW auch im Schulbereich inzwischen verbreitet. Diese sind zum Teil rechtswidrig, so dass sogar strafrechtliche Ermittlungen gegen Schulleiter von Ganztagsschulen bzw. gegen die Landesschulbehörde eingeleitet wurden. So bestanden noch im Frühjahr 2011 allein in Niedersachsen 4500 freie Dienstleistungsverträge mit Schulen, obwohl zu diesem Zeitpunkt die Rentenversicherung bereits Ermittlungen aufgenommen hatte. Bei einem erheblichen Teil dieser Verträge wurde inzwischen aufgedeckt, dass diese illegal waren, weil die eingesetzten Arbeitnehmer/innen weisungsabhängig gearbeitet haben oder in den Schulablauf konkret eingebunden waren. Der Landesrechnungshof sieht in dem Risiko des Nachentrichtens von Sozialversicherungsbeiträgen ein Millionenrisiko für das Land Niedersachsen.

Im Bereich von Hochschulen und Forschung werden in ähnlicher Weise Stipendien (aus Eigenmitteln oder Drittmitteln) zur Umgehung regulärer Beschäftigungsverhältnisse genutzt. Diese Praxis stellt nicht nur einen Sozialversicherungsbetrug dar, sondern ist auch ein Missbrauch der steuerlichen Privilegierung von Stipendien.

Dass selbst im öffentlichen Sektor diese Praktiken übernommen werden, wertet der DGB als Beleg dafür, dass die derzeitige Gesetzgebung zu unpräzise ist. Die Arbeitgeber haben einen erheblichen Freiraum bei der Beurteilung der Arbeitsverhältnisse. Dies wird immer mehr ausgenutzt, um sich der Verpflichtung zur Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen zu entziehen und Risiken auf die Beschäftigten abzuwälzen. Der öffentliche Sektor übernimmt nur die Praktiken, die in der freien Wirtschaft „üblich“ sind, ein Unrechtsbewusstsein besteht offensichtlich nicht.

Bündnisse der Tarifvertragsparteien gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung

Die Gewerkschaften sind bereit, sich mit den Sozialpartnern selbst zu engagieren. So werden zum Beispiel in zahlreichen Branchen Bündnisse gegen Schwarzarbeit vereinbart.

Bauindustrie: In der Bauindustrie gibt es das älteste Bündnis gegen Schwarzarbeit. Neben den Sozialpartnern ist auch das Bundesministerium der Finanzen beteiligt. Im Rahmen des Bündnisses wird Aufklärungsarbeit geleistet und den Unternehmen werden branchenbezogene Materialien an die Hand gegeben, die über den Rechtsrahmen informieren und Hilfe leisten illegale Praktiken aufzudecken.

Darüber hinaus sind Verfahren verabredet worden, wie Meldungen an den Zoll weitergeleitet werden können, ohne dass Hinweisgeber sich zu erkennen geben müssen. Die Bündnisse wurden auf regionaler Ebene ausgeweitet.

Postdienste, Speditionen und Logistik: Der Bundesfachbereich Postdienste, Speditionen und Logistik der Gewerkschaft ver.di ist Mitglied des Bündnisses gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung, welches seit 2006 in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium der Finanzen besteht. Auf der Arbeitgeberseite beteiligt sich der Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung, der Bundesverband Möbelspedition und der Deutsche Speditions- und Logistikverband.

Zwischen den Bündnispartnern und den zuständigen Kontroll- und Aufsichtsbehörden findet ein in der Regel jährlicher Informationsaustausch im Rahmen eines Arbeitskreises statt. Das Bundesamt für Güterverkehr (BAG), das dem Bundesverkehrsministerium (BMVBS) untersteht, führt gemeinsame Kontrollen mit der FKS durch, das dem BMF zugeordnet ist. Die beteiligten Bundesministerien vereinbarten eine engere Zusammenarbeit. Alle am Bündnis Beteiligten können einen Verdacht an die FKS melden, ohne ihre Quellen angeben zu müssen, damit ist die Anonymität der tatsächlichen Informationsgeber gewährleistet, so dass diese keine persönlichen Konsequenzen fürchten müssen.

Fleischwirtschaft: Die Gewerkschaft NGG ist Mitglied des Bündnisses gegen Schwarzarbeit in der Fleischwirtschaft.

Hotel- und Gaststättengewerbe: In diesem Sektor gibt es kein Bündnis gegen Schwarzarbeit. Die Gründung eines Bündnisses ist von den Arbeitgebern abgelehnt worden.

Lösungsvorschläge:

1. Der DGB schlägt vor, die Bekämpfung von illegaler Beschäftigung, Schwarzarbeit und die Kontrolle von Arbeitsbedingungen bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) zu konzentrieren. Dazu ist es erforderlich, die FKS finanziell und personell angemessen auszustatten. Nach DGB-Informationen sind derzeit zahlreiche Planstellen unbesetzt, so dass noch nicht einmal die derzeitige Sollstärke, die aus Sicht des DGB ohnehin unzureichend ist, erreicht wird. Hinzu kommt, dass mit der Einführung von Mindestlöhnen in 12 Branchen auf den Zoll erhöhte Anforderungen zukommen. Nach gewerkschaftlichen Einschätzungen ist hierfür ein zusätzliches Personal von 3500 Personen notwendig.

   Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung sind ebenso sozialschädlich wie geschickt angelegte Umsatzsteuerkarusselle, der Schmuggel von Waffen, Kriegswaffen, Rauschgift und Zigaretten, Subventionsbetrug, krimineller Außenhandel, Steuerhinterziehung und Geldwäsche. Opfer dieser illegalen Kapitalakkumulation sind am Ende die Bürgerinnen und Bürger als Steuer- und Abgabenzahler und die Unternehmer. Deshalb gehören die, die sich im großen Stil in nahezu verbrecherischer Weise unsozial am Allgemeinwohl auf Kosten der ehrlichen Menschen bereichern, indem sie enorme illegale Vermögen zu ihren Gunsten beiseite schaffen, wirksam verfolgt.

2. Die Vorschriften für die Abgrenzung von Werkverträgen, Leiharbeit und Scheinselbständigkeit müssen präzisiert werden. In einem Grundsatzpapier hat der DGB Bundesvorstand am 2.10.2012 hierzu konkrete Vorschläge vorgelegt[14]. Dieses Papier ist dieser Stellungnahme beigefügt. Echte Werkverträge müssen von Umgehungswerkverträgen abgegrenzt werden. Das bestehende Regelwerk sollte deswegen weiter präzisiert werden. Bei Vorliegen von Umgehungswerkverträgen werden die Beschäftigten dieser Unternehmen - ähnlich wie in der Leiharbeit – Beschäftigte des auftraggebenden Unternehmens.

   Darüber hinaus müssen die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Betriebräte bei der Vergabe von Werkverträgen ausgeweitet werden, um sicher zu stellen, dass das Instrument Werkvertrag verantwortungsvoll und nicht zu Lasten der vorhandenen Belegschaft genutzt wird.

   Zudem sollte die Möglichkeit der Allgemeinverbindlicher-

[14] Im Internet siehe: http://www.dgb.de/-/5X9

klärung von Tarifverträgen nach Tarifvertragsgesetz erleichtert werden. Das Erfordernis für eine Allgemeinverbindlicherklärung, wonach die tarifgebundenen Arbeitgeber nicht weniger als 50 % der unter den Tarifvertrag fallenden Arbeitnehmer beschäftigen dürfen, ,sollte aufgegeben werden, um Tarifautonomie und Tarifverträge zu stärken und damit Lohndumpingmodelle zu unterbinden.

Auch ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn würde helfen, den Missbrauch von Werkverträgen einzudämmen. Hiervon würden auch ausländische Beschäftigte profitieren, deren Arbeitsbedingungen oft besonders prekär sind.

3. Zur Überwachung des Einsatzes von ausländischen Arbeitskräften müssen die EU-weit geltenden Kontrollmöglichkeiten verbessert werden. So sollte die Entsendebescheinigung A1 in einem elektronischen EU-weiten Register erfasst werden. Die Daten in diesem Register müssen laufend aktualisiert werden. Darüber hinaus ist es notwendig, dass die Bescheinigung vor Beginn der Entsendung ausgestellt wird und in dem Register erfasst wird.

4. Ausländische Arbeitskräfte, die nach Deutschland entsandt werden, unterliegen erst nach 24 Monaten der deutschen Sozialversicherungspflicht. Die Frist sollte deutlich verkürzt werden, um das durch die zum Teil deutlich niedrigeren Sozialabgabenlasten im Ausland bestehende Arbeitskostengefälle und die damit verbundenen Wettbewerbsverzerrungen abzubauen.

5. Für die Gewerbeanmeldung zuständige Kommunen müssen verpflichtet werden, zur Vorbeugung und Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit aktiv beizutragen. Die Angaben zum Betrieb müssen vor der Eintragung der Anmeldung zwingend überprüft werden und die Zuverlässigkeit muss nach einer gewissen Zeit nachkontrolliert werden.

   Darüber hinaus muss die Abgrenzung zwischen abhängiger Beschäftigung und (Solo)-Selbstständigkeit präzisier gefasst werden. Wann eine Selbstständigkeit vorliegt, sollte anhand von klaren im Gesetz festgeschriebenen Kriterien definiert werden. Der Gesetzgeber könnte sich dabei an den Regelungen, die bis 2003 galten, orientieren.

6. Die Minijobs müssen aufgelöst und in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert werden. Das kann letztlich nur durch die Abschaffung dieser Sonderbeschäftigungsform geschehen. Nur die Gleichbehandlung aller Arbeitsverhältnisse und deren Einbindung in die Systeme der sozialen Sicherung ab dem 1.

Euro würden einen Missbrauch kleiner, oft mit Schwarzarbeit einhergehende Teilzeit wie Minijobs, verhindern. Hierdurch würde auch eine weit verbreitete Möglichkeit der „Tarnung“ entfallen.

7. Zur Ausgestaltung haushaltsnaher Dienstleistungen müssen Strategien entwickelt werden, um die bestehende Beschäftigung in legale Beschäftigung zu überführen. Aus Sicht der Haushalte geht es insbesondere um die Ausgestaltung bezahlbarer, legaler, transparent und unkompliziert verfügbarer und ggf. leicht anzumeldender Angebote. Aus Sicht der Beschäftigten geht es um die Schaffung legaler, existenzsichernder und in die Systeme der sozialen Sicherung eingebundener Arbeitsplätze. Ziel müsste die Schaffung regulärer, sozialversicherungspflichtigter Beschäftigung sein. Eine Studie[15] benennt als zentralen Ansatz zur Förderung regulärer Beschäftigung im Haushalt den Ausbau einer kostengünstigen und bedarfsgerechten Infrastruktur für die Betreuung von Kindern und älteren Menschen. Ergänzend könnten Dienstleistungsunternehmen (die meiste kleineren) Jobs im Haushalt zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung bündeln – und zwar in Dienstleistungsagenturen. Diese funktionierte aber, so die Studie, nur mit staatlicher Unterstützung.
8. Abschaffung von Regelungen, die eine effektive Rechtsdurchsetzung von Lohnansprüchen von Menschen ohne Aufenthaltsstatus verhindern, wie z.B. die Meldepflicht öffentlicher Stellen, die Kenntnis vom „illegalen“ Aufenthalt haben (§ 87 AufenthG).

[15] Gottschall, K. Schwarzkopf, M.(2010): rechtliche und institutionelle Anreize zu irregulärer Beschäftigung im Haushalt.